

Rapport sommaire 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.

Sommaire

Rapport-synthèse sur l'équité intergénérationnelle, les finances publiques et le Fonds des générations

Contexte

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 le Québec était en voie d'atteindre ses objectifs de réduction de la dette, comme précisé dans la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations.

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.

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.

Le présent document se veut un sommaire d'un rapport-synthèse produit par Force Jeunesse sur les finances publiques du Québec qui 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. Dans ce contexte, il convient de se demander quelle est la meilleure stratégie de gestion de la dette pour le Québec, dans une perspective d'équité intergénérationnelle.

Méthodologie

Le présent rapport présente une synthèse des propos des 13 intervenantes et intervenants experts en finances publiques suivants, rencontrés dans le cadre d'entrevues individuelles :

- **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);

Synthèse des options à disposition du gouvernement

Les sections 3 à 6 du rapport-synthèse complet proposent une analyse de la dette publique du Québec et du niveau de priorité à accorder à son remboursement; de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*; du mécanisme de comptabilisation du solde budgétaire du gouvernement; des perspectives à court et à long terme pour gérer le Fonds des générations; et du rôle du gouvernement fédéral dans la gestion fiscale du Québec.

Sur la base de ce qui est présenté dans le rapport-synthèse, un résumé de l'ensemble des « choix » disponibles pour le Québec, regroupés par catégories, est proposé ci-dessous. 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.

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.

Avantages soulevés : 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.

Inconvénients soulevés : Limite la capacité d'intervention actuelle du gouvernement et priorise la réduction de la dette au-delà d'autres besoins et objectifs sociaux.

Niveau d'appui : 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).*

Avantages soulevés : 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.

Inconvénients soulevés : 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.

Niveau d'appui : 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).*

Avantages soulevés : Assure la réalisation de surplus structurels et introduit une mécanique automatique de priorisation du remboursement de la dette parmi les autres objectifs du gouvernement.

Inconvénients soulevés : 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.

Niveau d'appui : 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 de 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).*

Avantages soulevés : 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.

Inconvénients soulevés : 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.

Niveau d'appui : 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).*

Avantages soulevés : Maximise la flexibilité dont dispose le gouvernement afin de répondre à la crise économique générée par la pandémie.

Inconvénients soulevés : 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.

Niveau d'appui : Moyen

H) Se conformer à la LÉB et à la loi-dette¹: 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).*

¹ 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.

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 : 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.

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

Stratégie à court terme pour le Fonds des générations

J) Réduire ou suspendre temporairement les versements au Fonds² : 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).*

Avantages soulevés : Donne accès à des sommes importantes pour financer les dépenses d'urgence nécessitées par la pandémie sans devoir effectuer de nouvelle ponction fiscale.

Inconvénients soulevés : Ralentit la stratégie de réduction de la dette du Québec et crée un précédent indésirable.

Niveau d'appui : Très élevé

K) Maintenir les versements au Fonds³ : 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).*

Avantages soulevés : Permet de maintenir la stratégie disciplinée de réduction de la dette du Québec.

Inconvénients soulevés : Impose une pression importante sur les finances publiques dans une période de relance où l'économie a besoin d'être stimulée.

² 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.

³ Il est à noter que même les personnes plus en faveur de l'option K) se sont aussi dites ouvertes à l'option J).

Niveau d'appui : Faible

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).*

Avantages soulevés : 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.

Inconvénients soulevés : 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.

Niveau d'appui : Moyen

Notes finales

Lorsqu'elles sont considérées de manière holistique, les opinions 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.

Pour plus d'information, Force jeunesse vous invite à consulter le rapport de recherche complet à partir de ce [lien](#).