

Budget 2022-2023

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

### L'Association des économistes québécois (ASDEQ) et le comité des politiques publiques (CPP)

L'ASDEQ est une association professionnelle à but non lucratif qui contribue à la formation continue de ses membres et à la diffusion des connaissances économiques auprès du public.

Cet avis a été préparé par le Comité des politiques publiques (CPP) de l'Association. Le comité est constitué d'une douzaine d'économistes ayant des compétences et des cheminements de carrière variés touchant divers domaines d'expertise dans les milieux universitaires, privés et gouvernementaux. Le CPP fait des interventions non partisans sur les enjeux économiques qui confrontent la société québécoise. C'est dans ce cadre que le CPP dépose le présent avis en vue de la préparation du budget 2022-2023.

### Le retour en force de la pandémie

C'est dans un contexte de crise sanitaire qui perdure que le CPP soumet au ministre des Finances du Québec ses recommandations pour le Budget 2022-2023. Depuis la mi-décembre 2021, la pandémie fait un retour en force. Nul besoin d'insister sur le fait que le système de santé a été plus que jamais mis sous pression par l'explosion du nombre d'hospitalisations et le nombre sans précédent de travailleurs de la santé qui se retrouvent confinés par la COVID-19. Ce contexte a forcé le gouvernement à imposer de nouvelles mesures sanitaires restreignant les activités de la population qui auront inévitablement des conséquences négatives sur l'activité économique.

Les nouvelles économiques étaient pourtant très encourageantes en novembre dernier et le Point sur la situation économique et financière du Québec, publié par le ministère des Finances le 25 novembre 2021, en faisait fièrement état. La situation des finances publiques, nettement meilleure que ce qui était anticipé dans le Budget de mars 2021, reflétait une solide amélioration de l'économie. Le PIB réel s'alignait sur une croissance de 6,6 % pour 2021, alors que le Budget de mars 2021 présentait une prévision de 4,2 %. Même si certains secteurs d'activité comme l'hébergement, la restauration, la culture ou encore le commerce subissaient toujours les conséquences de la pandémie, l'emploi total au Québec avait retrouvé en novembre 2021 son sommet d'avant la pandémie, enregistrant un taux de chômage record de 4,5 % (égalant le taux le plus bas jamais atteint depuis 1976). Il était donc permis de croire que l'économie du Québec était retournée sur son sentier de forte croissance d'avant la pandémie.

Ce nouvel épisode pandémique frappe l'ensemble de la planète et amènera son lot de conséquences économiques. Certains secteurs ont déjà dû restreindre de façon marquée leurs niveaux d'activités pour ralentir la propagation du virus, ce qui affectera négativement la production et l'emploi. L'absentéisme pour cause de maladie risque d'accentuer les pénuries constatées sur la disponibilité de la main-d'œuvre. Les perturbations déjà bien présentes dans les chaînes d'approvisionnement pourraient prendre plus de temps à se résorber, avec des conséquences possibles sur l'offre des produits et sur l'inflation.

L'arrivée de l'Omicron a ainsi anéanti l'espoir créé par le succès de la campagne de vaccination que la pandémie était derrière nous. Nous demeurons vulnérables à l'émergence de nouveaux variants, à la diminution de la protection vaccinale au fil des mois qui crée la nécessité des doses de rappel, ainsi qu'à l'impact disproportionné de la minorité de la population non-vaccinée sur le système de santé. Les données montrent notamment que les personnes non-vaccinées sont surreprésentées dans les patients atteints du covid-19 aux soins intensifs. Les experts s'entendent sur le fait qu'une protection vaccinale maintenue efficace pour la plus large portion possible de la population est la condition centrale à la capacité des sociétés de gérer la pandémie.

Les enjeux de disponibilité de la main-d'œuvre et l'inflation resteront dans le paysage pour encore plusieurs mois. L'incertitude relative à la vitesse de réaction de la Banque du Canada en ce qui concerne les taux d'intérêt soulève des inquiétudes, surtout dans un contexte où l'endettement a fortement augmenté. Toutefois, le caractère fortement diversifié de l'économie du Québec et son accès à de l'énergie propre en abondance sont des atouts de taille pour traverser cette autre période de turbulences.

Le fait que la pandémie a eu jusqu'à maintenant des effets moins dévastateurs que prévu sur les finances publiques est clairement une bonne nouvelle. Il reste que le Québec devait déjà faire face à des enjeux importants avant la pandémie et que ces enjeux sont loin d'avoir disparu. Malgré les progrès, l'endettement du Québec demeurait encore plus élevé que la moyenne des provinces canadiennes et la dette du Québec a fortement augmenté avec la pandémie. De plus, la pénurie de main-d'œuvre rend encore plus urgent le défi du rattrapage de l'écart structurel de productivité avec nos voisins. La pandémie a aussi exposé brutalement les déficiences existantes dans la livraison des services en santé, et ce malgré des dépenses au moins aussi élevées qu'ailleurs avant la pandémie et l'engagement d'importantes dépenses supplémentaires depuis. Des ajustements à la structure de la fiscalité québécoise qui n'a pas été revue en profondeur depuis des décennies sont aussi devenus urgents. Le CPP croît que ces éléments devraient guider les priorités du prochain Budget et que la mise en place de solutions durables nécessitera un plan échelonné sur plusieurs années.

## Recommandations du CPP de l'ASDEQ pour le budget 2022-2023

Les thèmes présentés par le CPP au ministre des Finances dans les avis précédents demeurent pertinents, notamment la priorité à l'éducation qui 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. Ces recommandations des années précédentes s'inscrivent en toile de fonds du présent document.

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 de façon durable les services promis à la population. C'est la ligne directrice autour de laquelle s'articulent les quatre thèmes présentés pour le budget 2022-23:

- 1) L'importance d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire et de la réduction de la dette;
- 2) Les pénuries de main-d'œuvre nécessitent de changer le paradigme des interventions gouvernementales en économie: passer de la création d'emplois à la création de richesse par la hausse des revenus;
- 3) Il faut un plan de modernisation global de l'appareil public québécois, incluant une politique de rémunération qui lie les augmentations à l'amélioration de la productivité et de l'accès aux services.
- 4) Le Québec ne pourra pas faire l'économie d'un redosage de sa fiscalité s'il veut atteindre les objectifs très ambitieux qu'il s'est donné en termes de rattrapage économique avec l'Ontario et de réduction des gaz à effets de serre.

# 1. Finances publiques : l'importance d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire et de réduction du poids de la dette

Le retour à l'équilibre budgétaire et le maintien d'un niveau d'endettement soutenable ne sont pas des dogmes. La bonne santé des finances publiques doit plutôt être vue comme une condition essentielle à la capacité de l'État québécois de livrer les services promis à la population tout en assurant un financement adéquat et soutenable, et de se garder la flexibilité financière requise pour répondre adéquatement à une prochaine crise.

Les progrès réalisés pour réduire le niveau d'endettement du Québec au cours des années précédant la pandémie ont été appréciables. Malgré cela, la dette du Québec demeurerait au 31 mars 2021 plus élevée que la moyenne des autres provinces canadiennes. La dette du Québec a augmenté depuis le début de la pandémie et il est aussi possible que la présente vague provoquée par le variant Omicron la pousse à nouveau à la hausse. Dans une telle situation, conserver une vision à long terme de l'évolution de la dette demeure important, d'autant plus que la persistance d'une forte inflation risque de forcer la Banque du Canada à hausser les taux d'intérêt plus tôt que tard. L'augmentation du coût du service de la dette s'ajoutera aux défis déjà importants des finances publiques (pandémie, pénurie de main-d'œuvre, vieillissement de la population, ...).

En octobre 2021, des membres du CPP ont participé à un panel d'experts mis sur pied par la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke (CFFP)<sup>1</sup>. Son objectif était de répondre à l'appel du ministre des Finances du Québec à la communauté des économistes universitaires pour obtenir notamment des *propositions quant à des cibles ou règles budgétaires que le gouvernement devrait se donner dans le but d'assurer une saine gestion des finances publiques*. Trois questions spécifiques aux règles budgétaires étaient posées, soit :

- 1) Quelles cibles ou règles budgétaires permettraient d'assurer une saine gestion des finances publiques?
- 2) Sur la base des bonnes pratiques en la matière, quelles améliorations pourraient être apportées à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*?
- 3) Quelle cible d'endettement le gouvernement du Québec devrait-il viser et pourquoi?

Les éléments discutés lors de ce panel, ainsi que les conclusions qui en ont émergé, sont présentés dans un rapport de la CFFP<sup>2</sup>. Les principaux constats et recommandations ont obtenu un large appui des participants au panel d'experts. Ils incluent notamment les éléments suivants:

- La mise en place de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* a aidé à améliorer l'état des finances publiques au Québec au cours des vingt-cinq dernières années. Il y a non seulement consensus quant à leur pertinence passée, mais aussi quant à leur pertinence pour encadrer les finances publiques post pandémiques.

---

<sup>1</sup> Cet exercice est le fruit d'une collaboration entre la CFFP, le CPP, CIRANO, et l'Institut du Québec (IDQ).

<sup>2</sup> Collectif (2021), Les règles budgétaires au Québec : réflexions d'un panel d'experts, *Regard CFFP* n° R2021-15.

- Le gouvernement devrait pouvoir soutenir l'activité économique en période de ralentissement économique important, même si cela peut se solder en un déficit ou augmenter celui qui est déjà prévu. Or, certaines modalités actuellement prévues à la *Loi sur l'équilibre budgétaire* sont trop contraignantes et devraient être modifiées pour éviter de devoir suspendre la loi en période de crise, tout en conservant le principe d'une période de 5 ans pour résorber les déficits.
- La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* a eu des impacts positifs sur la réduction de l'endettement du Québec avant la pandémie et elle envoie aussi un message sur l'importance des enjeux à long terme, notamment l'équité intergénérationnelle;
- La réduction de la dette ne devrait pas être un exercice sans fin. La mécanique de réduction de dette inscrite à la Loi demeure pertinente pour une certaine période, peut-être une dizaine d'années, dans le nouveau contexte créé par la pandémie pour faire redescendre l'endettement et recréer la marge de manœuvre financière nécessaire pour faire face au prochain choc économique;
- La loi devrait être modifiée pour établir un plafond aux sommes accumulées dans le Fonds des générations, le plafond pouvant équivaloir à un pourcentage allant de 5% à 10% de la dette nette;
- La Loi devrait aussi être modifiée pour établir l'obligation pour le gouvernement du Québec de fixer une fourchette cible d'endettement à atteindre en se basant sur les trois objectifs suivants :
  - Que les finances publiques demeurent soutenables;
  - Que le service de la dette demeure soutenable;
  - Que le niveau d'endettement ne dépasse pas celui de la moyenne des provinces canadiennes.
- Lorsque la dette aura atteint la fourchette cible, le gouvernement pourrait revoir l'allocation des versements au Fonds des générations selon diverses modalités, mais pour des priorités gouvernementales en lien avec l'équité intergénérationnelle.
- Pour éclairer la prise de décision dans les années qui viennent, le gouvernement devrait amorcer dès maintenant une réflexion stratégique et transparente sur les priorités et défis à long terme du Québec, incluant la modernisation nécessaire à la livraison des services promis à la population, les impacts structurels des pénuries de main-d'œuvre et des changements climatiques.

Le CPP appuie pleinement ces recommandations.

## 2. Pénuries de main d'œuvre: changer le paradigme des interventions en économie – passer de la création d'emplois à la création de richesse.

La forte reprise depuis le creux du début la pandémie au printemps 2020 a ramené à l'avant plan les pénuries de main-d'œuvre qui existaient en 2019 avant la pandémie. Il y a présentement un nombre record de postes vacants tout autant dans le secteur privé que dans le secteur public et les pressions à la hausse sur les salaires s'accroissent. Une partie des impacts de la pandémie risque de perdurer entraînant une réallocation des besoins en main- d'œuvre entre les secteurs et des transitions de carrière difficiles pour plusieurs travailleurs.

Le gouvernement a annoncé en novembre dernier de nouvelles mesures pour contrer la rareté de main-d'œuvre, notamment pour former ou requalifier et attirer 170 000 travailleurs vers des secteurs où les besoins sont plus criants. Le gouvernement a aussi annoncé de nouvelles mesures pour accélérer la croissance de la productivité des entreprises en favorisant l'investissement aux fins de numérisation et d'automatisation. Le CPP appuie les mesures d'application neutre pour augmenter l'offre de travail et la productivité dans l'ensemble des secteurs et des entreprises. Toutefois, le gouvernement devra aussi suivre avec attention l'évolution de la situation sur le marché du travail afin de ne pas créer de nouveaux déséquilibres avec des incitatifs à l'emploi dans le secteur public trop généreux.

La gestion de la rareté de main d'œuvre au Québec nécessitera une gamme de mesures.<sup>3</sup> Dans l'optique de faciliter une participation maximale au marché du travail, le gouvernement devrait réévaluer à la lumière des circonstances actuelles les facteurs limitant la participation des groupes moins présents sur le marché du travail, que ce soient les travailleurs plus âgés, les autochtones, les minorités visibles, les nouveaux arrivants ou les personnes handicapées, afin de mettre en place de nouvelles mesures ou de renforcer les mesures existantes. La section 4 discute de l'importance de rééquilibrer la fiscalité dans la même optique.

Le gouvernement devrait aussi procéder à une révision systématique des interventions gouvernementales en développement économique afin de remplacer les critères liés à la création d'emplois par des critères liés à la création de richesse, soient la transformation à la hausse des emplois, la hausse de la productivité, et l'augmentation de l'investissement, des exportations ou des dépenses en innovation.

Dans une économie avec des pénuries de main-d'œuvre importantes, des emplois « créés » par un projet le sont largement aux dépens d'autres projets qui pourraient créer d'autres emplois. Il devient ainsi illusoire de calculer des effets économiques directs ou indirects de projets sans soustraire les coûts associés à la main-d'œuvre enlevée à d'autres secteurs. La justification de l'aide publique pour un projet devra plutôt porter sur le fait de valoriser au maximum pour l'économie du Québec l'emploi des ressources humaines limitées disponibles, par la formation, l'innovation et l'investissement dans la numérisation.

---

<sup>3</sup> Rareté de main d'œuvre au Québec, Plan d'action pour transformer les déséquilibres en opportunité, Institut du Québec, Novembre 2021.

Le CPP de l'ASDEQ recommande au gouvernement de :

- **Procéder à une révision systématique des interventions gouvernementales en développement économique afin de remplacer les critères liés à la création d'emplois par des critères liés à la création de richesse;**
- **Réévaluer et ajuster au contexte actuel les mesures visant les groupes moins présents sur le marché du travail dans l'optique d'augmenter au maximum leur participation.**

### 3. Livraison et efficience des services publics: accélérer la modernisation de la livraison des services et lier les augmentations de rémunération à l'amélioration de la productivité.

Compte tenu des enjeux mis en lumière dans le système de santé depuis mars 2020, il serait facile d'oublier que les dépenses en santé au Québec étaient déjà parmi les plus élevées du monde occidental en 2019 avant la pandémie.<sup>4</sup> De fait, les dépenses par habitant en santé au Québec étaient déjà presque aussi élevées que dans les autres provinces canadiennes.

Il faut rappeler ici que l'inflation des coûts est en fait le facteur de croissance des dépenses de santé le plus important, comptant pour plus du double de l'impact du vieillissement de la population. C'est la croissance de la rémunération, de loin le plus grand poste de dépenses en santé, qui est largement responsable de cette inflation.

Le Québec a un écart de richesse avec la moyenne des provinces canadiennes. Sa population est plus âgée, mais le coût de la vie est plus bas au Québec. Cela implique qu'il n'y a pas de justification économique à égaliser le niveau de rémunération des travailleurs de la santé ou des autres secteurs de l'appareil public québécois avec celui offert par les provinces plus riches. En conséquence, les importantes augmentations de rémunération accordées aux médecins entre 2004 et 2019 ont contribué à l'inflation des coûts en santé et à nourrir les pressions à la hausse sur la rémunération des autres groupes de travailleurs dans le secteur, notamment les infirmières et les préposés aux bénéficiaires.

Les données présentées par le ministère des Finances le 25 novembre dernier<sup>5</sup> chiffrèrent à 13,5 milliards de dollars les dépenses nettes supplémentaires en santé engagées en 2020-2021 et 2021-2022 pour combattre la pandémie et renforcer le système de santé. Ces dépenses incluent le coût des équipements de protection et, en grande mesure, de la rémunération additionnelle, incluant à la fois des primes aux employés déjà en poste et l'embauche de nouveaux employés (préposés aux bénéficiaires) et de bonis pour attirer des retraités à revenir au travail. Le niveau des dépenses de santé par habitant au Québec a ainsi dépassé la

---

<sup>4</sup> Des faits sur le financement de la santé au Québec et au Canada avant la pandémie, 2004-2019, CPP(ASDEQ), Février 2022

<sup>5</sup> Le point sur la situation économique et financière du Québec, Novembre 2021, page F.4

moyenne canadienne en 2020<sup>6</sup>. Il faut finalement noter que les prévisions déposées en novembre reposaient sur la fin des mesures en lien avec l'urgence sanitaire après le 31 décembre 2021, ce qui ne sera manifestement pas le cas.

Cette croissance des coûts doit être analysée en conjonction avec la livraison effective des services. À cet égard, il n'y a pas d'évidence que les augmentations accordées aux médecins entre 2004 et 2019 ont eu des impacts positifs significatifs sur l'accès aux soins. En fait, la pandémie a cruellement mis en évidence les déficiences dans la livraison des services qui existaient déjà dans le système de santé. Les enjeux de livraison des services dans l'appareil public québécois ne sont malheureusement pas limités au secteur de la santé, comme l'engorgement des tribunaux, les enjeux soulevés à l'égard de la Direction de la protection de la jeunesse ou l'état des infrastructures routières en témoignent.

L'enjeu de la croissance de la rémunération n'est aussi pas limité au secteur de la santé. Les données fournies avec le budget de dépenses 2021-22 montrent que l'emploi dans le secteur public dans son ensemble était déjà en augmentation rapide avant la pandémie, passant d'environ 472 000 équivalents temps complet en 2016-2017, à 511 000 en 2019-2020 et à 537 000 en 2020-2021, une augmentation de 14% en 4 ans.<sup>7</sup>

Le CPP est préoccupé du risque que pose la croissance des effectifs et des coûts de la rémunération globale pour les finances publiques et l'économie du Québec. Les problèmes de livraison dans les services publics ne pourront pas être résolus par l'augmentation continue des effectifs dans le contexte actuel de pénuries de main-d'œuvre persistantes, qui se traduit par un grand nombre de postes vacants à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé. Les solutions de long terme devront passer par l'accélération de la modernisation de la technologie et de l'organisation du travail dans le secteur public québécois.

La persistance de l'utilisation des télécopieurs n'est que la pointe de l'iceberg du retard technologique du réseau de la santé et du secteur public en général. Les systèmes modernes d'information de gestion largement répandus dans les grandes entreprises du secteur privé permettent de suivre en temps réel l'évolution des besoins et de l'utilisation des ressources afin de réallouer continuellement les ressources là où les besoins sont les plus urgents. Le mot d'ordre est de faciliter une gestion agile basant ses décisions au quotidien sur de l'information à jour. L'agilité est nécessaire à tout moment pour maximiser l'utilisation des ressources afin de livrer les soins dans des délais raisonnables et réduire les listes d'attente. Mais c'est en période de crise comme celle du COVID-19 que l'on voit et subit les conséquences criantes du manque de flexibilité et d'agilité.

La modernisation technologique ne pourra se faire sans révision de l'organisation du travail qui est fortement encadrée par des dispositions de conventions collectives issues d'une autre époque. Une organisation du travail dépassée et la technologie déficiente font par exemple que les infirmières passent une trop grande partie de leur temps de travail à des tâches administratives. Du temps de soignants mal utilisé qui s'additionne et devient critique lorsqu'il faut en même temps accélérer la cadence des vaccinations et des dépistages, soigner les patients atteints du COVID-19 et maintenir un niveau d'activité dans les salles d'opération pour arrêter l'allongement des listes d'attente en chirurgie. Dans le contexte de la crise sanitaire, le

---

<sup>6</sup> Institut canadien d'information sur la santé, Tendances des dépenses nationales de santé, 2021, Tableaux A et D.4

<sup>7</sup> Budget de dépenses 2021-2022, Stratégie de gestion des dépenses – Renseignements supplémentaires, page 128

gouvernement a adopté des décrets donnant plus de flexibilité à la gestion pour réallouer les effectifs selon l'urgence du moment, mais il faudra trouver des solutions permanentes.

Ce n'est pas le niveau moyen de la rémunération par employé qui crée l'enjeu de rémunération globale dans le secteur public québécois. L'enquête annuelle sur la rémunération des salariés indique en fait que les employés de l'administration publique québécoise affichaient un retard de 17,6 % dans l'ensemble par rapport aux autres salariés québécois.<sup>8</sup> Le gouvernement actuel a dû gérer la récente ronde de négociations dans le secteur public dans le contexte des attentes créées dans le réseau de la santé par les hausses importantes accordées aux médecins dans les années précédentes. Il y a eu aussi des règlements salariaux coûteux hors du secteur de la santé, incluant notamment le rattrapage important souhaité accordé aux éducatrices en garderie.

Il faut que l'État québécois sorte du cycle des règlements salariaux à la pièce et se donne dans les années qui viennent une politique claire et transparente à l'égard de la rémunération des employés du secteur public. La durabilité des finances publiques, la livraison effective des services promis aux citoyens et l'équité entre les différents groupes professionnels rémunérés par l'État nécessitent de lier systématiquement les hausses de rémunération des travailleurs du secteur public avec des changements dans les façons de faire qui améliorent la productivité et l'accès des citoyens aux services.

Le retard technologique à combler dans le secteur public et les tensions inflationnistes reliées à la pénurie de main-d'œuvre indiquent aussi clairement qu'il faudra dorénavant prioriser la livraison effective des services déjà promis plutôt que l'ajout de nouveaux services. Ce constat renforce aussi la recommandation du CPP de l'an dernier à l'égard des infrastructures à l'effet que les dépenses requises pour remettre à niveau les infrastructures existantes doivent aussi avoir priorité sur la construction de nouvelles infrastructures. L'important déficit d'entretien des infrastructures du Québec, les pénuries de main-d'œuvre qui s'accroissent dans l'industrie de la construction et l'importante inflation des coûts déjà observée militent clairement en ce sens. À cet égard, le CPP réitère qu'il est primordial que des données probantes et des analyses coûts-bénéfices justifient pleinement les décisions d'ajouter de nouvelles infrastructures au parc existant.

Le CPP de l'ASDEQ recommande donc:

- **Que le gouvernement se donne rapidement un plan échelonné sur plusieurs années pour accélérer la modernisation de l'infrastructure technologique du réseau de la santé et de l'administration publique;**
- **Que le gouvernement se donne une politique de rémunération transparente et basée sur des principes clairs, incluant notamment un lien direct entre les augmentations de rémunération et la modernisation de l'organisation du travail pour améliorer la productivité et l'accès aux services.**
- **Que le gouvernement priorise la livraison effective des services déjà promis à la population et la réparation des infrastructures existantes plutôt que l'ajout de nouveaux programmes ou la construction de nouvelles infrastructures.**

---

<sup>8</sup> Rémunération des salariés, Institut de la Statistique du Québec, novembre 2021, page 9

## 4. Fiscalité: Un rééquilibrage de la fiscalité apparaît plus que jamais urgent et essentiel

Dans ses avis précédents, le CPP a déjà souligné l'importance pour le Québec de mieux utiliser la fiscalité pour atteindre ses objectifs économiques et climatiques. Le CPP a notamment recommandé au gouvernement de faire une place plus grande à l'éco fiscalité dans l'atteinte de ses objectifs de réduction des gaz à effet de serre. Le CPP croit toujours fermement que la crise climatique fournit une opportunité incontournable à saisir par le gouvernement pour restructurer la fiscalité pour taxer davantage la consommation des biens les plus polluants tout en réduisant d'autres taxes et impôts d'un montant équivalent.

Dans la mise à jour de novembre 2021, le gouvernement s'est officiellement donné pour objectif d'éliminer l'écart de PIB réel par habitant avec l'Ontario d'ici 2036. Un calcul mathématique démontre que, pour atteindre cet objectif, la croissance du PIB réel par habitant au Québec devrait être supérieure d'environ 1 % par année à celle de l'Ontario, et ce chaque année pendant les quinze prochaines années. Le Québec n'a cependant jamais enregistré un tel avantage de croissance pour une aussi longue période sur la province voisine.

En dépit de ses imperfections, le PIB réel par habitant demeure la mesure la plus utilisée du niveau de vie et le rattrapage proposé par le gouvernement est clairement souhaitable à la fois pour augmenter les revenus des individus et des familles et les ressources disponibles à l'État pour livrer les services. L'objectif que le gouvernement s'est donné apparaît toutefois très ambitieux. Plutôt que de débattre du réalisme de l'objectif, le CPP préfère simplement noter que, pour relever le défi d'infléchir structurellement le rythme de croissance de notre économie, le gouvernement se devra d'accepter d'utiliser tous les instruments de politique à sa disposition.

Le Québec a choisi de se doter de plus de services publics que ses voisins et ces services nécessitent d'imposer un fardeau fiscal plus élevé. Le plus récent bilan de la fiscalité publié annuellement par la CFFP indique que le Québec a le fardeau fiscal le plus élevé au Canada et le 9<sup>ième</sup> plus élevé lorsque l'on inclut le Québec dans une comparaison avec les 38 pays membres de l'OCDE.<sup>9</sup> Le Québec a aussi choisi d'avoir un régime fiscal progressif qui demande aux plus fortunés de contribuer une plus grande part de leurs revenus. Ce sont des choix importants qui reflètent les valeurs de partage de notre société.

Le Québec fait toutefois reposer de façon plus importante son fardeau fiscal sur les activités de production. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, le fardeau au Québec est parmi les plus élevés des juridictions de l'OCDE, dépassé seulement par l'Islande et le Danemark qui ne font pas face au contexte économique de l'Amérique du nord.<sup>10</sup> L'analyse

---

<sup>9</sup> Bilan de la fiscalité 2022, CFFP, Université de Sherbrooke, pages 7 et 8

<sup>10</sup> Op. cit, graphique 7, page 50

économique montre que le choix du Québec de faire reposer une partie plus importante du fardeau sur les impôts à la production, spécialement l'impôt sur le revenu des particuliers, a des impacts négatifs plus marqués sur l'incitation au travail, à l'épargne et à l'investissement.

Le Québec dispose de tous les instruments fiscaux nécessaires à la conception et à la mise en place d'un rééquilibrage fiscal, c'est-à-dire un ensemble de changements fiscaux qui laisserait le fardeau fiscal global inchangé et qui serait aussi neutre en termes de distribution du fardeau fiscal par quintile de revenus, conservant ainsi le degré de progressivité du régime fiscal.

Ces changements pourraient prendre la forme suivante. Une hausse du crédit pour la solidarité permettrait de compenser directement les impacts des changements sur les ménages non-assujettis à l'impôt. Une baisse des taux marginaux d'impôt pour la classe moyenne pourrait être combinée à une baisse plus faible des taux marginaux sur les contribuables à hauts revenus pour maintenir la progressivité en tenant compte des gains résultant de la baisse de taux sur la partie de leur revenu non-assujettie au taux maximum et du fait qu'ils consomment une proportion moins grande de leurs revenus.

Par l'intermédiaire de la TVQ et de la panoplie de taxes et droits spécifiques déjà en place, le Québec dispose aussi des instruments fiscaux requis pour bien calibrer une augmentation des prélèvements sur la consommation. Les changements pourraient aussi être structurés de façon à encourager des choix par les consommateurs qui tiennent davantage compte de l'impact sur les émissions de GES.

L'ensemble des mesures pourraient aussi être dessinées et ajustées afin de tenir compte de la réalité des citoyens vivant hors des grands centres urbains et d'éviter de favoriser les achats hors du Québec, notamment dans les régions frontalières comme l'Outaouais.

Une réforme fiscale allant dans ce sens encouragerait la participation au marché du travail et l'augmentation des heures travaillées, l'épargne et l'investissement, ainsi que des comportements plus soucieux de leurs impacts sur l'environnement. Les changements pourraient être mis en place de façon graduelle pour minimiser et étaler les impacts potentiels sur l'inflation.

Ces observations sont loin d'être nouvelles. Des premiers pas en ce sens avaient été faits en 1986 suite à la publication d'un livre blanc sur la fiscalité alors que Jacques Parizeau était ministre des Finances. Les recommandations de la Commission sur l'examen de la fiscalité québécoise (mars 2015) allaient dans le même sens et le CPP les avait appuyées. Les pénuries de main-d'œuvre, le rattrapage économique nécessaire et le défi climatique rendent de plus en plus urgente une réforme de la fiscalité dans la direction esquissée plus haut.

Le ministère des Finances dispose des outils nécessaires pour établir divers scénarios possibles pour servir de base à une discussion. Des simulations avec des micro-données permettraient notamment d'établir des paramètres précis en fonction d'un montant global de déplacement de fardeau fiscal de l'impôt des particuliers vers les taxes à la consommation. Le gouvernement devrait rendre publics de tels scénarios illustratifs pour fins de discussion.

Le CPP de l'ASDEQ réitère donc sa recommandation au ministre des Finances de:

- **Développer des scénarios de réforme de la fiscalité québécoise avec comme objectif l'amélioration de la performance économique du Québec soient un ensemble fiscalement neutre de changements qui n'augmenterait pas le fardeau fiscal global, protégerait les ménages à faibles revenus et conserverait la progressivité du régime fiscal.**
- **D'intégrer des mesures d'écofiscalité dans les scénarios envisagés afin de préparer la population à changer ses comportements dès maintenant pour limiter leur empreinte environnementale, tout en tenant compte des réalités différentes vécues par les citoyens ne vivant pas dans les grands centres urbains.**
- **De produire un document public illustrant différents scénarios.**

## Conclusion

Le CPP indiquait dans son avis de l'an dernier que la pandémie laisserait des cicatrices sociales et économiques. Sa résurgence dans les dernières semaines montre qu'on ne peut plus prendre pour acquis ni la durée de la pandémie, ni la forme exacte que prendra le retour à la vie normale. Plusieurs observateurs ont noté que la pandémie a servi d'accélérateur à plusieurs tendances lourdes déjà à l'œuvre, comme la numérisation des processus dans les entreprises et la croissance du commerce en ligne et forcé l'adoption de nouveaux modes d'organisation du travail, notamment le télétravail généralisé. Les entreprises et les sociétés ont dû réagir et s'adapter rapidement. Le système de santé du Québec a été frappé de plein fouet par la première vague de la pandémie et maintenant par le variant Omicron. Le gouvernement continue comme il se doit de prendre des décisions au quotidien pour gérer la crise. Le CPP croit qu'il est essentiel que le gouvernement se donne dès maintenant un plan avec des mesures échelonnées sur plusieurs années pour à la fois moderniser l'appareil public québécois afin de livrer les services promis à la population et atteindre les objectifs économiques, climatiques et financiers qu'il s'est donné.

1 février 2022