

FORCEJEUNESSE

SOLIDAIRES AU PRÉSENT, RESPONSABLES FACE À L'AVENIR

Rapport de recherche

Équité intergénérationnelle, finances publiques et Fonds des générations

Janvier 2021

Pour information

Force Jeunesse

C.P. 39041 CP Saint-Alexandre

Montréal, Québec H3B 0B2

514-384-8666

www.forcejeunesse.com

Simon Telles, Président

presidence@forcejeunesse.qc.ca

Gabrielle Morneau El-Hajal, Vice-présidente exécutive

exec@forcejeunesse.qc.ca

Éliane Racine, Vice-présidente au contenu

contenu@forcejeunesse.qc.ca

Rédaction du rapport : Matis Allali

Au sujet de Force Jeunesse

Force Jeunesse est un regroupement de jeunes personnes qui œuvre à la défense et à l'amélioration des conditions de travail des jeunes travailleurs et travailleuses, des perspectives d'emploi de la relève et de l'équité intergénérationnelle dans les politiques publiques. Composé exclusivement de bénévoles, son conseil d'administration rassemble 18 jeunes engagés dans une diversité de milieux (associatif, politique, syndical, communautaire, professionnel, étudiant, etc.).

L'équité entre les générations, une préoccupation pour l'avenir collectif de la société, ainsi que la responsabilité est des valeurs fondamentales qui sont défendues par Force Jeunesse. C'est pourquoi Force Jeunesse intervient régulièrement dans le débat public par le biais de réactions documentées et constructives, afin de :

- Défendre et promouvoir les intérêts des jeunes en emploi, notamment en soutenant l'organisation des jeunes en milieu de travail;
- Sensibiliser la population et les principaux acteurs du marché du travail à la situation des jeunes et à la place accordée à la relève;
- Proposer des idées novatrices et des solutions viables à long terme aux problèmes touchant la jeunesse et l'équité entre les générations, en s'appuyant sur des réflexions et des recherches exhaustives de qualité;
- Représenter la relève dans les débats publics et organiser des événements pour favoriser l'échange et la réflexion;
- Favoriser la participation des jeunes dans les institutions publiques.

Au fil des années, Force Jeunesse a établi sa crédibilité au sein de la société québécoise en prenant des positions étayées et est devenue un acteur incontournable sur de nombreux enjeux. De plus, Force Jeunesse est parfois l'unique organisation jeunesse intervenant sur des enjeux d'importance tels que les régimes de retraite ou les clauses de disparités de traitement (« CDT ») en milieu de travail.

Table des matières

1. Introduction.....	1
2. Méthodologie.....	2
3. La dette publique.....	3
3.1 <i>Évaluation du niveau de la dette et indicateurs d'endettement</i>	<i>3</i>
3.2 <i>La réduction de la dette, une priorité?</i>	<i>7</i>
4. La Loi sur l'équilibre budgétaire et la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations	9
5. Le Fonds des générations	13
5.1 <i>Solde budgétaire du gouvernement : avant ou après versements au Fonds des générations?</i>	<i>13</i>
5.2 <i>Stratégie à court terme pour le Fonds des générations</i>	<i>17</i>
5.3 <i>Stratégie à long terme pour le Fonds des générations.....</i>	<i>19</i>
6. Le rôle du gouvernement fédéral	24
7. Récapitulatif des options disponibles et de leurs implications	26
8. Conclusion.....	34
9. Bibliographie	35
Annexe 1 – Devis de recherche.....	36
Annexe 2 – Grille d'entrevue	38

1. Introduction

Le 10 mars 2020, le ministre des Finances du Québec Eric Girard déposait le budget 2020-2021 de son gouvernement, atteignant l'équilibre budgétaire. Dès les premières pages du budget, il était annoncé que :

« [L]'objectif de réduction de la dette brute à 45% du PIB, comme précisé dans la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, est atteint. Au 31 mars 2020, le ratio de la dette brute au PIB s'établira à 43%. La cible de réduction de la dette représentant les déficits cumulés à 17% du PIB sera atteinte, quant à elle, en 2023 ».¹

Dans la même veine, le budget suggérait qu'il était « temps d'amorcer une réflexion quant à la poursuite de la réduction de la dette », notamment dans la perspective d'une équité intergénérationnelle qui peut être atteinte par la réduction du poids de la dette, mais aussi par la hausse du potentiel économique du Québec, l'accroissement du pouvoir d'achat des familles, les investissements en éducation et la réduction des GES.²

Or, trois jours après le dépôt du budget, le premier ministre François Legault déclarait l'état d'urgence sanitaire afin de répondre à la pandémie de COVID-19, plongeant le Québec dans une récession auto-imposée d'une durée indéterminée. Huit mois plus tard, dans le cadre d'une mise à jour budgétaire, le ministre Girard annonçait un déficit prévu de 15 milliards de dollars avant utilisation de la réserve de stabilisation pour l'année 2020-2021.³

Le présent rapport-synthèse sur les finances publiques du Québec s'inscrit au cœur de cette situation économique paradoxale. Structurellement, les finances du Québec ont rarement été en aussi bonne posture. Toutefois, d'un point de vue conjoncturel, le Québec – et le monde – fait face à une récession sans précédent et ses perspectives économiques à court terme sont, au mieux, incertaines.

Plus précisément, ce rapport répond au devis de recherche partagé le 7 octobre 2020 par Force Jeunesse, disponible à l'Annexe 1 du rapport. Il propose une synthèse et une analyse des propos recueillis dans le cadre de 13 entrevues réalisées auprès d'expertes et d'experts québécois en matière de finances publiques.

Le rapport présente d'abord la méthodologie utilisée pour les 13 entrevues réalisées. Il aborde ensuite le niveau d'endettement structurel et conjoncturel du Québec, puis se penche sur les options à disposition pour faire face aux exigences de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Le Fonds des générations est ensuite analysé en détail, notamment en ce qui concerne la gestion de ses versements et son avenir à court et long terme. Une courte parenthèse est par la suite effectuée pour aborder le rôle du gouvernement fédéral dans la gestion fiscale du Québec. Le rapport propose finalement un récapitulatif des options dont dispose le Québec pour gérer ses finances publiques à court et à long terme. Il est à noter que 9 encadrés ponctuent le rapport. Ils ne sont pas essentiels à la compréhension du rapport, mais permettent d'aller plus en détails et en nuances en approfondissant certains concepts mobilisés ou certaines idées présentées.

¹ Ministère des Finances du Québec. 2020. *Budget 2020-2021 – Plan budgétaire*. Gouvernement du Québec. Consulté à l'adresse suivante : http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2020-2021/fr/documents/PlanBudgetaire_2021.pdf

² *Ibid.*

³ Ministère des Finances du Québec. 2020. *Le point sur la situation économique et financière du Québec – Automne 2020*. Gouvernement du Québec. Consulté à l'adresse suivante : http://www.finances.gouv.qc.ca/MAJ2020/documents/AUTFR_lepointNov2020.pdf

2. Méthodologie

Le présent rapport présente une synthèse des propos de 13 intervenantes et intervenants experts en finances publiques rencontrés dans le cadre d'entrevues individuelles. Ces entrevues ont été réalisées entre le 2 novembre et le 2 décembre 2020, et ont été d'une durée d'entre 30 et 90 minutes, selon la disponibilité de chaque personne. Chacun des entretiens a été réalisé à l'aide d'une grille d'entrevue, disponible à l'Annexe 2 du présent rapport. Les personnes rencontrées, ou les organisations qu'elles représentent, ont été retenues par le comité contenu de Force Jeunesse. Leur sélection a été déterminée afin d'assurer une représentation diversifiée de points de vue et d'opinions.

La liste complète des personnes interviewées comprend, en ordre de date d'entrevue :

- **Olivier Jacques**, politologue et Fellow postdoctoral Skelton-Clark à l'Université Queen's;
- **Geneviève Tellier**, professeure titulaire à la Faculté des sciences sociales de l'Université d'Ottawa;
- **Pierre Fortin**, économiste et professeur émérite au Département des sciences économiques de l'UQAM;
- **Pierre-Carl Michaud**, professeur titulaire au Département d'économie appliqué de HEC Montréal et Titulaire de la Chaire de recherche sur les enjeux économiques intergénérationnels;
- **Luc Godbout, Suzie St-Cerny et Yves St-Maurice**, respectivement Titulaire, professionnelle de recherche et consultant de la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke (CFFP);
- **Miguel Ouellette**, directeur des opérations et économiste à l'Institut économique de Montréal (IEDM);
- **Norma Kozhaya**, Vice-présidente – Recherche et économiste en chef du Conseil du patronat du Québec (CPQ);
- **Philippe Hurteau**, politologue et chercheur à l'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS);
- **François Bélanger**, économiste à la Confédération des syndicats nationaux (CSN);
- **Pierre-Guy Sylvestre**, économiste au Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP);
- **Philippe Noël**, directeur principal, Affaires publiques et économiques à la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ);
- **Marcelin Joanis**, professeur titulaire au Département de mathématiques et de génie industriel de Polytechnique Montréal;
- **Pier-André Bouchard St-Amant**, professeur de finances publiques à l'École nationale d'administration publique (ENAP);

À moins d'une indication contraire, l'entièreté des idées, éléments de réflexion et opinions présentés dans ce rapport-synthèse proviennent des discussions et des échanges entre le chercheur et ce panel d'intervenants et d'intervenantes. Il est à noter que le rapport est rédigé de manière anonyme, de manière à faire état des grandes tendances, consensus et divergences d'opinion au sein du panel d'experts et d'expertes plutôt que de leurs points de vue individuels.

3. La dette publique

Avant de se pencher sur les mécanismes disponibles de gestion de la dette du Québec, il convient de dresser le portrait de l'état de cette dette et de la situer dans son contexte économique plus large. La mise en place de cette assise contextuelle permet de mieux comprendre les différentes stratégies de gestion de la dette et d'utilisation du Fonds des générations qui seront traitées dans les sections subséquentes de ce rapport.

Au sujet de la dette du Québec elle-même, les personnes rencontrées ont de manière générale distingué deux grands sujets : (1) l'évaluation du niveau de la dette et les indicateurs d'endettement, et (2) le degré de priorité à accorder à la réduction de la dette.

3.1 Évaluation du niveau de la dette et indicateurs d'endettement

Un « juste niveau » de dette publique?

D'entrée de jeu, les personnes rencontrées sont unanimes : dans une perspective d'équité intergénérationnelle, il n'existe pas de « bon montant de dette » pour le Québec – ni pour quelconque État d'ailleurs. Il n'est pas possible d'identifier un seuil précis d'endettement au-delà duquel la dette ne serait plus acceptable, et, inversement, en-deçà duquel un État disposerait d'une marge d'endettement supplémentaire.

Plutôt que son montant non contextualisé, c'est ce qu'elle permet d'acquérir qui peut offrir un premier éclairage sur la désirabilité – ou non – de la dette publique. Autrement dit, l'évaluation de la dette d'un État dépend de ce à quoi elle est destinée. D'un côté, la « bonne dette » est constituée de dépenses ou d'investissements immédiats amortis dans le temps, permettant de lisser les dépenses et de profiter de services publics sur un horizon de long terme. En ce sens, tant les bénéfices que les coûts de la bonne dette sont étalés dans le temps. De l'autre côté, la « mauvaise dette » constitue aussi des dépenses amorties dans le temps, mais destinées à une utilisation immédiate de ressources ou de services. Elle est donc souvent qualifiée de dette pour les « dépenses d'épicerie », en ce sens qu'elle finance des services dont le bénéfice est immédiat, mais dont le coût étalé dans le temps. Autrement dit, les « dépenses d'épicerie » profitent à la génération actuelle, mais leurs coûts sont en grande partie défrayés par les générations futures. Si la distinction entre la « bonne » et la « mauvaise » dette fait plutôt consensus auprès des personnes rencontrées, leur conception de ce qu'est une « dépense d'épicerie » est moins uniforme. L'encadré 1 présente ces nuances et offre davantage de détail sur la notion de bonne et de mauvaise dette.

Dans cette optique, la détermination d'un niveau désirable de la dette publique repose sur un arbitrage (*trade-off*) entre endettement et services publics. Par exemple, un État possédant une dette très basse, mais n'offrant que très peu de services publics, n'est pas nécessairement dans une position enviable. Inversement, un État lourdement endetté, mais offrant les meilleurs services publics au monde pourrait probablement justifier – et se satisfaire de – son niveau d'endettement. Certaines des personnes rencontrées avancent d'ailleurs que s'il n'existe pas nécessairement de « bon niveau de dette », il existe assurément un « bon niveau de services publics ». Selon elles, cette seconde cible est plus à propos pour guider les États à ajuster leur trajectoire d'endettement, considérant qu'une approche purement économique axée sur le niveau de la dette omet les considérations de redistribution. Elles suggèrent également que l'équité intergénérationnelle ne doit pas se percevoir uniquement en termes de transmission d'une dette faible ou élevée, mais aussi en termes de transmission de services publics performants ou non. En ce sens, l'atteinte d'une équité intergénérationnelle passe par l'accès à un panier de services *per capita* similaire, et

au même coût relatif, pour chaque génération. Une seconde portion du panel consulté est toutefois en désaccord avec cette position, et affirme que l'équité intergénérationnelle repose davantage sur la transmission d'une marge de manœuvre fiscale plus grande aux générations futures – c'est-à-dire une dette basse – pour qu'elles puissent décider elles-mêmes des services dont elles souhaitent se doter.

Encadré 1 – Bonne ou mauvaise dette?

De manière générale, les personnes rencontrées décrivent la bonne dette comme étant liée à des actifs, générée pour investir dans des infrastructures ou des services publics rapportant des bénéfices sur le long-terme. Inversement, elles décrivent la mauvaise dette (les « dépenses d'épicerie ») comme étant celle reliée à des dépenses immédiates, sans retombées ou rendement à long terme. Au Québec, on considère la dette par déficits cumulés comme celle qui représente la mauvaise dette, puisqu'elle n'est reliée à aucun actif.

Cela étant dit, ce qui peut apparaître comme de la mauvaise dette pour les uns est parfois perçu comme de la bonne dette pour les autres. Par exemple, plusieurs considèrent qu'il ne faut pas s'endetter pour augmenter les salaires des employés du secteur public afin d'éviter de refile la facture de l'amélioration des salaires d'aujourd'hui aux contribuables de demain. Pourtant, d'autres suggèrent que l'amélioration des salaires aujourd'hui contribue à solidifier et à pérenniser les services publics, ce qui représente un bénéfice à long-terme. Ainsi, s'endetter pour augmenter les salaires des employés du secteur public ne représenterait pas un mauvais endettement ni une « dépense d'épicerie ». Même si un tel endettement ne serait pas directement lié à un « nouvel » actif, il permettrait d'améliorer la qualité d'un actif existant, et ce, durablement.

Dans la même lignée, plusieurs personnes rappellent l'idée émise par Pierre Fortin selon laquelle les sommes publiques destinées au financement de l'éducation ne devraient pas être comptabilisées comme des dépenses courantes, mais plutôt comme des investissements à long terme en capital humain, au bénéfice des générations actuelles et futures.

Finalement, le panel de personnes rencontrées est plutôt unanime en ce qui concerne la situation pandémique actuelle. Bien que la grande majorité des dépenses de soutien à la population s'apparente à ce qu'on qualifierait normalement de « mauvaise dette », le panel complet est d'avis que le contexte actuel requiert ce genre d'intervention gouvernementale. Ainsi, pour répondre à la récession pandémique, même les « dépenses d'épicerie » représenteraient de la bonne dette puisqu'elles permettent de générer de la croissance en période de récession majeure. Le soutien à l'économie et la préservation du capital humain et physique ont ainsi un effet bénéfique à long terme. Bien sûr, les opinions divergent ensuite quant à la durée nécessaire de ce genre de programme de soutien, certains préconisant un « retour la normale » plus rapide que d'autres.

Indicateurs de mesure de la dette publique

Les personnes rencontrées préconisent généralement la prise en compte de plusieurs indicateurs complémentaires pour évaluer la dette publique du Québec.

Montant absolu de la dette

D'abord, la majorité des personnes rencontrées affirment accorder une importance relativement limitée au montant absolu de la dette publique du Québec comme indicateur d'endettement. Dans la foulée, certains mentionnent même que le montant – nominal ou réel⁴ – de la dette – brute ou nette⁵ – est tout simplement trivial. De l'autre côté du spectre, une seule personne rencontrée semble accorder une certaine importance au montant absolu de la dette comme indicateur révélateur de la situation d'endettement du Québec.

Soutenabilité de la dette

La majorité des personnes consultées mettent l'accent sur la tendance de la soutenabilité de la dette, c'est-à-dire sur la capacité actuelle et future du gouvernement à payer les intérêts qu'il doit à ses créanciers. En ce sens, ce n'est pas le montant de la dette en soi qui importe – même s'il joue un rôle important – mais plutôt le coût de la dette. Comme le mentionne un intervenant, la dette ne représente ni un revenu ni une dépense dans les livres comptables de l'État, mais son coût, lui, oui. En ce sens, la proportion du budget allouée au service de la dette permet de bien saisir l'état de l'endettement du Québec, puisqu'elle représente le coût d'opportunité de la dette, la part des revenus annuels qui ne peuvent être dépensés en services publics puisqu'ils doivent financer la dette.

Cet accent sur la soutenabilité de la dette implique que le niveau des taux d'intérêt sur les marchés financiers joue un rôle important. En effet, un même montant total d'endettement coûtera plus cher au Québec si les taux d'intérêt sont élevés, puisqu'il sera plus dispendieux d'emprunter. Inversement, lorsque les taux d'intérêt sont bas, le coût d'un même niveau d'endettement diminue. La récente mise à jour budgétaire du gouvernement fédéral offre un excellent exemple de cette situation : malgré les dépenses d'urgence importantes effectuées par Ottawa en 2020, le gouvernement anticipe devoir payer 2 milliards de dollars de moins en service de la dette cette année comparativement à l'année dernière grâce aux taux d'intérêt très bas présentement en vigueur.⁶ Plusieurs personnes rencontrées mentionnent d'ailleurs qu'il faut faire bien attention à l'évolution des taux d'intérêt, puisque même une faible augmentation des taux pourrait faire augmenter la facture du service de la dette de manière significative. Ainsi, plutôt que de simplement évaluer le niveau d'endettement de l'État sur la base du service de la dette en fonction des taux d'intérêt actuels, plusieurs affirment qu'il faut pouvoir anticiper l'évolution des taux d'intérêt et évaluer l'endettement actuel du Québec sur la base de sa capacité de payer si les taux devaient augmenter. L'encadré 2 propose un rapide survol des opinions des personnes rencontrées à propos de l'évolution des taux d'intérêt.

⁴ Une valeur nominale est exprimée en dollars courants, telle qu'indiquée à une période donnée. Une valeur réelle est exprimée en dollars constants, ajustée par rapport à une période de référence pour faire état de la hausse générale des prix, aussi appelée inflation.

⁵ La dette brute ne tient pas compte des actifs du gouvernement (immobilisations, placements, etc.), alors que la dette nette les considère.

⁶ Dion, Mathieu. 28 novembre 2020. *Le point sur la dette fédérale et sa source de financement*. Radio-Canada. Consulté à l'adresse suivante : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1752971/dette-federale-obligations-banque-canada>

Encadré 2 – Quelle tendance pour les taux d'intérêt?

Les personnes rencontrées se regroupent en deux grandes catégories quant à leur évaluation de l'évolution du niveau des taux d'intérêt : les optimistes et les prudents.

Les optimistes, moins nombreux, anticipent que les taux d'intérêt resteront (très) bas sur une longue période. Leurs prévisions reposent notamment sur l'historique récent de bas taux d'intérêt et sur le maintien de politiques monétaires expansionnistes par les banques centrales pour stimuler la relance économique. La Banque du Canada a d'ailleurs déjà annoncé qu'elle maintiendrait son taux directeur à 0,25% jusqu'en 2023 au plus tôt.⁷ Certains mentionnent aussi que l'émergence de nouvelles économies et le vieillissement de la population devraient créer une pression à la baisse sur les taux d'intérêt, les conservant bas à long terme. La combinaison de ces variables contribuerait du même coup à mitiger les craintes d'une inflation importante causée par interventions gouvernementales pandémiques massives à l'échelle mondiale. Sur la base de leurs prévisions, les optimistes soutiennent donc généralement que le contexte actuel – et futur – est propice à l'endettement, car un endettement additionnel aurait un effet marginal relativement faible sur le service de la dette.

Plus nombreux que les optimistes, les prudents reconnaissent que les taux d'intérêt sont actuellement bas, mais n'ont pas la certitude qu'ils le resteront. Sans pour autant avancer que les gouvernements doivent limiter leur endettement par excès de prudence, ils suggèrent qu'il « n'en faudrait pas beaucoup » en matière de hausse des taux d'intérêt pour faire significativement augmenter le service de la dette. Ainsi, ils croient que les États doivent envisager leur endettement en conservant une marge de manœuvre permettant d'absorber une hausse des taux d'intérêt si elle devait se matérialiser.

Aucune personne rencontrée n'a suggéré que les taux d'intérêt grimperaient significativement dans un avenir à court ou moyen terme.

Ratio dette/PIB

Sans grande surprise, l'ensemble des personnes consultées soulignent l'indicateur du ratio dette/PIB pour mesurer l'état de l'endettement du Québec. Souvent présenté comme étant complémentaire à l'indicateur de la proportion du service de la dette dans les dépenses du gouvernement, le ratio dette/PIB a comme intérêt de présenter en un seul indicateur deux des principales déterminantes du poids du service de la dette sur les finances publiques, c'est-à-dire le niveau d'endettement et la productivité. Les personnes rencontrées identifient souvent le ratio dette/PIB comme une balise pour guider la trajectoire économique, comme une information sur la tendance plus générale de l'état de l'endettement. Ils soulignent aussi que l'adoption généralisée de cet indicateur, et l'uniformité de son interprétation, permettent de comparer la situation financière du Québec avec celle d'autres États.

⁷ 28 octobre 2020. *La Banque centrale du Canada maintient son taux directeur à 0,25%*. Radio-Canada. Consulté à l'adresse suivante: <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1744920/taux-interet-directeur-banque-centrale-canada>

Différents indicateurs, différentes perceptions de l'endettement

Comme les précédentes sous-sections le démontrent, l'utilisation de différents indicateurs pour évaluer un même niveau d'endettement mène souvent à des conclusions différentes quant à son évaluation. Ainsi, de manière générale, plus les intervenants et intervenantes mettaient un accent important sur l'indicateur de *soutenabilité de la dette* plutôt que sur le ratio dette/PIB ou sur le montant absolu de la dette, plus ils ou elles avaient tendance à remettre en question le caractère « obsessionnel » de nos efforts de réduction de la dette. Cela s'explique probablement par l'environnement économique actuel offrant des taux d'intérêt très bas, et donc un service de la dette plus abordable. Sur cette base, un accent sur la soutenabilité de la dette plutôt que sur d'autres indicateurs – c'est-à-dire la capacité de l'État à payer les intérêts encourus pour un certain niveau d'endettement – peut permettre de justifier un plus grand endettement à court terme qu'un accent sur le ratio dette/PIB.

Il est à noter que plusieurs experts rappellent que tout indicateur de mesure du niveau d'endettement doit être analysé en tenant compte du contexte économique plus large. Par exemple, un certain ratio dette/PIB détenu par un pays sur une trajectoire de croissance démographique peut être plus enviable que s'il était détenu par un pays faisant face à des défis de vieillissement de la population. En ce sens, la variation et l'évolution des indicateurs d'endettement dans leur environnement macroéconomique plus large sont à prendre en considération. De manière similaire, certains soulèvent que la position relative des pays en matière d'endettement est aussi à garder en tête. En effet, un même niveau d'endettement peut être moins désirable si la majorité des États partenaires d'un pays sont moins endettés que lui, et vice-versa. Lorsqu'elles appliquent ce cadre d'analyse au Québec, la majorité des personnes rencontrées considèrent d'ailleurs que la province est en plutôt bonne posture. La section 3.2 aborde ces opinions plus en profondeur.

3.2 La réduction de la dette, une priorité?

En fonction de leur évaluation du niveau d'endettement du Québec, les personnes rencontrées placent la réduction de la dette plus ou moins haut sur leur liste des priorités. Souvent sur la base de leur perception de la part d'endettement structurelle et conjoncturelle du Québec, trois grandes approches se distinguent dans le panel d'intervenants et d'intervenantes.

Pour la majorité du panel, le gouvernement du Québec pourrait – et devrait – cesser de « faire une obsession » de la réduction de la dette. À leurs yeux, le niveau d'endettement du Québec est à la fois adéquat et sur une trajectoire désirable. Le ratio dette/PIB était en décroissance avant le choc de la pandémie, les bas taux d'intérêt réduisent la pression sur le service de la dette et la part de mauvaise dette dans l'endettement global du Québec diminue. Ainsi, tout en conservant un niveau d'endettement « sous contrôle », le Québec devrait selon eux prioriser d'autres objectifs gouvernementaux avant celui de réduction de la dette – notamment les dépenses de relance économique, de santé, d'éducation, de mobilité et d'environnement, parmi d'autres. Plusieurs d'entre eux suggèrent ainsi de maintenir le niveau d'endettement actuel du Québec plutôt que de leur réduire, ou encore de viser sa réduction à long terme grâce à la croissance du PIB et un remboursement plus lent que rapide de la dette publique. Certains mentionnent même qu'en fonction de la croissance du PIB, il pourrait être tout à fait possible – et même peut-être désirable? – de maintenir le ratio dette/PIB tout en réalisant des déficits structurels contrôlés.

Leur position est ainsi somme toute nuancée ; elle reconnaît d'une part les bénéfices d'une dette contrôlée offrant de la marge de manœuvre (un « coussin ») pour réagir aux chocs

imprévus et pour se préparer aux défis à venir – notamment le vieillissement de la population –, et de l'autre les avantages à réallouer une partie des montants dédiés à la réduction de la dette pour d'autres priorités. En ce sens, leur perception de l'équité intergénérationnelle est double : elle serait réalisée autant par la réduction progressive du fardeau d'endettement que par la transmission de services publics plus forts et mieux financés.

Il est à noter que leur analyse est principalement basée sur l'endettement structurel du Québec, et ne met pas un accent trop important sur l'endettement conjoncturel contracté en réponse à la pandémie de COVID-19. En effet, la plupart des personnes partageant cet avis considèrent que les « déficits COVID », bien qu'ils doivent être eux aussi contrôlés, ne devraient pas altérer la bonne trajectoire économique du Québec. Autrement dit, l'endettement pandémique ne constituerait qu'un choc imprévu sans conséquences structurelles.

Pour un plus petit groupe de personnes consultées, plutôt que de se contenter de maintenir le niveau courant d'endettement ou de le réduire lentement, il faudrait simplement cesser les efforts de réduction de la dette. Sans balayer du revers de la main l'importance de se préoccuper de l'état des finances publiques, les tenants de cette approche considère que celles du Québec sont en très bonne santé et que la province dispose d'une marge de manœuvre fiscale qui doit être utilisée pour augmenter les interventions de l'État. Par ailleurs, en raison de l'environnement à bas taux d'intérêt, ces personnes croient qu'il pourrait même être désirable de s'endetter davantage, à bas coût, pour répondre aux besoins structurels connus et envisagés dans plusieurs secteurs, notamment la santé, l'éducation, la mobilité et l'environnement, parmi d'autres. Cela permettrait à la fois de se doter de services publics forts et durables et de le faire au moindre coût possible pour les générations futures. Il est à noter que la plupart des personnes en faveur de cette approche mentionnent l'importance d'allouer l'argent dégagé – ou emprunté – à des dépenses ou investissements bénéfique à long terme, à visé intergénérationnelle.

Pour conclure, un dernier groupe, lui aussi plus petit, s'inscrit en faux de ces deux analyses et suggère qu'il faut éviter de baisser la garde. Selon ce groupe, c'est grâce à la discipline avec laquelle le Québec s'est attaqué à son problème d'endettement qu'il se retrouve dans la position enviable qu'il occupe aujourd'hui, et il serait mal avisé de s'éloigner de cette formule gagnante. Par ailleurs, sans suggérer qu'ils pourraient avoir des impacts structurels sur l'endettement du Québec, ce dernier groupe identifie les « déficits COVID » comme une raison supplémentaire de poursuivre les efforts de réduction de la dette. En effet, les dépenses d'urgence auront fait croître la dette publique, imposant un coût de service de la dette accru à long terme qu'il serait indésirable de transmettre aux générations futures. Il est aussi à noter que ce groupe identifie les défis démographiques à venir du Québec comme une raison supplémentaire de réduire le niveau d'endettement, afin de limiter la part du budget du gouvernement destinée au service de la dette et maximiser les sommes dédiées à financer les services publics dont le coût aura augmenté.

Ces trois perceptions différentes de l'importance de se concentrer sur la réduction de la dette ancrent l'ensemble des autres discussions à venir dans ce rapport. En effet, sans que les trois groupes mentionnés ci-haut demeurent absolument monolithiques pour l'ensemble des sujets abordés, les intervenantes et les intervenants rencontrés abordent les autres questions de manière cohérente avec leur perception de l'importance accordée à la réduction de la dette.

4. La Loi sur l'équilibre budgétaire et la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations

Comme cela a été mentionné dans l'introduction, avant que ne frappe la pandémie de COVID-19, le Québec était en voie d'atteindre les cibles de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (L.R.Q., c. R-2.2.0.1) (ci-après « loi-dette ») plus rapidement qu'elle ne le requerrait. Or, en raison du ralentissement économique et de l'endettement conjoncturel généré par la pandémie, l'atteinte de ces cibles est de plus en plus incertaine. Par ailleurs, en vertu de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (L.R.Q., c. E-12.00001) (ci-après « LÉB »), le Québec doit revenir à l'équilibre budgétaire d'ici les cinq prochaines années, sans quoi il se retrouvera en contravention de ses obligations légales. Dans ce contexte, plusieurs se demandent s'il est toujours à propos de se conformer aux cibles de la loi-dette et de la LÉB. L'encadré 3 présente succinctement les deux lois et les cibles qu'elles contiennent.

Encadré 3 – La Loi sur l'équilibre budgétaire et la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations

La *Loi sur l'équilibre budgétaire*⁸ a été adoptée en 1996 par le gouvernement de Lucien Bouchard. Elle entre en vigueur dans un contexte où le Québec tente de réduire significativement son niveau d'endettement dans un environnement de taux d'intérêt élevés. La LÉB empêche le gouvernement de réaliser un déficit budgétaire, à moins de circonstances exceptionnelles. Concrètement, cette disposition prévient l'accumulation de déficits structurels. Lorsque des circonstances exceptionnelles surviennent et qu'un déficit est réalisé, la LÉB requiert du gouvernement qu'il revienne à l'équilibre budgétaire dans un horizon maximal de cinq années, et qu'il se dote d'un plan clair pour revenir à l'équilibre.

La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*⁹ a été adoptée en 2006 par le gouvernement de Jean Charest. Alors que la LÉB prévient l'accroissement de la dette publique, la loi-dette engage le gouvernement dans une mécanique établie et planifiée de réduction de la dette. La loi-dette requiert du gouvernement qu'il réduise le ratio dette/PIB du Québec à moins de 45% d'ici 2025-2026, et le montant de la dette par déficits cumulés à moins de 17% du PIB sur le même horizon. La loi-dette est aussi le parent légal du Fonds des générations, et institue la comptabilisation du solde budgétaire du gouvernement après versement au Fonds des générations.

Ainsi, l'effet net combiné de la LÉB (qui empêche la réalisation d'un déficit) et de la loi-dette (qui impose la comptabilisation du solde budgétaire après versement au Fonds des générations) est d'amener le gouvernement à réaliser des surplus structurels, équivalant minimalement au montant des versements au Fonds des générations.

⁸ *Loi sur l'équilibre budgétaire* (L.R.Q., c. E-12.00001). Consulté à l'adresse suivante : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/E-12.00001>

⁹ *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (L.R.Q., c. R-2.2.0.1). Consulté à l'adresse suivante : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/R-2.2.0.1>

Ici encore, trois grandes tendances se dégagent concernant la gestion de ces lois, chacune offrant des perspectives de court et de long terme. Une première approche, largement majoritaire, suggère qu'il faut faire preuve de flexibilité et envisager de modifier l'une, l'autre ou les deux lois, ou même de les suspendre. Une seconde approche, plus minoritaire, suggère qu'il faut le plus possible tenter de se conformer à la LÉB et à la loi-dette. Finalement, une troisième approche remet les lois en question et suggère plutôt de s'en départir. Ces trois approches sont déclinées en détail ci-après.

Modifier ou suspendre la LÉB et la loi-dette

Commençons par traiter de l'opinion la plus partagée, soit celle appelant à une flexibilité du gouvernement vis-à-vis de la LÉB et de la loi-dette.

À court terme, les tenants de cette approche sont sans équivoque : la situation actuelle est exceptionnelle et il ne serait ni mal perçu ni mal avisé de faire preuve d'une capacité d'adaptation en allégeant temporairement les contraintes imposées par la LÉB et la loi-dette. Ainsi, selon le niveau de besoin, des modifications ou une suspension des lois seraient tout à fait envisageables. Cela dit, de manière générale, l'option d'une modification de l'une, l'autre ou des deux lois semble plus populaire que l'option de leur suspension. Cela s'explique probablement par le fait que malgré leur opinion favorable à l'amendement des lois, les personnes consultées sont aussi favorables à l'encadrement que garantissent ces lois pour gérer la dette du Québec. Il est en effet souvent mentionné que des lois comme la LÉB et la loi-dette démontrent que la démarche québécoise de réduction de la dette est sérieuse, crédible et disciplinée. Cela étant dit, il est aussi soutenu que cette démarche ne doit pas être trop rigide. Ainsi, il est plus populaire de maintenir, mais d'adapter ce cadre légal que de le suspendre et de perdre du même coup les balises et la guidance générale qu'offrent la LÉB et la loi-dette.

En vertu des contraintes imposées par la COVID-19, l'approche d'une modification des lois est souvent justifiée par la primauté accordée aux impératifs de relance économique vis-à-vis ceux de réduction de la dette. La modification de la LÉB ou de la loi-dette représenterait ainsi une solution relativement simple pour éviter de devoir faire des choix difficiles – notamment à des mesures d'austérité – pour respecter les cibles légales de gestion et de réduction de la dette.

La suggestion la plus populaire de modification à apporter à la LÉB est celle proposée par la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, qui suggère d'étendre l'horizon de retour à l'équilibre budgétaire de cinq à sept ans. Quant aux cibles de la loi-dette, plusieurs suggèrent aussi d'étendre l'horizon de leur atteinte, notant au passage le caractère arbitraire de ces cibles pour justifier qu'il n'est pas grave d'atteindre un certain seuil d'endettement quelques années plus tôt ou plus tard. En fait, tant et aussi longtemps que son niveau d'endettement est contrôlé et diminué progressivement, même plus lentement que prévu, le Québec enverrait « le bon message ».

Sur un horizon à plus long terme, la majorité des personnes favorables à la modification des lois indiquent qu'elles souhaiteraient que le Québec conserve la LÉB et la loi-dette même si son niveau d'endettement structurel est contrôlé. Cela dit, plusieurs d'entre elles suggèrent de revoir les cibles de la loi-dette afin de viser une réduction plus progressive et moins expéditive du ratio dette/PIB au cours des prochaines années comparativement à ce qui est présentement exigé par la Loi. D'autre part, en raison des effets combinés de la LÉB et de la loi-dette dans les dernières années pour réduire la part de l'endettement généré par des emprunts non liés à des actifs (la mauvaise dette), il est aussi suggéré que la cible de réduction du ratio dette par déficits cumulés/PIB pourrait être abandonnée. Finalement,

certaines dispositions de la LÉB ont parfois été qualifiées de rigides, et pourrait mieux servir le gouvernement si elles permettaient plus de flexibilité.¹⁰

Se conformer aux lois

Moins populaire que la première, une deuxième approche suggère que le Québec doit tout faire pour tenter de se conformer aux exigences de la LÉB et de la loi-dette. Pour les partisans de cette approche, la modification des lois représente un véritable dernier recours. Tout comme l'ont fait remarquer la plupart des tenants d'une certaine flexibilité à l'égard des lois, les plus fervents défenseurs de la LÉB et de la loi-dette les perçoivent comme des outils essentiels à la gestion des finances publiques qui disciplinent le gouvernement à rembourser la dette, démontrant du même coup son sérieux sur les marchés financiers. Les personnes en faveur de cette approche avancent aussi que les lois budgétaires ne doivent pas être suspendues à chaque fois que la conjoncture économique se détériore. C'est justement pour éviter de perdre le contrôle des finances publiques que les lois existent, et les suspendre quand les choses vont moins bien ferait perdre de la crédibilité à la stratégie du Québec. Pour reprendre les propos d'un intervenant, « suspendre ou modifier les lois quand cela nous arrange, c'est du *cheap talk* ».

Cela dit, il est important de mentionner que même aux yeux des plus fervents défenseurs du respect des exigences de la LÉB et de la loi-dette, la situation actuelle est exceptionnelle. Ainsi, toutes les personnes ayant mentionné qu'il fallait tout tenter pour respecter les exigences de la LÉB et de la loi-dette ont aussi concédé que si la situation actuelle devait se poursuivre « trop longtemps », il serait acceptable de considérer modifier les lois, avec parcimonie bien sûr.

Sans grande surprise, l'attachement au cadre légal actuel des fervents de cette approche rigoureuse est autant présent dans une perspective de court que de long terme. Ainsi, lorsque les cibles de la loi-dette viendront à échéance, qu'elle soit modifiée ou non, il conviendrait de fixer de nouvelles cibles de réduction de la dette permettant au Québec de poursuivre sur sa lancée.

Se débarrasser des lois

Une dernière approche relative à la gestion de la LÉB et de la loi-dette propose de renverser le statu quo plutôt que de s'y conformer ou de l'adapter. S'inscrivant à contre-courant du cadre actuel, cette approche, elle aussi plutôt minoritaire, suggère que la LÉB et la loi-dette sont tout simplement indésirables. Lois de parures, elles ne seraient plus en phase avec les besoins du Québec. En imposant des mécanismes automatiques d'équilibre budgétaire et de réduction de la dette, ces lois se substitueraient à une analyse contextualisée de la situation budgétaire et brimeraient la liberté du gouvernement de prendre des décisions selon les besoins de la population et les impératifs du moment. Autrement dit, ces lois limiteraient la capacité du gouvernement à jouer le rôle pour lequel il a été élu et feraient passer la satisfaction des marchés financiers avant celle des besoins de la population.

D'autre part, les personnes qui remettent en question l'existence même de la LÉB et de la loi-dette soutiennent que les cibles que fixent ces deux lois sont totalement arbitraires et que leur atteinte n'a pas une grande signification. Par exemple, on suggère que l'atteinte d'un

¹⁰ On suggère notamment de revoir le seuil de déficit « permis » de 1 milliards de dollars, notamment puisque ce seuil, établi en 2006, n'a plus la même valeur réelle aujourd'hui par rapport au moment de l'adoption de la Loi. Il est aussi proposé de distinguer des balises différentes pour répondre à des déficits en période de « grosse » ou de « petite » récession.

ratio dette/PIB de 47% plutôt que de 45% ne ferait pas de grande différence pour les finances publiques du Québec.

Finalement, les fervents de cette approche soutiennent que les lois ont historiquement été les éléments déclencheurs de politiques d'austérité indésirables et ont favorisé la génération de surplus trop importants alors que la capacité d'intervention de l'État, elle, était sous-utilisée.

Il va sans dire que cette approche préconise l'abolition de la LÉB et de la loi-dette tant à court qu'à long terme.

5. Le Fonds des générations

Plusieurs intervenants aux positions très variées, souvent même opposées, en conviennent : le Fonds des générations s'est avéré très efficace pour réduire le niveau d'endettement du Québec. Malgré tout, à la fois en raison de l'état structurel et conjoncturel des finances publiques, ils proposent différentes stratégies à court et à long terme pour utiliser le Fonds des générations de la meilleure manière possible dans une perspective d'équité intergénérationnelle. Le Fonds dans sa structure actuelle est, de manière générale, plus important aux yeux des personnes qui font de la réduction de la dette un objectif prioritaire. Inversement, ceux qui voient la réduction de la dette comme un objectif moins urgent ont tendance à remettre en question la structure et la mécanique actuelles du Fonds, si ce n'est son existence elle-même.

Cette section se penche sur la comptabilisation du solde budgétaire du gouvernement, de même que sur les différentes stratégies d'utilisation proposées pour le Fonds des générations à court et long terme.

5.1 Solde budgétaire du gouvernement : *avant* ou *après* versements au Fonds des générations?

Ce qui peut apparaître comme un simple débat de définition comptable en est tout sauf un. Afin de bien saisir les implications d'un calcul du solde budgétaire du gouvernement avant ou après versements au Fonds des générations, il convient de se pencher d'abord sur les intentions et sur les effets tangibles de la loi-dette – et du Fonds des générations dont elle est mère – sur la gestion des finances publiques.

Les implications de chacune des définitions

Depuis l'entrée en vigueur de la loi-dette, le gouvernement du Québec comptabilise son solde budgétaire final *après* versements au Fonds des générations.¹¹ Cela signifie qu'au sens de la LÉB, les versements au Fonds des générations sont considérés comme une dépense lors du calcul de l'équilibre budgétaire, malgré le fait qu'ils s'apparentent davantage à des investissements qu'à des dépenses. Leur mission définitive est, certes, d'être dépensés pour rembourser la dette. Toutefois, cela n'arrive qu'à délais, après qu'ils aient servi une mission intermédiaire de génération de rendements.

Ce mécanisme comptable a été incorporé à la loi-dette afin de forcer le gouvernement à réaliser des surplus structurels. Puisqu'il est requis du gouvernement qu'il atteigne l'équilibre budgétaire à moins de circonstances exceptionnelles, et que cet équilibre doit considérer les versements au Fonds, l'atteinte du déficit zéro signifie en réalité la réalisation d'un surplus à tout le moins équivalent au montant des versements au Fonds. Ce mécanisme comptable dote donc le gouvernement du Québec d'une politique claire et agressive de réduction de la dette qui le contraint à diriger, annuellement et automatiquement, des actifs pour rembourser sa dette.

¹¹ Le gouvernement comptabilise également son solde budgétaire au sens des comptes publics, c'est-à-dire en excluant les versements au Fonds des générations. Cela étant dit, au sens de la LÉB telle qu'amendée par la loi-dette, c'est *après* versements au Fonds des générations que le gouvernement doit réaliser l'équilibre budgétaire. C'est d'ailleurs de ce solde dont le gouvernement fait le plus état publiquement, et corollairement dont les médias parlent le plus souvent lorsqu'ils rapportent l'état des finances du Québec.

Cette mécanique de comptabilisation du solde budgétaire du gouvernement a des implications importantes sur la gestion des finances publiques du Québec. En effet, l'inclusion des versements au Fonds des générations dans le calcul du solde budgétaire du gouvernement crée une pression sur les dépenses de programmes et sur les finances publiques de manière plus générale. Puisqu'il est contraint de mettre de l'argent de côté dans le Fonds des générations, le gouvernement n'a d'autre choix que de réduire ses dépenses actuelles pour satisfaire sa contrainte légale d'équilibre budgétaire. Autrement dit, la loi-dette impose un effort structurel de remboursement de la dette au détriment de la capacité de dépenser pour des besoins immédiats.

Si le solde budgétaire du gouvernement devait être calculé *avant* versements au Fonds des générations plutôt qu'*après*, le gouvernement se retrouverait soudainement avec des sommes importantes – équivalentes au montant des versements au Fonds – qu'il pourrait dédier à d'autres priorités que le remboursement de la dette. Cela étant dit, un tel changement de définition remettrait quelque peu en question la mission du Fonds des générations, puisque le gouvernement ne serait plus contraint de dédier une part de ses actifs au remboursement de la dette. Il lui deviendrait possible de réaliser l'équilibre budgétaire sans verser un sou au Fonds des générations, puis d'emprunter sur les marchés pour alimenter le Fonds. Cela permettrait effectivement de continuer à alimenter le Fonds, mais son objectif de réduction de la dette brute serait affaibli : emprunter pour payer la dette représente une stratégie bien moins agressive que d'utiliser des actifs pour le faire. Ainsi, si la définition devait changer, le Fonds des générations ne miserait plus que sur son « effet de levier » pour rembourser la dette de manière effective plutôt que sur des actifs du gouvernement comme c'est le cas actuellement.

Comme cela sera expliqué plus bas, certaines personnes vantent le mécanisme comptable actuel alors que d'autres ne l'affectionnent pas particulièrement. Cela étant dit, objectivement, cette stratégie comptable n'est ni bonne ni mauvaise : elle relève tout simplement d'un choix politique. En comptabilisant le solde budgétaire *après* versements au Fonds des générations, le Québec fait état de l'importance qu'il accorde au remboursement rapide de sa dette et priorise cet objectif au-delà d'une plus grande capacité de dépenser immédiatement. À l'inverse, en comptabilisant le solde budgétaire *avant* versements au Fonds des générations, le Québec renoncerait à la réalisation de surplus structurels et manifesterait un changement de priorités, acceptant une réduction plus lente de sa dette brute (le plus souvent uniquement grâce à l'effet de levier du Fonds) afin d'augmenter sa capacité actuelle de dépenser sans compromettre l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

Encadré 4 – Provenance des montants versés au Fonds des générations

Selon la loi-dette, les versements effectués au Fonds des générations proviennent de revenus dédiés. Plutôt que de diriger une certaine portion du Fonds consolidé du gouvernement vers le Fonds des générations, le gouvernement cible certains canaux de revenus et les y dirige directement. Autrement dit, le montant des versements au Fonds dépend des sommes générées par ces différentes sources de revenus. Parmi celles-ci, on compte des redevances hydrauliques, une part des revenus d'exportation d'Hydro-Québec, le total des redevances minières et une part des revenus de la taxe sur les boissons alcooliques, parmi d'autres.

Ainsi, la définition du solde budgétaire du gouvernement a aussi des implications sur la provenance des revenus dirigés vers le Fonds. Sous la mécanique actuelle, le processus est plutôt simple : les actifs générés par les sources de revenus qui lui sont dédiées sont

attribués au Fonds. Or, s'il considérait son solde budgétaire *avant* versements au Fonds des générations, le gouvernement dégagerait un montant équivalent aux versements prévus au Fonds pour augmenter ses dépenses tout en atteignant l'équilibre budgétaire. La gestion de ces sommes deviendrait ainsi beaucoup moins claire, puisqu'elles seraient probablement dirigées vers le Fonds consolidé du gouvernement et cesseraient d'être dédiées « directement » au remboursement de la dette. Bien sûr, le gouvernement pourrait toujours décider d'attribuer une somme équivalente au total des revenus autrement dédiés vers le Fonds des générations. Or, pour une année où l'équilibre budgétaire serait atteint, les montants versés au Fonds – et donc au remboursement de la dette – ne proviendraient plus « directement » des sources de revenus qui lui étaient préalablement dédiées, mais plutôt d'emprunts sur les marchés financiers. Cela aurait pour effet de remettre en question la logique de dédier certaines sources de revenus au remboursement de la dette. Plusieurs intervenants soulignent que cette remise en question serait d'autant plus sérieuse pour les dédiés qui proviennent de ressources non-renouvelables, notamment les redevances minières, pour lesquelles la logique de versements au Fonds des générations afin de bénéficier aux générations futures est particulièrement significative.

Plaidoyer pour une nouvelle définition

Des 13 personnes consultées dans le cadre de la réalisation de ce rapport, 6 sont sans équivoque : il faut changer la définition du solde budgétaire afin de le calculer *avant* versements au Fonds des générations. Il s'agit de l'opinion la plus populaire (4 sont en faveur du statu quo et 3 n'ont pas de position définie sur la question).

D'abord, ce premier groupe croit qu'il serait bénéfique que le gouvernement ait accès aux actifs présentement versés au Fonds pour augmenter sa capacité de dépenser tout en respectant l'équilibre budgétaire. À leurs yeux, la pression sur les finances publiques imposée par les versements au Fonds des générations empêche le gouvernement de répondre aux besoins actuels de la population, d'effectuer des dépenses d'investissement bénéfiques pour les générations futures et de stimuler l'économie lorsque cela est nécessaire. Autrement dit, le changement de définition donnerait accès à davantage de ressources pour maintenir et améliorer l'accès aux services publics. Les personnes en faveur d'un solde budgétaire *avant* versements au Fonds des générations soutiennent d'ailleurs que cela est d'autant plus vrai en période de déficits. Avec la méthode comptable actuelle, le gouvernement peut se retrouver en situation de déficit alors qu'il aurait techniquement, sans les versements au Fonds, suffisamment de revenus pour couvrir ses dépenses. Un changement de définition rendrait ainsi le respect de la LÉB plus facile – ce qui serait particulièrement utile dans le contexte actuel.

Ensuite, les fervents d'une nouvelle définition croient que cela n'empêcherait pas du tout le Québec de poursuivre ses efforts de réduction de la dette. D'une part, le gouvernement pourrait sans problème verser des actifs au Fonds des générations lorsqu'il est en situation de surplus budgétaire.¹² D'autre part, ils considèrent qu'il n'est pas problématique d'alimenter le Fonds des générations par de l'emprunt afin de profiter de l'écart historiquement positif entre le rendement du Fonds et les coûts d'emprunts. Par ailleurs, ces personnes sont d'avis que malgré la baisse de rigueur de la stratégie de réduction de la dette provoquée par un changement de définition, le niveau d'endettement du Québec diminuerait quand même, bien

¹² Notons que cette situation (un surplus au sens des comptes publics dirigé vers le Fonds des générations) pourrait générer une compétition comptable entre la réserve de stabilisation et les versements Fonds des générations.

que plus lentement, notamment en raison de la croissance du PIB stimulée par une plus grande capacité de dépenser.

Le dernier élément qui soutient la position des personnes en faveur d'un solde budgétaire *avant* versements au Fonds des générations concerne la clarté de l'exercice budgétaire et le rôle démocratique du gouvernement. Selon elles, la définition du solde budgétaire *après* versements au Fonds des générations est « factice », porte à confusion et « déjoue » l'opinion publique pour imposer une routine de remboursement de la dette. Elles considèrent que les versements au Fonds représentent un surplus budgétaire qu'on décide sciemment de mettre de côté, et qu'ils devraient être comptabilisés. À leurs yeux, cela clarifierait la nature des versements au Fonds des générations, c'est-à-dire une décision politique. De manière plus transparente, le gouvernement viserait d'abord l'équilibre budgétaire au sens de comptes publics, puis déterminerait s'il désire s'endetter – ou allouer d'éventuels surplus – pour payer la dette ultérieurement, après avoir profité de rendements positifs sur les marchés.

Bref, une nouvelle définition du solde budgétaire permettrait d'augmenter la capacité d'intervention immédiate du gouvernement tout en conservant des objectifs de réduction de la dette, mais en les rétablissant comme des choix politiques plutôt qu'une mécanique automatique. Sans surprise, les fervents d'une telle approche font, pour la plupart, aussi partie du groupe soutenant une baisse de l'obsession de réduction de la dette à la section 3.

Plaidoyer pour le statu quo

Comme mentionné plus haut, 4 personnes consultées sont favorables au maintien de la définition du solde budgétaire actuelle, *après* versements au Fonds des générations.

D'abord, ces personnes considèrent qu'un changement de définition du solde budgétaire du gouvernement équivaudrait à une révision de la mission du Fonds des générations. Pour eux, un Fonds des générations alimenté par de l'emprunt – et donc de l'endettement additionnel – plutôt que par des actifs du gouvernement ne répond plus de la même manière à l'objectif de réduction de la dette brute. Ainsi, une définition du solde budgétaire *avant* versements au Fonds des générations contreviendrait à l'intention du législateur au moment de l'adoption de la loi-dette, mettrait un terme à la réalisation de surplus structurels et dépouillerait ainsi le Fonds de son principal attrait, c'est-à-dire l'imposition d'une discipline de remboursement de la dette brute par des actifs.

Dans la même veine, ce groupe en faveur du statu quo avance que le mécanisme comptable actuel lance un message clair et démontre le sérieux de la démarche de réduction de la dette du Québec. En incluant les versements au Fonds des générations à son solde budgétaire, le gouvernement démontre aux marchés financiers qu'il fait le choix politique de prioriser la réduction de sa dette, et ainsi sa santé financière à long terme.

Finalement, ce second groupe ne semble pas du tout convaincu par la perspective d'alimenter le Fonds des générations avec des sommes elles-mêmes empruntées, même en tenant compte du rendement historiquement positif du Fonds. Les partisans de la définition actuelle soulignent en effet que de s'endetter dans le but de réaliser un rendement sur les marchés financiers dans le but éventuel de rembourser la dette s'apparente à du « *gambling* avec des fonds publics ». Pour eux, le Fonds ne devrait pas se transformer en un outil à ce point spéculatif.

5.2 Stratégie à court terme pour le Fonds des générations

Sur un horizon de court terme, c'est-à-dire jusqu'à l'exercice 2025-2026, les personnes rencontrées suggèrent différentes utilisations pour le Fonds des générations.

Maintenir, réduire ou suspendre les versements?

D'entrée de jeu, un consensus important se dégage quant à la possibilité d'à tout le moins réduire temporairement les versements au Fonds des générations. Autant les critiques que les partisans du Fonds reconnaissent le contexte exceptionnel et incertain dans lequel se trouve le Québec. Ainsi, ils sont d'avis qu'il pourrait être acceptable de réallouer momentanément une partie – ou la totalité – des versements normalement effectués au Fonds pour des dépenses de relance et de soutien à la population.

De manière générale, les personnes consultées s'entendaient sur le fait qu'en raison du ralentissement économique pandémique, la réduction ou la suspension des versements au Fonds représentent l'une des options les plus simples ne nécessitant pas de nouvelle ponction fiscale pour financer la relance économique et pour soutenir la relance. D'autre part, sachant que le gouvernement n'entend ni augmenter la fiscalité ni réduire les services offerts à la population, l'option d'utiliser les versements au Fonds des générations à des fins « d'urgence » apparaît particulièrement populaire. Dans la même veine, il est souvent mentionné qu'il est incohérent de maintenir les versements au Fonds à un moment où le Québec s'endette de plus de 15 milliards de dollars, surtout considérant l'instabilité des marchés et les bas taux d'intérêt actuels qui pourraient limiter la capacité du Fonds de générer des rendements. Finalement, plusieurs personnes suggèrent que la réduction ou la suspension des versements au Fonds des générations pourrait favoriser le respect des cibles de la LÉB et éviter de devoir la suspendre.

Les opinions divergent toutefois à propos du niveau de la réduction des versements. Certaines personnes suggèrent de simplement réduire le montant des versements au Fonds des générations alors que d'autres croient qu'il faudrait carrément les suspendre. Le panel d'intervenants est divisé relativement également sur cette question. Par ailleurs, les personnes suggérant de suspendre les versements au Fonds sont généralement ouvertes à leur simple diminution. Il en va de même pour celles en faveur d'une réduction importante des versements, qui ne s'offusqueraient pas de leur suspension complète. Toutefois, les personnes en faveur d'une légère réduction des versements sont rarement favorables à leur suspension absolue.

Réduction ou suspension : une solution prioritaire ou de dernier recours?

Les opinions divergent aussi quant à la désirabilité de réduire ou de suspendre les versements au Fonds des générations. Deux groupes de taille relativement égale priorisent différemment l'utilisation de cette stratégie. Pour certains, le Québec ne devrait pas hésiter à réduire ou suspendre les versements de manière à augmenter sa marge de manœuvre immédiate. Il s'agit pour eux d'une option simple, efficace, à coût immédiat nul. Or, pour les autres, l'altération des versements aux Fonds des générations n'est pas souhaitable et devrait représenter un ultime recours, à n'utiliser qu'en cas d'absolue nécessité, pour éviter de se retrouver face à des choix trop difficiles mettant en péril l'accessibilité des services publics ou la vitalité de la relance économique. Pour ces personnes, la possibilité de toucher à l'équilibre actuel des choses concernant le Fonds des générations pourrait représenter un précédent indésirable remettant en question de manière plus générale le Fonds, sa structure et sa mécanique.

Par ailleurs, plusieurs personnes indiquent que si les versements devaient réduits ou être suspendus, il faudrait clairement énoncer les conditions qui viennent avec cette décision. Entre autres, il faudrait rendre non équivoque la raison de la réduction ou de la suspension des versements, de même que la durée de la mesure, l'ampleur de la réduction et les conditions nécessaires au retour à la normale. Cela permettrait d'éviter de ne jamais rétablir les versements au Fonds, ou encore d'utiliser les sommes redirigées pour financer des dépenses récurrentes. D'autre part, il existe un consensus important à propos des sommes déjà versées au Fonds : elles doivent y rester. L'encadré 5 explique concisément ce consensus.

Il est à noter que plusieurs des réponses concernant la stratégie de gestion à court terme des versements au Fonds des générations étaient influencées par la vision que les personnes consultées avaient de la définition du solde budgétaire du gouvernement, tel qu'abordé à la section 4.0 de ce rapport. En effet, pour certaines personnes favorables au changement de définition, la réduction ou la suspension des versements au Fonds représente une question de second ordre, puisque la nouvelle définition aurait *de facto* rendu ces sommes disponibles. La question de la réduction ou de la suspension des versements ne soulèverait alors qu'une question d'emprunts plus ou moins élevés pour alimenter le Fonds. Inversement, pour les personnes favorables au maintien de la définition actuelle du solde budgétaire du gouvernement, la suspension ou la réduction des versements représente une stratégie temporaire permettant de maintenir la définition actuelle à plus long terme.

Encadré 5 – Le consensus à propos des sommes déjà versées au Fonds

Comme mentionné, les opinions émises sont quasi unanimes à propos des sommes déjà accumulées au Fonds des générations : elles doivent être utilisées pour rembourser la dette. Cette position est partagée tant par les défenseurs que par les personnes plus critiques du Fonds.

D'une part, les agences de crédit escomptent déjà le Fonds des générations de la dette brute du Québec. Autrement dit, les sommes déjà dans le Fonds sont artificiellement déjà appliquées à la réduction de la dette. Décaisser le Fonds pour utiliser les sommes qu'il contient à d'autres fins viendrait donc automatiquement faire gonfler la dette nette du Québec et, incidemment, son ratio dette/PIB.

Ensuite, les sommes déjà accumulées ont été dédiées au remboursement de la dette au moment de leur versement au Fonds. Ainsi, les utiliser à une autre fin contreviendrait au « contrat » établi lors de leur dépôt et à sacrifier les efforts passés de réduction de la dette.

Les rares intervenants ayant suggéré qu'il serait intéressant de considérer d'autres utilisations pour les sommes déjà accumulées au Fonds des générations ont tout même souligné l'importance d'évaluer le potentiel de rendement des utilisations alternatives, de même que le mécanisme par l'entremise duquel l'argent serait attribué, afin d'éviter une mauvaise utilisation de l'argent comparativement à ce que permet le Fonds.

5.3 Stratégie à long terme pour le Fonds des générations

Lorsqu'elles réfléchissent à l'utilisation à plus long terme du Fonds des générations, les personnes consultées ont des opinions plus diverses et moins arrêtées que pour l'horizon de court terme. Effectivement, lorsque questionnées sur la question, plusieurs personnes offrent des réponses plus ouvertes et y vont de suggestions ou d'hypothèses davantage que de prescriptions sur « la bonne chose à faire ». Les personnes les plus attachées au statu quo sont celles dont l'opinion est la plus tranchée et arrêtée.

Préserver le statu quo

Pour un premier groupe de personnes consultées, représentant environ le quart du panel, le Fonds des générations devrait être conservé tel qu'il existe actuellement. Les sommes qui y sont dédiées devraient y être versées, et le Fonds devrait poursuivre son travail rigoureux de réduction de la dette du Québec. Ce premier groupe est surtout constitué de personnes en faveur du maintien de la définition actuelle du solde budgétaire du gouvernement.

Les personnes en faveur du maintien du statu quo considèrent que le Fonds permet de structurer la gestion des finances publiques du Québec et de poursuivre leur assainissement tout en générant un rendement dont il serait absurde de se passer. Présenté par un intervenant comme « le RÉER du Québec », le Fonds des générations et sa contribution aux efforts de réduction de la dette sont essentiels pour doter le Québec d'un coussin financier pour faire face aux crises et aux imprévus, de même qu'aux défis connus qui s'imposeront dans les prochaines années, notamment l'augmentation des coûts de santé liée au vieillissement de la population. La pandémie de COVID-19 est aussi souvent citée en exemple comme type d'événement qui justifie la conservation du Fonds.

Il est par ailleurs suggéré que dans une perspective d'équité intergénérationnelle, il est responsable de mettre de l'argent de côté pour garantir un panier de service équivalent à chaque génération, quitte à mettre de la pression sur les finances publiques pour y arriver. En ce sens, les besoins immédiats de la population ne doivent pas se substituer à ses besoins futurs.

Il est à noter que les personnes partageant cette opinion voient d'un bon œil la croissance anticipée des versements au Fonds au cours des prochaines années et suggèrent que l'entièreté des sommes dédiées générées devrait y être versée, quitte à ce que le Fonds permette l'accumulation de plusieurs dizaines de milliards de dollars.

Une version diminuée du statu quo

Pour un second groupe représentant environ la moitié du panel, le Fonds des générations dans sa structure actuelle n'est ni parfait ni mauvais. Ainsi, ce groupe suggère de conserver le Fonds à long terme, mais de réviser sa taille à la baisse. Ce deuxième groupe est surtout constitué de personnes qui considèrent que le Québec devrait réduire son « obsession » de réduction de la dette. Il comprend toutefois à la fois des personnes attachées à la définition actuelle du solde budgétaire du gouvernement que des personnes en faveur d'une modification à cette définition.

En conservant un Fonds des générations, mais plus petit, le Québec pourrait poursuivre ses efforts de réduction de la dette – certes plus lentement – et se doter du même coup d'un « coussin » similaire à celui prisé par le groupe en faveur d'un statu quo plus ferme. Grâce aux sommes qu'il dégagerait par la réduction des versements au Fonds, le gouvernement pourrait faire d'une pierre deux coups en augmentant sa capacité d'intervention pour financer

davantage certaines dépenses de programmes. D'autre part, la réduction de la taille du Fonds des générations permettrait, aux yeux de plusieurs, de réduire les risques économiques et politiques intrinsèquement reliés au Fonds. L'encadré 6 aborde ces risques plus en détail.

Cela étant dit, plusieurs intervenants soutiennent que la réduction de la taille du Fonds des générations doit être réalisée avec prudence. En effet, ils avancent que les sommes « retirées » des versements au Fonds ne doivent pas être utilisées pour des dépenses courantes – les fameuses « dépenses d'épicerie » –, mais plutôt pour des dépenses d'investissement dont les bénéficiaires seront durables. Puisque les sommes présentement versées au Fonds des générations sont destinées au remboursement de la dette dans une perspective d'équité intergénérationnelle, il serait important que les nouvelles fins auxquelles elles seraient attribuées aient des visées similaires. Autrement, on retirerait des sommes destinées aux générations futures pour en fait profiter les générations actuelles.

Encadré 6 – Les risques d'un solde trop élevé pour le Fonds des générations

Plusieurs intervenants soulèvent des risques à voir le Fonds croître à outrance. Ces risques sont, selon eux, de deux ordres principaux, soit économiques et politiques.

D'abord, le risque économique est plutôt intuitif. En plaçant ses actifs sur les marchés dans une intention spéculative, le gouvernement les met à risque. Si, historiquement, les rendements du Fonds ont été supérieurs aux coûts d'emprunt du gouvernement – condition clé pour que le Fonds soit plus avantageux qu'un remboursement immédiat de la dette –, il n'en demeure pas moins qu'effectivement, rien ne garantit des rendements positifs au gouvernement; il existe un risque réel de perdre de l'argent. Malgré tout, dans l'histoire du Fonds, ce risque ne s'est matérialisé qu'une seule fois, à la suite de la crise économique de 2008.¹³ Le risque économique semble donc limité, contingent à de très mauvaises circonstances économiques.

Quant au risque politique, il serait croissant avec la taille du Fonds des générations. Plus le Fonds grossit, plus il attire l'attention et plus sa mission peut être remise en question. En effet, utiliser le montant du Fonds à d'autres fins que le remboursement de la dette est plus intéressant au fur et à mesure que le Fonds croît : 15 milliards sont plus alléchants que trois. Ce risque serait d'ailleurs exacerbé par la mission du Fonds qui peut paraître moins tangible que des utilisations alternatives. Investir pour rembourser la dette publique est possiblement moins attrayant et tape-à-l'œil que des investissements en infrastructures, des baisses d'impôts ou des hausses salariales.

Par ailleurs, un intervenant concède que « la meilleure utilisation théorique » du Fonds des générations en termes de génération de revenus, c'est probablement d'y laisser l'argent le plus longtemps possible pour le faire fructifier. Or, à cause du risque politique de voir les sommes versées au Fonds « détournées », et du précédent que cela causerait pour la stratégie de réduction de la dette du Québec, il faut décaisser le Fonds avec une certaine régularité. Cela serait d'autant plus vrai dans les prochaines années si le Fonds demeure inchangé, considérant que les versements annuels devraient croître de manière

¹³ Ministère des Finances du Québec. 2020. *Budget 2020-2021 – Plan budgétaire*. Gouvernement du Québec. Consulté à l'adresse suivante : http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2020-2021/fr/documents/PlanBudgetaire_2021.pdf

importante, atteignant plus de 4 milliards annuellement en 2024-2025, et près de 10 milliards annuellement 10 ans plus tard.

Dans la même veine, un intervenant rappelle l'objectif ultime du Fonds, c'est-à-dire de rembourser la dette, et non de faire fructifier des avoirs indéfiniment. Ainsi, malgré le potentiel de rendements positifs pour le Fonds, il rappelle que le service de la dette impose une charge imposante dans le budget du Québec dont la part *per capita* deviendra plus élevée qu'auparavant si l'endettement croît plus rapidement que la population.

Avant de clore cette parenthèse, il convient de rapidement présenter une opinion discordante à propos du risque politique du Fonds. Un intervenant considère ce risque peu convaincant, soulignant que, dans tous les cas et peu importe la taille du Fonds, le gouvernement peut décider de changer la mécanique, la structure ou la mission du Fonds comme bon lui semble en amendant la loi-dette. Davantage, il considère qu'il ne s'agirait pas d'un « problème » si la population devait demander d'utiliser le Fonds à d'autres fins que la réduction de la dette, ou si le gouvernement devait en venir à cette décision. Cela soulèverait plutôt une demande ou une décision légitime prise à l'intérieur des balises démocratiques de notre société.

De nouveaux défis, de nouveaux outils

Un dernier groupe remet en question la pertinence du Fonds des générations et propose un changement d'approche revoyant la mission – et souvent du même coup l'existence même – du Fonds dans sa structure actuelle. Ce groupe contient un peu plus du quart du panel consulté.¹⁴

Aux yeux des supporters d'une redéfinition complète ou partielle de la mission du Fonds, les finances publiques du Québec sont viables au point où les dépenses de l'État pourraient être augmentées sans mettre en péril sa santé financière. D'avis que l'obsession de réduction de la dette doit cesser, les partisans de cette dernière approche avancent que le ratio dette/PIB continuera de décroître dans le futur, notamment grâce à l'augmentation du PIB, et que le Fonds tel qu'il existe présentement a perdu de son utilité : il répondrait à un problème qui en est de moins en moins un. Ils questionnent donc l'allocation prioritaire de sommes importantes pour un objectif de réduction de la dette qui est de toute manière en voie d'être atteint.

Sur les bases de ce constat, les personnes consultées en faveur d'une nouvelle approche suggèrent différentes hypothèses. Parmi celles-ci, l'utilisation du montant des versements pour améliorer l'accessibilité et les conditions de travail dans le secteur public est souvent mentionnée par des intervenants qui perçoivent des bénéfices durables reliés à ces dépenses. Avec ce genre d'utilisation, le Fonds pourrait à leurs yeux mieux répondre aux « vraies missions » de l'État, c'est-à-dire la prestation de services et non la réduction de la dette. Il est à noter qu'ici aussi, il est très souvent rappelé que les dépenses alternatives choisies pour les sommes autrement versées au Fonds doivent être réfléchies dans une perspective de long terme et ne pas servir à « remplir la carte de crédit » pour des dépenses courantes.

¹⁴ Comme cela a été mentionné précédemment, et sans qu'elles ne s'inscrivent dans cette remise en question large du Fonds des générations, certaines personnes rencontrées en faveur d'un Fonds plus petit sont aussi en faveur de l'identification de nouvelles missions pour la part des versements qui ne serait plus dédiée au Fonds.

Sur une autre note, plusieurs intervenants suggèrent aussi – certains avec plus d’assurance que d’autres, dont la réflexion n’est pas finale – de conserver un outil similaire au Fonds des générations, mais dédié à de nouveaux objectifs. Pour eux, l’impératif de réduction de la dette représentait l’urgence d’une génération et a été adressé. Ils suggèrent donc d’identifier l’urgence des prochaines générations et d’y dédier des efforts similaires à ceux qui ont été déployés pour réduire la dette. Ainsi, plusieurs intervenants mentionnent la possibilité de dédier les versements prévus au Fonds des générations pour investir dans la transition énergétique et dans des infrastructures vertes, pour construire un « Fonds de santé et de vieillissement de la population »¹⁵, ou encore un « Fonds d’urgence » flexible à décaisser selon les impératifs économiques du moment. L’encadré 7 se penche plus en détail sur un éventuel changement de mission pour le Fonds des générations.

Pour conclure, il est intéressant de noter que deux intervenants soulèvent un enjeu possiblement problématique si le Fonds devait cesser d’exister, peu importe la mission à laquelle il serait dédié. À l’heure actuelle, les sommes versées au Fonds des générations sont gérées par la Caisse de dépôt et placement du Québec, qui est responsable les faire fructifier. Si le Fonds devait cesser d’exister ou d’être alimenté – en partie ou complètement –, la Caisse perdrait accès à des liquidités importantes et, incidemment, verrait sa capacité d’investissement réduite. Le caractère problématique de cette situation pourrait d’ailleurs être accentué par le vieillissement de la population et la hausse des départs à la retraite au cours des prochaines années, qui génèrera des décaissements importants pour la Caisse. Si aucun des intervenants ayant mentionné cette problématique potentielle n’avance qu’elle justifie à elle seule le maintien ou non d’un outil comme le Fonds des générations, ils sont d’avis qu’il s’agit d’un élément qui pèse dans la balance et dont le gouvernement doit tenir compte dans sa décision de conserver le Fonds ou de s’en départir, peu importante la mission à laquelle il serait dédié.

Encadré 7 – Revoir la mission du Fonds, une bonne idée?

Les personnes en faveur du maintien du Fonds des générations, soit dans son format actuel ou dans une version où les versements sont diminués, sont généralement d’avis que la mission exclusive de remboursement de la dette doit être conservée pour la part du Fonds des générations qui perdurera.

À leurs yeux, le Fonds des générations a une mission légale claire qui doit être respectée et poursuivie. Cette mission, de par sa clarté, retire selon eux toute ambiguïté quant à l’utilisation des sommes versées au Fonds et assure leur utilisation dans une perspective d’équité intergénérationnelle. En comparaison, il est souvent soulevé que l’utilisation des versements prévus au Fonds à d’autres fins que la réduction de la dette ouvre la porte à une utilisation moins rentable à long terme, et donc moins payante pour les générations futures que la réduction de la dette. Le Fonds vert est souvent cité en exemple d’une tentative plus ou moins reluisante d’utilisation de fonds dédiés pour des mesures ou des programmes spécifiques. L’arbitrage entre un projet aux retombées suffisantes et un projet qui tombera à plat est difficile à effectuer, et rien ne garantit un retour plus élevé que ce que le Fonds actuel permet d’offrir.

Cela étant dit, si la majorité du panel considère qu’il faut « mettre les autres dossiers à part », elle ne les considère pas non-importants pour autant, bien au contraire. En effet,

¹⁵ À ce propos, il est parfois suggéré de prévoir un « Fonds santé » permettant soit d’éponger la hausse des dépenses en santé de manière générale, soit d’absorber les effets marginaux du vieillissement de la population sur les dépenses en santé.

plusieurs notent que les défis environnementaux et de santé sont imposants et doivent être abordés sans tarder. Or, ils soutiennent du même coup que la meilleure manière de s'y attaquer est simplement de dépenser davantage. Que ce soit par l'utilisation des sommes dégagées par un Fonds des générations réduit, par la levée de nouvelles sources de revenus ou par un endettement plus grand, une majorité d'intervenants soutiennent que pour se préparer à ces défis, et dans une perspective d'équité intergénérationnelle, il vaut mieux amorcer les dépenses et les investissements tout de suite plutôt que d'épargner pour le faire plus tard. Il est à noter que la suggestion de nouvelles ponctions fiscales a été soulevée à plusieurs reprises. L'encadré 8 aborde cette option.

Pour conclure, notons que certains intervenants affirment que si jamais la mission du Fonds devait être revue, il ne faudrait pas le faire sans tambour ni trompette. Ils soutiennent que la révision de la mission du Fonds requerrait un débat public digne de ce nom afin de déterminer laquelle des options disponibles permettrait au Québec d'être en meilleure posture à long terme.

Encadré 8 – Augmenter la fiscalité pour pouvoir dépenser davantage

Plusieurs experts convergent vers l'idée que le Québec devrait envisager d'augmenter ses ponctions fiscales afin de dépenser plus sans s'endetter davantage.

Tout d'abord, l'ensemble de ces personnes reconnaissent le caractère délicat de leur proposition en période de relance économique pandémique. Il est selon eux primordial d'éviter de ralentir la reprise économique. Cela étant dit, elles sont d'avis qu'il existe une marge de manœuvre fiscale assez grande au Québec pour que le gouvernement puisse lever de nouveaux revenus sans heurter la relance.

Parmi les suggestions, certaines provinciales, d'autres fédérales et certaines conjointes, il est entre autres proposé :

- De hausser l'impôt sur le revenu des personnes les plus riches, quitte à avoir des seuils marginaux au-delà de 50%;
- D'imposer les géants du web (les GAFAM);
- De transférer des points d'impôts sur le revenu en points de taxe à la consommation (ou simplement augmenter les taxes à la consommation) dans une perspective d'équité intergénérationnelle puisque la consommation est plus lisse que le revenu sur le cycle de vie des individus, augmentant la fiscalité des personnes plus âgées dont la consommation est élevée et le revenu bas;¹⁶
- D'abolir l'exemption de taxe sur le gain en capital de la vente d'une résidence principale;
- D'augmenter le prix des permis d'émission sur le marché du carbone provincial, ou la taxe sur le carbone fédérale.

À l'exception de la proposition relative aux taxes à la consommation, chacune de ces propositions n'ont été émises qu'une fois, par des personnes différentes. D'autre part,

¹⁶ De manière générale, il est considéré que les taxes à la consommation sont régressives (puisqu'elles imposent un niveau de taxation universel dont l'impact relatif diffère pour chaque individu selon ses revenus) et que l'impôt sur le revenu est progressif (puisqu'il impose un niveau de taxation différent selon différents paliers de revenu). Or, lorsque questionné sur le sujet, un intervenant suggère que si l'utilisation des revenus générés par une hausse des taxes à la consommation est axée sur la redistribution des ressources aux personnes qui ont besoin d'un soutien accru de l'État, il est possible de réduire la « régressivité » des taxes à la consommation.

certaines intervenants se sont montrés fermement opposés à une hausse de la fiscalité. De leur côté, ils préfèrent que le gouvernement réduise les contraintes imposées aux entreprises pour leur permettre d'augmenter leur productivité, générant de la richesse par le secteur privé plutôt que par l'intervention publique.

6. Le rôle du gouvernement fédéral

Aux yeux des personnes rencontrées, le gouvernement fédéral pourrait utiliser trois grands mécanismes pour aider le Québec à traverser la pandémie en préservant des finances saines : celui des transferts aux provinces, celui de sa politique fiscale et celui de sa politique monétaire.

D'abord, à propos des transferts aux provinces, une grande majorité de personnes rencontrées affirment sans détour qu'Ottawa devrait augmenter le montant du Transfert canadien en Santé, autant dans une perspective de court terme, pour éponger les coûts de la pandémie, que de long terme, pour répondre à l'augmentation des coûts de système en santé et au vieillissement de la population. Pour les personnes rencontrées, l'équation est plutôt simple : c'est le fédéral qui a la plus grande capacité de générer des revenus, mais c'est dans les champs de compétence des provinces – surtout en santé – que les dépenses augmentent le plus rapidement. Les intervenants avertissent toutefois que si Ottawa devait augmenter sa fiscalité pour se permettre d'augmenter les transferts aux provinces, il ne faudrait pas que celles-ci réduisent leur propre fiscalité en retour. Autrement, elles annuleraient le bénéfice de la manœuvre.

Cela étant dit, plusieurs intervenants font appel à une certaine prudence sur la question des transferts fédéraux. Ils rappellent d'une part qu'il faut éviter de surendetter le fédéral pour permettre aux provinces d'équilibrer leurs budgets. En bout de ligne, les Québécois ont deux dettes, l'une fédérale et l'une provinciale : creuser la première pour réduire la seconde n'est pas nécessairement souhaitable. D'autre part, les personnes consultées mentionnent souvent que bien qu'il soit attirant de se tourner vers une augmentation des transferts fédéraux, il faut prendre en considération que le fédéral s'est également massivement endetté pendant la pandémie. Lui aussi sous-pression financière, il n'est pas garanti que le Canada voit d'un bon œil une participation accrue au financement des provinces, et baser la stratégie de gestion des finances publiques du Québec sur ce canal de revenu serait risqué.¹⁷

¹⁸

Ensuite, à propos de la politique fiscale du gouvernement, l'entièreté des personnes consultées est d'accord avec l'approche de gestion de la pandémie du gouvernement fédéral jusqu'à présent. Qu'elles soient généralement en faveur de plus ou moins d'intervention gouvernementale, elles s'entendent pour dire qu'Ottawa a bien fait d'utiliser à ce point son pouvoir de dépenser pour créer des programmes de soutien direct à la population et aux entreprises d'une ampleur que les provinces n'auraient pas pu imiter. Bien sûr, certaines

¹⁷ Le « résultat manqué » souligné par le Conseil de la Fédération à la suite de la rencontre du 10 décembre entre les provinces et le fédéral fait état de cette réticence d'Ottawa.

¹⁸ Quelques personnes consultées suggèrent une solution plus draconienne à propos du Transfert canadien en Santé et proposent, à terme, de l'abolir et de transférer des points d'imposition équivalents aux provinces. Ces personnes avancent qu'en plus de régler l'épineuse question des champs de compétence, cela permettrait aux provinces de mieux prévoir et gérer leurs dépenses en santé. Elles concèdent toutefois qu'il s'agit davantage d'un projet à long qu'à court terme, avec lequel le fédéral risque d'être fortement en désaccord. Pour cette raison, ces personnes soutiennent aussi une augmentation des transferts en santé à court terme.

nuances sont exprimées quant aux modalités de ces interventions et quant à leur durée optimale, mais il s'agit davantage de détails que de points de friction majeurs. Seul autre élément à noter, certains soulèvent que le gouvernement fédéral doit rester prudent quant à la nature de ses interventions. En effet, si les dépenses d'urgence non récurrentes ne font pas débat, quelques personnes soulignent que le récent discours du Trône contenait certaines promesses qui s'apparentaient davantage à de nouvelles mesures permanentes, ce qui serait moins désirable étant donné la conjoncture actuelle.

Finalement, du côté de la politique monétaire du gouvernement fédéral, un intervenant suggère qu'Ottawa devrait s'arrimer avec la Banque du Canada pour qu'elle effectue davantage d'assouplissement quantitatif pour financer la dette au moindre coût possible.¹⁹ Cette opinion ne fait toutefois pas l'unanimité, certaines personnes soulignant que l'impression de monnaie permise par l'assouplissement quantitatif, bien que désirable actuellement, ne pourra se poursuivre indéfiniment.

Encadré 9 – Y a-t-il un risque de décote sur les marchés financiers?

Comme cela a été mentionné dans l'encadré 2, le niveau des taux d'intérêt est essentiel lorsque vient le temps d'évaluer le coût du service de la dette. Ainsi, l'éventualité d'une décote sur les marchés financiers pour le Canada ou le Québec pourrait avoir des répercussions importantes sur la viabilité de leur endettement, une cote de crédit plus basse étant synonyme d'une prime de risque à payer plus élevée, et donc d'un service de la dette plus dispendieux.

De manière générale, les intervenants ne semblent pas du tout alarmés par une possibilité de décote. Ils mentionnent que les circonstances sont les mêmes pour tous les pays à travers le monde, et que la bonne posture relative des finances du Canada et du Québec avant la pandémie leur permet de s'endetter significativement sans accroissement du risque. Ainsi, tant que les gouvernements provinciaux et fédéraux démontrent qu'ils prennent leur endettement au sérieux, l'éventualité d'une décote serait très improbable.

Or, sur cette question, la plupart des personnes consultées distinguent le Québec du Canada. Du côté de Québec, la présence du Fonds des générations et la planification de retour à l'équilibre budgétaire devraient amplement rassurer les marchés; une décote ne serait ainsi pas à craindre. Or, il est largement partagé que du côté d'Ottawa, l'ampleur des déficits anticipés et la tendance du gouvernement actuel à s'endetter même en période de croissance économique pourrait éventuellement effrayer les marchés. Pour cette raison, si très rares sont les intervenants qui sonnent l'alarme quant à la possibilité d'une décote au palier fédéral, plusieurs avancent qu'Ottawa aurait avantage à présenter un plan détaillé et crédible de retour à l'équilibre budgétaire plus tôt que tard. À ce sujet, l'énoncé économique du 30 novembre dernier semble être un pas dans la bonne direction.

Pour conclure sur l'éventualité d'une décote, un intervenant résume plutôt bien la teneur des différentes opinions partagées sur la question en suggérant qu'à l'heure actuelle, il convient d'accorder une importance bien plus importante à ce qui est bon pour l'économie du Québec plutôt qu'à ce qui pourrait satisfaire les agences de crédit.

¹⁹ L'assouplissement quantitatif est une politique monétaire selon laquelle la banque centrale d'un État achète une quantité importante d'obligations du gouvernement – ou d'obligations privées – à bas coût afin de faire baisser – ou de garder bas – les taux d'intérêts. Depuis le début de la pandémie, il s'agit d'une pratique prise à travers le monde pour financer les mesures financières d'urgence au coût le plus bas possible.

7. Récapitulatif des options disponibles et de leurs implications

Les sections 3 à 6 du présent rapport constituent le cœur de la synthèse des entretiens réalisés avec le panel d'intervenants consultés. Sur la base de ce qui y est présenté, la section 7 résume l'ensemble des « choix » disponibles pour le Québec, regroupés par catégories, et aborde les avantages et les inconvénients soulevés par le panel d'intervenants pour chacun de ces choix. Le niveau d'appui *approximatif* de l'ensemble du panel pour chaque option est aussi présenté. Ce niveau d'appui peut être *faible* (1 à 3 personnes sur 13), *moyen* (4 à 6 personnes sur 13), *élevé* (7 à 10 personnes sur 13) ou *très élevé* (11 personnes ou plus en accord). Le niveau d'appui est approximatif puisqu'il informe des tendances plutôt que d'un dénombrement exact du nombre d'intervenants partageant une même opinion, notamment parce que les différentes options pour un même enjeu ne sont pas nécessairement mutuellement exclusives. Un même intervenant peut avoir été en accord avec plusieurs options concurrentes à la fois, avoir manifesté une préférence pour une option, mais une ouverture quant à une option concurrente, ou même être resté neutre quant à une ou plusieurs options.

Finalement, il est important de mentionner que la présentation des avantages et des inconvénients ne se veut en aucun cas normative. Elle a été réalisée le plus objectivement possible, sur la base des informations recueillies dans le cadre des entretiens réalisés.

Approche globale quant à la dette publique

A) Poursuivre les efforts actuels de réduction de la dette

Cette option consiste à continuer les versements d'actifs dédiés au Fonds des générations pour rembourser la dette avec la même discipline que celle des dernières années.

<u>Avantages soulevés :</u>	Stratégie agressive de réduction de la dette permettant de réduire significativement le ratio dette/PIB et le service de la dette, et de bâtir une marge de manœuvre fiscale pour les générations futures.
<u>Inconvénients soulevés :</u>	Limite la capacité d'intervention actuelle du gouvernement et priorise la réduction de la dette au-delà d'autres besoins et objectifs sociaux.
<u>Niveau d'appui :</u>	Moyen

B) Réduire l'obsession de la réduction de la dette

Cette option consiste à poursuivre les efforts de réduction de la dette brute, mais à en réduire la rigueur au profit d'une capacité d'intervention accrue pour d'autres priorités gouvernementales.

Avantages soulevés : Permet de combiner la stratégie de réduction progressive de la dette tout en augmentant la capacité d'intervention du gouvernement, notamment pour des investissements de long terme à visée intergénérationnelle.

Inconvénients soulevés : Réduit la rigueur de la stratégie de réduction de la dette et transmet une dette plus élevée aux générations futures.

Niveau d'appui : Élevé

C) Cesser les démarches de remboursement de la dette

Cette option consiste à cesser les démarches actives de remboursement de la dette au profit d'une capacité d'intervention accrue pour d'autres priorités gouvernementales.

Avantages soulevés : Permet d'augmenter de la capacité d'intervention du gouvernement, notamment pour des investissements de long terme à visée intergénérationnelle.

Inconvénients soulevés : Cesse les démarches de remboursement de la dette et transmet une dette plus élevée aux générations futures.

Niveau d'appui : Faible

Définition du solde budgétaire du gouvernement

D) Définir le solde budgétaire *avant* versements au Fonds

Cette option consiste à modifier la définition du solde budgétaire du gouvernement afin de le comptabiliser *avant* versements au Fonds des générations. *Les partisans du choix D) affectionnent généralement aussi les choix B) ou C), de même que les choix F) ou G). Certains considèrent aussi le choix D) comme « conditionnel » au choix H).*

<u>Avantages soulevés :</u>	Donne le « vrai » solde des revenus et des dépenses, favorise le respect des exigences de la LÉB et de la loi-dette et donne accès à des sommes importantes pouvant être utilisées pour stimuler les dépenses et les investissements.
<u>Inconvénients soulevés :</u>	Réduit la rigueur de la stratégie de réduction de la dette, ouvrant la porte à alimenter le Fonds par le l'emprunt plutôt que par des actifs. Peut remettre en question l'existence même du Fonds des générations, puisqu'un simple effet de levier grâce à des emprunts et un effort de fructification d'actifs représentent des approches très différentes.
<u>Niveau d'appui :</u>	Élevé

E) Définir le solde budgétaire *après* versements au Fonds

Cette option consiste à conserver la définition actuelle du solde budgétaire du gouvernement, comptabilisé *après* versements au Fonds des générations. *Les partisans du choix E) affectionnent généralement aussi les choix A) ou B), et peuvent favoriser tant les choix F) que H).*

<u>Avantages soulevés :</u>	Assure la réalisation de surplus structurels et introduit une mécanique automatique de priorisation du remboursement de la dette parmi les autres objectifs du gouvernement.
<u>Inconvénients soulevés :</u>	Met une pression importante sur les finances publiques, au détriment des investissements et des dépenses de programmes, et rend plus difficile l'atteinte des exigences de la LÉB et de la loi-dette. Le choix J) peut atténuer cet inconvénient.
<u>Niveau d'appui :</u>	Moyen

À propos de la LÉB et de la loi-dette

F) Modifier la LÉB et/ou la loi-dette

Cette option suggère d'effectuer des amendements à la LÉB et/ou à la loi-dette pour réduire la rigueur qu'elles imposent au Québec dans sa stratégie gestion de la dette, notamment en réponse à la pandémie. *Les partisans du choix F) affectionnent généralement aussi les choix B) ou C), et peuvent favoriser tant le choix D) que le choix E). Certains considèrent aussi le choix F) comme « conditionnel » au choix E).*

<u>Avantages soulevés :</u>	Permet d'éviter de couper dans les services publics ou de déployer des mesures d'austérité pour rencontrer les exigences légales imposées par la LÉB et la loi-dette.
<u>Inconvénients soulevés :</u>	Réduit la rigueur de la stratégie de réduction de la dette du Québec et retarde l'atteinte des cibles de réduction de la dette ou d'atteinte de l'équilibre budgétaire.
<u>Niveau d'appui :</u>	Élevé

G) Suspendre la LÉB et/ou la loi-dette

Cette option suggère de suspendre temporairement l'application de la LÉB et/ou de la loi-dette pour doter Québec de toute la marge de manœuvre nécessaire afin de faire face à la pandémie, sans aucune contrainte légale apposée sur les finances publiques. *Les partisans du choix G) affectionnent généralement aussi les choix B) ou C), et sont souvent aussi d'accord avec le choix F).*

<u>Avantages soulevés :</u>	Maximise la flexibilité dont dispose le gouvernement afin de répondre à la crise économique générée par la pandémie.
<u>Inconvénients soulevés :</u>	Retire tout encadrement des finances publiques du Québec et met en péril l'atteinte des cibles de réduction de la dette et d'atteinte de l'équilibre budgétaire.
<u>Niveau d'appui :</u>	Moyen

H) Se conformer à la LÉB et à la loi-dette²⁰

Cette option suggère que le Québec devrait tout faire pour se conformer aux exigences de la LÉB et de la loi-dette et pour rencontrer les cibles qu'elles édictent. *Les partisans du choix H) affectionnent généralement aussi le choix A) et le choix E).*

Avantages soulevés : Reste fidèle à la stratégie de réduction de la dette du Québec et continue d'en faire une priorité malgré le contexte difficile, favorisant l'atteinte des cibles établies de réduction de la dette.

Inconvénients soulevés : Risque de confronter le Québec à des choix difficiles afin d'augmenter ses revenus ou de diminuer ses dépenses (mesures d'austérité) de manière à se conformer aux lois.

Niveau d'appui : Faible

I) Éliminer durablement la LÉB et la loi-dette

Cette option consiste à abroger de manière définitive de la LÉB et de la loi-dette. *Les partisans du choix I) affectionnent généralement aussi les choix B) ou C), de même que le choix D).*

Avantages soulevés : Permet une analyse contextualisée de la situation économique plutôt qu'une mécanique automatique de remboursement de la dette, faisant de cet objectif une priorité politique plutôt que légale.

Inconvénients soulevés : Retire tout encadrement des finances publiques du Québec et met en péril sa discipline de remboursement de la dette.

Niveau d'appui : Faible

²⁰ Il est à noter que cette option ne peut pas vraiment être conjuguée à une réduction ou une suspension des versements au Fonds des générations, puisqu'une telle décision serait intrinsèquement contradictoire à la loi-dette et à la LÉB.

Stratégie à court terme pour le Fonds des générations

J) Réduire ou suspendre temporairement les versements au Fonds²¹

Cette option consiste à réduire temporairement, en tout ou en partie, le montant des versements dédiés au Fonds afin de l'utiliser pour des dépenses courantes en contexte de relance économique. *Les partisans du choix J) affectionnent généralement aussi les choix B) ou C), de même que les choix D) ou E), F) et G). Le choix J) est parfois considéré comme « conditionnel » au choix E).*

<u>Avantages soulevés :</u>	Donne accès à des sommes importantes pour financer les dépenses d'urgence nécessitées par la pandémie sans devoir effectuer de nouvelle ponction fiscale.
<u>Inconvénients soulevés :</u>	Ralentit la stratégie de réduction de la dette du Québec et crée un précédent indésirable.
<u>Niveau d'appui :</u>	Très élevé

K) Maintenir les versements au Fonds²²

Cette option consiste à maintenir les versements au Fonds malgré les défis imposés par la pandémie. *Les partisans du choix K) affectionnent généralement aussi le choix A), de même que les choix E) et H).*

<u>Avantages soulevés :</u>	Permet de maintenir la stratégie disciplinée de réduction de la dette du Québec.
<u>Inconvénients soulevés :</u>	Impose une pression importante sur les finances publiques dans une période de relance où l'économie a besoin d'être stimulée.
<u>Niveau d'appui :</u>	Faible

²¹ À noter que le niveau de priorité accordé à cette option par les intervenants diffère, certains proposant que le Québec s'en saisisse sans tarder et d'autres avançant qu'il ne devrait le faire qu'en ultime recours pour éviter de déployer des mesures d'austérité.

²² Il est à noter que même les personnes plus en faveur de l'option K) se sont aussi dites ouvertes à l'option J).

Stratégie à long terme pour le Fonds des générations

L) Conserver le Fonds dans sa structure actuelle

Cette option consiste à conserver le Fonds des générations à long terme sans y effectuer de modification. *Les partisans du choix L) affectionnent généralement aussi le choix A), de même que les choix E), H) et K).*

Avantages soulevés : Permet de maintenir la stratégie de réduction de la dette du Québec, de transmettre une dette plus basse aux générations futures et d'offrir une garantie quant à la manière dont les sommes versées au Fonds sont utilisées.

Inconvénients soulevés : Maintient une pression importante sur les finances publiques et limite la capacité d'intervention courante du gouvernement.

Niveau d'appui : Moyen

M) Réduire la taille du Fonds

Cette option consiste à conserver le Fonds des générations, mais à en limiter la taille et les versements. *Les partisans du choix M) affectionnent généralement aussi les choix B) ou C), de même que les choix D), F), G) et J).*

Avantages soulevés : Permet de maintenir une stratégie progressive de réduction de la dette du Québec tout en dégagant une marge d'intervention pour le gouvernement sans nouvelle ponction fiscale, notamment à des fins d'investissements à long terme. Limite également les risques financiers et politiques du Fonds.

Inconvénients soulevés : Réduit la rigueur de la stratégie de réduction de la dette du gouvernement et ouvre la porte à la transmission d'une dette plus élevée aux générations futures.

Niveau d'appui : Élevé

N) Définir de nouvelles priorités et éliminer le Fonds dans sa formule actuelle

Cette option consiste à se départir du Fonds des générations dans sa forme actuelle, soit en réallouant les sommes qui y sont versées à d'autres fins ou en octroyant au Fonds une nouvelle mission que celle de réduction de la dette. *Les partisans du choix N) affectionnent généralement aussi le choix C), de même que les choix D), I) et J).*

<u>Avantages soulevés :</u>	Permet de changer la priorisation des objectifs gouvernementaux pour l'adapter à la réalité d'aujourd'hui et de demain, de manière à dédier les sommes préalablement dirigées à des questions d'ordre fiscal vers les secteurs de la santé, de l'environnement, de l'éducation, de la relance économique ou de la mobilité, parmi d'autres.
<u>Inconvénients soulevés :</u>	Abandonne la stratégie de réduction de la dette du Québec, suggère la transmission d'une dette plus élevée aux générations futures et ouvre la porte à une utilisation moins prévisible et rentable que celle permise par le Fonds. Peut également réduire les liquidités accessibles pour la Caisse de dépôt et placement du Québec.
<u>Niveau d'appui :</u>	Moyen

8. Conclusion

Ce rapport présente la synthèse et l'analyse des opinions recueillies par l'entremise de 13 rencontres avec des intervenantes et intervenants détenant une expertise en finances publiques. Si la plupart des informations présentées peuvent être considérées indépendamment les unes des autres, elles sont aussi complémentaires et logiquement interconnectées les unes aux autres.

Lorsqu'elles sont considérées de manière holistique, les réponses proposées par les personnes rencontrées se regroupent sous trois grandes tendances générales.

La première, plus rigoureuse et moins populaire, est fortement axée sur la poursuite des objectifs de réduction de l'endettement et suggère de conserver l'ensemble des outils actuels qui guident la gestion des finances publiques du Québec. La seconde, plus nuancée et plus populaire, propose de poursuivre, mais de ralentir les efforts de réduction de la dette de manière à augmenter les dépenses et les investissements sans avoir à faire croître les revenus pour autant. Finalement, la troisième tendance, elle aussi moins populaire, suggère qu'il faut tout simplement cesser les efforts de réduction de la dette pour permettre l'accroissement de la capacité d'intervention de l'État, notamment dans de nouvelles missions prioritaires.

Quant à la gestion du Fonds des générations à court terme, un consensus plutôt important se dégage quant à la désirabilité d'à tout le moins ralentir les versements au Fonds afin d'aider à la relance économique. À plus long terme toutefois, les opinions sont moins tranchées à propos de l'avenir du Fonds. Malgré tout, l'approche la plus populaire est celle de la conservation du Fonds des générations, mais auquel seraient versées des sommes moins élevées que celles qu'il reçoit présentement. Par ailleurs, tant à court terme qu'à long terme, la vision que les personnes rencontrées ont de la définition du solde budgétaire du gouvernement sert souvent de condition à l'adoption de l'une ou l'autre des stratégies à court et long terme.

Face à cet éventail de choix aux implications et aux significations différentes, le Québec dispose de plusieurs voies alternatives pour structurer sa stratégie de gestion des finances publiques au cours des années à venir. Pour ce faire, il devra notamment trouver le point d'équilibre entre les efforts de réduction du fardeau de la dette et le financement de services publics forts et accessibles, tant au bénéfice des générations actuelles que de celles de demain, afin de garantir une véritable équité intergénérationnelle.

9. Bibliographie

28 octobre 2020. *La Banque centrale du Canada maintient son taux directeur à 0,25%*. Radio-Canada. Consulté à l'adresse suivante: <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1744920/taux-interet-directeur-banque-centrale-canada>

Dion, Mathieu. 28 novembre 2020. *Le point sur la dette fédérale et sa source de financement*. Radio-Canada. Consulté à l'adresse suivante : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1752971/dette-federale-obligations-banque-canada>

Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (L.R.Q., c. R-2.2.0.1). Consulté à l'adresse suivante : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/R-2.2.0.1>

Loi sur l'équilibre budgétaire (L.R.Q., c. E-12.00001). Consulté à l'adresse suivante : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/E-12.00001>

Ministère des Finances du Québec. 2020. *Budget 2020-2021 – Plan budgétaire*. Gouvernement du Québec. Consulté à l'adresse suivante : http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2020-2021/fr/documents/PlanBudgetaire_2021.pdf

Ministère des Finances du Québec. 2020. *Le point sur la situation économique et financière du Québec – Automne 2020*. Gouvernement du Québec. Consulté à l'adresse suivante : http://www.finances.gouv.qc.ca/MAJ2020/documents/AUTFR_lepointNov2020.pdf

Annexe 1 – Devis de recherche

DEVIS DE RECHERCHE : FINANCES PUBLIQUES

Force Jeunesse souhaite engager un ou une contractuel.le qui sera responsable de mener une recherche sur les finances publiques.

Mise en contexte

Le 3 septembre dernier, à l'occasion du Symposium sur les finances publiques du Québec de la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'École de gestion de l'Université de Sherbrooke, le ministre des Finances du Québec, Éric Girard a fait part de certaines de ses réflexions à propos d'un éventuel retour à l'équilibre budgétaire.

La Loi sur l'équilibre budgétaire (L. R. Q., c. E-12.00001) du Québec oblige le gouvernement du Québec à faire des versements au Fonds des générations chaque année. Le gouvernement est donc tenu de revenir à l'équilibre dans un délai de cinq ans lorsqu'il affiche un déficit pour des raisons hors de son contrôle, comme une détérioration de l'économie, une baisse soudaine des transferts fédéraux ou une « catastrophe » comme celle de la présente pandémie du virus de la COVID-19. En date d'aujourd'hui, Québec prévoit faire un déficit de 15 milliards au cours de l'année fiscale 2020-2021, tout en respectant la Loi sur l'équilibre budgétaire en pigeant dans la réserve de stabilisation. Ces versements doivent cependant être exclus du calcul des surplus de la province. Par conséquent, la loi oblige le gouvernement à atteindre l'équilibre budgétaire, mais en ne tenant pas compte des sommes qui sont versées au Fonds des générations.

Bien que le Fonds des générations se soit avéré être un excellent outil d'équité intergénérationnelle, Force Jeunesse se questionne sur l'utilisation et la définition même de ce que constitue un surplus budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire du Québec. Dans un contexte où le gouvernement, avant la pandémie, était supposé atteindre l'équilibre budgétaire au courant de l'année 2020-2021, la définition de « surplus » s'avère-t-elle toujours adéquate ? Cette définition devrait-elle tenir compte de certains paramètres comme la croissance économique, le taux de chômage, l'évolution des industries dans une ère post-COVID, le vieillissement de la population, la croissance des dépenses en santé ou les changements climatiques ? Également, le gouvernement du Québec devrait-il moduler les versements vers le Fonds des générations à un niveau faible au cours des cinq prochaines années ?

Finalement, de manière plus générale, dans un contexte de crise sanitaire générant d'importantes dépenses courantes permettant de répondre aux incertitudes émergentes, quelles mesures ou quels outils devraient être mis en place, maintenus ou bonifiés par les différents gouvernements (fédéral et provincial) pour assurer l'équilibre budgétaire, et ce, tout en favorisant l'équité intergénérationnelle ?

Mandat

Force Jeunesse souhaite engager un ou une contractuel.le qui sera responsable de mener une recherche sur les finances publiques qui se déroulera en deux temps, soit ;

- Une série d'entrevues réalisées auprès d'experts en matière finance publique et d'équilibre budgétaire préalablement identifié par Force Jeunesse, sur les deux questions présentées précédemment dans ce devis.
- Rédaction une synthèse ainsi qu'une analyse des réponses recueillies.

Annexe 2 – Grille d’entrevue

L’annexe 2 présente la liste des questions ayant été posées à l’ensemble des personnes passées en entrevue. À des fins de concision, les questions ont été simplifiées afin d’en retirer les longues prémisses contextuelles et de ne présenter que l’essentiel de ce qu’elles cherchaient à mettre en lumière.

Q1 – Acceptez-vous que Force Jeunesse utilise votre nom ou celui de votre organisation dans le cadre de la production de ce rapport?

Q2 – À votre avis, quel est le « juste fardeau » de la dette à se partager entre générations? Présenté différemment, quel est le « bon montant » d’une dette publique pour le Québec, et où se situe-t-on à l’heure actuelle?

Q3 – À très court terme, que devrait faire le gouvernement du Québec avec les exigences de la Loi sur l’équilibre budgétaire et avec celles de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations? Devons-nous nous y conformer, ou encore modifier ou suspendre l’une, l’autre ou ces deux lois?

Q4 – Que pensez-vous du mécanisme de comptabilisation budgétaire du Québec, qui considère présentement le solde budgétaire *après* versements au Fonds des générations?

Q5 – À très court terme, en vue du prochain budget, que devrait faire le gouvernement avec les versements au Fonds des générations? Devrait-il les maintenir, les réduire, les suspendre?

Q6 – À plus long terme, d’ici 2025-2026, que devrait faire le gouvernement avec le Fonds des générations?

Q7 – Au-delà de l’horizon 2025-2026, quel avenir voyez-vous pour le Fonds des générations?

Q8 – Si le Fonds des générations est maintenu à long terme, que pensez-vous de sa mission exclusive de réduction de la dette?

Q9 – Tant du côté fédéral que provincial, que pensez-vous de la possibilité d’une décote sur les marchés financiers?

Q10 – À votre avis, quel est le rôle du fédéral dans la situation fiscale du Québec, tant en contexte de reprise économique post-COVID que de manière plus générale?

Q11 – De manière plus large, dans un monde idéal, comment le Québec devrait-il conjuguer équité intergénérationnelle, équilibre budgétaire et saine gestion des finances publiques?

* **Question « hors grille »** – Une question relative aux stratégies de gestion et d’anticipation de l’augmentation des dépenses en santé dans un contexte de vieillissement de la population a été posée à l’ensemble des personnes interviewées.

** Il est à noter que d’autres questions de relance ont pu être posées aux personnes rencontrées en fonction de leurs réponses ou de l’évolution de la discussion.
