

Réflexions sur les priorités budgétaires du Québec 2025-2026

Le 14 février 2025

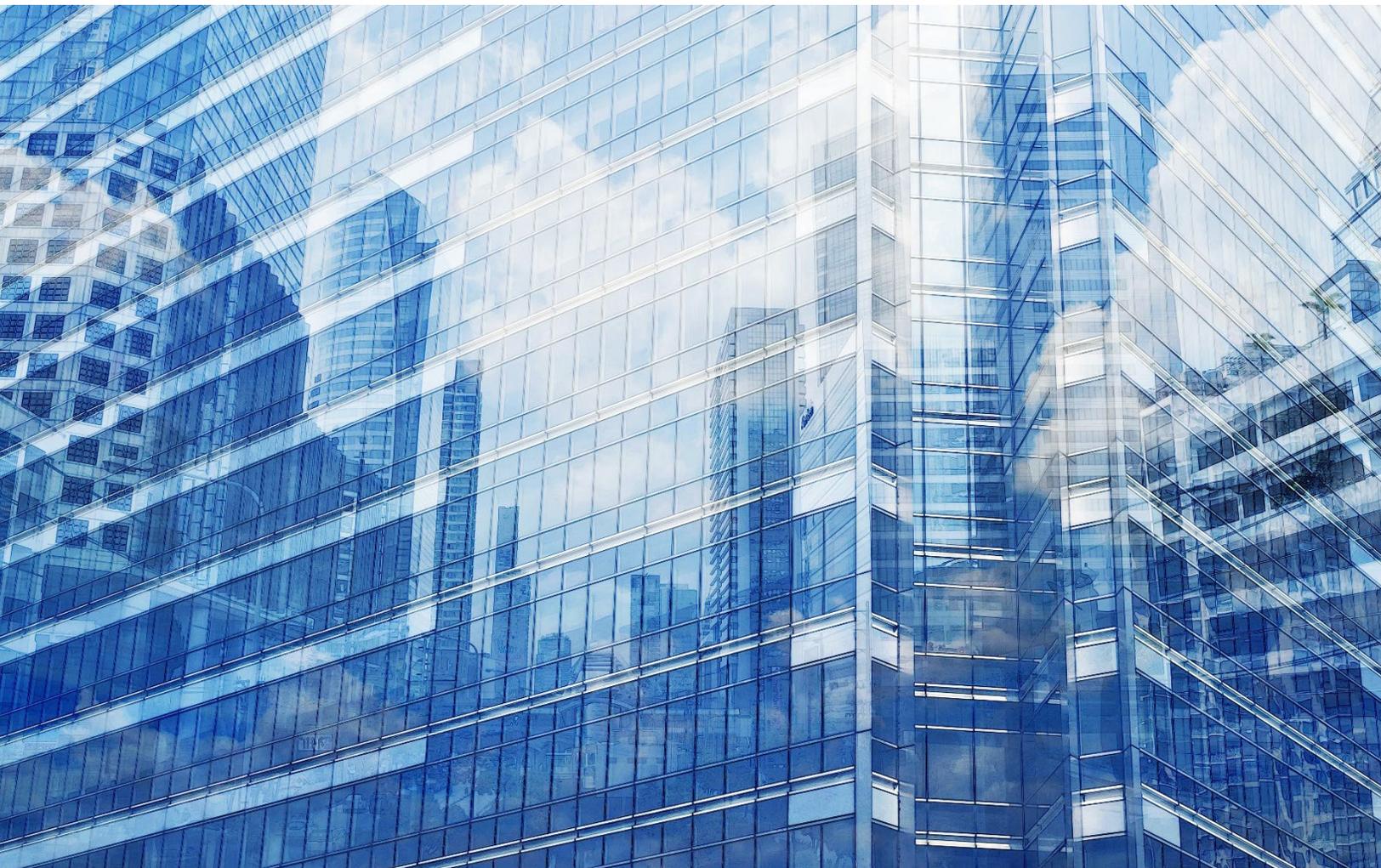


Table des matières

Préambule	3
1. La modernisation du système professionnel et de son financement	4
Financement et ressources de l'Office des professions du Québec	4
Financement et ressources du Conseil interprofessionnel du Québec	6
2. Des finances publiques plus transparentes	7
Création d'un poste de directeur parlementaire du budget	7
Production de projections économiques et budgétaires à long terme	8
Soumission des états financiers du gouvernement à l'examen des parlementaires	9

Préambule

L'Ordre des comptables professionnels agréés (l'Ordre) est enthousiaste à l'idée de contribuer à la réflexion du gouvernement en vue du budget 2025-2026.

La préparation de ce budget s'accompagne encore de beaucoup d'incertitudes dans un environnement mondial imprévisible où il est impératif de renforcer notre résilience économique tout en apportant un soutien aux institutions québécoises qui contribuent à la spécificité québécoise.

L'Ordre souhaite encore cette année souligner l'importance de revoir le modèle de financement du système professionnel. Un nouveau modèle de financement est essentiel afin de garantir les ressources nécessaires aux parties prenantes du système pour mieux protéger le public.

De plus, dans un contexte où le Québec doit se préparer à affronter des défis économiques majeurs, l'Ordre souhaite souligner, une fois de plus, l'importance d'accroître la transparence des choix budgétaires et de la gestion des finances publiques.

L'Ordre est d'avis que les recommandations formulées contribueront à une gestion plus rigoureuse et transparente des finances publiques du Québec et favoriseront la qualité et l'intégrité de l'écosystème professionnel québécois.

1. La modernisation du système professionnel et de son financement

La ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor, ainsi que la ministre responsable de l'application des lois professionnelles, Sonia LeBel, a amorcé en mai 2023 le chantier de modernisation du système professionnel guidé par des objectifs d'allègement, de modernisation et d'élargissement des pratiques professionnelles. Cette réforme est avancée et l'Ordre participe proactivement aux groupes de travail et de réflexion mis en place tant par l'Office des professions que par le Conseil interprofessionnel du Québec.

Pour que cette réforme soit couronnée de succès et qu'elle génère des changements positifs pour la population, il faut considérer chaque aspect du système.

Jusqu'à présent, la question du financement et de la suffisance des ressources du système a été éludée.

Le projet de modernisation ne pourra aboutir pleinement et pourrait être voué à l'échec si les contraintes liées aux ressources limitées des intervenants institutionnels du système professionnel ne sont pas prises en considération.

Financement et ressources de l'Office des professions du Québec

Depuis 1995, le financement de l'Office des professions du Québec (l'Office) incombe uniquement aux membres des ordres professionnels¹. Les composantes de l'Office, y compris celles dédiées au service de l'État, ne bénéficient d'aucun crédit dans le budget de dépenses gouvernemental. Puisque l'Office assure la surveillance des 46 ordres professionnels et veille à ce que chacun accomplisse la mission de protection du public qui lui a été confiée par le Législateur, il semble approprié que l'État participe à son financement.

Chaque année, les membres des ordres professionnels doivent verser, à même leur cotisation, une contribution à l'Office pour en assurer le financement et la pérennité. Cette contribution est fixée par la ministre responsable de l'application des lois professionnelles sur la base des prévisions budgétaires de l'Office. Pour chacun des 422 000 professionnels et professionnelles québécois, cette contribution pour 2025-2026 est de 35 \$, ce qui représente une hausse de 20,7 % par rapport à une contribution de 29 \$ à l'exercice précédent.

Les ordres professionnels, qui doivent eux-mêmes faire face à une augmentation de leurs coûts, ont une capacité limitée à majorer la cotisation de leurs membres pour assurer la pérennité de l'Office. Le gouvernement impose également de nouvelles obligations.

¹ Gouvernement du Québec, Projet de loi 89 (1995, chapitre 50) « [Loi modifiant le Code des professions](#) », 1996.3.8

La mission et les fonctions de l'Office sont prévues aux articles 12 et suivants du *Code des professions*. L'Office n'offre aucun service aux ordres professionnels et ses priorités d'action sont établies par le gouvernement.

Sont financés à même la contribution des membres, le Commissaire à l'admission des professions et le Pôle de coordination pour l'accès à la formation. Les employés de l'Office sont nommés et rémunérés en vertu de la *Loi sur la fonction publique* et l'organisation est soumise aux mêmes obligations que tous les ministères et organismes du gouvernement, sans pour autant recevoir de financement. Les juristes de l'Office sont aussi appelés à collaborer avec les autres équipes gouvernementales dès qu'un projet de loi concerne l'exercice d'une profession.

En fait, en raison de ses ressources limitées, l'Office peine à jouer pleinement son rôle.

À titre d'illustration, en raison du chantier de modernisation, l'Office avait décrété un moratoire sur l'analyse des règlements des ordres professionnels puisque les équipes responsables de la rédaction des propositions législatives et du suivi du cheminement législatif des projets de loi étaient également chargées d'analyser les projets de règlement présentés par les ordres professionnels. En pratique, ce moratoire signifie que, pour une durée indéterminée, les ordres devaient obtenir l'autorisation de l'Office pour toute révision ou refonte de règlement. Non seulement ce moratoire limite-t-il la capacité des ordres à réagir rapidement aux nouveaux enjeux de protection du public, mais il entraînera également un engorgement important à l'Office, qui prendra des années à résorber si des ressources supplémentaires ne sont pas allouées.

L'Office est limité dans sa capacité à innover et à mettre en œuvre des initiatives de protection du public. Malgré ses pouvoirs étendus, l'Office est l'une des institutions québécoises les moins reconnues.

Au fil des ans, les exigences administratives envers les ordres se sont accrues, et ce, sans tenir compte des répercussions financières et des besoins en capital humain qu'elles entraînent pour ces organisations. Bien que plusieurs de ces exigences sont pertinentes et nécessaires, comme les obligations de formation pour les administrateurs et employés des ordres ou les nouvelles normes technologiques, elles pèsent de plus en plus lourdement sur les ressources des ordres.

Il en va de même pour les obligations découlant de différentes politiques gouvernementales. Par exemple, la *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, prévoit de nouvelles responsabilités en matière de maîtrise de la langue par ses membres, ce qui exige la mise en place de nouveaux mécanismes de surveillance. Les initiatives nécessaires visant à améliorer l'intégration des personnes immigrantes au marché du travail imposent aussi aux ordres à adopter des processus plus rapides, plus simples et plus soutenus pour aider ces personnes à exercer leur profession.

Parmi les responsabilités déléguées aux ordres, plusieurs ont été attribuées sans qu'une analyse d'impact réglementaire ait été menée au préalable. Ainsi, lorsque de nouvelles responsabilités engendrent des coûts, les ordres sont bien souvent amenés à faire un choix :

- > diminuer leurs dépenses, ce qui peut nuire à leur mission de protection du public ; ou

- > augmenter leurs revenus, c'est-à-dire les cotisations des membres, ce qui peut créer un enjeu de protection du public pour les professions à titre réservé, car le coût des cotisations pourrait inciter certaines personnes à exercer leurs activités professionnelles sans être membres d'un ordre professionnel.

L'Ordre est persuadé que les ressources actuelles de l'Office sont tout simplement insuffisantes pour lui permettre de remplir pleinement sa mission. La capacité de l'Office à accroître son financement, par l'augmentation des cotisations obligatoires des membres des ordres professionnels, demeure extrêmement limitée, alors que les enjeux de protection du public ne cessent d'évoluer et que les délais de traitement à l'Office sont insoutenables. À titre d'exemple, l'Office n'a toujours pas publié de directive relative à l'utilisation de l'intelligence artificielle par les professionnels. Il n'a pas encore établi de réglementation pour certaines pratiques, notamment la prise de contrôle de cabinets de professionnels par des entités étrangères portant atteinte à l'indépendance professionnelle. Depuis 2017, on attend toujours le règlement sur le rapport annuel des ordres professionnels.

Les acteurs du système nourrissent de grandes attentes quant à l'allègement réglementaire que proposera la ministre responsable de l'application des lois professionnelles. Toutefois, il est crucial de prendre en compte les enjeux de financement et de ressources au sein de l'Office.

Recommandation 1

L'Ordre propose que des crédits du budget de dépenses du gouvernement soient accordés à l'Office pour lui permettre de s'acquitter pleinement de son mandat de contrôle et de surveillance.

Financement et ressources du Conseil interprofessionnel du Québec

Le *Code des professions* instaure aussi le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) qui agit à titre d'organisme-conseil du ministre, conformément aux fonctions prévues à l'article 19². Plus de 60 % du financement du CIQ provient des ordres professionnels, sans que le conseil bénéficie de crédit du budget de dépenses du gouvernement, contrairement à d'autres organismes-conseils du gouvernement.

Le CIQ est financé par les ordres professionnels au prorata de leurs membres. Pour l'année 2025-2026, la cotisation de l'Ordre au CIQ est passée de 74 372 \$ à 184 000 \$.

Ce mode de financement a ses limites et ne permet pas au CIQ de s'acquitter pleinement de l'ensemble de ses responsabilités, notamment en matière de recherche, de représentation et d'actions de concertation visant à promouvoir le système professionnel et protéger le public. Pour

² Articles 17 et suivants, [Code des professions](#)

que le CIQ puisse jouer efficacement son rôle-conseil, il faut redéfinir sa mission et revoir son mode de financement.

Recommandation 2

L'Ordre souligne que les ordres professionnels ne devraient pas prendre en charge seuls le financement de la mission du CIQ, mais que cet organisme devrait plutôt être financé selon le même modèle que les autres organismes-conseils au service du gouvernement.

2. Des finances publiques plus transparentes

Les dernières années ont vu se multiplier les écarts déraisonnables entre les prévisions budgétaires et les résultats financiers. 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.

Les mesures que propose l'Ordre depuis de nombreuses années ne constituent pas nécessairement des mesures budgétaires du ministère des Finances, mais permettraient une transparence et un contrôle accru des finances publiques en renforçant les mécanismes de reddition de compte. Il s'agit là de principes fondamentaux au soutien d'une saine démocratie.

Alors que le Québec fait en ce moment face au plus grand déficit en nombre absolu de son histoire et que le ministre des Finances s'est engagé dans un processus de révision des dépenses fiscales, un contrôle indépendant et transparent s'impose. C'est dans ce contexte que nous en appelons à la mise en place de mesures indispensables.

Création d'un poste de directeur parlementaire du budget

La quasi-totalité des experts et intervenants soutient actuellement la création du poste de directeur parlementaire du budget à l'Assemblée nationale. Il n'est plus à démontrer que cette fonction accroîtrait la transparence des finances de l'État et permettrait d'enrichir la qualité des débats qui les concernent.

Un directeur parlementaire du budget nommé par une approbation aux deux tiers des élus de l'Assemblée nationale bénéficierait de l'indépendance, de la légitimité et de la latitude nécessaires pour exercer ses fonctions efficacement. On devrait aussi doter le directeur parlementaire du budget de contraindre des ministères et organismes publics à lui transmettre l'information qu'il juge nécessaire à la réalisation de sa mission. Dans le cadre de ses fonctions, il pourrait produire des prévisions budgétaires objectives, réaliser des estimations indépendantes des coûts de certaines mesures ou programmes gouvernementaux, évaluer les propositions des députés et rendre disponibles des analyses prospectives des finances publiques. Dans les mois

précédant une élection générale, il pourrait évaluer les cadres financiers présentés par les candidats et les coûts associés à leurs engagements.

Tous les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale sont d'accord et ont tour à tour présenté des projets de loi en ce sens par le passé. Les motions déposées à cet effet sont nombreuses et la réforme parlementaire proposée en 2020 par le leader du gouvernement contenait cette proposition. Cette mesure aux avantages démocratiques indéniables ne devrait plus faire l'objet de tractations et négociations politiques. Dans le contexte actuel, les parlementaires devraient procéder à la création de cette institution dès que possible.

Recommandation 3

L'Ordre recommande la création d'un poste de directeur parlementaire du budget à l'Assemblée nationale du Québec.

Production de projections économiques et budgétaires à long terme

Il est essentiel d'avoir un débat public éclairé sur les choix budgétaires qui sont faits aujourd'hui et qui entraîneront des conséquences pour les générations futures. Ce débat est particulièrement pressant dans le contexte où le vieillissement de la population, les changements démographiques et migratoires, la lutte contre les changements climatiques et les répercussions de ces changements exercent une pression de plus en plus forte sur les finances publiques du Québec.

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 offrir aux 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 à long terme (10-40 ans), comme le vieillissement de la population³.

Au gouvernement fédéral, 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.

³ OCDE, 2002. « Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE, » *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Éditions OCDE, vol. 1(3), pages 7-15.

Comme le suggère par ailleurs le cahier de propositions de réforme parlementaire du leader du gouvernement, cet exercice pourrait très bien être produit par le directeur parlementaire du budget « afin d'encourager la mise en œuvre de politiques macroéconomiques saines »⁴.

Recommandation 4

L'Ordre recommande la production et la diffusion sur une base régulière des projections économiques et budgétaires à long terme du gouvernement.

Soumission des états financiers du gouvernement à l'examen des parlementaires

Toujours guidé par un objectif de transparence et de saine reddition de compte, l'Ordre invite depuis plusieurs années le gouvernement à soumettre ses états financiers consolidés à l'examen d'une commission parlementaire en présence du Vérificateur général. Aucune commission parlementaire à l'Assemblée nationale n'a actuellement la responsabilité d'étudier systématiquement ces états financiers alors que le document est l'un des plus importants de la gestion des finances publiques.

Cet exercice permettrait aux parlementaires de débattre sur des données réelles, d'identifier les écarts importants entre prévisions budgétaires et résultats finaux et de discuter de l'opinion indépendante du Vérificateur général sur ces états financiers. Un tel mandat offrirait la possibilité aux élus d'entendre et de questionner les acteurs concernés par l'élaboration et la vérification de ces états financiers, rehaussant le rôle de surveillance des députés, fonction fondamentale dans notre système parlementaire.

Depuis plus de 10 ans, le Vérificateur général a plusieurs fois exprimé ses préoccupations quant à l'absence de ce mécanisme fondamental de reddition de comptes. Comme il l'indiquait en 2013, « le rôle des parlementaires est important puisqu'ils sont les seuls à pouvoir effectuer un suivi indépendant des recommandations formulées par le Vérificateur général. Ils peuvent assumer une partie des responsabilités d'un comité d'audit. »⁵

L'Ordre se réjouit donc de voir la Commission de l'administration publique plaider en ce sens en décembre dernier. Après trois ans de réflexion sur la pertinence d'examiner les états financiers du gouvernement en commission parlementaire, les membres ont exprimé leur volonté de se voir confier ce mandat par l'Assemblée nationale.

⁴ Gouvernement du Québec « [Réforme parlementaire, cahier de propositions](#) » 2020. P.12

⁵ [Rapport du Vérificateur général du Québec – Mars 2022 – chapitre 3](#)

Nous appelons donc les élus de l'Assemblée nationale à donner rapidement suite à cette recommandation de la Commission de l'administration publique et à mettre en place ce mandat dès le dépôt des états financiers consolidés.

Recommandation 5

L'Ordre recommande la mise en place d'une commission parlementaire pour l'analyse des états financiers consolidés en présence du Vérificateur général.



5, Place Ville Marie, bureau 800, Montréal (Québec) H3B 2G2

T. 514 288-3256 1 800 363-4688 Téléc. 514 843-8375