



**Manufacturiers et  
Exportateurs du  
Québec**

*Rencontre avec le ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor, monsieur Martin Coiteux, et avec la présidente de la Commission sur la révision permanente des programmes, madame Lucienne Robillard - 9 septembre 2014*

## *Note de propositions*

# **Commission de révision permanente des programmes**

REPRÉSENTATION POLITIQUE / INFORMATION STRATÉGIQUE / OCCASION D'AFFAIRES / MEILLEURES PRATIQUES / RÉSEAUTAGE

---

## **Introduction**

Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ) remercie la *Commission de révision permanente des programmes* (la Commission) de lui offrir l'opportunité de partager son point de vue dans le cadre de la réflexion qui anime aujourd'hui le gouvernement sur la nature de son intervention dans l'économie et sur l'efficacité de ses différents programmes.

Si notre capacité à assainir durablement les finances publiques du Québec dépend d'abord de réformes structurelles, le gouvernement doit également conjuguer avec un contexte démographique sur lequel il n'a que très peu de contrôle, une économie de plus en plus mondialisée et aux interactions complexes et la nécessité de répondre à la problématique environnementale. Le défi se mesure également à celui de la dette publique, à l'importance du déficit infrastructurel et à la nécessité de répondre à de multiples questions sociales.

Selon MEQ, il faut donc insister sur l'importance de la création de richesse et du dynamisme de notre économie pour faciliter les lourdes transitions par lesquelles le Québec devra passer au cours des prochaines années.

L'intervention publique dans l'économie est principalement contenue dans la fiscalité, la réglementation et les politiques de développement économique. La vigie de MEQ en matière de politiques gouvernementales s'applique à promouvoir la priorité manufacturière, l'impératif d'une meilleure compétitivité fiscale, l'intérêt public d'une réglementation intelligente et la responsabilité d'une vision politique qui recherche la stabilité de l'environnement d'affaires des entreprises.

MEQ accorde une importance particulière à la stabilité de l'environnement d'affaires. Il s'agit pour l'État de réduire les incertitudes des entreprises et d'augmenter leur confiance vis à vis des conditions d'affaires dans une perspective de court, de moyen et de long terme. En ce sens, les travaux de la Commission ne doivent pas se limiter à une analyse programme par programme. Il faut inscrire la révision de l'ensemble des programmes dans une vision claire et cohérente. Le rapport de la fiscalité au financement des programmes est évident et l'efficacité de l'État est en lien direct avec la performance de notre économie. La qualité des consultations est fondamentale pour permettre à la Commission de développer une vision globale, d'échapper à une approche purement comptable et permettre ainsi une révision efficace des programmes et un assainissement durable des finances publiques.

Dans le cadre de cette consultation, MEQ souhaite se concentrer en particulier sur 1) la place et le rôle que doit prendre aujourd'hui l'État dans l'économie ; 2) la responsabilité de l'État d'encourager une culture économique forte au sein de la société québécoise ; 3) l'importance de prioriser la révision des programmes financés par les charges patronales sur la masse salariale ; 4) la promotion d'une culture d'efficacité et de résultats dans tout l'appareil gouvernemental, notamment en renforçant l'application de la politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif ; 5) des programmes d'aides aux entreprises qui soient stables dans le temps et à la hauteur de ce que suggère la concurrence internationale.

## **Considérations générales**

### **Tensions sociales et logique économique**

Les réformes de programmes ont rarement bonne presse et se traduisent très rapidement par des contestations sociales qui, au-delà de l'avantage qu'on leur doit à faire lever les débats, mènent souvent à des décisions reportées ou encore à des mesures trop corrigées pour être pleinement efficaces. Les programmes associés au système de santé et d'éducation lèvent le plus les sensibilités, alors qu'il s'agit également des programmes qui canalisent le plus de fonds publics. Du fait du rôle fondamental que joue l'État dans la santé et l'éducation, la difficulté des réformes nécessaires à l'assainissement des finances publiques peut être accentuée par les contraintes politiques du gouvernement et par les craintes de tensions sociales. Le débat sur le financement des universités est un exemple particulièrement pertinent à cet égard.

Ainsi, le succès de la révision des programmes dépend également de la qualité des débats publics et de la pédagogie dont l'État fera preuve pour expliquer la nécessité et l'ampleur des changements envisagés. Le gouvernement doit faire une promotion plus nette de la logique économique et financière sous-jacente aux divers programmes. De même, le gouvernement doit rappeler que la véritable dynamique du développement durable se trouve dans une dynamique d'investissement. Du point de vue de notre association, de nombreux débats publics sont pénalisés par une reconnaissance trop faible de l'impératif de croissance économique. Du financement des universités, aux grands projets de développements économiques, en passant par le traitement des enjeux énergétiques,

beaucoup d'argent est gaspillé par les délais et la dispersion des débats dus à une définition du développement durable toujours trop éloignée, au Québec, de l'impératif économique.

Le fait que certains sondages<sup>1</sup> révèlent, par exemple, une très faible opinion des entreprises et de leur rôle dans la société est dérangeant dans le contexte où le Québec doit rapidement réactiver son développement. Les mesures gouvernementales destinées à l'aide aux entreprises sont trop souvent décrites comme des cadeaux injustifiés. Les programmes d'aides aux entreprises sont avant tout des cadeaux pour notre économie. Il apparaît évident que le manque de reconnaissance vis-à-vis des entrepreneurs et du monde des affaires mène les gouvernements à agir avec beaucoup trop de *prudence* dans les moyens et les stratégies mis en place en faveur de l'investissement privé des entreprises. Cet aspect est important à considérer dans le cadre des travaux de la Commission : MEQ considère que, aujourd'hui plus que jamais, toutes les actions de l'État devraient être envisagées dans une perspective de création de richesse.

### **Mondialisation et réformes profondes**

La mondialisation de l'économie s'est largement accélérée. Le terrain de jeu des entreprises est définitivement international, en particulier pour les entreprises manufacturières. Les chaînes d'approvisionnement sont devenues mondiales. Les capitaux sont particulièrement mobiles. Le niveau des interdépendances internationales s'est accru, augmentant l'instabilité des économies.

Dans ce contexte d'incertitude ambiante, l'État doit devenir garant de la stabilité et de la prévisibilité des conditions d'affaires internes. Que ce soit pour la définition de la politique économique du gouvernement ou pour la révision des programmes, MEQ invite le gouvernement à agir sur le long terme et de procéder avec prudence lorsqu'il s'agit de modifier les orientations de ses mesures économiques. L'incertitude des entreprises sur les directions de la politique économique présente un impact certain sur les investissements.

Les nouvelles réalités de l'économie mondiale, caractérisées par une sorte d'abaissement des frontières économiques, ne diminuent pas le rôle de l'État. Il l'oblige surtout à renforcer les bases de l'économie québécoise (infrastructures, compétitivité fiscale, éducation et formation, assainissement des finances publiques) afin d'en augmenter la robustesse. MEQ suggère à la Commission de considérer cet aspect et de concevoir son approche dans une perspective globale. Ce contexte mondial invite également l'État et le secteur public à faire preuve d'une certaine flexibilité opérationnelle. La Commission devrait réviser les programmes dans la perspective de les libérer de trop grandes rigidités institutionnelles.

L'enjeu des finances publiques est structurel. Les réformes doivent être profondes et complètes. Toutes les économies occidentales sont confrontées à la remise en cause de leurs modes d'intervention. Celles qui en ressortiront gagnantes seront celles dont l'État gèrera le changement avec autant d'audace que de justesse. Le Québec en est, en effet, à l'heure des réformes. MEQ espère que la Commission permettra un débat dépolitisé et des actions concrètes en faveur d'un État globalement plus efficace. La solution se trouve dans le courage d'une réforme en profondeur des institutions publiques.

---

<sup>1</sup> Par exemple : La solidarité économique au Québec, Attitudes et attentes à l'égard des gouvernements et des entreprises, CROP, novembre 2013

# **Programmes gouvernementaux financés par les charges patronales : le contexte démographique remet en cause l'idée de taxer le capital humain.**

MEQ recommande à la Commission d'étudier en priorité les programmes gouvernementaux dont le financement provient de ponctions fiscales sur la masse salariale. Les effets particuliers des taxes sur le capital humain tombent mal dans le contexte actuel de pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Les impacts de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée sur les opérations des entreprises manufacturières sont majeurs. Le Québec doit faciliter la valorisation du capital humain dans les métiers manufacturiers qui sont à la fois très techniques et très spécialisés.

- Les ponctions fiscales sur la masse salariale sont régressives dans leur nature, car elles sont plus lourdes à porter pour les plus petites entreprises, relativement plus intensives en travail qu'en capital.
- Les ponctions fiscales sur la masse salariale sont prélevées indépendamment de la performance des entreprises. En ce sens, elles sont fixes et ne respectent pas le principe fondamental de la capacité de payer.
- Les ponctions fiscales sur la masse salariale renchérissent le coût du travail et exercent un arbitrage en défaveur du niveau des salaires ; elles réduisent les incitatifs à l'embauche, en particulier dans les PME déjà pénalisées par leurs limites financières pour attirer les meilleurs talents et pour organiser leur croissance ; les ponctions fiscales sur la masse salariale diminuent ainsi le dynamisme du marché du travail.
- Les ponctions fiscales sur la masse salariale pénalisent les investissements en capital humain, car elles haussent le coût du travail et les coûts des heures de formation. Les ponctions fiscales sur la masse salariale réduisent également les investissements en capital physique, puisque la modernisation des équipements et l'intégration des nouvelles technologies doivent être faites de manière concomitante avec l'évolution des compétences et des qualifications.
- Les ponctions fiscales sur la masse salariale réduisent globalement la capacité des entreprises à augmenter leur productivité.

Pour MEQ, l'ouverture des travaux de la Commission sur la révision permanente des programmes devrait être une occasion de développer une nouvelle culture dans la conception des programmes : l'État doit d'abord penser à la croissance économique du Québec avant de penser à la distribution de la richesse et la générosité des programmes sociaux. Au Québec, on a trop souvent tendance à faire le contraire, en pensant d'abord les programmes sociaux et en mesurant seulement ensuite l'impact de leur financement et de leur mise en œuvre sur les entreprises et sur l'économie. Le Québec, comme la plupart des pays occidentaux, voit depuis un certain nombre d'années sa compétitivité s'effriter. La nécessité d'augmenter notre productivité va avec un repositionnement stratégique des structures économiques vers un système productif toujours plus innovant et toujours plus efficace. Pour ce faire, le gouvernement doit faire la pédagogie de cette logique économique qui doit être

appliquée de manière systématique afin de devenir une culture qui permettra au Québec de prospérer et de financer durablement ses choix de sociétés.

Le poids des ponctions fiscales sur la masse salariale illustre bien l'inefficacité d'une approche privilégiant la générosité des programmes sociaux avant de tenir compte de l'impact économique de leur financement. L'impact est majeur sur la cohérence des politiques économiques et, dans le contexte actuel, sur la capacité du Québec à réduire ses dépenses et à augmenter simultanément ses revenus.

L'impact de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée sur les opérations des entreprises manufacturières est majeur. Le Québec doit faciliter la valorisation du capital humain dans les métiers manufacturiers qui sont à la fois très techniques et très spécialisés. Pour MEQ, le gouvernement doit impérativement diminuer la partie fiscale des coûts salariaux afin de permettre aux entreprises de valoriser leur capital humain pour une compétitivité et une performance améliorée.

On notera que les impôts sur la masse salariale occupent au Québec 6 % des recettes du gouvernement du Québec (4,3 % en Ontario) avec un montant total de 5,3 milliards de dollars (4,6 milliards de dollars en Ontario) ; le Québec occupe 51 % du total des impôts sur la masse salariale prélevés au Canada par les gouvernements provinciaux (44 % en Ontario) (Statistique Canada)

Parmi les programmes sociaux financés par des ponctions fiscales sur la masse salariale.

- Régime d'assurance parentale du Québec (RQAP) : la structure de financement du RQAP a d'abord été pensée dans une perspective sociale. Au cours des dernières années, la croissance des coûts s'est également traduite par une augmentation des taux de cotisation appliqués sur la masse salariale. Si le programme présente un avantage sur le plan de la politique familiale, la récurrence des déficits et l'impact limité du RQAP sur la natalité suggèrent d'en réduire la générosité ou d'augmenter la participation financière des parents.

- Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) : différents aspects du programme ont été identifiés pour augmenter l'efficacité du régime, notamment en ce qui a trait au programme « maternité sans danger ». Ce dernier prend dans son application des allures de programme à vocation sociale, financé par les entreprises, et il serait opportun dans la perspective d'augmenter l'efficacité générale de l'État de s'interroger sur l'impact de telles anomalies dans la viabilité des programmes et la compétitivité des entreprises.

## **Appareil gouvernemental : indicateurs de performance**

Le dernier budget du Québec a montré que la grande difficulté à converger vers l'équilibre budgétaire est associée à des considérations de nature structurelle, invitant le gouvernement à s'interroger sur la taille et la productivité de l'appareil étatique, ainsi que sur la générosité et l'organisation de certains programmes publics. Si MEQ salue la volonté du gouvernement à entrer rapidement dans une logique d'assainissement, l'optimisme de l'association reste néanmoins prudent face au glissement difficilement contrôlable des dépenses publiques et face à la relative faiblesse du taux annuel de croissance économique. La bonne volonté du gouvernement ne pourra peut-être pas suffire.

Dans ce contexte, le Québec doit se donner toutes les chances de réussir les changements nécessaires des programmes. Malgré le caractère public de la production de l'État, MEQ considère qu'il est important que le gouvernement développe une série d'indicateurs de performance relatifs aux programmes étudiés en priorité par la Commission. Celle-ci devrait fixer et publier un certain nombre de cibles objectives et d'indicateurs afin que la mobilisation nécessaire aux réformes soit facilitée. Tout au moins, la Commission devrait encourager la cohésion des parties prenantes à la nécessité des réformes en les informant de ses travaux et en les insérant de manière régulière dans la réflexion.

L'efficacité de la *Politique de l'allègement réglementaire et administratif* est souvent mesurée en termes de réduction de la paperasserie. Cependant, son application peut également jouer sur la réduction des coûts de fonctionnement des administrations publiques et MEQ suggère au gouvernement de s'assurer que la pleine application de cette politique soit assurée.

## **Programme d'aide aux entreprises : ne pas couper dans la création de richesse**

### **Aides aux entreprises**

Pour MEQ, la première responsabilité de l'État est d'assurer la croissance économique. Depuis environ 2001, le Québec, comme la plupart des pays occidentaux, voit sa compétitivité s'effriter. L'intensité de la concurrence et la nécessité, en particulier pour le Québec, d'augmenter sa productivité, obligent un repositionnement stratégique des structures économiques vers un système productif toujours plus innovant et toujours plus efficace. La liste des conditions qui permettront au Québec de bénéficier d'un environnement d'affaires propice à l'investissement et à son renouvellement industriel n'est pas très longue : 1) un processus d'allègement réglementaire favorisant ce qui est communément appelé une « réglementation intelligente » ; 2) un régime fiscal pour les entreprises qui soit globalement compétitif ; 3) une offre gouvernementale en aides économiques qui complète la politique fiscale avec des services judicieux et adaptés aux besoins réels des entreprises. La véritable difficulté de cette courte liste est qu'elle soit appliquée de manière complète, cohérente et continue.

En effet, la prévisibilité et la stabilité des programmes sont essentielles à la qualité de l'aide gouvernementale. À cet égard, il faut préciser que, au-delà de l'impact financier des coupures opérées

lors du dernier budget sur les taux de crédits d'impôt, de nombreuses entreprises ont vu remettre en question la planification budgétaire de leurs projets d'investissements. Pour MEQ, il est préférable que les modifications des programmes d'aides aux entreprises soient annoncées le plus tôt possible avant leur entrée en vigueur (une année au moins) afin de ne pas surprendre les entreprises par des modifications soudaines dans les conditions d'affaires.

En effet, la coupure de 20 % des taux de crédits d'impôt a surpris les entreprises. MEQ aura l'occasion de présenter ses recommandations sur le régime fiscal appliqué aux entreprises à la *Commission sur la révision de la fiscalité québécoise*. Pour l'association, le contexte actuel des finances publiques n'annule pas la nécessité d'améliorer notre compétitivité fiscale. Le gouvernement doit renoncer à des coupures supplémentaires à court terme. Si un tri des programmes d'aide s'avère nécessaire pour clarifier la politique économique et l'ajuster aux nouvelles réalités concurrentielles, ce tri ne peut se faire au détriment de la confiance des entreprises et des investisseurs.

De manière générale, la révision des programmes d'aides aux entreprises doit s'inscrire dans une vision économique que le gouvernement établira clairement afin que la réforme des programmes et l'impact des modifications sur les entreprises restent en ligne avec la perspective d'une amélioration continue et planifiée des conditions d'affaires et d'investissement des entreprises québécoises.

## **L'éducation et la formation**

L'avenir de notre économie repose sur une main-d'œuvre hautement qualifiée, le développement du talent et du génie industriel, un dynamisme retrouvé au niveau de l'innovation. Si des coupes budgétaires et l'augmentation des frais de scolarité sont globalement nécessaires, nous pensons qu'il y a dans les systèmes d'éducation, universitaire et de formation, les moyens de mieux les arrimer avec les besoins de l'économie. Il faut à cet égard rappeler que l'université n'est pas simplement un lieu d'enseignement, mais également un lieu de recherche et de développement. Il est fondamental de donner au système universitaire québécois, les moyens de ses ambitions. La faiblesse relative des frais de scolarité, en étant d'abord vécue comme une nécessité sociale, brime notre capacité à nous démarquer et à insérer pleinement les universités parmi les institutions porteuses de croissance et d'avenir.

En ce qui concerne la formation en entreprise, MEQ est d'avis que la Loi du 1 % n'est pas suffisante ou n'est pas adéquate pour développer une véritable culture de formation. Cette loi conçoit la formation en entreprise comme une obligation, alors qu'elle devrait être vécue comme un investissement, et finance les programmes qui y sont associés par une taxe du capital humain. Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre qualifiée, l'approche de l'État pour encourager la formation et le développement du capital humain doit être complètement revue.

## Conclusion

Lors du dernier budget du gouvernement du Québec a été confirmé le fait selon lequel le Québec se trouve bel et bien dans un contexte de déficit structurel. La nouvelle n'a surpris personne. Tout au long de la dernière décennie, les efforts pour assainir les finances publiques ont fait l'objet de multiples plans budgétaires, aucun ayant permis à l'État de placer ses finances dans une véritable logique d'assainissement. La performance économique du Québec, relativement fragile, ainsi que le contexte démographique n'expliquent pas tout : la lourdeur de l'appareil gouvernemental, la multiplicité et l'opacité des programmes, l'efficacité contestée du service à la clientèle, l'absence vraisemblable d'une culture de performance et d'évaluation au sein de l'administration publique, sont parmi les facteurs qui expliquent non seulement des coûts de système supplémentaires pour l'État, mais qui réduisent en même temps sa capacité d'opérer les changements nécessaires qui lui permettront de passer le test de l'*État moderne*.

Selon MEQ, il est évident que la situation actuelle du Québec, d'un point de vue budgétaire comme d'un point de vue économique, ne trouvera aucun écho dans des demi-mesures. Les choix devront être calculés et tranchés. Cette fermeté implique également, pour que les décisions gouvernementales soient favorisées par la cohésion sociale et l'adhésion de la communauté d'affaires, que l'État fasse preuve de : 1) pédagogie pour hausser en général la culture économique qui doit désormais animer l'action publique ; 2) transparence pour permettre à l'ensemble des acteurs un minimum de visibilité dans le chantier qu'est celui de l'assainissement budgétaire et de la révision des programmes.

Si l'objectif premier de la Commission consiste à sortir le Québec d'une situation de déficits chroniques, MEQ aimerait, pour finir, rappeler que l'efficacité de l'État québécois ne tiendra pas à une logique comptable : c'est dès aujourd'hui qu'il faut inspirer une culture de performance dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental et MEQ s'attend à ce que la Commission greffe très rapidement à ses travaux la publication d'indicateurs de performance sur les divers programmes gouvernementaux. Demandés depuis de nombreuses années, ces indicateurs sont indispensables à la qualité des débats et la progression de l'État vers un *État moderne*. L'enjeu concerne notamment le respect du contribuable et le consentement fiscal, un aspect finalement important au succès des grandes orientations politiques.