

Réflexions sur les priorités budgétaires 2024-2025 du Québec

*Pour un système professionnel fort et un Québec
plus responsable*

Mémoire présenté au Ministre des finances du
gouvernement du Québec

Février 2024



Table des matières

PRÉAMBULE	3
1. Modernisation du système professionnel : pour un financement public et une équité fiscale	4
Financement du système professionnel	4
Défiscalisation des cotisations professionnelles	7
2. Développement durable : des engagements pour un Québec responsable ..	8
Adapter la finance et la fiscalité québécoise à l'urgence climatique	8
Miser sur la réduction des inégalités sociales.....	9
Investir dans un cadre ESG solide.....	10

PRÉAMBULE

L'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec a le plaisir de présenter ses recommandations au ministre des Finances, monsieur Eric Girard, dans le cadre des consultations prébudgétaires 2024-2025.

Le prochain budget sera l'occasion de chiffrer les engagements du gouvernement dans un contexte particulièrement intéressant d'un point de vue économique pour la province. La concrétisation de grands projets visant à assurer la compétitivité du Québec sur les plans national et international, des ententes durement négociées avec les fonctionnaires de l'État, une réforme majeure du système de santé : voilà quelques-uns des éléments qui viendront assurément teinter le budget du Québec.

En tant qu'interlocuteur du système professionnel et leader de pratique pour la gestion des organisations, l'Ordre a ciblé certaines questions susceptibles d'affecter la protection du public et la gouvernance optimale de l'État. Les deux axes développés dans le présent document concernent plus spécifiquement l'importance de revoir le financement du système professionnel ainsi que la stratégie du Québec en matière de développement durable.

1. Modernisation du système professionnel : pour un financement public et une équité fiscale

Le 26 mai 2023, la présidente du Conseil du Trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale lançait un grand chantier de modernisation du système professionnel¹ avec l'objectif de lui insuffler une souplesse réglementaire, de moderniser le Code des professions et de planifier l'élargissement des professions. Ces trois volets du programme doivent à terme « conférer les pouvoirs nécessaires à l'Office des professions pour qu'il puisse assurer pleinement son rôle de protecteur de la confiance du public, tout en offrant aux ordres une plus grande souplesse réglementaire », selon les mots de la ministre.

À l'heure où les ordres professionnels se voient confier par l'État de nouvelles responsabilités sociétales², où la pression devient plus grande pour subvenir aux besoins du marché en pénurie de main-d'œuvre spécialisée et où les enjeux de protection du public ne cessent d'évoluer, ce chantier de modernisation doit prendre en compte les ressources limitées auxquelles ont accès les intervenants du système professionnel afin d'éviter de porter préjudice à la protection du public et d'assurer l'efficacité des missions de l'État.

Financement du système professionnel

Un aspect éclipsé dans le grand chantier lancé par la ministre est au cœur de la gouvernance du système professionnel, soit son mode de financement. Un élément pourtant essentiel au maintien de standards de qualité et d'excellence.

Le système professionnel québécois est financé majoritairement à même les cotisations professionnelles prélevées des membres des ordres professionnels. Aucun crédit du budget de dépenses du gouvernement n'est attribué à ses composantes, y compris celles mises au service exclusif de l'État.

¹ *Système professionnel : Sonia LeBel lance un vaste chantier de modernisation*

² *Évolution et élargissement des responsabilités sociales et sociétales des ordres : les impacts des délégations étatiques sur l'organisation des ordres*

L'OFFICE DES PROFESSIONS

Suivant l'arrêté ministériel 2023-01 du 11 décembre 2023, chaque membre d'un ordre professionnel québécois devra verser une contribution de 29,50 \$, prélevée à même sa cotisation annuelle, pour assurer le financement de l'Office des professions (Office) au cours de l'exercice 2024-2025. Cette contribution s'élevait à 29 \$ pour l'exercice financier 2023-2024.

L'Office est l'organisme mandaté par le gouvernement afin d'assurer le contrôle et la surveillance des ordres professionnels. Sa mission est prévue au Code des professions. L'Office n'offre aucun service aux ordres professionnels, mais analyse chacun des projets de règlements présenté par les ordres. L'Office est entièrement dédié à sa mission et ses priorités d'action sont établies par le gouvernement.

L'Ordre est d'avis que le financement actuel de l'Office ne lui permet pas de répondre à sa mission puisque sa capacité d'augmenter les cotisations obligatoires des membres des ordres professionnels est limitée. Ainsi, il est difficile pour l'Office de prendre de nouvelles initiatives et l'organisation est en quelque sorte condamnée au statu quo.

L'Office est en ce moment chargé de piloter le chantier de modernisation du système professionnel à même son budget d'exploitation. Comme ce chantier est colossal et va requérir la participation de toute son équipe de professionnels, l'Office a informé les ordres professionnels que l'analyse de leurs projets de règlements serait mise sur la glace pour un temps indéterminé. Cette situation complexifie la capacité des ordres d'actualiser leur réglementation afin de répondre notamment aux enjeux de plus en plus complexes de protection du public.

L'Ordre est d'avis que des crédits du budget de dépenses du gouvernement doivent être accordés à l'Office afin de lui donner les coudées franches pour répondre à son mandat d'organisme de contrôle et de surveillance de la protection du public.

LE CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC

Le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) agit à titre d'organisme-conseil du ministre, suivant les responsabilités qui lui sont attribuées par l'article 19 du Code des professions. Il est financé majoritairement par les ordres professionnels et aucun crédit du budget de dépense du gouvernement ne lui est attribué, contrairement aux autres organismes-conseils du gouvernement.

Le mode de financement du CIQ ne lui permet pas de répondre pleinement à ses responsabilités, qui sont inscrites au Code des professions, soit de mener des recherches, des représentations et différentes actions de concertation ayant pour objectifs la valorisation du système professionnel et la protection du public.

L'Ordre est d'avis qu'il n'appartient pas aux membres des ordres professionnels de financer, même indirectement, un organisme-conseil du gouvernement.

LES ORDRES PROFESSIONNELS

Depuis quelques années, les ordres professionnels ont vu leur mandat évoluer. À la mission principale des ordres, ont été adjointes de nouvelles délégations de responsabilités appartenant à l'État. Ces responsabilités se déploient notamment à travers les dossiers de la protection de la langue française, de l'accueil des professionnels formés à l'étranger, des nouvelles obligations relatives à la protection des données personnelles et à l'accès à l'information.

Cet élargissement de la mission initiale des ordres professionnels qui était d'assurer la protection du public par le biais du contrôle de l'exercice de la profession, bien que souhaitable pour l'intérêt public, présente néanmoins des défis importants, notamment parce qu'aucune analyse d'impact n'est effectuée en amont relativement à ces délégations de responsabilités sur la capacité des ordres d'y répondre.

La situation économique incite l'Ordre à réfléchir sur la nécessité de donner aux ordres la capacité d'obtenir des sources de revenus alternatifs aux cotisations des membres qui ne pourront être augmentées exponentiellement pour répondre à la fois aux besoins des ordres et aux attentes du gouvernement en matière de protection du public dans le sens plus sociétal du terme. Cela est d'autant plus important pour les ordres professionnels de petite taille.

En ce sens, l'Ordre recommande d'inclure au chantier de la modernisation l'injection de fonds public pour la rémunération de certaines fonctions au sein des ordres professionnels, et plus particulièrement les fonctions juridictionnelles dont l'indépendance est essentielle.

Recommandations :

- Financer l'Office à même les fonds publics, à l'instar des organismes de contrôle et de surveillance du gouvernement.
- Financer le CIQ à même les fonds publics, à l'instar des autres organismes-conseils du gouvernement.
- Soumettre à une analyse d'impact économique toute nouvelle délégation de responsabilité vers les ordres professionnels.
- Autoriser certaines formes d'autofinancements alternatifs pour pallier la capacité limitée des ordres à répondre aux nouvelles charges opérationnelles.
- Rémunérer à même les fonds publics certaines fonctions juridictionnelles au sein des ordres professionnels afin d'assurer leur pleine indépendance.

Défiscalisation des cotisations professionnelles

Le contexte économique actuel se caractérise par une pénurie de main-d'œuvre spécialisée dans plusieurs secteurs, une inflation importante ainsi qu'un accès limité aux services publics.

Certains membres d'ordres professionnels obtiennent un remboursement de leurs cotisations professionnelles, mais la majorité en assume la charge. Le remboursement de la cotisation professionnelle par l'employeur constitue un avantage imposable, dont seulement 10 % seront admissibles à un crédit d'impôt. Cette situation ne constitue pas un incitatif pour les professionnels à conserver leur permis d'exercice et, par le fait même, à maintenir leur assujettissement à un encadrement disciplinaire et déontologique garant de la protection du public, incidemment des contribuables. Cette situation est d'autant plus problématique pour les ordres professionnels dont le titre réservé ou encore l'acte réservé est très limité. Dans ces circonstances, le permis d'exercice est rarement une condition sine qua non à l'exercice des fonctions du professionnel.

La protection du public est mise à mal chaque fois qu'un membre d'un ordre abandonne son titre professionnel, qu'il importe le milieu dans lequel il évolue.

Il paraît inéquitable que cette dépense professionnelle ne soit pas considérée d'un point de vue fiscal au même titre que la grande majorité des dépenses engagées par les entreprises. D'autant plus que le Québec fait cavalier seul sur cette question puisqu'au niveau fédéral, les cotisations professionnelles sont déductibles du revenu imposable.

C'est donc pour des raisons de protection du public et d'équité fiscale envers les contribuables que l'Ordre recommande de permettre la pleine déductibilité des cotisations professionnelles aux membres des 46 ordres professionnels québécois.

Recommandations :

- Permettre la pleine déductibilité des cotisations professionnelles des membres des ordres professionnels québécois.
- Retirer de la liste des avantages imposables les cotisations professionnelles payées par l'employeur.

2. Développement durable : des engagements pour un Québec responsable

L'année 2024-2025 s'annonce bien chargée d'un point de vue économique pour le gouvernement, avec la signature d'ententes majeures avec les employés de l'État, une croissance économique anémique et des projets majeurs en santé, dans les infrastructures et en éducation. Il ne faut pas pour autant perdre de vue les engagements plus transversaux et de longue haleine, mais tout aussi porteurs, évoqués dans la nouvelle Stratégie gouvernementale de développement durable (SGDD)³.

L'Ordre salue d'ailleurs les engagements inscrits en ce sens dans la mise à jour économique de novembre 2023⁴. Plusieurs de ces mesures auront une incidence directe sur la résilience du Québec d'un point de vue du développement durable. Par exemple, les 4,3 G\$ annoncés notamment pour l'indexation des aides fiscales, les aides ciblées pour le logement, l'itinérance et la transition climatique s'attaquent aux problématiques réelles vécues par la population québécoise.

Après une COP28 déterminante où les États ont planifié la sortie des énergies fossiles⁵, les attentes sont de plus en plus grandes envers les acteurs privés et publics pour emboîter le pas et investir dans la résilience climatique. Les facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) sont désormais bien ancrés dans les politiques publiques à l'international.

Les prochains paragraphes expliqueront la nécessité d'adapter la finance et de la fiscalité québécoises aux besoins découlant de l'urgence climatique, d'assurer une meilleure prise en compte des inégalités sociales et d'instaurer de meilleures pratiques de reddition de compte en matière de développement durable.

Adapter la finance et la fiscalité québécoise à l'urgence climatique

Les solutions à l'urgence climatique sont multiples, et le gouvernement a tout intérêt à diversifier ses actions pour atteindre ses cibles. D'un point de vue budgétaire, cela peut se traduire notamment par les investissements et par la fiscalité.

La finance va nécessairement de pair avec les approvisionnements gouvernementaux, les investissements nationaux et internationaux ainsi qu'avec divers mécanismes comme les obligations et le soutien financier conditionnel. Le gouvernement a d'ailleurs inscrit ces outils comme étant prioritaires

³ Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028

⁴ Le point sur la situation économique et financière du Québec, automne 2023

⁵ COP28 : les pays lancent « le début de la fin » des énergies fossiles

dans la SGDD, et il serait intéressant de voir comment ces différentes mesures pourraient être intégrées dans un outil de mesure, une sorte de tableau de bord de la finance durable de l'État québécois.

Par ailleurs, le recours à la fiscalité, plus spécifiquement à l'écofiscalité, est une mesure qui gagnerait à prendre de l'expansion dans le budget du Québec. Pourtant, les travaux de la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke⁶ témoignent chaque année d'une certaine résistance du gouvernement à imposer de nouvelles mesures fiscales de ce type. Les avantages sont toutefois évidents : en adoptant des mesures de type bonus-malus, l'État peut responsabiliser le contribuable tout en évitant d'augmenter le fardeau fiscal global. Lorsqu'il est bien intégré et équilibré, comme dans certains pays européens, ce type de mesure peut contribuer à répondre à l'urgence climatique tout en limitant les dépenses de l'État.

Recommandations :

- Augmenter le nombre des mesures et le poids des recettes écofiscales.
- Poursuivre l'indexation de l'ensemble des mesures écofiscales.
- Élaborer un outil de mesure dédié à la finance durable de l'État québécois.

Miser sur la réduction des inégalités sociales

Le « modèle fiscal québécois » livre des résultats concrets et tous peuvent en être fiers. En effet, lorsque l'on compare le Québec avec le contexte nord-américain et même européen, notre fiscalité permet de réduire les inégalités de revenu mieux que la majorité des juridictions. Des indicateurs comme le coefficient de Gini et l'indice de Palma démontrent que la fiscalité québécoise gomme les inégalités de manière efficace et agit de manière durable depuis des décennies⁷.

Comme mentionné précédemment, les enjeux sont toutefois immenses et requièrent un courage politique et une rigueur à la hauteur des défis. Notre situation enviable ne saurait rendre invisibles la crise du logement, les difficultés d'accès aux soins, l'intégration des nouveaux arrivants et les autres problèmes de nature sociale qui préoccupent la population québécoise. Agissant parfois comme un angle mort pour les organisations⁸, les facteurs sociaux devraient intégrer les analyses sur le plan du développement durable au même titre que l'environnement. C'est pourquoi l'Ordre recommande au gouvernement de corriger la SGDD pour y inclure plus de mesures concrètes ciblant les enjeux sociaux, une carence soulignée dans le récent mémoire de la Commissaire au développement durable du Québec⁹.

Par ailleurs, les mesures visant une justice ou une équité fiscale gagneraient à prendre de l'ampleur pour maintenir la confiance du public et gérer de manière optimale les finances de l'État. Malgré des initiatives

⁶ *Inventaire des mesures écofiscales, édition 2023*

⁷ *Bilan de la fiscalité au Québec, édition 2024*

⁸ *ESG: le facteur S ou l'enfant du milieu*

⁹ *Rapport de la commissaire au développement durable – Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023*

porteuses comme la révision du programme de divulgation volontaire de Revenu Québec¹⁰ et la Loi visant principalement à améliorer la transparence des entreprises, les stratagèmes d'évitement et d'évasion fiscale continuent à faire la manchette et à éroder la confiance du public. L'Ordre recommande donc au gouvernement de proposer des mesures fortes pour contrer l'évitement fiscal et l'évasion fiscale sur le plan législatif ainsi qu'au point de vue de la prévention et de la répression.

Recommandations

- Corriger la SGDD pour y inclure plus de mesures concrètes ciblant les enjeux sociaux.
- Réviser l'efficacité des mesures fiscales québécoises.
- Proposer des mesures fortes pour contrer l'évitement fiscal et l'évasion fiscale et favoriser la conformité.

Investir dans un cadre ESG solide

Comme mentionné précédemment, les organisations et les États adoptent plus que jamais des grilles d'analyse, de planification et de reddition de compte en matière d'ESG. De nouvelles normes de durabilité viendront d'ailleurs encadrer les pratiques des organisations, l'International Sustainability Standards Board (ISSB) ayant publié sa première série de normes en 2023¹¹.

En ce qui concerne les conséquences de ces nouvelles normes sur l'économie du Québec, il nous paraît important de bien planifier les répercussions pour assurer une compétitivité des entreprises québécoises. En raison du vaste soutien accordé aux normes de l'ISSB au Canada et à l'échelle mondiale, les entreprises devraient se préparer à répondre à des attentes croissantes, voire à une obligation d'adopter ces normes. Les directives de l'ISSB exigent une présentation exhaustive et détaillée des informations, permettant aux lecteurs des rapports financiers de comprendre comment l'entreprise évalue et gère les risques et possibilités liés à la durabilité et aux changements climatiques. Bien que ces normes soient adoptées de manière croissante par les entreprises cotées en bourse, les PME se sentent prises au dépourvu et ont besoin d'être guidées¹² puisque toute la chaîne de valeur est susceptible de se voir imposer des redevances de compte plus serrées. C'est pourquoi l'Ordre recommande au gouvernement d'investir dans l'accompagnement des organisations québécoises face aux conséquences éventuelles de l'adoption des normes ESG.

À la lumière de la SGDD, la gestion des programmes de l'État prend elle aussi une importance nouvelle, et le gouvernement devient plus précis dans ses attentes envers les ministères et les organismes publics. Les plans d'action en développement durable (PADD) et l'Indice de performance en matière de développement durable deviennent des outils précieux pour la reddition de compte et la transparence des

¹⁰ Les programmes de divulgations volontaires au Canada et au Québec : à la recherche de l'équilibre entre attrait et équité

¹¹ ISSB issues inaugural global sustainability disclosure standards

¹² Développement durable: les PME ont besoin d'être guidées

pratiques au sein de l'appareil gouvernemental. Ainsi, l'Ordre recommande au gouvernement de préciser les objectifs, les sous-objectifs et l'échéancier de réalisation de la SGDD de manière à orienter concrètement les ministères et organismes pour la réalisation de leurs PADD. Cette lacune est d'ailleurs une des principales observations issues du dernier rapport de la Commissaire au développement durable¹³. Le poids budgétaire de ces mesures devrait par ailleurs être détaillé de manière plus précise par souci de transparence envers les contribuables.

Recommandations :

- Investir dans l'accompagnement des organisations québécoises afin qu'elles soient outillées pour mettre en œuvre les normes canadiennes et internationales de durabilité.
- Mettre en place une méthodologie harmonisée pour la reddition de compte des PADD.
- Préciser les objectifs, les sous-objectifs et l'échéancier de réalisation de la SGDD de manière à orienter concrètement les ministères et les organismes pour la réalisation de leurs PADD.
- Améliorer la transparence et la traçabilité du financement des mesures de développement durable.

¹³ Rapport de la commissaire au développement durable – Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023

