

Réflexions sur les priorités budgétaires du Québec 2020- 2021

Février 2020



Table des matières

Préambule.....	3
Prudence et saine gouvernance.....	5
Définir et formaliser les principes de gestion et d'utilisation de la Réserve de stabilisation	5
Revoir les objectifs et la gestion du Fonds des générations.....	6
Des finances publiques plus transparentes.....	8
Créer un poste de directeur parlementaire du budget.....	8
Produire des projections économiques et budgétaires à long terme	9
Soumettre les états financiers du gouvernement à l'examen des parlementaires	9
Faciliter l'accès aux états financiers des organismes publics et parapublics.....	10
Des règles fiscales claires et cohérentes	11
Accroître la pertinence et la cohérence des mesures fiscales.....	11
Corriger certaines dispositions fiscales incohérentes ou inéquitables	13
Crédit d'impôt pour travailleurs d'expérience	13
Cotisations au Régime de rentes du Québec, à l'assurance emploi et au Régime québécois d'assurance parentale	13
Contributions aux fonds de travailleurs FTQ et CSN	13
Cotisations syndicales, professionnelles ou autres	14

Préambule

L'Ordre des CPA du Québec est heureux de contribuer à la réflexion du gouvernement en vue du budget 2020-2021.

La préparation de ce budget se déroule cette année encore dans un environnement économique international incertain. En effet, les tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine, l'unilatéralisme américain, les tensions géopolitiques au Moyen-Orient et la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne déstabilisent l'économie mondiale, en croissance continue depuis une période record de 11 ans maintenant.

Toutefois, tout n'est pas sombre. En effet, l'entrée en vigueur il y a un peu plus d'un an de l'*Accord de partenariat transpacifique global et progressiste* (PTPGP) ouvre de nouveaux marchés pour les produits et services québécois, alors que la ratification du nouvel *Accord Canada-États-Unis-Mexique* (ACEUM) viendra sécuriser l'accès au marché intérieur de notre principal partenaire économique. Ces deux ententes, jumelées aux efforts du gouvernement pour diversifier nos marchés et appuyer nos entreprises, contribueront à soutenir la croissance à long terme de notre économie et à l'atteinte de l'objectif gouvernemental de combler le retard économique du Québec par rapport à l'Ontario.

Alors que la bonne tenue des finances publiques a permis un réinvestissement significatif en santé et en éducation et que la gestion prudente des surplus budgétaires par le gouvernement permet de se prémunir contre un éventuel ralentissement économique, le Québec est confronté à deux défis majeurs: la pénurie de main-d'œuvre et l'urgence climatique.

Un effort national en éducation, un meilleur arrimage entre l'immigration et le marché du travail, une concertation de tous les instants avec les entreprises et une meilleure utilisation de la fiscalité permettront de relever le premier défi. Le gouvernement est d'ailleurs bien engagé dans cette voie.

Comme en témoigne la mobilisation citoyenne croissante ici et ailleurs dans le monde, plus personne de sérieux ne doute du caractère impératif de l'urgence climatique et de la nécessité absolue de mettre en œuvre des actions structurantes et efficaces pour y faire face. Cela exige du gouvernement vision, pédagogie et audace. À cet égard, le *Plan d'électrification et de changements climatiques*, dont le dévoilement est attendu cet hiver, devra être ambitieux et contenir des mesures costaudes et crédibles qui permettront d'atteindre les objectifs que le Québec s'est donnés en matière de réduction des gaz à effet de serre. Tous les regards sont tournés vers le gouvernement, qui doit faire preuve d'un véritable leadership sur cette question.

L'Ordre des CPA est d'avis que ces mesures doivent être au cœur du prochain budget et se traduire par des investissements massifs et continus en transport collectif et par une utilisation intelligente de l'écofiscalité de manière à induire des changements de comportements, sans pour autant alourdir le fardeau fiscal. En somme, le prochain budget doit être celui de la lutte aux changements climatiques.

Dans ce contexte déterminant pour l'avenir, l'Ordre des CPA met de l'avant huit propositions qui reposent toutes sur les principes de saine gouvernance, de transparence, d'équité, d'efficacité et d'efficience, autant de balises qui doivent guider le gouvernement du Québec dans l'élaboration de son budget.

Prudence et saine gouvernance

Définir et formaliser les principes de gestion et d'utilisation de la Réserve de stabilisation

Au cours des dernières années, l'économie du Québec a crû à un rythme supérieur aux prévisions. Combinée à un contrôle serré des dépenses publiques, cette croissance a permis la constitution d'une Réserve de stabilisation substantielle, qui a atteint 12 milliards de dollars au 31 mars 2019.

Conformément à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, cette réserve vise à permettre au gouvernement d'absorber un choc financier résultant d'une situation imprévue et ainsi, d'être en mesure de maintenir son niveau de dépenses et/ou de ne pas augmenter le fardeau fiscal.

Le gouvernement précédent avait annoncé son intention d'utiliser une partie importante de cette réserve au cours des exercices financiers 2018-2019 à 2020-2021 pour financer une réduction du fardeau fiscal et augmenter ses dépenses. L'Ordre salue la décision de l'actuel gouvernement de ne pas utiliser ce coussin de sécurité, d'autant que les revenus sont supérieurs aux prévisions et que l'État génère des surplus budgétaires.

Cela dit, l'orientation du précédent gouvernement a soulevé deux questions importantes, à savoir : quel devrait être le niveau optimal de la Réserve de stabilisation qui permettrait de se prémunir adéquatement contre les imprévus? Et à quelles conditions pourrait-on y recourir?

Dans son budget 2019-2020, le gouvernement affirme que le niveau actuel de la Réserve de stabilisation de même que l'ensemble des provisions incluses dans le cadre financier permettent de couvrir les risques et de pallier une diminution éventuelle des revenus ou une croissance imprévue des dépenses totalisant 11,2 milliards de dollars sur la période.

Néanmoins, dans une optique de saine gouvernance, le gouvernement devrait mener une réflexion ouverte et transparente sur le niveau optimal de la Réserve de stabilisation de même que sur les conditions du recours à celle-ci. Il devrait également en formaliser le résultat et faire œuvre de pédagogie en l'expliquant au grand public.

Recommandation 1

Mener une réflexion ouverte et transparente sur le niveau optimal de la Réserve de stabilisation et sur les conditions du recours à cette réserve.

Revoir les objectifs et la gestion du Fonds des générations

La création du Fonds des générations en 2006 reposait sur une idée simple et efficace : plutôt que de rembourser immédiatement la dette avec les surplus budgétaires disponibles, recourir à la Caisse de dépôt et placement du Québec pour faire fructifier cet argent à un taux supérieur au coût d'emprunt et constituer ainsi un fonds qui réduirait le ratio dette/PIB.

Bénéficiant au fil des ans d'une croissance économique soutenue, génératrice de surplus budgétaires, et de l'ajout de nouvelles sources de revenus, le fonds ne cesse de croître, tant et si bien que selon les prévisions, il atteindra 21,8 milliards de dollars au 31 mars 2024.

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

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

Dans le contexte économique actuel, le gouvernement a fait preuve de prudence en prélevant une somme supplémentaire de 8 milliards de dollars du Fonds des générations au cours des exercices financiers 2018-2019 et 2019-2020 pour rembourser des emprunts sur les marchés financiers, portant ainsi le remboursement total de la dette à 10 milliards de dollars sur deux ans.

De même, le gouvernement a annoncé dans sa mise à jour de novembre dernier que la cible fixée par la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, à savoir que la dette n'excède pas 45 % du PIB en 2025-2026, sera atteinte au cours de la présente année financière, soit six ans plus tôt que prévu. Quant à l'objectif de ramener la dette représentant les déficits accumulés à 17 % du PIB, il devrait être atteint en 2023-2024, soit deux ans plus tôt que prévu.

Le moment est donc opportun pour s'interroger collectivement sur les objectifs futurs du Fonds des générations, de même que sur le niveau de risque acceptable en ce qui a trait à l'exposition des sommes le constituant aux aléas du marché, et conséquemment, sur une politique de décaissement aux fins du remboursement de la dette : quels devraient être le ou les prochains objectifs de réduction de la dette? Quelle part des surplus budgétaires devrions-nous verser au Fonds? À quel moment du cycle économique et boursier cristalliser les gains de placement enregistrés? Quelle proportion de la valeur du Fonds décaisser?

Dans une optique de saine gouvernance et de transparence, le gouvernement devrait mener une réflexion large et ouverte sur ces questions, par exemple dans le cadre d'une commission parlementaire. Il devrait également en formaliser le résultat dans la loi.

Recommandation 2

Mener une réflexion ouverte et transparente, comprenant une revue des politiques de gestion de différents fonds souverains, afin d'adopter de nouveaux objectifs de réduction de la dette de même qu'une politique de décaissement du Fonds des générations aux fins du remboursement de la dette.

Des finances publiques plus transparentes

Les dernières années ont vu se multiplier les écarts déraisonnables entre les prévisions budgétaires et les résultats financiers, au point d'en devenir la norme. Cette imprécision mine le lien de confiance entre les citoyens et l'État et empêche les parlementaires de débattre de la meilleure utilisation des ressources disponibles.

L'Ordre se réjouit donc de la décision ministérielle de publier dorénavant chaque trimestre une estimation préliminaire du solde budgétaire pour l'année en cours et, chaque mois, des résultats financiers sur une base pleinement consolidée.

Toutefois, en matière de transparence, nous pouvons faire encore mieux.

Créer un poste de directeur parlementaire du budget

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

Cette culture de transparence, l'Ordre la fait sienne. C'est pourquoi nous pressons le gouvernement de créer un poste de directeur parlementaire du budget, comme le prévoyait d'ailleurs le projet de loi 396, déposé en février 2015 par l'actuel ministre des Transports, François Bonnardel. Cette proposition recueille un large appui au sein des partis d'opposition et s'inscrit parfaitement dans l'esprit de la réforme parlementaire souhaitée par le premier ministre afin d'améliorer l'efficacité de l'Assemblée nationale.

Le directeur parlementaire du budget devrait être nommé par l'Assemblée nationale, avec l'approbation des deux tiers des élus. Il aurait ainsi toute l'indépendance, la légitimité et la latitude nécessaire pour faire son travail et répondre aux besoins des parlementaires. Celui-ci devrait également avoir le pouvoir de contraindre les ministères et les organismes publics de lui transmettre l'information qu'il juge nécessaire à la réalisation de sa mission.

De plus, comme celui du Canada, le directeur parlementaire du budget du Québec devrait pouvoir, dans les mois précédant une élection générale, évaluer sur demande le cadre financier des partis politiques représentés et les coûts de leurs engagements électoraux.

Recommandation 3

Créer un poste de directeur parlementaire du budget nommé par l'Assemblée nationale, avec l'approbation des deux tiers des députés.

Produire des projections économiques et budgétaires à long terme

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

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

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

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

Recommandation 4

Produire sur une base régulière des projections économiques et budgétaires à long terme et en assurer une diffusion adéquate.

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

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

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

Aussi, comme le recommande la vérificatrice générale, l'Ordre des CPA invite le gouvernement à tenir une audition annuelle sur les états financiers consolidés du gouvernement en commission parlementaire, en présence de la vérificatrice générale.

Recommandation 5

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

Faciliter l'accès aux états financiers des organismes publics et parapublics

À l'heure actuelle, la forme, la qualité, la fréquence et les normes de diffusion des informations financières des organismes financés en tout ou en partie par les fonds publics (cégeps, CISSS, commissions scolaires, etc.) varient grandement d'une entité à une autre. Cette reddition de comptes déficiente affaiblit le débat public et nuit aux mesures d'étalonnage qui pourraient permettre d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des services offerts par l'État.

L'Ordre des CPA souhaite donc que le gouvernement oblige tout organisme assujéti à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* à rendre ses états financiers audités accessibles sur son site Web dans un délai prescrit (ex. 3 mois) suivant leur approbation par les instances de l'organisme, et ce, nonobstant leur dépôt à l'Assemblée nationale ou, le cas échéant, au conseil municipal. Le projet de loi 892, déposé en juin 2017 par l'actuel ministre des Transports, François Bonnardel, constituait une avancée significative dans cette direction.

L'information financière diffusée devrait comprendre l'ensemble des états financiers, y compris le rapport de l'auditeur indépendant et les notes afférentes. Les normes de diffusion standardisées devraient assurer la clarté et la compréhension de l'information financière, les documents techniques comptant plusieurs centaines de pages étant à proscrire. Les filiales et les entités associées aux organismes visés par la présente proposition, par exemple les sociétés paramunicipales, devraient également être assujetties à cette politique.

Recommandation 6

Encadrer et standardiser la diffusion des états financiers audités des organismes publics et parapublics assujettis à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* afin d'en faciliter l'accès, la compréhension et la comparaison.

Des règles fiscales claires et cohérentes

Accroître la pertinence et la cohérence des mesures fiscales

Le régime fiscal du Québec comporte 285 dépenses fiscales, soit 160 qui sont liées au régime d'imposition des particuliers, 81 qui sont associées au régime d'imposition des sociétés et 44 qui sont reliées aux régimes des taxes à la consommation. Bien qu'il doive être interprété avec prudence, le coût des dépenses fiscales demeure très utile pour démontrer leur importance relative. Globalement, les dépenses fiscales totalisaient 33,8 milliards de dollars en 2018, soit l'équivalent de 37,2 % de l'ensemble des revenus fiscaux du gouvernement. Ce montant se répartit comme suit :

- > 68,1 % des dépenses fiscales sont liées à l'impôt sur le revenu des particuliers;
- > 9,8 % des dépenses fiscales sont liées au régime d'imposition des sociétés;
- > 22,1 % des dépenses fiscales sont liées aux taxes à la consommation.

Les mesures visant les particuliers représentaient 28,9 milliards de dollars en dépenses fiscales, comparativement à 4,9 milliards de dollars pour celles qui s'appliquaient aux sociétés.

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

Non seulement ces mesures qui se sont ajoutées les unes aux autres au fil du temps représentent des sommes considérables, mais elles ont grandement complexifié le régime fiscal, notamment en ce qui a trait à la fiscalité des aînés.

Recommandation 7

Élargir la portée du processus d'évaluation des dépenses fiscales de manière à réévaluer systématiquement et périodiquement les objectifs et la pertinence de ces dépenses, et à en mesurer l'efficacité en termes de résultats et l'efficience en termes de coûts.

Corriger certaines dispositions fiscales incohérentes ou inéquitables

En attendant que soit élargie la portée du processus d'évaluation de l'ensemble des dépenses fiscales, le gouvernement devrait profiter de la marge de manœuvre budgétaire dont il dispose actuellement pour corriger certaines dispositions fiscales incohérentes ou inéquitables. En voici quelques exemples.

Crédit d'impôt pour travailleurs d'expérience

À l'heure actuelle, ce crédit d'impôt de 15 % s'applique sur un revenu de travail variant entre 3 000 \$ (61 ans) et 11 000 \$ (65 ans et plus). Or, ce crédit d'impôt est réduit lorsque le revenu de travail est supérieur à 34 610 \$ et complètement éliminé lorsque le revenu de travail dépasse 67 050 \$ (chiffres de 2018). Ainsi, le gouvernement cherche à inciter les travailleurs d'expérience à travailler, mais pourvu que leur rémunération ne dépasse pas certains seuils.

En règle générale, lorsque l'État recourt à une mesure fiscale pour modifier un comportement, comme il le fait par exemple pour l'achat de voitures écoénergétiques, les contributions aux fonds de travailleurs, la non-imposition des revenus d'un CELI ou l'achat d'une première maison, la mesure n'est pas conditionnelle à un test de revenus.

Par ailleurs, la non-admissibilité des travailleurs d'expérience ayant des revenus supérieurs à 67 050 \$ nous apparaît en contradiction avec la volonté du gouvernement de réduire notre écart de richesse avec l'Ontario.

Cotisations au Régime de rentes du Québec, à l'assurance emploi et au Régime québécois d'assurance parentale

Historiquement, les cotisations à ces programmes d'épargne ou d'assurance gouvernementaux donnaient droit à des crédits d'impôt distincts. Au fil du temps, ils ont été incorporés dans le montant personnel de base. Puisque les prestations reçues en vertu de ces programmes sont pleinement imposables, les cotisations qui y sont versées devraient recevoir un traitement fiscal symétrique et donc être pleinement déductibles dans le calcul du revenu net.

En ce qui concerne spécifiquement le Régime de rentes du Québec, la cotisation versée au régime de base et celle versée au nouveau régime supplémentaire devraient toutes deux recevoir le même traitement fiscal, ce qui n'est pas le cas actuellement puisque la première donne droit à un crédit d'impôt à même le montant personnel de base, et la seconde, à une déduction dans le calcul du revenu net.

Contributions aux fonds de travailleurs FTQ et CSN

Les personnes de 65 ans et plus qui participent encore au marché du travail ne sont pas admissibles au crédit d'impôt accordé aux contribuables qui versent des contributions aux fonds de travailleurs. Comme c'est le cas pour tous les autres véhicules financiers admissibles au REER, le gouvernement devrait porter l'âge limite d'admissibilité à ce crédit d'impôt à 71 ans.

Cotisations syndicales, professionnelles ou autres

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

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

Recommandation 8

Profiter de la marge de manœuvre budgétaire dont le gouvernement dispose actuellement pour corriger certaines dispositions fiscales incohérentes ou inéquitables.

