

Budget 2024-2025

## 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 quinzaine 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 2024-2025.

#### Principaux constats et recommandations du CPP de l'ASDEQ pour le budget 2024-2025:

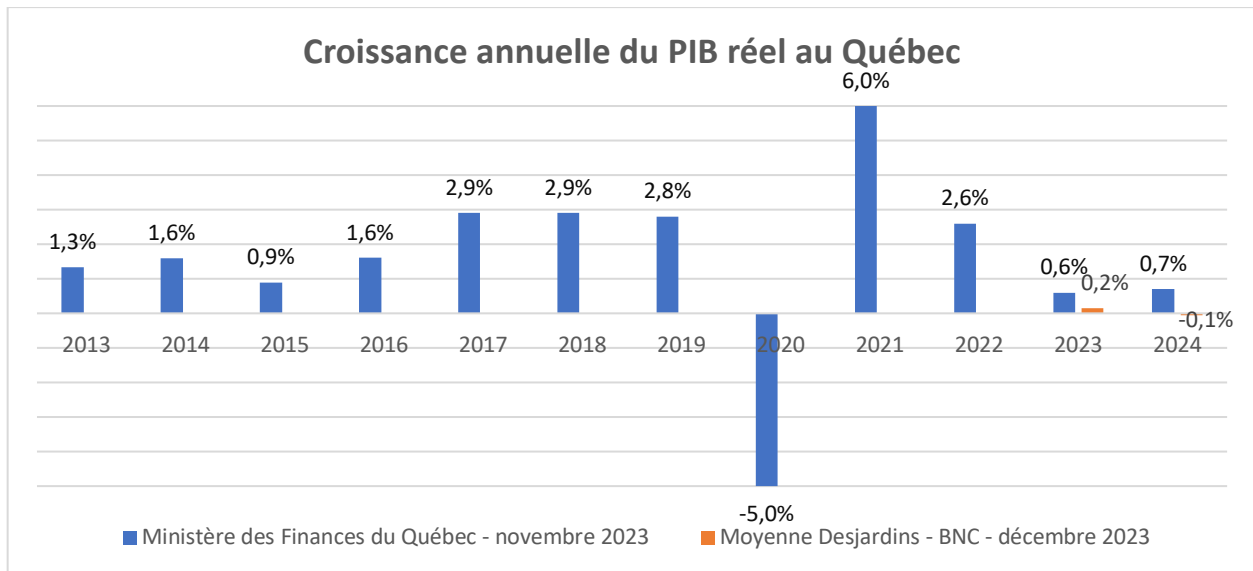
- Après des années de forte croissance de l'économie et des revenus, un ralentissement économique important en 2023 et 2024 devrait ralentir la croissance des revenus du gouvernement du Québec dans les prochaines années.
- Le Québec doit se doter d'un plan crédible pour que la reprise économique soit l'occasion de renouer rapidement avec l'équilibre budgétaire qui prévalait avant la pandémie. C'est un enjeu économique et financier mais encore plus un enjeu d'équité intergénérationnelle compte tenu des défis importants qui attendent le Québec dans les prochaines décennies.
- Après des années de forte croissance, les dépenses au Québec ont atteint en 2022-2023 un niveau historiquement élevé à la fois en pourcentage du PIB et relativement aux autres provinces canadiennes. Les règlements salariaux plus élevés offerts aux employés du secteur public vont aussi augmenter le niveau des dépenses à partir de 2023-2024. Améliorer la livraison des services en santé et en éducation avec une croissance nécessairement plus lente des dépenses dans les prochaines années va exiger de réduire ou d'éliminer des activités moins prioritaires. Une révision sérieuse des programmes s'impose.
- Le gouvernement doit se donner un horizon de planification à plus long terme notamment pour comprendre les enjeux cumulatifs affectant des secteurs clés comme l'industrie de la construction. L'expérience du gouvernement fédéral et de l'Ontario

montre qu'un directeur parlementaire du budget peut jouer un rôle utile à cet égard pour éclairer les choix.

- Il devient de plus en plus urgent de rééquilibrer la fiscalité québécoise afin de l'adapter à la nouvelle réalité de pénuries permanentes de main d'œuvre. Il faut maintenant inciter les entreprises à utiliser plus efficacement la main-d'œuvre existante, et non plus à créer des emplois. Il faut aussi s'assurer que le cumul des programmes ciblés pour les individus et les familles ne résulte pas en des taux marginaux confiscatoires pour ceux qui décident de travailler davantage. Finalement, l'écofiscalité devra jouer un rôle plus important pour que le Québec atteigne ses objectifs climatiques à des coûts raisonnables.

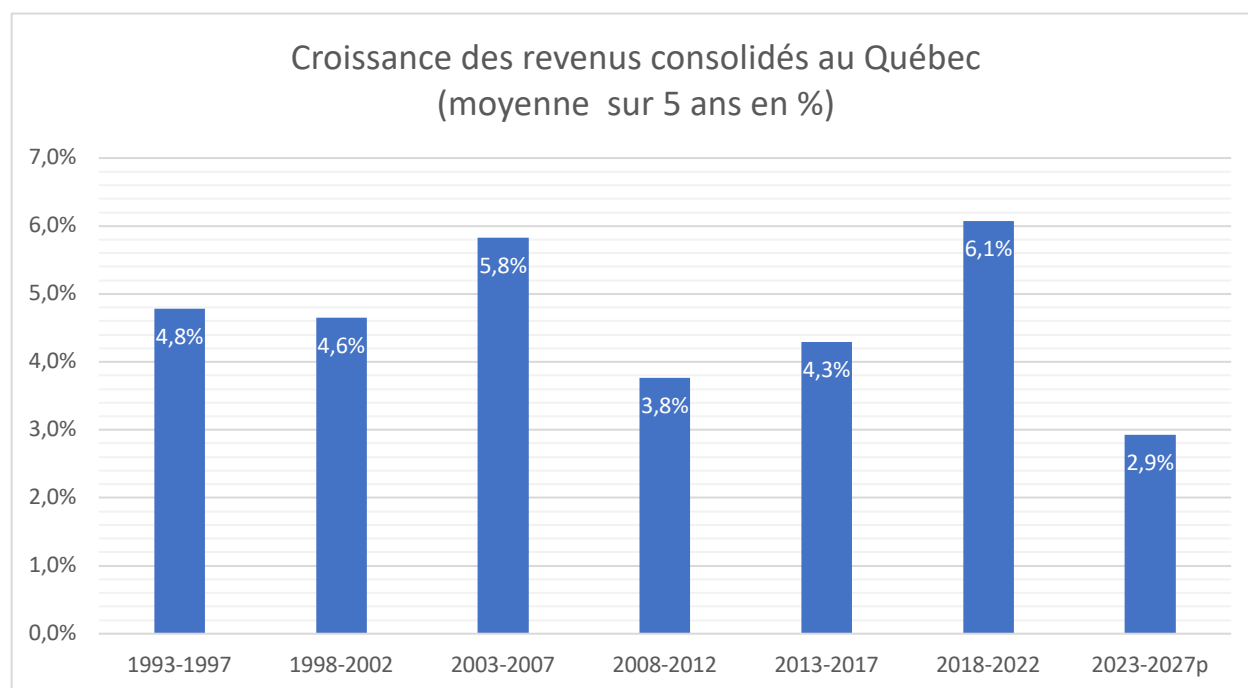
## Après des années de forte croissance de l'économie et des revenus, un ralentissement économique important en 2023 et 2024 plombera la croissance des revenus

Les données les plus récentes montrent que le ralentissement économique en 2023 et 2024 devrait être plus sévère que prévu par le ministère des Finances du Québec au moment de la mise à jour économique de novembre 2023. Les données disponibles indiqueraient déjà une récession technique en 2023 avec deux trimestres de croissance négative. Les prévisions de décembre 2023 des deux plus grandes institutions financières basées au Québec ne laissent entrevoir essentiellement aucune croissance économique au Québec en 2023 et 2024. Si ces prévisions se réalisent, cette absence de croissance constituera un bris avec la bonne performance économique du Québec d'avant la pandémie et avec le fort rebond observé à partir de 2021 après le choc initial de la pandémie.



Cette croissance économique plus faible va se traduire directement par une croissance plus lente des revenus autonomes du gouvernement du Québec. De plus, la baisse des paiements de péréquation en 2024-2025 attribuable en partie à la bonne croissance économique du Québec dans les années antérieures va ralentir la croissance des revenus de transferts fédéraux. La croissance des revenus consolidés au cours des 5 prochaines années qui en

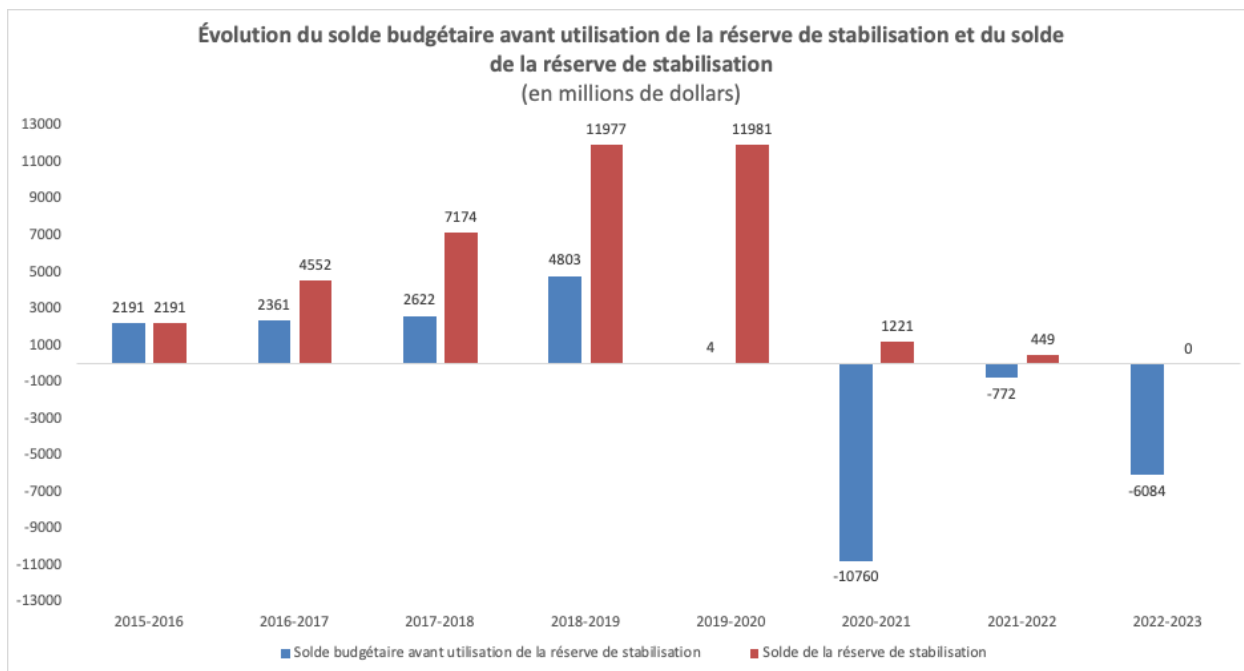
découlerait, soit environ 3%, pourrait ainsi être la plus faible enregistrée au cours des 30 dernières années.



Source : Ministère des Finances du Québec

**Finances publiques : Le Québec doit se doter d'un plan crédible pour que la reprise économique soit l'occasion de renouer rapidement avec l'équilibre budgétaire. Il s'agit d'un impératif d'équité intergénérationnelle au premier chef.**

Il faut mettre les difficultés économique et budgétaire actuelles du Québec en perspective. Le Québec a fait des progrès importants dans l'assainissement de ses finances publiques depuis trois décennies, et ce malgré des ralentissements économiques importants comme ceux associés à l'éclatement de la bulle technologique au début des années 2000 ou à la crise financière de 2008. Deux lois adoptées par l'Assemblée nationale, la Loi sur l'équilibre budgétaire (1996) et la loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (2006) ont joué un rôle important à cet égard. Avant la pandémie, le budget du Québec était non seulement équilibré, mais, comme le montre le graphique plus bas tiré des comptes publics 2022-2023, des surplus cumulatifs représentés par le solde de la réserve de stabilisation d'environ 12 milliards de dollars avaient été enregistrés entre 2015 et 2020. Ces surplus avaient aidé la province à réduire significativement son niveau d'endettement.



Source: Comptes publics du Québec pour l'année 2022-2023

Les déficits encourus pour combattre la pandémie étaient appropriés à la fois d'un point de vue macroéconomique et d'un point de vue de santé publique. Le gouvernement avait annoncé dans le budget 2023-2024 et confirmé dans la mise à jour économique du 7 novembre 2023 son intention de retourner à l'équilibre budgétaire durant l'année 2027-2028. L'atteinte de cet objectif aurait alors mis fin à 7 années consécutives (2020-2021 à 2026-2027) de solde budgétaire négatif.

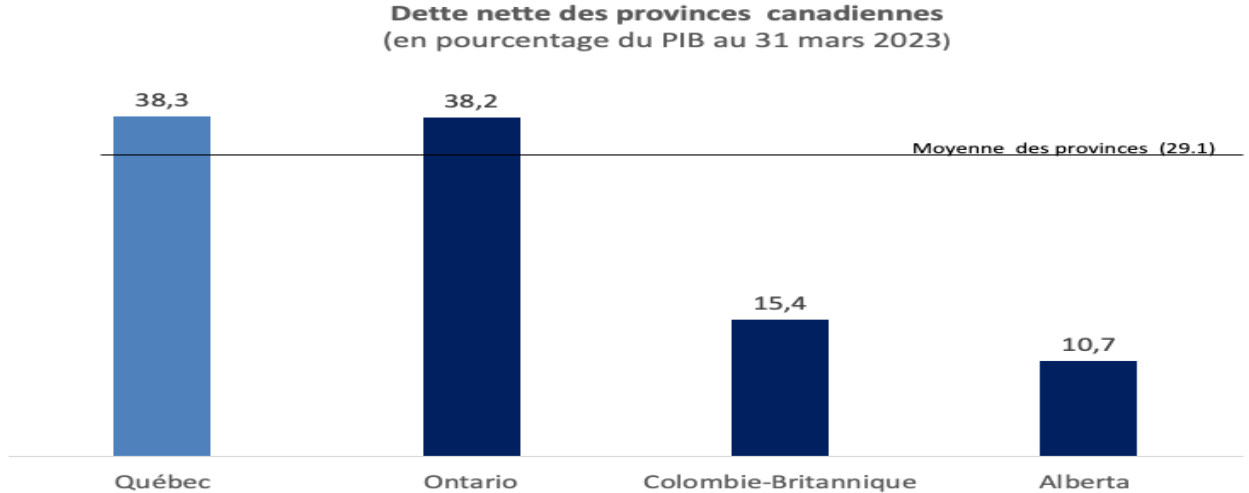
La conjoncture économique plus défavorable et les règlements plus généreux offerts aux employés du secteur publics devraient se traduire par des déficits plus importants que prévu lors de la mise à jour parce que les dépenses seront plus élevées et que les revenus seront plus faibles. De plus, et ce malgré une détente à la fin de 2023, les taux d'intérêt de long terme sont encore plus élevés que ce qui était prévu au budget 2023-2024, ce qui risque de se traduire par des frais d'intérêt sur la dette plus élevés que prévu sur l'horizon du cadre budgétaire. L'objectif du gouvernement de retourner à l'équilibre budgétaire à l'année 2027-2028 apparaît donc maintenant fortement à risque.

L'Assemblée nationale a aussi adopté en décembre 2023 le projet de loi 35 qui met en place une nouvelle Loi sur l'équilibre budgétaire, dont les dispositions reflètent essentiellement les propositions faites dans le budget 2023-2024 à cet égard. La nouvelle Loi sur l'équilibre budgétaire donnera plus de souplesse au gouvernement pour gérer les crises et les ralentissements économiques sans devoir suspendre son application, comme il a dû être fait dans la plupart des épisodes de ralentissement économique depuis son adoption. La loi 35 modifie aussi la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations selon les propositions annoncées dans le budget 2023-2024, établissant notamment une nouvelle cible basée sur la dette nette.

Le CPP est d'avis que le gouvernement doit conserver son objectif de retourner à l'équilibre budgétaire rapidement avec la reprise économique et qu'il devrait présenter un plan crédible à

cet égard dans le budget 2024-2025. Pour le CPP, l'équilibre budgétaire est important d'un point de vue de la stabilité financière parce qu'une situation financière solide permet ainsi au gouvernement d'agir énergiquement en cas de crise. Il était donc raisonnable pour le gouvernement de suspendre l'application de la Loi sur l'équilibre budgétaire pour se laisser la marge de manœuvre nécessaire pour faire face à la pandémie, compte tenu de l'ampleur de la crise et de la rigidité du cadre créé par la loi dans sa forme alors en vigueur. Il ne faut toutefois pas que la flexibilité offerte par la nouvelle loi sur l'équilibre budgétaire serve de justification à reporter indéfiniment le retour à l'équilibre budgétaire.

Il faut préserver la capacité financière d'agir du gouvernement en période crise ou de récession pour contrer le ralentissement économique. L'approche contracyclique à la politique budgétaire qui est généralement bien acceptée chez les économistes demande en contrepartie de réduire l'endettement en équilibrant le budget en période d'expansion. Il faut aussi éviter de stimuler l'économie quand elle surchauffe afin de ne pas rendre le travail de la politique monétaire encore plus difficile. Il est important de rappeler par ailleurs que, malgré les progrès réalisés avant la pandémie, la dette du Québec demeure plus élevée que dans les autres provinces en proportion de notre capacité de payer.

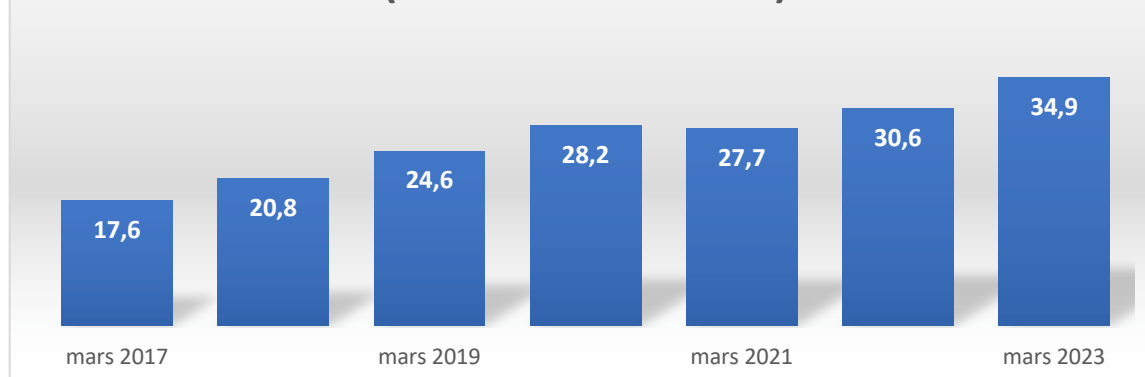


Source : Ministère des Finances du Québec, décembre 2023

Pour le CPP, l'équilibre budgétaire est encore davantage un enjeu d'équité envers les générations futures. Les jeunes générations ont fait des sacrifices importants dans le contexte de la gestion de la crise de la pandémie. Les confinements étaient nécessaires pour protéger les populations les plus vulnérables, en particulier les personnes âgées, avant la disponibilité généralisée des vaccins. Les confinements et la fermeture des écoles ont non seulement eu des impacts importants sur les apprentissages, mais aussi privé les jeunes de contacts sociaux essentiels à leur développement. Ce sont aussi les jeunes qui vont supporter le fardeau additionnel d'endettement résultant de la pandémie.

L'état des infrastructures est aussi un enjeu crucial pour le bien-être des prochaines générations. Des infrastructures en mauvais état sont en fait une autre forme de dette que le Québec est train de refiler aux générations futures. Malgré les hausses importantes de budgets au PQI, le déficit de maintien d'actifs des infrastructures provinciales a doublé dans les six dernières années et la situation des infrastructures municipales est tout aussi préoccupante.

## Déficit de maintien d'actifs des Infrastructures (DMA) - Québec (milliards de dollars)



Source : Plan québécois des infrastructures

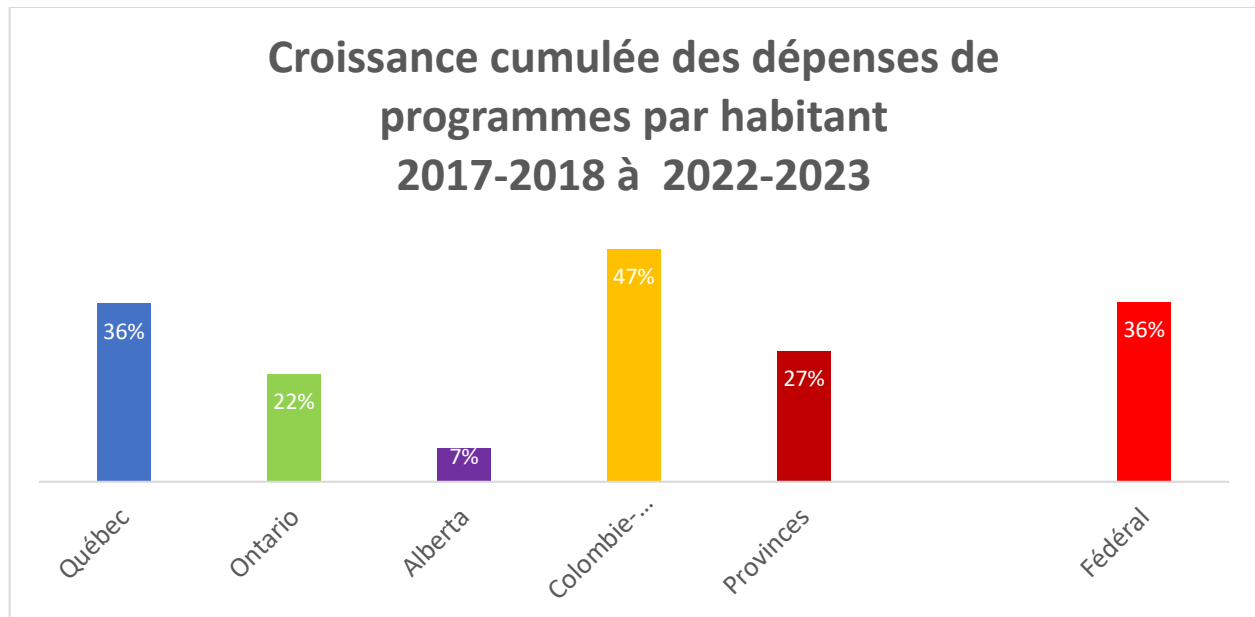
Des investissements massifs seront donc requis au cours des prochaines décennies pour mettre à niveau les infrastructures provinciales et municipales. Mais il ne s'agira pas seulement de rénover, mais aussi de moderniser pour permettre l'adoption de nouvelles façons de travailler, en particulier dans le secteur de la santé. Il faudra aussi rendre nos infrastructures plus résilientes pour s'adapter au changement climatique. D'autres investissements importants seront aussi nécessaires pour contribuer à la réduction des gaz à effet de serre. Hydro-Québec a aussi déjà annoncé un plan ambitieux d'investissement pour augmenter sa production et rendre le réseau de distribution plus résilient.

Le CPP a déjà indiqué à plusieurs reprises, qu'à la lumière de ce qui précède, les travaux de maintien et de réparation des infrastructures existantes devraient avoir priorité sur la construction de nouvelles infrastructures. La réduction de la dette demeure tout aussi importante pour éviter de reporter des pressions financières excessives sur les générations futures. Le CPP est donc d'avis que le gouvernement ne devrait pas pouvoir déclarer que la nouvelle cible de dette nette a été atteinte avant que le DMA ne soit résorbé.

Après des années de forte croissance, les dépenses au Québec ont atteint en 2022-2023 un niveau historiquement élevé à la fois en pourcentage du PIB et relativement aux autres provinces canadiennes. Améliorer la livraison des services en santé et en éducation dans les prochaines années avec une croissance plus lente des dépenses va exiger de réduire ou éliminer des activités moins prioritaires.

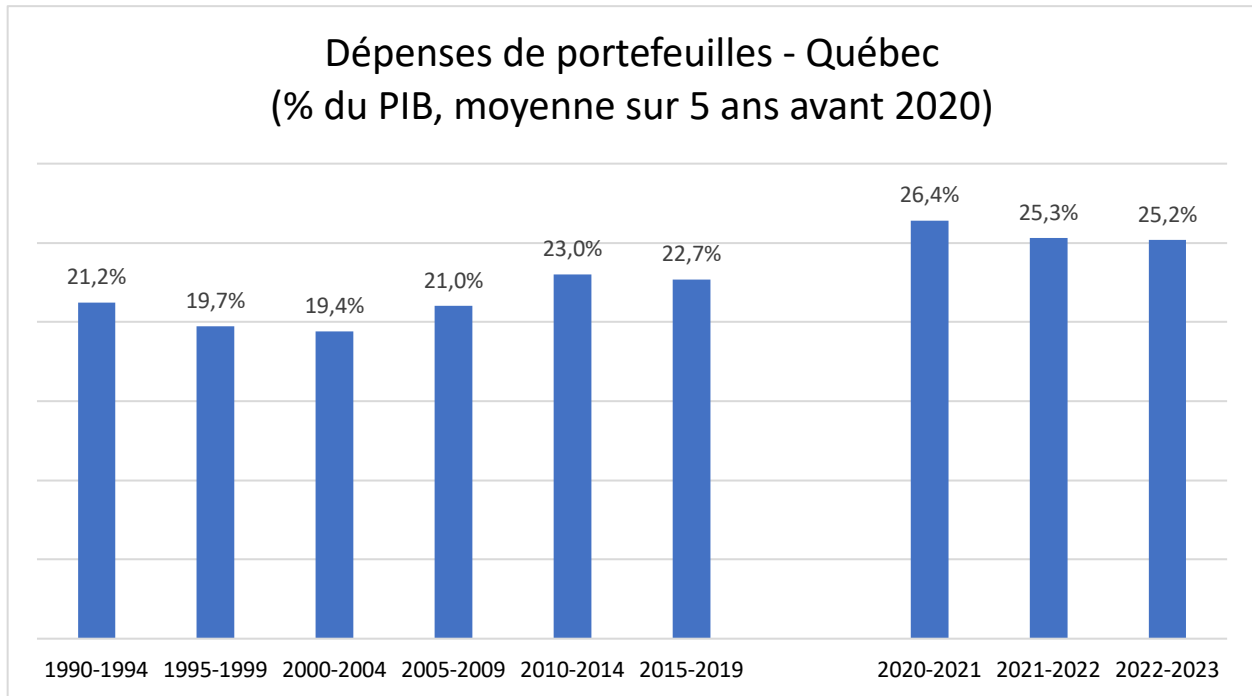
.... *Rappel historique et comparatif*

Selon les comptes publics publiés en décembre 2023, les dépenses de portefeuilles du gouvernement du Québec sont passées de 96,2 milliards de dollars en 2017-2018 à 137,3 milliards en 2022-2023, pour une croissance cumulée de 42,5%. Ramenée sur une base par habitant, la croissance des dépenses au Québec (36%) a non seulement été très forte, mais aussi plus rapide que celle de la moyenne des provinces canadiennes (27%) qui ont toutes faites face au choc de la pandémie durant cette période.



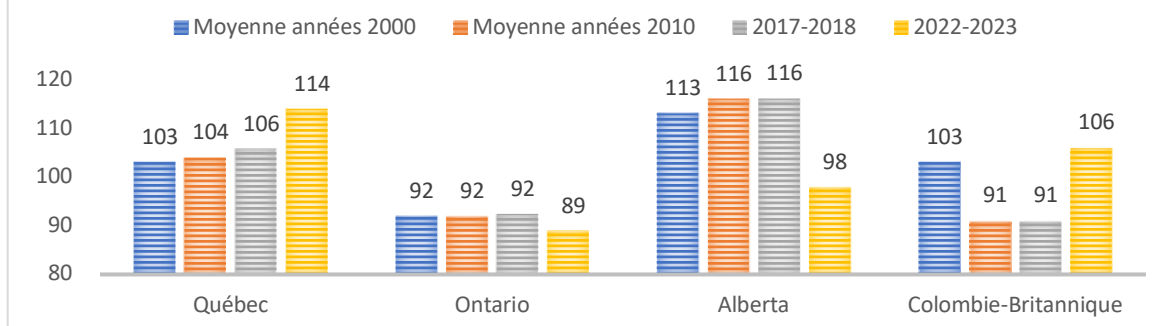
Sources : Comptes publics du Québec 2022-2023, Tableaux de référence financiers 2023, Finances Canada, population trimestrielle, Statistique Canada

Les dépenses qui avaient fortement augmenté en 2020-2021 en raison de la pandémie ne sont pas retombées par la suite à la trajectoire prévue avant la pandémie, et ce même si les dépenses directement reliées à la pandémie ne représentaient plus qu'environ 2,3 milliards de dollars en 2022-2023. Il en résulte que le niveau des dépenses de portefeuilles du Québec par rapport au PIB observé en 2022-2023 est le plus élevé en 30 ans, en excluant l'année du choc pandémique.



Le même constat s'applique si l'on compare le niveau des dépenses au Québec avec celui des autres provinces. En 2017-2018 avant la pandémie, le Québec dépensait environ 6% de plus par habitant que la moyenne des provinces, soit un écart relatif par rapport aux autres provinces proche de celui observé durant les 25 années précédentes. L'écart a bondi depuis 2017-2018 et le Québec dépense maintenant 14% de plus par habitant que la moyenne des provinces. Un écart aussi élevé n'a pas été observé dans les trente dernières années. L'augmentation de l'écart correspond à plus de 12 milliards de dépenses annuelles supplémentaires en 2022-2023.

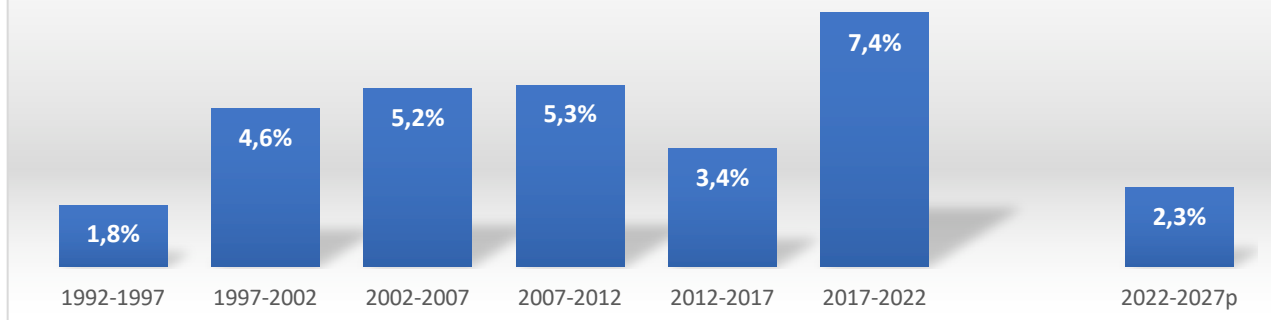
## NIVEAU RELATIF DES DÉPENSES DE PROGRAMMES PAR HABITANT (MOYENNE DES PROVINCES = 100)



... Il ne sera pas possible d'améliorer les services en éducation et en santé dans les prochaines années avec une croissance plus faible des dépenses sans réduire ou éliminer des activités moins prioritaires.

Le Québec a le droit de dépenser plus que les autres provinces si ses citoyens le veulent et qu'ils sont prêts à supporter le fardeau fiscal nécessaire, mais le rythme de croissance des dépenses de 7,4% observé entre 2017-2018 et 2022-2023 n'est pas soutenable. Le niveau des dépenses de portefeuille pour 2023-2024 était prévu à 140,4 milliards de dollars lors de la mise à jour de novembre 2023, une augmentation de 2,3% par rapport à 2022-2023. La fin des dépenses liées à la pandémie et la non-récurrence de l'aide ponctuelle pour l'inflation accordée en 2022-2023 contribuent à ralentir la croissance des dépenses en 2023-2024. Le cadre financier présentait en novembre prévoyait aussi que les dépenses continueraient de croître en moyenne à ce rythme beaucoup plus lent d'ici 2027-2028.

### Québec - Croissance annuelle moyenne des dépenses consolidées



Source : Ministère des Finances du Québec, novembre 2023

Les prévisions de novembre 2023 ne prenaient toutefois pas en compte le plein impact financier des offres salariales bonifiées qui ont mené à la conclusion d'ententes de principe avec les employés du secteur public en début janvier 2024. Les jours de grève non rémunérés vont réduire l'impact des hausses salariales sur les dépenses en 2023-2024 mais le niveau de dépenses prévu pour les années subséquentes sera largement dépassé. Compte tenu de la faible croissance prévue des revenus et de l'impératif de retourner à l'équilibre budgétaire, la gestion budgétaire sera donc difficile dans les prochaines années.

Il faut se rappeler à cet égard que L'Assemblée nationale a adopté en décembre 2023 deux lois majeures qui réforment respectivement la gouvernance du système de santé et celle du système d'éducation. Pour que ces mesures législatives se traduisent en améliorations dans la livraison des services aux citoyens, il faudra non seulement des changements aux façons de faire, mais aussi des investissements dans la modernisation. Il sera donc très difficile pour plusieurs années de ralentir la croissance des dépenses dans ces deux portefeuilles qui sont les plus importants de l'activité gouvernementale.

Il n'y aura donc vraisemblablement pas de marge de manœuvre dans les années qui viennent pour financer de nouveaux services ou réduire le fardeau fiscal. Le gouvernement a déjà indiqué qu'il n'entendait pas hausser le fardeau fiscal. Pour sa part, le CPP est d'avis que de nouvelles initiatives ou de nouveaux programmes ne devraient pas être financés par de l'endettement additionnel. Le contexte actuel demande en conséquence que le gouvernement lance dans le prochain budget un exercice systématique de révision des programmes existants pour identifier des activités devenues moins prioritaires et libérer ainsi des ressources pour les activités plus prioritaires. L'exercice de revue devrait inclure une composante verticale, comme l'ensemble des programmes d'une même organisation, et une composante horizontale, touchant des activités de nature pan gouvernementale comme les fonctions administratives qui ne livrent pas de services directs aux citoyens. Le contexte actuel de pénuries de main-d'œuvre et les départs à la retraite devraient faciliter le redéploiement des employés potentiellement affectés dans d'autres secteurs de l'administration publique.

L'expérience passée montre que l'alternative à un exercice de révision systématique des activités, soit l'application de coupures paramétriques, serait encore plus problématique. Des coupures paramétriques, d'application plus ou moins immédiates, ne donnent pas l'opportunité de revoir les façons de faire, et se traduisent par des impacts directs sur les services aux citoyens. Par exemple, si la Direction de la Sûreté du Québec se voit imposer une coupure paramétrique pour l'année financière qui commence, elle devra agir sur des éléments de dépenses qui peuvent être réduits rapidement, comme retarder les embauches de nouveaux policiers en ne remplaçant pas des départs à la retraite ou encore réduire le temps de patrouille des policiers pour réduire ses dépenses en carburant et en entretien de véhicules. Dans les deux cas, on peut anticiper des impacts directs sur la couverture policière et les temps de réponse pour les citoyens.

## Le gouvernement doit se donner un horizon de planification à plus long terme. L'expérience du gouvernement fédéral et de l'Ontario montre que la mise en place d'un directeur parlementaire du Budget peut être utile à cet égard.

L'horizon de planification budgétaire de 5 ans ne permet tout simplement pas d'appréhender l'ampleur des défis économiques et financiers auxquels le Québec sera confronté au cours des prochaines décennies.

L'industrie de la construction fournit un exemple frappant. Le vieillissement de la population va continuer de peser sur l'offre de main-d'œuvre tout autant dans un secteur comme la construction que pour les emplois associés à la livraison des services publics. Du côté de la demande, les projets majeurs d'usines reliés à la transition énergétique s'ajoutent aux investissements publics qui seront requis dans les infrastructures provinciales et municipales, ainsi que dans le réseau d'Hydro-Québec.

Il est urgent de mieux quantifier la demande totale pour les travaux qui en résultera au cours des prochaines décennies et la capacité de l'industrie de la construction à y répondre. Il est aussi essentiel de cerner l'impact cumulatif prévisible de tous ces projets sur les finances publiques, en particulier sur l'endettement global du Québec, incluant le gouvernement du Québec, les municipalités et Hydro-Québec.

La production et la dissémination publique de telles analyses et informations est essentielle à un débat public éclairé sur les choix importants que devra faire le Québec sur les projets à prioriser compte tenu des contraintes de ressources. Des groupes de recherche et des organismes gouvernementaux se penchent sur certains de ces enjeux, mais ils n'ont pas toujours les ressources ou le plein accès aux données administratives pour effectuer des analyses détaillées.

C'est pourquoi le CPP réitère ses avis précédents à l'effet que le Québec devrait se doter d'un directeur parlementaire du budget, et lui fournir des ressources et des pouvoirs suffisants pour réaliser des analyses à plus long terme sur les enjeux majeurs qui vont affecter le Québec, comme l'Ontario et le gouvernement fédéral l'ont déjà fait. Les coûts d'une telle initiative seraient modestes – environ 5 millions de dollars en frais annuels de fonctionnement en Ontario - et pourraient être absorbées par les économies provenant de la revue des programmes. Le tableau fournit des exemples d'études récentes effectuées par ces organismes. Sur certains des sujets importants abordés, par exemple sur l'état des infrastructures provinciales et municipales, il n'y a pas encore d'étude réalisée au Québec d'une profondeur comparable.

Exemples d'études récentes réalisées par les directeurs parlementaires du Budget

<b>Bureau du Directeur parlementaire du Budget fédéral</b>	<b>Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario</b>
<p>Rapport sur la viabilité financière de 2023 (Caroline Nicol et al., 27 juillet 2023), <a href="https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2324-011-S--fiscal-sustainability-report-2023--rapport-viabilite-financiere-2023">https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2324-011-S--fiscal-sustainability-report-2023--rapport-viabilite-financiere-2023</a></p>	<p>Examen de l'infrastructure de la province et évaluation de son état  (Sabrina Afroz, Nicolas Rhodes et Matthew Stephenson, 26 novembre 2020), <a href="https://www.fao-on.org/fr/Blog/Publications/provincial-infrastructure-2020">https://www.fao-on.org/fr/Blog/Publications/provincial-infrastructure-2020</a></p>
<p>Crédit d'impôt à l'investissement dans les technologies propres  (Rolande Kpekou Tossou et Tim Scholz, 29 juin 2023), <a href="https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/LEG-2324-007-S--investment-tax-credit-clean-technology--credit-impot-investissemment-dans-technologies-propres">https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/LEG-2324-007-S--investment-tax-credit-clean-technology--credit-impot-investissemment-dans-technologies-propres</a></p>	<p>Examen de l'infrastructure municipale de l'Ontario et évaluation de son état  (Mavis Yang, Sabrina Afroz et Nicolas Rhodes, 17 août 2021), <a href="https://www.fao-on.org/fr/Blog/Publications/municipal-infrastructure-2021">https://www.fao-on.org/fr/Blog/Publications/municipal-infrastructure-2021</a></p>
<p>Examen des dépenses en personnel (Mark Creighton, 4 avril 2023)  <a href="https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2324-002-S--personnel-expenditure-analysis-update--examen-depenses-personnel-mise-jour#pb!ct">https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2324-002-S--personnel-expenditure-analysis-update--examen-depenses-personnel-mise-jour#pb!ct</a></p>	<p>Emploi et rémunération dans le secteur public en Ontario  (Matthew Stephenson et Luan Ngo, 28 septembre 2022)  <a href="https://www.fao-on.org/fr/Blog/Publications/public-sector-compensation">https://www.fao-on.org/fr/Blog/Publications/public-sector-compensation</a></p>
<p>Établissement des coûts pour le soutien accordé à la fabrication de batteries de VE (Jill Giswold et Matt Dong, 17 novembre 2023)  <a href="https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2324-020-S--costing-support-ev-battery-manufacturing--etablissement-couts-soutien-accorde-fabrication-batteries-ve">https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2324-020-S--costing-support-ev-battery-manufacturing--etablissement-couts-soutien-accorde-fabrication-batteries-ve</a></p>	<p>Transport - Évaluer les impacts financiers des précipitations extrêmes, des chaleurs extrêmes et des cycles gel/dégel sur l'infrastructure de transport en Ontario  (Sabrina Afroz, Nicolas Rhodes et Jay Park, 22 septembre 2022), <a href="https://www.fao-on.org/fr/Blog/Publications/cipi-transportation">https://www.fao-on.org/fr/Blog/Publications/cipi-transportation</a></p>
	<p>Estimation des impacts budgétaires des dangers liés au changement climatique pour l'infrastructure publique de l'Ontario  (Nicolas Rhodes, Jay Park et Sabrina Afroz, 22 novembre 2023), <a href="https://www.fao-on.org/fr/Blog/Publications/cipi-summary">https://www.fao-on.org/fr/Blog/Publications/cipi-summary</a></p>

## Un rééquilibrage en profondeur de la fiscalité est plus que jamais nécessaire pour l'adapter au contexte de pénuries permanentes de main d'œuvre, et contribuer aux objectifs économiques et climatiques du Québec.

Le CPP a déjà indiqué dans plusieurs de ses avis précédents qu'un rééquilibrage de la fiscalité axé sur une réduction du poids des impôts sur le revenu, accompagnée par une plus grande utilisation des taxes à la consommation, pourrait apporter une contribution significative à l'atteinte des objectifs du Québec en matière d'amélioration de la performance d'économique. À cet égard, le dernier Bilan de la fiscalité publié en janvier 2024 par la Chaire en fiscalité et finances publiques de l'université de Sherbrooke confirme à nouveau la surutilisation de l'impôt des particuliers au Québec par rapport aux autres juridictions et la sous-utilisation corollaire des taxes à la consommation.

La poussée inflationniste qui a débuté en 2021 ne se prêtait évidemment pas à des réformes qui auraient eu comme conséquence de pousser encore davantage à la hausse l'indice des prix à la consommation. Les signaux sont toutefois maintenant à l'effet que l'inflation devrait retourner proche de la cible de 2% de la Banque du Canada à partir de la fin de 2024, ce qui devrait fournir un contexte macroéconomique plus propice à la mise en place de réformes.

Il est important de rappeler que la fiscalité québécoise a été pensée à une époque où la main d'œuvre croissait rapidement et où le marché du travail peinait à créer des emplois assez rapidement, ce qui résultait en un niveau de chômage chroniquement élevé. Les politiques des gouvernements étaient alors largement centrées sur la création d'emplois. La situation a changé radicalement depuis. Le rattrapage spectaculaire du taux de participation des femmes qui a fortement soutenu la croissance de la main-d'œuvre au Québec dans les dernières décennies est largement complété, alors que le vieillissement de la population et l'importance accrue accordée à la conciliation travail-famille vont continuer de pousser à la baisse les heures travaillées par la main d'œuvre. Le travail est ainsi devenu une ressource plus rare au sens économique pour la société québécoise. Cette situation appelle à une révision en profondeur de la fiscalité québécoise qui se fait toujours attendre.

Du côté de la demande pour le travail, les politiques publiques doivent désormais encourager les entreprises, non plus tant à créer de nouveaux emplois, mais plutôt à utiliser plus efficacement la main-d'œuvre existante. Les entreprises québécoises utilisent davantage de main-d'œuvre que les entreprises ontariennes pour produire un même niveau de valeur ajoutée, une autre façon de dire qu'elles ont une plus faible productivité. Le CPP est d'avis que le régime et les mesures fiscales qui s'appliquent aux entreprises devraient être revues sous une lentille d'augmentation de la productivité. Une telle recommandation est alignée avec plusieurs des commentaires que le ministère a reçus dans le contexte de sa consultation récente avec le milieu universitaire sur les façons d'accélérer le rattrapage économique du Québec par rapport à l'Ontario.

Du côté de l'offre de travail, il est non seulement important d'éliminer les barrières qui découragent encore certaines personnes de participer pleinement au marché, mais aussi de revoir les dispositions fiscales qui désincitent les personnes qui le veulent à travailler davantage. Le ministre des Finances Jacques Parizeau avait publié dans les années 1980 un Livre blanc sur la

fiscalité des particuliers qui analysait en détail l'interaction entre le régime d'imposition et les programmes de transferts aux individus et les impacts sur l'incitation au travail. Un message important du livre blanc était qu'il fallait considérer l'impact cumulatif de l'ensemble des mesures à la fois sur le revenu disponible et sur les taux marginaux implicites de taxation pour appréhender l'impact sur l'incitation à travailler.

Des progrès ont été accomplis depuis en ce qui a trait aux taux d'imposition. Le taux marginal maximum est maintenant plus bas qu'à l'époque et la réduction de 1% annoncée l'an dernier des taux marginaux applicables aux revenus de moins de 100 000\$ va aussi contribuer à améliorer les incitatifs pour la classe moyenne.

Le message du Livre blanc concernant l'importance de l'intégration entre la fiscalité des particuliers et les programmes de transferts semble malheureusement avoir été oublié. Une myriade de programmes dont les bénéfices décroissent en fonction du revenu ont été mis en place depuis, par le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral, pour soutenir le revenu des familles et des personnes âgées, aider avec les coûts de logement ou les coûts reliés à la garde ou l'éducation des enfants, ou réduire l'impact fiscal sur une partie des gains de travail des personnes âgées. Ces programmes, dont les seuils et taux de réduction ne sont pas harmonisés, peuvent toutefois résulter en des taux cumulatifs d'imposition et de réduction de bénéfices confiscatoires pour plusieurs ménages, pouvant même approcher 100 pour cent dans certains cas. Le CPP est d'avis que le ministère des Finances du Québec devrait mettre à jour les analyses du Livre blanc sur la fiscalité afin d'identifier et de corriger les situations où l'interaction entre le régime d'imposition et le cumul des programmes actuels de transferts donne lieu à des taux marginaux implicites confiscatoires.

Enfin, en ce qui a trait au défi climatique, le CPP est déçu que le gouvernement semble avoir fermé pour l'avenir prévisible la porte à l'utilisation de l'écofiscalité. L'atteinte des objectifs de réduction de gaz à effet de serre du Québec dans le domaine des transports demeure ainsi dépendante de façon disproportionnée à la transition des véhicules personnels vers les véhicules électriques, qui est encouragée au moyen de subventions. Cette approche, qui a à la fois un coût fiscal élevé et un coût par tonne de gaz à effet de serre évité élevé, se traduit aussi par un transfert de richesse important hors du Québec, parce que le Québec ne produit pas de véhicules automobiles et parce que le prix de vente des véhicules électriques est plus élevé que celui des véhicules à combustion interne de dimensions équivalentes. Cette approche ne ralentit pas par ailleurs la croissance du parc automobile, ni l'augmentation du poids moyen des véhicules qui a un impact sur le rythme de dégradation du réseau routier. Ceci se produit alors qu'on observe déjà une baisse des revenus de taxe sur l'essence qui va se traduire par un déficit croissant du Fonds des réseaux de transport terrestre qui finance l'entretien du réseau routier.

Des mesures qui encourageraient l'achat de moins de véhicules et de véhicules moins lourds, et qui pourraient viser plus particulièrement les citoyens dans les grandes zones urbaines qui n'utilisent pas leur véhicule dans le cadre de leur travail, pourraient avoir des impacts positifs sur l'accélération de la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre dans le transport, sur la congestion routière en milieu urbain et sur l'usure du réseau routier. La mise en place de telles mesures pourrait se faire sans impact négatif sur les finances publiques et sans hausse nette du fardeau fiscal en utilisant les revenus générés pour réduire la charge fiscale sur le travail et protéger les plus démunis. Une mise en place graduelle laisserait aux citoyens une période raisonnable pour ajuster leurs choix de consommation.