

Réflexions sur les priorités budgétaires du Québec 2023-2024

Janvier 2023



Table des matières

Préambule	3
Équité	4
1. Dégager un nouveau consensus sur la dette et le Fonds des générations.....	4
Recommandations	4
2. Relever le défi de la lutte aux changements climatiques	5
Recommandations	6
3. Payer et recevoir sa juste part	6
Recommandations	7
Efficacité	8
1. Combattre la rareté de main-d'œuvre	8
Recommandations	9
2. Accroître l'efficacité des mesures fiscales et des programmes	9
Recommandations	10

Préambule

L'Ordre des comptables professionnels agréés (CPA) du Québec est heureux de participer de nouveau aux consultations prébudgétaires du ministre des Finances en vue de l'élaboration du budget du Québec 2023-2024.

La préparation de ce budget se déroule cette année encore dans un contexte incertain, tant sur le plan de l'économie que du climat politique international. Hausse marquée des taux d'intérêt, inflation, pénurie de main-d'œuvre et invasion de l'Ukraine, autant de variables qui auront des incidences importantes sur la croissance économique, les revenus de l'État et le portefeuille des citoyens.

Les propositions formulées par l'Ordre dans ce document tiennent évidemment compte de ces éléments fondamentaux, mais aussi d'autres principes qui nous apparaissent primordiaux : l'équité et l'efficacité.

Équité intergénérationnelle, équité fiscale et équité dans l'aide fournie par l'État. Efficacité, parce que chaque dollar confié au gouvernement par les contribuables doit être mis au service des bonnes priorités et avoir un maximum de répercussion.

Équité

1. Dégager un nouveau consensus sur la dette et le Fonds des générations

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

L'encadrement budgétaire en place depuis plus de 20 ans a donné d'excellents résultats. Il a permis au Québec de réduire son ratio dette/PIB et de retrouver une marge de manœuvre budgétaire. La trajectoire est bonne. Il faut donc la maintenir.

Il importe toutefois aujourd'hui de faire évoluer ce cadre tout en gardant le cap sur le même objectif : la pérennité des finances publiques du Québec.

Aussi, alors que les objectifs actuels de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* seront atteints avant l'échéance prévue, il est primordial de profiter de la révision de la loi, annoncée pour le prochain budget, pour tenir un véritable débat collectif et dégager un nouveau consensus sociétal quant aux objectifs du Fonds des générations, aux futures cibles de réduction de la dette, et conséquemment, aux sommes devant y être versées.

L'Ordre des CPA suggère de profiter de cette révision pour adopter comme indicateur le ratio dette nette/PIB, de manière à faciliter la comparaison entre le Québec et les autres provinces.

Il est également nécessaire de clarifier les modalités de gestion du Fonds des générations, notamment en ce qui a trait à la gestion du risque, au niveau maximal des sommes accumulées et aux règles de décaissement. Il s'agit là d'une question de saine gouvernance et de transparence.

Il peut être tentant d'utiliser cette « cagnotte » à d'autres fins en réinterprétant les concepts de dettes et de déficits. À l'Ordre des CPA, nous sommes d'avis qu'il est essentiel de ne pas dénaturer le Fonds des générations en lui faisant jouer d'autres rôles que celui pour lequel il a été créé, soit la réduction de la dette. Le gouvernement dispose de nombreux autres outils pour relever les nouveaux défis auxquels il fait face.

Recommandations

- **Tenir un débat collectif sur le rôle et les objectifs du Fonds des générations.**
- **Ne pas dénaturer le Fonds des générations et maintenir son objectif initial.**
- **Poursuivre l'amélioration de notre ratio dette/PIB.**
- **Adopter comme indicateur le ratio dette nette/PIB.**
- **Clarifier les modalités de gestion du Fonds des générations.**

2. Relever le défi de la lutte aux changements climatiques

La lutte contre les changements climatiques est une bataille existentielle que l'humanité se doit de gagner. Aussi, il est essentiel que le Québec participe activement à cet effort et atteigne les cibles qu'il s'est fixées pour 2030. Il s'agit-là d'un enjeu majeur d'équité intergénérationnelle.

À ce jour, seulement un peu plus de la moitié des moyens d'y parvenir ont été identifiés. Cela est évidemment insatisfaisant. Il y a urgence d'agir.

Pour atteindre ses cibles, le Québec devra être audacieux. Dans son document *Le recours à l'écofiscalité – Principes d'application*, le gouvernement du Québec affirmait en 2017 que : « Les incitatifs économiques qui entrent dans le champ de l'écofiscalité sont des outils qui favorisent la protection de l'environnement et la qualité des milieux de vie, l'aménagement durable du territoire, la lutte contre les changements climatiques et l'efficacité économique, en prônant une consommation et une production responsables, dont une utilisation plus optimale des ressources naturelles¹. »

Plus récemment, dans le document *Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028*, soumis à des consultations à l'hiver 2023, le gouvernement y affirme que : « Le recours à l'écofiscalité, qui trouve son fondement notamment dans la *Loi sur le développement durable*, sera un outil utile à certaines actions s'inscrivant dans le cadre des orientations de la Stratégie 2023-2028². »

Le temps est maintenant venu de passer de la parole aux actes et de miser résolument sur l'écofiscalité, et ce, tant en termes de mesures incitatives que de pénalités, afin d'induire des changements de comportement significatifs chez les citoyens, notamment en matière de transport et de consommation d'énergie. L'Ordre des CPA est d'avis qu'il est possible d'implanter une approche de *bonus-malus* sans augmenter le fardeau fiscal global des Québécois. Le Canada et le Québec sont parmi les juridictions au sein de l'OCDE qui utilisent le moins l'écofiscalité. En effet, en ce qui concerne le poids des recettes de taxes liées à l'environnement, le Québec (1,2 %) se retrouve au 34^e rang sur 37 lorsqu'on l'insère parmi les pays de l'OCDE. Le niveau de ces prélèvements demeure faible relativement à ce qui est observé en moyenne parmi les pays de l'OCDE (2,2 %) et plus particulièrement au sein des pays européens³. Il y a donc là un puissant instrument à mettre au service de nos objectifs.

À l'instar des efforts en matière de littératie financière, des messages d'éducation et de sensibilisation pourraient être véhiculés par le gouvernement afin d'accroître les connaissances et l'engagement de la population et l'inciter à adopter des comportements empreints de durabilité. Des thèmes tels que la promotion de la sobriété énergétique et de l'achat local permettraient au citoyen de prendre conscience des émissions dont il est responsable.

Il serait également opportun de procéder à une révision de notre fiscalité sous l'angle de la lutte aux changements climatiques afin d'éviter que des mesures fiscales actuellement en place aient pour effet d'inciter à de mauvais comportements environnementaux. Ce « test climatique » devrait évidemment s'appliquer à toute nouvelle mesure fiscale.

Enfin, il est grand temps d'assujettir l'aide financière aux entreprises et les appels d'offres publics à des normes d'écoconditionnalité plus exigeantes. Le soutien de l'État et la possibilité de contracter avec lui sont des privilèges. Aussi, le gouvernement ne devrait pas se priver de ce formidable levier pour inciter les entreprises à adopter les plus hauts standards en matière de développement durable et de réduction des GES.

¹ Le recours à l'écofiscalité – Principes d'application, Gouvernement du Québec, 2017, 58 p.

² Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs. Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028. Québec, 2022, 95 p.

³ Collectif sous la direction de Tommy Gagné-Dubé, *Bilan de la fiscalité au Québec – Édition 2022* (2022), Cahier de recherche 2022-01, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 128 p.

Recommandations

- **Mettre en place des mesures d'écofiscalité audacieuses.**
- **Véhiculer des messages d'éducation et de sensibilisation afin d'inciter la population à adopter des comportements empreints de durabilité.**
- **Revoir la fiscalité québécoise sous l'angle de la lutte aux changements climatiques.**
- **Instaurer un « test climatique » pour toute nouvelle mesure fiscale.**
- **Assujettir l'aide financière aux entreprises et les appels d'offres publics à des normes d'écoconditionnalité plus exigeantes.**

3. Payer et recevoir sa juste part

Bien que des efforts et des progrès importants aient été faits ces dernières années, l'économie souterraine continue de coûter cher aux Québécois.

En effet, dans le budget de l'an dernier, le ministère des Finances estimait la valeur de l'économie souterraine au Québec en 2019 à 16,8 milliards \$. Les pertes fiscales qui en découlent sont quant à elles estimées à 2,8 milliards \$. Il s'agit d'une somme importante dont nous sommes collectivement privés.

Il importe donc d'intensifier les efforts de communication afin de responsabiliser les citoyens quant aux conséquences de l'économie souterraine et du travail au noir sur nos services publics et notre fardeau fiscal.

En matière de recouvrement de sommes dues, chaque dollar investi permet de récupérer plus de six dollars. De ce fait, l'Ordre des CPA considère qu'il y a lieu d'accentuer les efforts déployés par Revenu Québec dans la lutte contre l'économie souterraine et le travail au noir, notamment en augmentant les ressources humaines et financières qui y sont consacrées. De plus, tout en maintenant la pression sur les secteurs d'activité à haut risque de sous-déclaration déjà ciblés, comme celui de la construction, le temps est venu d'étendre la surveillance à d'autres secteurs d'activité au potentiel de non-conformité élevé, par exemple les soins personnels, les activités physiques, de bien-être et de croissance personnelle et plus généralement, les travailleurs autonomes.

Concernant ces derniers, il y aurait lieu de revoir, comme le propose d'ailleurs Travailleurs Autonomes Québec (TAQ)⁴, la règle qui les dispense de l'obligation de facturer la TPS/TVQ à leurs clients lorsque les revenus provenant de leurs activités professionnelles sont inférieurs à 30 000 \$. Selon cette association, ce plancher arbitraire incite à la sous-déclaration des revenus, particulièrement lorsqu'on s'y approche.

Enfin, il va de soi que le gouvernement doit poursuivre ses efforts afin de lutter contre l'évitement fiscal abusif et l'évasion fiscale. L'ampleur du phénomène de même que la sophistication de plus en plus grande des schémas utilisés commandent une action déterminée de l'État à laquelle l'Ordre des CPA souscrit pleinement.

Les enjeux abordés précédemment interpellent fortement la notion d'équité fiscale. Dans cette même veine, alors que l'inflation atteint des niveaux élevés, l'Ordre est favorable à l'instauration d'une indexation semestrielle des prestations gouvernementales afin qu'elles reflètent mieux et plus rapidement l'évolution de l'inflation lorsque celle-ci dépasse la cible supérieure de la Banque du Canada, soit 3 %.

⁴ [Travail au noir: un monstre de 16,8 milliards de dollars aux nombreux tentacules](#), Journal de Montréal, 20 août 2022

Aussi, si un taux d'inflation élevé devait perdurer, l'Ordre est d'avis que le soutien gouvernemental qui serait alors nécessaire devrait être ciblé et passer prioritairement par le crédit d'impôt pour solidarité et l'allocation-logement, deux mesures destinées aux familles à faible et moyen revenu et qui sont basées sur le revenu familial.

En terminant, il est impossible d'évoquer la notion d'équité fiscale sans soulever la nécessité de corriger certaines dispositions fiscales incohérentes ou inéquitables.

Par exemple, les contribuables peuvent demander un crédit d'impôt équivalent à 10 % du montant des cotisations syndicales, professionnelles ou autres qu'ils ont versé, généralement parce qu'ils y sont tenus soit en vertu d'une accréditation syndicale ou parce qu'ils doivent détenir un permis pour exercer leur activité professionnelle.

D'une part, le revenu de travail associé à cette dépense professionnelle est imposé à un taux variant de 15 % à 25,75 %, et d'autre part, la très grande majorité des dépenses encourues par les entreprises pour gagner un revenu sont déductibles de leur revenu d'entreprise. Il serait dans l'ordre des choses que toutes les dépenses liées à l'emploi reçoivent le même traitement.

Recommandations

- **Intensifier les efforts de communication afin de responsabiliser les citoyens quant aux conséquences de l'économie souterraine et du travail au noir.**
- **Augmenter les ressources humaines et financières consacrées par Revenu Québec à la lutte contre l'économie souterraine et le travail au noir.**
- **Étendre la lutte contre l'économie souterraine et le travail au noir à d'autres secteurs d'activité au potentiel de sous-déclaration élevé.**
- **Revoir la règle qui dispense les travailleurs autonomes de l'obligation de facturer la TPS/TVQ à leurs clients lorsque les revenus provenant de leurs activités professionnelles sont inférieurs à 30 000 \$.**
- **Poursuivre les efforts afin de lutter contre l'évitement fiscal abusif et l'évasion fiscale.**
- **Instaurer une indexation semestrielle des prestations gouvernementales lorsque l'inflation dépasse 3 %.**
- **Prioriser le crédit d'impôt pour solidarité et l'allocation-logement comme futures mesures de soutien gouvernemental dans un contexte éventuel d'inflation élevée persistante.**
- **Corriger certaines dispositions fiscales incohérentes ou inéquitables, notamment le crédit d'impôt pour cotisations syndicales, professionnelles ou autres.**

Efficacité

1. Combattre la rareté de main-d'œuvre

Chaque jour au Québec, des entreprises peinent à combler leurs quarts de travail, reportent des projets d'expansion ou le développement de nouveaux produits, refusent des contrats et réduisent leurs heures d'ouverture. La rareté de main-d'œuvre s'accroît et touche maintenant de nombreux secteurs de l'économie de même que des régions entières, en plus de menacer nos services publics, particulièrement en santé, en éducation, en services de garde et en justice.

Le gouvernement a mis en place plusieurs mesures afin d'encourager les inscriptions et la diplomation dans les formations liées aux secteurs névralgiques. Il ne doit pas hésiter à en faire plus si nécessaire et à faire évoluer ces mesures en fonction des résultats obtenus et des nouveaux besoins qui émergent.

Néanmoins, il est impératif de favoriser une plus grande rétention des travailleurs d'expérience sur le marché du travail. En effet, en plus de l'important bassin de main-d'œuvre qu'ils constituent, leur expérience et l'expertise développée au fil des ans sont précieuses pour les organisations et essentielles au transfert de connaissances intergénérationnel.

Pour y arriver, le gouvernement devra conjuguer plusieurs approches, mêlant incitatifs fiscaux, valorisation des travailleurs d'expérience et appui à des mesures de conciliation et d'adaptation travail-vie personnelle, notamment celles de nature à faciliter le travail à temps partiel.

En matière fiscale, plusieurs mesures sont déjà en place afin d'inciter les travailleurs d'expérience à rester plus longtemps sur le marché du travail. D'autres pourraient s'avérer nécessaires. À cet égard, l'Ordre salue l'intention annoncée récemment par le gouvernement de rendre facultatives les cotisations au Régime de rentes du Québec pour les travailleurs de 65 ans et plus. Aussi, la consultation publique sur le Régime de rentes du Québec, qui se tiendra au début de 2023, permettra peut-être de dégager de nouvelles pistes de solution en matière de prolongement de carrière.

Une autre mesure incitative, qui corrigerait en même temps une iniquité fiscale, serait de permettre aux travailleurs de bénéficier du crédit d'impôt relatif à un fonds de travailleurs jusqu'à l'âge de 71 ans, comme c'est le cas pour tous les autres véhicules financiers admissibles au REER.

Cela dit, l'efficacité de l'ensemble des mesures fiscales mises en place devrait être évaluée soigneusement et régulièrement afin de s'assurer que les différents incitatifs gouvernementaux ont un réel impact sur la décision de prolonger sa carrière.

Également, en ce qui a trait à la valorisation des travailleurs d'expérience et aux mesures de conciliation et d'adaptation travail-vie personnelle, l'État doit jouer un rôle de sensibilisation et d'accompagnement auprès des petites et moyennes entreprises notamment, afin de les encourager et de les aider à mettre en place ce type de politiques.

Mais tout cela ne sera pas suffisant. En effet, l'Ordre soutient que l'immigration demeure un moyen incontournable de contrer la rareté de main-d'œuvre et qu'elle doit faire partie de la solution.

Aussi, il nous apparaît essentiel d'accélérer et de simplifier les processus d'immigration tout en intensifiant les mesures d'intégration et de soutien afin de permettre au Québec d'atteindre ses cibles d'immigration, en adéquation avec ses besoins de main-d'œuvre et la nécessité de préserver le français comme langue commune.

De plus, chaque année, des milliers d'étudiants étrangers choisissent nos cégeps et universités francophones pour poursuivre leurs études supérieures. Amener ces étudiants à faire le choix de s'établir de façon permanente au Québec une fois leur diplôme obtenu devrait être une priorité absolue pour le gouvernement.

Enfin, l'objectif d'un taux de participation optimal au marché du travail ne pourra être atteint sans une offre de logement adéquate qui permet de répondre aux besoins des nouveaux arrivants, notamment en régions, et la possibilité d'obtenir en temps opportun une place en CPE partout sur le territoire. Le gouvernement doit accélérer ces chantiers.

Recommandations

- **Rendre facultatives les cotisations au Régime de rentes du Québec pour les travailleurs de 65 ans et plus.**
- **Permettre aux travailleurs de bénéficier du crédit d'impôt relatif à un fonds de travailleurs jusqu'à l'âge de 71 ans.**
- **Évaluer soigneusement et régulièrement l'efficacité de l'ensemble des mesures fiscales afin qu'elles aient un réel impact sur la décision de prolonger sa carrière.**
- **Sensibiliser et accompagner les petites et moyennes entreprises notamment, afin de les encourager et de les aider à mettre en place des mesures de conciliation et d'adaptation travail-vie personnelle.**
- **Accélérer et simplifier les processus d'immigration.**
- **Amener les étudiants étrangers francophones, une fois leur diplôme obtenu, à faire le choix de s'établir de façon permanente au Québec.**
- **Structurer une offre de logement qui permet de répondre aux besoins et offrir la possibilité d'obtenir en temps opportun une place en CPE.**

2. Accroître l'efficacité des mesures fiscales et des programmes

Le gouvernement a mis en place de nombreuses mesures fiscales de même que des programmes pour soutenir certaines activités économiques. Or, l'efficacité et la pertinence de ces mesures ne sont pas systématiquement réévaluées dans le temps, particulièrement en fonction de l'objectif poursuivi au moment de leur instauration de même que de l'évolution des besoins et de l'environnement économique des activités ciblées.

Il importe de réévaluer systématiquement et périodiquement la pertinence, la cohérence et l'efficacité des mesures fiscales existantes de telle sorte que chaque dollar dépensé contribue efficacement à la croissance économique du Québec.

Le gouvernement fédéral s'est doté d'un processus de révision robuste à travers lequel chaque ministère et organisme doit se soumettre périodiquement afin de justifier ses programmes, mesures fiscales et dépenses. Les objectifs de ce processus de même que les résultats obtenus sont publics.

Cette culture d'évaluation commence à s'implanter au gouvernement du Québec. Toutefois, des progrès supplémentaires significatifs doivent encore être faits.

Ainsi, il est prévu que chaque ministère déploie un plan triennal de révision de ses programmes pour s'assurer de leur efficacité. Or, ces plans sont pour la plupart introuvables. Aussi, une certaine confusion existe entre les objectifs et les résultats obtenus. De plus, les résultats sont consolidés et non ventilés par ministère et organisme. Enfin, aucune reddition de compte publique n'est faite du processus.

Recommandations

- **Réévaluer systématiquement et périodiquement la pertinence, la cohérence et l'efficacité des mesures fiscales et des programmes.**
- **Déposer systématiquement sur les sites Web des ministères et du Conseil du trésor les plans triennaux de révision des programmes.**
- **Rendre compte publiquement et de manière détaillée des résultats obtenus.**

