

Budget 2021-2022

Avis du Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois au ministre des Finances du Québec

Remarques préliminaires

L'Association des économistes québécois (ASDEQ) est une association professionnelle à but non lucratif fondée il y a plus de 45 ans. Par ses activités et son congrès annuel, l'Association contribue à la formation continue de ses membres et à la diffusion du savoir économique auprès du public. L'Association se donne aussi comme objectif d'intervenir de façon non partisane sur les enjeux économiques qui confrontent la société québécoise. C'est dans le cadre de cette mission que l'Association dépose le présent avis en vue de la préparation du budget 2021-2022.

Cet avis a été préparé par le Comité des politiques publiques (CPP) de l'Association. Le comité est constitué d'une quinzaine d'économistes ayant des compétences et des cheminements de carrière variés touchant divers domaines d'expertise dans les milieux universitaires, privés et gouvernementaux.

Rétablir l'équilibre des finances publiques après la lutte contre la pandémie

À la fin de 2019, le Québec vivait une situation de plein emploi et le gouvernement dégageait des surplus budgétaires qui lui donnaient la marge de manœuvre nécessaire pour lancer de nouvelles initiatives. La pandémie de la COVID-19 a radicalement changé cet environnement économique favorable. Comme le FMI l'a suggéré, le comité des politiques publiques de l'ASDEQ appuie les mesures fortes prises par le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral pour lutter contre la pandémie et soutenir l'économie. Mais, même si l'arrivée des vaccins contre la COVID-19 peut laisser présager un certain retour à la normale pour 2022, la pandémie est loin d'être terminée et elle continue d'influencer le cours de l'économie et des finances publiques. Le respect des consignes de santé publique par tous demeure non seulement essentiel pour juguler la crise sanitaire, mais c'est aussi la clé d'une reprise durable de l'économie et de l'amélioration des finances publiques.

La crise de la COVID-19 a tragiquement mis en évidence des lacunes dans les services de santé, notamment dans les établissements de soins de longue durée comme les CHSLD et les résidences pour aînés (RPA). Elle a aussi accéléré l'adoption de nouvelles pratiques que ce soit pour le télétravail ou le commerce. Ce faisant, elle a mis en lumière les retards du Québec dans

la numérisation des entreprises et du secteur public ainsi que dans l'accès à l'internet à haute vitesse à l'extérieur des grands centres urbains.

Au sortir de la pandémie, le Québec sera donc moins riche, plus endetté et devra assumer de façon récurrente des dépenses en santé plus élevées que ce qui était prévu à la fin de 2019. Évidemment, ceci est aussi vrai pour les autres provinces canadiennes et la plupart des pays. Les finances du gouvernement fédéral qui aura supporté le gros de l'effort financier pour soutenir les revenus des individus et des entreprises durant la pandémie sortiront aussi très affaiblies de la crise. Dans ce contexte, il semble donc improbable qu'Ottawa augmente de manière permanente et significative ses transferts à court terme ou libère suffisamment d'espace fiscal pour solutionner les impasses budgétaires du Québec et des autres provinces. Il faudra donc réapprendre à composer avec des choix budgétaires difficiles et à identifier un nombre limité de priorités.

C'est dans ce contexte exceptionnel que le CPP de l'Association soumet au ministre des Finances du Québec ses recommandations pour le Budget 2021-22.

Recommandations du CPP de l'ASDEQ pour le budget 2021-2022

Le CPP estime que, malgré la pandémie, une économie forte et des finances publiques saines demeurent des conditions essentielles à la capacité de l'État québécois de livrer les services promis à la population. C'est la ligne directrice autour de laquelle s'articulent les cinq thèmes présentés pour le budget 2021-22:

- 1) Rétablir les finances publiques en modernisant les lois du cadre budgétaire;
- 2) Augmenter le taux de croissance de la productivité: formation de la main-d'œuvre et numérisation;
- 3) Éviter que les nouveaux projets d'infrastructure se fassent au détriment de l'entretien des actifs existants;
- 4) Améliorer la productivité et l'efficacité dans l'appareil gouvernemental;
- 5) Réformer la fiscalité pour atteindre les objectifs économiques et climatiques.

Au cours des dernières années, le CPP a toujours présenté au Ministre un avis lors des consultations prébudgétaires. Plusieurs thèmes présentés dans les avis précédents demeurent très importants. Par exemple, le CPP a toujours milité pour que l'éducation soit une priorité dans les allocations budgétaires, car l'éducation est un facteur clé dans l'équation pour augmenter la richesse du Québec. Il en est de même des mesures pour favoriser l'augmentation de la productivité, pour soutenir la numérisation et l'internationalisation des entreprises. La neutralité et l'efficacité du régime fiscal sont deux autres éléments sur lesquels le CPP a toujours insisté en préconisant une révision des nombreux crédits d'impôt et déductions fiscales. Sans reprendre les argumentaires des années précédentes, le CPP est toujours prêt à défendre ces thèmes et ils s'inscrivent en toile de fonds du présent document.

1. Rétablir les finances publiques en modernisant les lois du cadre budgétaire

Le rétablissement des finances publiques est une source d'inquiétude pour la population qui se doute bien, qu'un jour ou l'autre, il faudra rembourser les centaines de milliards de dollars injectés dans l'économie par l'ensemble de nos administrations publiques. Évidemment, cela ne sera possible que si l'économie opère à sa pleine capacité et on ne pourra y arriver tant que la lutte contre la pandémie ne sera pas gagnée. Il faut donc, d'abord et avant tout, apprendre à vivre avec la COVID-19 et changer nos façons de faire pour réussir à retrouver notre niveau d'activité économique d'avant la pandémie le plus rapidement possible. Le défi se retrouve davantage dans notre capacité à s'adapter à la nouvelle réalité plutôt que de la nier.

La fermeture de 40 % de l'économie pendant 8 semaines a contribué à faire chuter le PIB réel du Québec de 14,3 % entre le sommet du 4^e trimestre de 2019 et le 2^e trimestre de 2020¹. Le gouvernement du Canada et du Québec ont toutefois mis sur pied plusieurs programmes d'aide pour soutenir le revenu des ménages et des entreprises. Ils ont également considérablement accru les dépenses en santé et dans plusieurs services directs à la population. Ces dépenses supplémentaires, ainsi que la réouverture de l'économie, ont contribué à relever le PIB réel du Québec au 3^e trimestre de 2020 à 96,5 % du niveau du 4^e trimestre de 2019². Toutefois, cette remontée du PIB sera de nouveau freinée par les nouvelles restrictions mises en place à la fin 2020 et au début de janvier 2021. Les défis pour le gouvernement seront donc encore très nombreux au cours de l'exercice 2021-2022.

Les effets de la pandémie sur les revenus et les dépenses du gouvernement touchent durement les finances publiques du Québec. Dans son plus récent *Point sur la situation économique et financière du Québec*³ déposé le 12 novembre dernier, le ministère des Finances du Québec (MFQ) fait état de déficits de 15 G\$ pour l'année 2020-2021, 8,25 G\$ pour 2021-2022 et de 7 G\$ pour 2022-2023⁴. Le MFQ mentionne aussi que le déficit structurel serait de l'ordre de 5,5 G\$ à 7 G\$ au sortir de la pandémie et indique que l'équilibre budgétaire - après versement au Fonds des générations (FDG) - devrait être de nouveau atteint dès 2025-2026, notamment grâce à une croissance du PIB réel de l'ordre de 2,5 % par année et à une augmentation importante des transferts fédéraux en santé.

Comme ces deux conditions pour redresser les finances publiques demeurent plutôt incertaines, il est difficile de croire que la réponse gouvernementale à la crise actuelle pourra se limiter à cela, surtout que le gouvernement a indiqué qu'il n'a pas l'intention d'accroître le fardeau fiscal ou de réduire les services à la population. Aussi, la réponse du gouvernement devra respecter les paramètres qui définissent le cadre budgétaire actuel du Québec qui repose essentiellement sur deux lois : *La Loi sur l'équilibre budgétaire* (Loi-ÉB) et *La Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (Loi-Dette).

¹ Institut de la statistique du Québec, *Comptes économiques du Québec – 3^e trimestre 2020*, Gouvernement du Québec, décembre 2020.

² Institut de la statistique du Québec, *op. cit.*

³ Ministère des Finances du Québec, *Le point sur la situation économique et financière du Québec – Automne 2020*, Gouvernement du Québec, novembre 2020.

⁴ Après les versements au Fonds des générations, mais avant la tenue en compte de la réserve de stabilisation.

Le problème est que le contexte actuel exceptionnel fait en sorte que l'application de ces deux lois impose un cadre très sévère de retour à l'équilibre des finances publiques. Le gouvernement pourrait donc se retrouver dans l'obligation de poser des gestes qui pourraient ralentir un retour rapide de la prospérité économique du Québec. En revanche, malgré la puissance du choc économique sur les finances publiques, le CPP croit qu'il serait inacceptable de sacrifier la discipline budgétaire imposée par les lois en place. Ces lois ont été adoptées afin d'éviter de répéter les erreurs du passé et de revivre les difficiles périodes de redressement des finances publiques qui ont suivi.

L'objectif ultime recherché par le cadre budgétaire du Québec est essentiellement de **maintenir un contrôle sur le poids de la dette dans l'économie**. Maîtriser le poids de la dette doit demeurer une priorité afin de s'assurer qu'une part raisonnable des revenus de l'État soit accaparée par le service de la dette et pour ne pas compromettre la capacité du gouvernement à affronter d'autres défis majeurs comme le vieillissement de la population, la lutte aux changements climatiques, le maintien d'un filet social adéquat ou la résilience de la main-d'œuvre face aux perturbations technologiques. Il est donc primordial de se donner une cible précise d'endettement. Une fois la cible fixée et atteinte, il serait alors acceptable d'accroître l'endettement en période de crise, mais il faudrait également pouvoir la réduire en période de croissance économique pour la ramener sur la cible.

À plus court terme, prolonger le chemin du retour à l'équilibre budgétaire semble inévitable pour éviter des chocs trop drastiques sur l'économie et les services rendus à la population. L'approche privilégiée est donc d'ajuster la Loi-ÉB afin qu'elle prenne en considération l'ampleur du choc économique afin d'éviter les effets négatifs d'un plan de redressement trop hâtif ou sévère qui ralentirait la progression de l'économie. Par contre, plus loin l'équilibre est reporté dans le futur, moins la position du Québec sera solide à l'aube de la prochaine crise.

Les assouplissements proposés permettraient d'éviter de jeter le bébé avec l'eau du bain et de conserver l'essentiel des outils budgétaires qui ont fait leurs preuves en structurant la gestion économique, financière et politique de la dette publique au Québec depuis près de 25 ans. Le CPP propose donc une modernisation des paramètres existants dans la Loi-ÉB qui, fondamentalement, subirait peu de changement dans son essence, mais qui ajouterait de la souplesse pour faire face à de nouvelles situations exceptionnelles dans le futur. Par exemple, l'ampleur du choc sur l'économie pourrait devenir un paramètre pour déterminer la période de retour à l'équilibre. Une baisse du PIB réel de plus de 5 % sur une année pourrait donc exiger un retour à l'équilibre sur une période de six ou sept ans plutôt que sur cinq ans.

Depuis 2006, la dynamique introduite par la Loi-Dette a permis d'abaisser le fardeau de la dette publique au Québec, notamment par la création du Fonds des générations (FDG). Personne ne peut vraiment contester le succès obtenu par cet outil au cours des dernières années pour réduire le poids de la dette au Québec. Par ailleurs, si le gouvernement doit s'endetter pour réaliser des versements au FDG, ce qui risque d'être le cas au cours des prochaines années, on déroge de l'objectif ultime. Le FDG devient plutôt un instrument financier qui utilise l'effet de levier pour générer davantage de revenus de placement, ce qui comporte des risques importants supportés par les contribuables. Cet élément vient d'ailleurs renforcer l'idée que les sommes détenues dans le FDG ne doivent pas atteindre un niveau trop élevé, compte tenu notamment du risque financier qui pourrait s'y rattacher.

Le CPP croit à l'importance de préserver les sommes déjà accumulées dans le FDG et de ne pas les détourner à d'autres fins que la réduction de la dette. Cela pourrait ébranler la confiance des investisseurs et des agences de notation quant à la crédibilité de la stratégie budgétaire du Québec. Toutefois, il pourrait être envisageable de réduire temporairement les sommes dédiées au FDG (comme par exemple la taxe spécifique sur les boissons alcooliques). La réduction, voire la suspension, d'une partie des versements dédiés au FDG pour les prochaines années permettrait de donner plus de marge de manœuvre au gouvernement pour initier, entre autres, la relance de l'économie ou absorber des dépenses ponctuelles liées à la pandémie. Dans le dernier *Point sur la situation économique et financière* du ministère des Finances du Québec⁵, il est prévu que près de 3 G\$ seront versés au FDG en moyenne par année d'ici 2022-2023. À terme, ce sont presque 9 G\$ qui pourraient être récupérés pour faire face aux obligations à court terme.

Le CPP croit fermement que l'ampleur des défis que le Québec devra affronter dans le futur, notamment à cause du vieillissement de la population, justifie de maintenir le FDG. Des ajustements comme l'établissement d'un plafond aux sommes accumulées dans le FDG ou un allègement temporaire partiel ou complet des versements annuels dédiés au FDG jusqu'à ce que l'économie soit revenue à son potentiel sont des solutions acceptables.

Le CPP de l'Association recommande donc au gouvernement de :

- **Conserver une cible d'endettement et maintenir le contrôle du poids de la dette une fois atteinte;**
- **Prolonger la période de retour à l'équilibre d'un ou deux ans, si nécessaire, pour éviter un redressement des finances publiques trop hâtif qui ralentirait le retour de l'économie à sa pleine capacité;**
- **Revoir ou indexer certains paramètres de la Loi sur l'équilibre budgétaire pour tenir compte des crises exceptionnelles comme les pandémies ou autres;**
- **Procéder à un allègement temporaire (partiel ou complet) des versements annuels dédiés au Fonds des générations jusqu'à ce que l'économie soit de retour à sa pleine capacité et établir un plafond des sommes accumulées pour limiter les risques financiers et politiques**

2. Augmenter le taux de croissance de la productivité : formation de la main-d'œuvre et numérisation

L'économie du Québec est ouverte et diversifiée. Elle a aussi parmi ses atouts une main-d'œuvre qualifiée et créative. N'empêche que le Québec doit faire face à d'importants défis, dont une population vieillissante, un retard de productivité et un fardeau fiscal élevé. Pour augmenter la richesse, le gouvernement entend privilégier les investissements en éducation, l'augmentation de la participation au travail et les investissements des entreprises pour y arriver. Le CPP croit aussi que ces avenues sont celles qu'il faudra suivre pour y arriver.

La pandémie actuelle a bouleversé le marché du travail au Québec, mais de manière inégale. D'ailleurs, les secteurs d'activités les plus durement touchés par la pandémie sont plutôt atypiques. Les secteurs comme l'hébergement, la restauration, les arts, les transports publics et

⁵ Ministère des Finances du Québec, *op. cit.*

Le secteur aéronautique sont parmi ceux qui ont le plus souffert des restrictions imposées sur la mobilité et la proximité pour éviter la propagation du virus. De nombreuses entreprises opérant dans ces secteurs risquent de subir des dommages permanents qui pourraient se traduire par des faillites et des fermetures. À l'inverse, d'autres secteurs se sont remis rapidement de la situation pour retrouver leur niveau d'activité d'avant la pandémie. Certaines entreprises connaissent même une croissance fulgurante et peinent à trouver les employés supplémentaires dont elles ont besoin.

Ces bouleversements sur le marché du travail sont une occasion à saisir pour accélérer la transformation de l'économie. La situation de plein emploi d'avant la pandémie avait accentué les pénuries de main-d'œuvre dans plusieurs secteurs. Comme le phénomène des pénuries de main-d'œuvre découle largement de l'évolution démographique, il referra probablement surface avec une intensité renouvelée une fois la reprise bien enclenchée, mais pas également dans tous les secteurs d'activités. Il y a donc toujours un besoin urgent d'améliorer l'adéquation entre la formation et les besoins de main-d'œuvre. Il faut agir vite pour permettre à une main-d'œuvre rendue disponible par les effets négatifs de la pandémie d'être redéployée dans des secteurs qui ont et vont continuer d'avoir des besoins de main-d'œuvre supplémentaires.

La dynamique du marché du travail est complexe. Le CPP croit qu'il faut refaire une grande réflexion nationale sur le développement de la main-d'œuvre mettant à contribution tous les intervenants, incluant le monde de l'éducation, les entreprises et les syndicats, et ce afin d'identifier les ajustements nécessaires aux politiques et programmes actuels, incluant notamment les programmes de formation, les politiques d'immigration et la fiscalité. Dans le contexte d'une population vieillissante, l'accroissement de la richesse repose en grande partie sur la productivité. Il faut donc saisir le rôle important d'un marché du travail efficient dans l'amélioration de la productivité de notre société.

La pandémie nous force aussi à accélérer la transformation de notre économie. La technologie doit se situer au centre de nos efforts que ce soit par la numérisation des processus dans nos entreprises et nos administrations publiques, ou par l'automatisation et la robotisation de la production. Les gagnants de demain à l'échelle mondiale seront ceux qui se seront dotés d'infrastructures numériques modernes et accessibles à tous. Même si la situation semble s'améliorer, il demeure inacceptable qu'il y ait au Québec des « chicanes de poteaux » pour installer des infrastructures numériques. La situation doit changer rapidement, notamment pour ne pas reproduire la même lenteur avec l'implantation de la 5G (réseau avec technologie mobile de cinquième génération).

Le gouvernement devra agir en leader pour favoriser la formation et le développement de la main-d'œuvre et l'augmentation rapide de la productivité. C'est dans ce contexte que le CPP de l'Association recommande au gouvernement de :

- **Mettre rapidement sur pied des programmes d'aide au développement de la main-d'œuvre et des compétences, notamment pour les employés des secteurs les plus touchés par la pandémie (hébergement, restauration, arts, transports publics, aéronautique, etc...);**
- **Établir un plan intégré de développement de la main-d'œuvre en partenariat avec, entre autres, le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de l'Immigration, Francisation et Intégration et d'autre organismes impliqués dans ce domaine comme la Commission des partenaires du marché du travail;**

- **Voir à utiliser les sommes disponibles dans le Fonds de développement de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre pour accélérer la transition de la main-d'œuvre vers des secteurs en pénurie.**

3. Éviter que les nouveaux projets d'infrastructure se fassent au détriment de l'entretien des actifs existants

La crise de la COVID-19 a remis en lumière des enjeux qui persistent depuis plusieurs années en ce qui a trait aux infrastructures. La désuétude des systèmes de ventilation et l'absence de climatisation dans les CHSLD et les écoles étaient déjà connues. Les longs délais entre la décision d'investissement et la réalisation des travaux ne sont pas nouveaux non plus. Ce sont des problèmes de long terme dont les solutions nécessitent une analyse approfondie et une exécution cohérente sur plusieurs années.

Un parc d'infrastructures publiques en bon état est tout autant essentiel à la compétitivité de l'économie du Québec qu'à la capacité des grands réseaux publics de livrer des services de qualité. En 2020, ces infrastructures incluent non seulement les réseaux de transport routier et collectif, les écoles et les installations de santé mais aussi les équipements informatiques et l'accès à l'internet à haute vitesse. Les développements en 2020 confirment les appréhensions soulevées dans notre avis de l'an dernier concernant le risque de dégradation continue des infrastructures au Québec. La population fait régulièrement l'expérience de routes en mauvais état ou d'installations désuètes dans les édifices publics, mais il lui est difficile d'appréhender l'ampleur globale du problème.

Selon le Plan québécois des infrastructures 2020-2030 du gouvernement du Québec⁶, le déficit de maintien d'actifs (DMA), qui représente la valeur des travaux requis pour établir l'état physique d'une infrastructure à un niveau au moins satisfaisant (C sur une échelle de A à E), se chiffre à 28,2 G\$ pour 2020-2021. Ce DMA est en augmentation constante depuis plusieurs années, traduisant le fait que le volume de travaux d'entretien réalisé est chroniquement inférieur à la dégradation observée des infrastructures. Rien ne permet de croire que la situation se soit renversée en 2020. Le niveau des investissements annuels réalisés pour l'entretien et la rénovation du parc existant doit donc être relevé pour éviter que le DMA ne continue d'augmenter dans les prochaines années.

Par ailleurs, le contexte actuel de bas taux d'intérêt est propice à l'utilisation des dépenses d'infrastructure comme instrument de relance de l'économie du Québec. Les prévisions du *Point*⁷ de novembre montrent que le service de la dette en proportion des revenus autonomes de l'État québécois n'a jamais été aussi bas en 20 ans, soit 8,4 % en 2019-2020 contre 17,2 % en 1999-2000. De plus, malgré la crise actuelle et les dépenses supplémentaires qui en découlent, le MFQ prévoit que le service de la dette va atteindre 9,4 % des revenus autonomes en 2022-2023.

Dans le but de faciliter la relance économique, le gouvernement a décidé d'agir pour réduire les longs délais entre la décision d'investir et la réalisation des projets d'infrastructure. Il a ainsi fait

⁶ Secrétariat du Conseil du trésor, *Plan québécois des infrastructures 2020-2030*, Gouvernement du Québec, mars 2020.

⁷ Ministère des Finances du Québec, *op.cit.*

adopter en décembre 2020 le projet de loi 66 qui exempte une liste de projets des processus réguliers d'expropriation et d'examen environnemental pour accélérer les travaux. Il s'agit ici aussi de modifications temporaires aux règles applicables seulement aux projets identifiés dans le projet de loi, alors que le problème des longs délais est systémique. Le gouvernement devrait donc procéder à un examen systématique des causes des délais dans les projets d'infrastructure et proposer les ajustements législatifs et administratifs permanents requis pour les réduire tout en maintenant des normes environnementales fortes et des processus d'approvisionnement intègres.

La liste des projets inclus au projet de loi 66 semble cependant favoriser les nouvelles constructions (maisons des aînés, nouvelles écoles, etc.) par rapport à l'entretien des actifs existants. Compte tenu de l'important déficit d'entretien des infrastructures du Québec, il apparaît que les dépenses requises pour remettre à niveau les infrastructures existantes doivent avoir **priorité** sur la construction de nouvelles infrastructures. C'est pourquoi le CPP réitère sa recommandation de l'an dernier à l'effet que le gouvernement établisse un échéancier précis de résorption du DMA. Il s'ensuit aussi qu'il faut échelonner le calendrier de réalisation des projets pour de nouvelles infrastructures afin d'éviter que leur construction ne vienne empêcher la réalisation des travaux nécessaires pour arrêter la détérioration du parc existant.

Les ajouts au parc d'infrastructures ne sont pas non plus sans risques financiers, notamment en raison de la grande incertitude des prédictions sur la direction des taux d'intérêt à long terme. L'investissement dans de nouvelles infrastructures pourrait comporter un coût de renonciation élevé. Il est primordial que des données probantes et des analyses coûts-bénéfices justifient pleinement les décisions d'ajouter de nouvelles infrastructures au parc existant. Il faut aussi s'assurer de tenir compte des risques et des opportunités associés aux progrès technologiques. Dans le secteur du transport, de nouvelles approches ou technologies plus « légères » comme le travail à la maison, les véhicules sans chauffeurs et les véhicules électriques plus petits pourraient réduire la nécessité et la rentabilité sociale de nouvelles infrastructures lourdes qui coûtent cher (ponts, trains, tramways, etc.). Finalement, des investissements trop massifs en infrastructures pourraient exacerber davantage les pénuries de main-d'œuvre dans l'industrie de la construction et les pressions existantes à la hausse sur les prix.

Le CPP de l'Association recommande donc:

- **Qu'un échéancier précis de résorption du déficit de maintien d'actifs (DMA) soit rendu public afin de prioriser la mise à niveau des infrastructures existantes, ainsi qu'un échelonnement viable des projets pour de nouvelles infrastructures;**
- **Qu'un examen systématique des causes des longs délais dans les projets d'infrastructure soit entrepris pour identifier les changements législatifs et administratifs permanents requis pour permettre une exécution diligente des projets d'infrastructure, tout en respectant des normes environnementales fortes et des processus d'approvisionnement intègres.**

4. Améliorer la productivité et l'efficacité dans l'appareil gouvernemental

Le 21 décembre 2020, le Secrétariat du Conseil du trésor a publié le Tableau de bord de la performance des ministères⁸. Cette initiative doit être applaudie, car elle répond directement aux préoccupations du CPP en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité et de la performance de l'appareil gouvernemental et de la transparence de l'information. La publication de ce Tableau de bord est la suite logique de la révision des plans stratégiques de chacun des ministères et de la reddition de compte qui doit s'ensuivre. C'est ainsi que la population peut maintenant constater et même comparer la performance des ministères.

Les résultats pour 2019-2020 montrent que 19 ministères sur 20 ont revu leur plan stratégique. On constate également que 16 ministères sur 20 ont amélioré leur taux d'atteinte des cibles, ce dernier ayant augmenté de 20 points de pourcentage, passant de 53 % en 2018-2019 à 73 % en 2019-2020. En revanche, il est inquiétant de constater que les ministères de la Santé et Services sociaux et de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, qui représentaient à eux deux près de 75 % des dépenses de programmes pour l'exercice 2019-2020, occupaient respectivement le 20^e et 15^e rang sur les vingt ministères pour l'atteinte de leur cible pour ce même exercice.

C'est aussi à partir de ce Tableau de bord qu'on peut constater que le taux d'atteinte des cibles du ministère de la Santé et des services sociaux a été de 38 % pour l'exercice 2019-2020. C'est davantage que pour l'exercice 2017-2018 (37 %), mais moins qu'en 2018-2019 (42 %). Ce même tableau de bord indique également que selon la cible du délai moyen de prise en charge médicale à l'urgence selon le plan stratégique 2019-2020 était de 145 minutes alors que le résultat a été de 173 minutes. La cible n'a donc pas été atteinte. C'est donc une multitude d'informations pertinentes et facilement accessibles à l'ensemble de la population qui est maintenant publié sur le site du Secrétariat du Conseil du Trésor. C'est un effort très apprécié de transparence de la part du gouvernement.

Les efforts d'amélioration de l'efficacité de l'appareil gouvernemental ne doivent toutefois pas s'arrêter à la publication d'informations à l'égard des indicateurs de performance. Il faut la volonté à la fois de fixer des objectifs clairement mesurables, de faire un suivi régulier de leur atteinte et d'assurer l'imputabilité des responsables à travers le processus. Le CPP comprend cependant qu'il faut une période d'ajustement pour mieux ancrer solidement cette pratique dans la gestion de l'appareil gouvernemental.

Ceci étant dit, l'établissement de ces indicateurs de performance devrait être aussi accompagné d'un examen périodique rigoureux des programmes gouvernementaux pour établir s'ils demeurent pertinents dans le contexte actuel. Dans le cadre des missions des ministères, les programmes gouvernementaux ont été établis en réponse à des besoins identifiés dans le passé. Un processus d'examen rigoureux et transparent permettrait d'évaluer :

- a) si les besoins justifiant les programmes ont évolué;
- b) si ces programmes ont été efficaces pour y répondre;

⁸ Le Tableau de bord de la performance des ministères peut être consulté à l'adresse suivante : <https://performance.gouv.qc.ca/accueil/>

- c) si les méthodes d'intervention, en réponse aux besoins en question, ont changé au fil du temps, en regard des bonnes pratiques reconnues et de l'avancement des connaissances.

Dans le dernier Budget des dépenses, le Conseil du trésor indique que la révision des programmes est une préoccupation majeure. On peut y lire d'ailleurs que les ministères et organismes devront se donner un plan triennal de révision de leurs programmes pour optimiser leur façon de faire. Le CPP approuve cette initiative et il encourage depuis plusieurs années le gouvernement à se doter d'un processus permanent et systématique d'évaluation des programmes. Cette pratique est souhaitable et mérite d'être encouragée, mais il importe aussi qu'elle soit conduite de façon transparente et indépendante avec un échéancier précis et détaillé.

Le CPP propose donc que le gouvernement montre autant de transparence avec le processus d'évaluation de programmes qu'avec la publication du Tableau de bord de la performance des ministères. Le développement d'une expertise spécifique et indépendante destinée à l'évaluation des programmes gouvernementaux est aussi fortement encouragé. Sur ce point particulier, le CPP approuve l'intention du Conseil du trésor de mettre sur pied une chaire en évaluation économique des programmes publics et un programme menant à l'obtention d'un nouveau diplôme d'études supérieures spécialisé en analytique d'affaires et en sciences de données. Ce nouveau programme d'étude sera fait en partenariat avec l'École nationale d'administration publique. L'idée de développer une expertise spécifique et indépendante en évaluation de programmes est d'ailleurs excellente.

Le CPP de l'Association recommande donc :

- **De rendre compte de l'avancement des travaux de la révision des programmes, par mission, dès le prochain budget, en déposant annuellement, entre autres, une liste des programmes qui font, ont fait et feront l'objet d'une évaluation;**
- **De développer des expertises spécifiques et indépendantes destinées à l'évaluation des programmes gouvernementaux.**

5. Réformer la fiscalité pour atteindre les objectifs économiques et climatiques

Dans son avis de l'an dernier, le CPP recommandait au gouvernement de faire une place plus grande à l'écofiscalité dans l'atteinte de ses objectifs face aux changements climatiques. Le gouvernement a rendu public en novembre dernier son plan de lutte aux changements climatiques *Pour une économie verte 2030*, accompagné d'un plan de mise en œuvre détaillé à l'horizon 2026. Le plan inclut des mesures de renforcement de la bourse du carbone, maintient les mesures fiscales alimentant le Fonds d'électrification et de changements climatiques (anciennement le Fonds vert), mais n'inclut aucune nouvelle mesure écofiscale. Le plan maintient aussi, avec certains ajustements, la subvention existante de 8 000 \$ à l'achat de véhicules électriques par les particuliers.

Tel qu'indiqué plus haut, le gouvernement a aussi annoncé qu'il n'envisageait pas de hausses d'impôt ni de nouvelles taxes pour rétablir l'équilibre budgétaire. Le CPP croit d'abord important de rappeler à ce moment-ci la très nette distinction entre le niveau du fardeau fiscal et la structure du régime fiscal. Le CPP est d'avis que des améliorations à la structure du régime fiscal

pourraient, sans augmentation du fardeau fiscal, contribuer à l'atteinte des objectifs économiques et climatiques du Québec.

Cette observation n'est pas nouvelle. Les recommandations de la Commission sur l'examen de la fiscalité québécoise (mars 2015) suggéraient, entre autres, un plus grand recours aux taxes à la consommation et à la tarification en échange d'une réduction du poids de l'impôt sur le revenu pour augmenter l'incitation au travail. La réforme proposée était fiscalement neutre (aucune augmentation du fardeau fiscal global), mais aurait permis une augmentation de la croissance économique à long terme. L'Association avait appuyé les recommandations de la Commission et salué son travail. Une plus grande efficacité de la fiscalité serait bénéfique surtout si elle a comme effet indirect d'augmenter l'offre de travail, un enjeu important dans le contexte des pénuries de main-d'œuvre associées au vieillissement de la population. Il est aussi important de rappeler que la bonification du crédit d'impôt pour la solidarité fournirait un outil efficace pour protéger complètement les ménages à faible revenu des effets négatifs d'une hausse des taxes à la consommation.

Le CPP croit fermement que la crise climatique fournit une opportunité incontournable à saisir par le gouvernement pour restructurer la fiscalité en taxant davantage la consommation des biens les plus polluants et en diminuant l'impôt des particuliers. Le CPP partage ainsi l'analyse de La Commission de l'écofiscalité du Canada et de la Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal à l'effet que les politiques écofiscales corrigent les signaux de prix du marché en vue de favoriser les activités économiques profitables (création d'emplois, investissements et innovation) tout en réduisant les activités nuisibles (émissions de GES, pollution des sols, de l'air et de l'eau). Comme mentionné plus haut, le Québec possède déjà les outils fiscaux pour assurer une protection complète des ménages à faible revenu.

Compte tenu des objectifs ambitieux du Québec en termes de réduction des GES, il est d'ailleurs douteux que la réglementation et les subventions suffiront à elles seules à modifier les comportements rapidement. Pour prendre un exemple concret, près de 442 000 véhicules neufs ont été vendus au Québec en 2019, dont seulement environ 27 000 étaient électriques ou hybrides malgré des subventions pouvant atteindre 13 000 \$ par véhicule, et alors que les camionnettes et les VUS dominaient parmi les véhicules les plus populaires. Il est évident que les choix des acheteurs sont loin d'être tous motivés par des besoins liés à la taille de la famille, à des longs déplacements hors des grands centres urbains ou à l'activité professionnelle.

Réduire de 40 à 50 % la consommation de carburants fossiles au Québec va nécessiter des changements majeurs des comportements et des choix de consommation et l'État québécois va devoir utiliser tous les outils à sa disposition. On est aussi en droit plus simplement de s'interroger sur la logique économique et environnementale d'imposer à 25,75% le revenu d'une personne dès qu'il dépasse 108 000 \$ tout en étant prêt à accorder à cette même personne un rabais de 8 000 \$ à l'achat d'un véhicule électrique d'une valeur de 50 000 \$. Il est aussi difficile d'imaginer que si tous les Québécois avait décidé d'acheter un véhicule électrique en 2019, les contribuables auraient dû absorber une facture globale de 3,6 G\$ en subventions pour l'achat de ces véhicules.

L'Association réitère donc sa recommandation au gouvernement de faire un plus grand usage de l'écofiscalité sans augmenter le fardeau fiscal global. Compte tenu des engagements pris par le gouvernement, le CPP ne s'attend pas à des actions immédiates mais demande plutôt au gouvernement de lancer des analyses qui guideront les décisions futures et qui prépareront la population à changer ses comportements pour limiter leur empreinte environnementale.

Le CPP de l'Association recommande donc de:

- **Développer des scénarios de réforme de la fiscalité québécoise avec comme paramètres la neutralité fiscale, l'amélioration de la performance économique et la protection des ménages à faible revenu et de produire un document public pour discussion.**
- **D'intégrer des mesures d'écofiscalité dans les scénarios envisagés et de préparer la population à changer ses comportements dès maintenant pour limiter leur empreinte environnementale.**

Conclusion

La pandémie laissera des cicatrices sociales et économiques. L'économie du Québec ne retrouvera probablement pas son plein potentiel avant 2023 et peut-être même plus tard, ce qui compliquera le retour à l'équilibre des finances publiques. Le cadre budgétaire du Québec mis en place dans le passé a prouvé son efficacité à encourager une saine gestion des fonds publics et à réduire l'endettement. Toutefois, l'ampleur exceptionnelle de la crise actuelle a fait réaliser que ce même cadre n'était peut-être pas nécessairement adapté pour de tels événements. Les sévères contraintes imposées par le cadre budgétaire actuel risquent de forcer le gouvernement à freiner la reprise économique en augmentant le fardeau fiscal ou en restreignant ses dépenses. Cette situation ne serait pas optimale pour l'économie du Québec qui se doit de faire un virage technologique majeur.

Malgré le contexte, le CPP croit fermement que les lois actuelles (Loi-ÉB et Loi-Dette) encadrant la politique budgétaire du gouvernement doivent être maintenues. Elles ont prouvé leur efficacité. Par ailleurs, elles n'avaient pas été conçues pour faire face à des chocs aussi importants. Le CPP est donc ouvert à offrir une certaine souplesse dans l'application des paramètres des lois actuelles et à procéder à une modernisation de certains paramètres de ces lois. Par exemple, le CPP ne s'opposerait pas à un plan de retour à l'équilibre des finances publiques sur un horizon de six ou sept ans plutôt que cinq comme l'exige la Loi-ÉB. Le respect d'une cible d'endettement demeure toujours essentielle et le CPP croit que le Fonds des générations a encore sa pleine justification comme outil pour assurer l'équité intergénérationnelle et faire face aux défis du vieillissement de la population, des changements climatiques et de la transformation technologique de l'économie.

Même si le CPP est prêt à accorder au gouvernement une certaine souplesse pour retourner à l'équilibre budgétaire, il ne lui retire pas ses responsabilités de mettre en place les conditions favorables à l'accroissement de la productivité, notamment en investissant dans la formation de la main-d'œuvre et la numérisation. Le gouvernement devra s'affirmer comme leader et modèle en ce qui concerne l'amélioration de la productivité de l'économie du Québec, ce qui passera nécessairement par un réel exercice de révision des programmes et par des investissements dans les infrastructures. À ce sujet, il faudra concentrer les efforts à la résorption du déficit de maintien d'actifs et résister à la tentation de se lancer dans de nouvelles infrastructures dont le rendement sociétal ne serait pas à la hauteur des critères de rentabilité économique.

Finalement, le CPP demande au gouvernement de considérer l'utilisation de l'écofiscalité pour l'aider à respecter ses engagements de lutte contre les changements climatiques. Tous les experts semblent unanimes sur le fait que les comportements ne changeront pas si polluer ne

coûte rien. La gratuité amène une surconsommation. Si le principe peut se justifier pour encourager la consommation d'un bien ayant des effets positifs sur la société, comme l'éducation, elle n'a aucun appui pour ce qui est des biens ayant des effets négatifs.

11 janvier 2021