

Réflexions sur les priorités budgétaires du Québec 2021-2022

Février 2021



Table des matières

Préambule.....	3
Un plan de relance économique qui façonne l'avenir.....	4
Le retour à l'équilibre budgétaire.....	6
Recommandations.....	8

Préambule

En vue de l'élaboration du budget du Québec 2021-2022, l'Ordre des CPA souhaite contribuer à la réflexion du gouvernement qui se déroule cette année dans un contexte hors du commun. Le Québec vit depuis près d'un an sa pire pandémie en un siècle. Une crise sanitaire qui se double d'une crise économique dont on mesure chaque jour les effets délétères sur les citoyens et les entreprises.

Au moment d'écrire ces lignes, la situation sanitaire n'est toujours pas maîtrisée. De nouveaux variants du virus émergent et nous menacent d'une troisième vague. Le gouvernement doit continuer à jouer l'équilibriste entre les bilans sanitaires quotidiens, les fermetures de pans entiers de notre économie, l'imposition de couvre-feux et la gestion des zones sanitaires. Unique sortie de crise possible, la campagne de vaccination est tributaire de l'approvisionnement en vaccins, une variable que le gouvernement du Québec ne contrôle pas, et de la complexité de leur distribution.

Notre économie a souffert et souffre encore de la situation. Cela requiert du gouvernement une attention constante et un soutien important. En janvier dernier, le taux de chômage est de nouveau remonté, passant de 6,8 % à 8,8 %.

La pandémie aura également exacerbé les inégalités et les vulnérabilités de certains groupes de la société. Pensons entre autres aux aînés, aux adolescents, aux itinérants et aux personnes seules. Un accompagnement soutenu et une offre de services bonifiée seront nécessaires en santé mentale notamment, les mesures mises de l'avant jusqu'ici étant insuffisantes.

La crise sanitaire a enfin été un révélateur des faiblesses de nos systèmes de santé et d'éducation, qui devront inévitablement être consolidés et repensés au sortir de la crise.

Les choses continueront donc d'évoluer rapidement en 2021. Établir des prévisions économiques et budgétaires dans ce contexte de grande incertitude sera pour le gouvernement un exercice périlleux. Le gouvernement doit faire preuve de vision, d'audace et de sensibilité, mais aussi de prudence, de rigueur et de transparence.

Au-delà de tous les défis à relever, deux grands chantiers s'imposent comme prioritaires et préalables aux autres : la relance économique et le retour à l'équilibre budgétaire.

Un plan de relance économique qui façonne l'avenir

« Le monde d'après pandémie ne sera plus le même. » Au-delà de son pouvoir d'évocation, qui appelle à voir le monde autrement, cette phrase met en lumière le fait bien réel que nous sortirons transformés de la crise sanitaire actuelle, tant sur le plan personnel que sur le plan collectif.

La nécessité de se protéger du virus qui nous menace a provoqué des changements aussi rapides que profonds au sein de notre société. De nouvelles réalités ont surgi. D'autres, jusqu'alors émergentes, se sont accélérées. Quatre d'entre elles se démarquent.

La plus spectaculaire est sans aucun doute le télétravail, passé de la marginalité à la norme dans un grand nombre d'organisations. Bien sûr, la fin de la crise sanitaire ramènera une proportion significative d'employés au bureau, mais un retour en arrière s'annonce illusoire alors que la pénurie de main-d'œuvre qualifiée forcera de nombreux employeurs à composer avec les nouvelles attentes des travailleurs. La pandémie a démontré que la qualité de vie des travailleurs et la productivité ne sont pas incompatibles. Les organisations devront trouver un nouvel équilibre qui fera une place importante au télétravail.

Le corollaire de ce qui précède est la généralisation et l'efficacité des rencontres en mode virtuel. On se rend compte aujourd'hui qu'il n'est pas nécessaire de se déplacer pour consulter son médecin, son avocat ou son CPA ou pour suivre un cours au cégep ou à l'université.

Autre conséquence importante des confinements successifs, l'accroissement fulgurant des achats en ligne, malheureusement trop souvent effectués sur des plateformes étrangères au détriment du commerce local.

Enfin, ces perspectives provoquent un nouveau rapport à la distance et l'on constate un déplacement de la population en région et en périphérie de grandes villes comme Montréal. Après l'exode rural, le Québec vit l'exode urbain.

Ces nouvelles réalités auront à terme des impacts majeurs sur plusieurs dimensions de notre vie collective dont le gouvernement devra tenir compte dans ses choix budgétaires. Quelles seront les conséquences de ces réalités sur l'occupation du territoire? Sur nos choix en matière d'infrastructures routières et de transport collectif? Sur les systèmes de santé et d'éducation et leurs installations? Sur les centres-villes et leurs tours inoccupées? Sur les artères commerciales, menacées d'effritement? Sur le monde du travail et ses façons de fonctionner?

La crise actuelle est donc une occasion extraordinaire de s'interroger sur la façon de soutenir notre économie et de développer nos infrastructures afin qu'elles répondent aux besoins de demain. C'est aussi une occasion d'accélérer la nécessaire transformation de l'État. En somme, c'est l'occasion de faire preuve de vision et d'audace.

Le gouvernement s'apprête à investir des sommes importantes afin d'appuyer la relance économique. Le gouvernement fédéral a annoncé qu'il en fera tout autant en investissant entre

70 et 100 milliards de dollars au cours des trois prochaines années. Le Québec aura sa part de cet argent. Il doit en tirer le maximum.

Les sommes qui seront investies dans la relance économique doivent principalement être orientées vers des investissements structurants et porteurs d'avenir. Des investissements qui amélioreront notre façon de se déplacer et qui soutiendront des projets à faibles émissions de carbone afin de favoriser la transition vers une économie carboneutre. Des investissements qui appuieront également le nécessaire virage numérique des entreprises afin d'accroître leur compétitivité et leur productivité.

Rendre l'internet haute vitesse accessible partout au Québec doit également figurer tout en haut de la liste des investissements prioritaires. Pour favoriser la croissance des entreprises en région bien sûr, mais aussi pour améliorer l'accès à l'éducation supérieure. En région, les études collégiales et universitaires sont en effet souvent freinées par les frais associés au logement et au transport. L'accès à l'internet haute vitesse en milieu rural et dans les communautés autochtones peut donc contribuer à lever ces barrières et à favoriser une plus grande égalité des chances.

Enfin, le gouvernement doit diriger une partie de ses investissements vers les réseaux de la santé et de l'éducation afin de les doter d'infrastructures technologiques performantes qui leur permettront d'entrer de plain-pied dans l'ère numérique et d'offrir des services à distance sur l'ensemble du territoire.

Le retour à l'équilibre budgétaire

Au cours des derniers mois, le gouvernement a exprimé sa volonté de revenir à l'équilibre budgétaire dans un horizon de cinq ans, soit en 2025-2026. Il s'agit d'un pari audacieux. Sans doute trop audacieux.

Bien qu'il soit essentiel de mettre en place un cadre financier crédible pour revenir à l'équilibre budgétaire dans un délai raisonnable, trop de variables demeurent inconnues et trop de besoins sont révélés au grand jour quotidiennement pour tracer un chemin si rapide vers cet objectif. Il serait malavisé de revivre 2020 où, moins de trois jours après la présentation du budget sans provision pour affronter la pandémie qui se dessinait, le Québec fut mis sur pause.

Nous sommes au cœur de la deuxième vague et une troisième vague nous guette. L'arrivée de nouveaux variants du virus et le lent départ de la campagne de vaccination risquent de mettre à nouveau notre système de santé à rude épreuve. Des investissements supplémentaires importants seront nécessaires pour maintenir à flot le réseau de la santé et soutenir ses travailleurs épuisés.

De plus, on commence à peine à prendre la mesure des effets des délestages successifs des activités non reliées à la COVID-19 sur le réseau. Outre les nombreux drames humains qui se préparent, des coûts importants sont à prévoir afin de rattraper le retard accumulé.

Du côté de l'économie, alors que certains secteurs ont pu relever la tête à l'été et au début de l'automne, d'autres sont paralysés depuis des mois et ont grandement besoin d'aide. On n'a qu'à penser à l'hébergement, à la restauration, au tourisme et à la culture notamment.

La sortie de crise et le plan de relance économique que s'apprête à déposer le gouvernement exigeront un effort budgétaire important, qui devra sans doute être réparti sur plusieurs exercices financiers.

Le gouvernement devra donc faire preuve de prudence, de rigueur et de transparence dans sa marche vers le retour à l'équilibre budgétaire.

Une saine gouvernance des finances publiques et une gestion responsable de la dette sont indispensables pour que le Québec puisse relever les défis auxquels il devra faire face dans l'avenir. C'est aussi une question d'équité intergénérationnelle, enjeu fondamental à ne jamais perdre de vue.

L'encadrement budgétaire en place depuis plus de 20 ans a donné de très bons résultats. Il a permis au Québec de reprendre le contrôle de ses finances publiques, de réduire son ratio dette/PIB et de retrouver une marge de manœuvre budgétaire.

Il importe aujourd'hui de le faire évoluer afin de lui donner la flexibilité requise pour faire face aux conséquences de la pandémie tout en gardant le cap sur le même objectif : la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Aussi, tout en poursuivant l'objectif de retrouver et de maintenir par la suite l'équilibre budgétaire, il importe de se donner un échéancier réaliste pour y arriver afin de continuer à répondre aux

besoins liés à la pandémie tout en évitant de mettre en péril la reprise économique et de fragiliser davantage les services publics.

En corollaire, il est essentiel de se doter d'ancrages budgétaires solides et de cibles annuelles claires quant à l'élimination du déficit et aux objectifs ultérieurs de réduction de la dette. La réouverture de la Loi sur l'équilibre budgétaire afin d'y inscrire ces nouveaux objectifs serait un gage du sérieux et du réalisme de la démarche.

La pandémie et les investissements publics qu'elle entraîne mettent en relief l'urgence pour le Québec de se doter de processus de gouvernance et de contrôle plus rigoureux ainsi que de mécanismes de reddition de compte et d'évaluation plus transparents. Les recommandations que formule l'Ordre des CPA dans la prochaine section s'inscrivent dans cet esprit.

Recommandations

Accroître la pertinence, la cohérence et l'efficacité des mesures fiscales

Le régime fiscal du Québec comportait en 2019 284 dépenses fiscales. Cela représentait 37,2 % de l'ensemble des revenus fiscaux du gouvernement pour cette année.

Au fil des ans, le gouvernement a ainsi mis en place de nombreuses mesures fiscales, tantôt pour soutenir certains secteurs ou activités économiques ou susciter des changements de comportement, tantôt pour soutenir des personnes vivant des situations particulières. Or, l'efficacité, voire la pertinence de ces mesures n'est pas systématiquement réévaluée, notamment en fonction de l'objectif à l'origine de leur instauration. De plus, certaines mesures fiscales sont incohérentes avec d'autres objectifs gouvernementaux, comme c'est le cas en matière de droit de la famille.

L'engagement de l'actuel gouvernement à ne pas augmenter le fardeau fiscal des contribuables ne doit pas nous empêcher de corriger à la marge certaines iniquités ou d'améliorer l'efficacité fiscale.

Alors que le gouvernement s'apprête à investir des sommes importantes dans un plan de relance, et avant de créer de nouveaux incitatifs fiscaux, il importe de valider la pertinence, la cohérence et l'efficacité des mesures existantes de telle sorte que chaque dollar dépensé contribue pleinement aux efforts de relance économique.

Recommandation 1

Revoir à coût nul la pertinence, l'efficacité et la cohérence des 284 mesures fiscales existantes afin que chaque dollar de dépenses fiscales contribue pleinement aux efforts de relance économique.

Créer sans plus tarder un poste de directeur parlementaire du budget

L'entrée en scène d'un directeur parlementaire du budget au Parlement du Canada a transformé la dynamique politique à Ottawa. Ainsi, prévisions budgétaires objectives, estimations indépendantes des coûts d'une mesure ou d'un programme, évaluation de propositions formulées par les députés et analyses prospectives des finances publiques canadiennes apportent aujourd'hui un éclairage indispensable au débat parlementaire et aux choix gouvernementaux. Le rôle des parlementaires et la qualité du débat public en sont indéniablement rehaussés.

Cette culture de transparence, l'Ordre la fait sienne. C'est pourquoi nous pressons le gouvernement de créer sans tarder un poste de directeur parlementaire du budget, comme le propose le projet de réforme parlementaire déposé en février 2020 par le ministre responsable de la Laïcité et de la Réforme parlementaire, Simon Jolin-Barrette. Cette proposition recueille un large appui au sein des partis d'opposition et s'inscrit parfaitement dans l'esprit de la réforme

parlementaire souhaitée par le premier ministre afin d'améliorer l'efficacité de l'Assemblée nationale. Dans le contexte actuel d'une sortie de crise et d'un rendez-vous électoral en 2022, un regard neutre et indépendant est d'autant plus pertinent et cette réforme prend tout son sens. Elle devrait s'inscrire dans les priorités législatives du gouvernement.

Recommandation 2

Créer un poste de directeur parlementaire du budget nommé par l'Assemblée nationale et y attribuer les ressources nécessaires.

Produire des projections économiques et budgétaires à long terme

Comme plusieurs sociétés occidentales, le Québec fait face à des défis majeurs qui auront des impacts à long terme sur ses finances publiques. La faible croissance démographique et le vieillissement de la population sont de ceux-là. Il est dès lors essentiel d'avoir un débat public éclairé sur les choix budgétaires qui sont faits aujourd'hui et qui auront des conséquences pour les générations futures. La nouvelle réalité budgétaire du Québec ne fait que renforcer cette nécessité.

Or, les perspectives économiques et budgétaires du gouvernement du Québec portent uniquement sur cinq ans. Bien qu'elles permettent d'apprécier à moyen terme l'impact des choix budgétaires effectués, elles ne permettent pas d'évaluer la soutenabilité financière de l'État québécois à long terme, soit sa capacité à maintenir pour les générations futures le même niveau de services publics qu'aujourd'hui.

L'OCDE met d'ailleurs de l'avant dans ses meilleures pratiques sur la gestion budgétaire la production régulière d'un rapport sur les perspectives budgétaires à long terme qui évalue la possibilité de mener durablement les politiques actuelles d'un gouvernement. L'organisme suggère qu'un tel rapport soit rendu public au moins tous les cinq ans et qu'il inclue l'impact budgétaire de changements de longue portée (10-40 ans), comme le vieillissement de la population.

Au Canada, le ministère des Finances publie annuellement la Mise à jour des projections économiques et budgétaires à long terme, qui couvre une période d'environ 35 ans. Quant au directeur parlementaire du budget fédéral, il publie annuellement son Rapport sur la viabilité financière, qui couvre les 75 prochaines années.

Recommandation 3

Produire sur une base annuelle des projections économiques et budgétaires à long terme.

Soumettre les états financiers du gouvernement à l'examen des parlementaires

La mise en œuvre des propositions qui précèdent permettrait d'accroître de façon significative la transparence gouvernementale en matière de choix budgétaires. L'Ordre des CPA souhaite que cette culture de transparence s'étende aux résultats.

Actuellement, aucun comité de surveillance des comptes publics ni aucune commission parlementaire n'a la responsabilité d'examiner les états financiers consolidés du gouvernement. C'est pourtant un exercice essentiel qui permettrait aux parlementaires de débattre des données réelles d'une année financière, d'identifier les écarts importants entre prévisions budgétaires et résultats finaux et de discuter de l'opinion du vérificateur général sur ces états financiers. Ici encore, le travail des parlementaires et la qualité du débat s'en trouveraient indéniablement rehaussés.

Aussi, comme le recommande la vérificatrice générale et comme le souhaite le président de l'Assemblée nationale dans sa proposition de réforme parlementaire de mars 2020, l'Ordre des CPA est d'avis que la tenue d'une audition annuelle en commission parlementaire sur les états financiers consolidés du gouvernement s'impose. Le regard indépendant et la participation de la vérificatrice générale à cet exercice nous apparaissent évidemment essentiels.

Recommandation 4

Tenir une audition annuelle en commission parlementaire sur les états financiers consolidés du gouvernement, en présence de la vérificatrice générale.

Réviser les objectifs et les mécanismes de gestion du Fonds des générations

Bien que le Fonds des générations et la stratégie qui le sous-tend soient indéniablement un succès jusqu'ici, notamment en ce qui a trait à l'équité intergénérationnelle, il reste que l'opération n'est pas sans soulever des questions et nous exposer à des risques sur une longue période.

En effet, si au cours de la dernière décennie les rendements boursiers ont été au rendez-vous et que le taux d'emprunt est demeuré faible, il serait hasardeux de conclure qu'il en sera toujours ainsi. Une approche de gestion des risques à court, moyen et long terme est donc essentielle.

De même, la crise sanitaire actuelle et les déficits qu'elle générera feront bondir la dette de façon importante, ce qui nous éloignera des cibles actuellement fixées par la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, à savoir que la dette brute n'excède pas 45 % du PIB en 2025-2026, et que la dette représentant les déficits accumulés quant à elle n'excède pas 17 % du PIB.

Le moment est donc opportun pour revoir les objectifs et les mécanismes de gestion du Fonds des générations : quels devraient être les prochains objectifs de réduction de la dette? Devrait-il y avoir un plafond aux sommes accumulées dans le Fonds? À quel moment du cycle économique et boursier cristalliser les gains de placement enregistrés? Quelle proportion de la valeur du Fonds décaisser?

Recommandation 5

Revoir les objectifs de réduction de la dette et les mécanismes de gestion du Fonds des générations, notamment en ce qui a trait à la gestion du risque, au niveau des sommes accumulées et aux règles de décaissement.

Définir des principes d'utilisation de la Réserve de stabilisation

Au cours des dernières années, l'économie du Québec a crû à un rythme supérieur aux prévisions. Combinée à un contrôle serré des dépenses publiques, cette croissance a permis la constitution d'une Réserve de stabilisation substantielle, qui a atteint au 31 mars 2020 quelque 12 milliards de dollars.

Conformément à la Loi sur l'équilibre budgétaire, cette réserve est établie afin de faciliter la planification budgétaire pluriannuelle du gouvernement. Celle-ci sera d'ailleurs utilisée pour absorber l'essentiel du déficit de 15 milliards de dollars prévu pour l'exercice financier en cours.

Dans une optique de saine gouvernance et afin d'éviter une éventuelle utilisation inappropriée de la réserve dans le futur, il serait pertinent que le gouvernement profite de la réévaluation des règles budgétaires pour préciser dans la Loi sur l'équilibre budgétaire les circonstances justifiant l'utilisation de la Réserve de stabilisation.

Recommandation 6

Préciser dans la Loi sur l'équilibre budgétaire les circonstances justifiant l'utilisation de la Réserve de stabilisation.



CPA

ORDRE DES COMPTABLES
PROFESSIONNELS AGRÉÉS
DU QUÉBEC

5, Place Ville Marie, bureau 800, Montréal (Québec) H3B 2G2
T. 514 288-3256 1 800 363-4688 Téléc. 514 843-8375
www.cpaquebec.ca