

Entre conjoncture, relance, équilibre budgétaire et dette : un nécessaire éclairage¹

Synthèse du Symposium sur les finances
publiques au Québec tenu le 3 septembre 2020

Yves St-Maurice, professionnel de recherche
Suzie St-Cerny, professionnelle de recherche
Luc Godbout, professeur titulaire et chercheur principal
Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

23 septembre 2020

La Chaire a organisé un Symposium virtuel sur les finances publiques québécoises qui s'est tenu le 3 septembre 2020. Le nombre d'inscriptions (plus de 1 000), la participation le jour même (plus de 500) et les retombées médiatiques nous ont confortés dans l'idée que les sujets qui y ont été traités intéressent un large public². Le présent document tente de réunir *en un tout cohérent, structuré et homogène divers éléments de connaissance concernant* les finances publiques au Québec qui ont été discutés lors de ce Symposium³. Il est également possible de visionner en ligne chacun des segments de la journée⁴.

¹ La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

² Le programme complet de l'événement est à l'annexe 1.

³ En italique, extrait de la définition du mot « synthèse » du dictionnaire Larousse (en ligne).

⁴ Site de la Chaire: < <https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/evenements/symposium-sur-les-finances-publiques-au-quebec/> >.

Table des matières

Mise en contexte	2
1. Conjoncture économique et État des finances publiques	4
2. Lignes directrices devant guider la relance : un panel	7
3. Et l'équilibre budgétaire?	9
4. Enjeu de l'endettement : un panel	12
5. Un directeur parlementaire du budget au Québec?	16
6. Points de vue et perspectives	18
Remarques finales	21
Annexe 1 : Programme de la journée	22
Annexe 2 : Courtes présentations	25

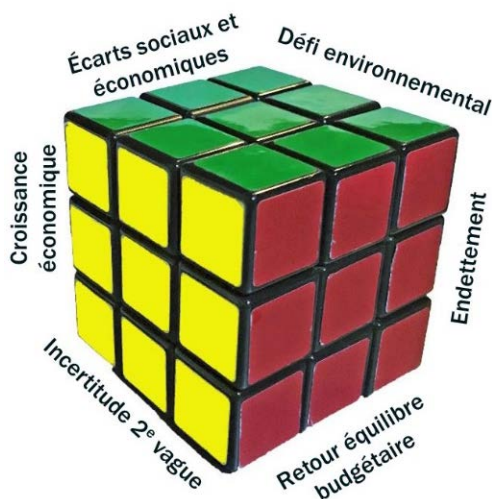
Mise en contexte

Devant les défis économiques et de finances publiques qui attendent le Québec, suivant notamment la pandémie de la COVID-19, la Chaire a souhaité faire œuvre utile en matière de partage de réflexions et de transfert de connaissances en allant chercher l'avis d'experts et de divers groupes sur des sujets actuels touchant les finances publiques. Pour ce faire, la Chaire a organisé un Symposium sur les finances publiques québécoises.

Pour la petite histoire du Symposium, il faut indiquer qu'en début d'année, la Chaire préparait activement une journée printanière de réflexion sur les finances publiques dans laquelle elle souhaitait amener les participants à discuter, entre autres, du Fonds des générations et de la Loi sur l'équilibre budgétaire. L'idée sous-jacente étant que c'est lorsque les finances publiques sont saines qu'il faut aborder les ajustements à faire aux lois budgétaires. Puis, arriva la crise de la COVID-19, l'annulation de la journée prévue et les conséquences de la crise sur les finances publiques. Toutefois, l'importance et la pertinence de la discussion sur certains thèmes, et sur d'autres, se sont confirmés avec encore plus d'acuité, d'où l'organisation du Symposium.

La tâche qui attend le gouvernement, et a fortiori le ministre des Finances, est colossale. Il faut rappeler les multiples défis auxquels fait face le Québec. Tout le monde convient que les déficits sont inévitables dans le contexte actuel, mais il ne faut pas perdre de vue le chemin du retour à l'équilibre budgétaire. Et ce, malgré toutes les incertitudes dont une possible deuxième vague du virus. Or, l'incertitude quant à la croissance économique nécessite d'aborder les enjeux de la relance économique. Évidemment, la relance économique doit être inclusive et ne pas exacerber les écarts socio-économiques. Tout cela doit se faire en ayant en tête le défi environnemental. Mais aussi, sans oublier l'effet que la crise aura sur l'endettement.

Figure 1 **De multiples défis : un casse-tête à résoudre**



Le contexte actuel de la relance économique, de l'incertitude économique, des déficits et d'un éventuel plan de retour à l'équilibre sont tous des éléments d'intérêt sur lesquels nous devons collectivement réfléchir. C'était le but du Symposium.

La synthèse présentée ici est celle des signataires du texte. Elle indique ce que nous en retenons. Pour quiconque désirant aller au-delà de cette dernière et faire sa propre synthèse, il sera aisément possible de le faire en allant écouter l'intégralité des propos qui se sont tenus lors du Symposium.

Dès l'ouverture de la journée, le premier ministre, François Legault, donnait trois pistes de réflexion pour susciter les discussions sur la façon de redémarrer notre économie :

- 1- Saisir l'occasion de bâtir un Québec plus autonome en soutenant davantage la fabrication et l'achat local ;
- 2- Faire exploser les investissements des entreprises, pour augmenter la productivité ;
- 3- Faire de l'éducation la grande priorité, le meilleur levier pour s'enrichir à long terme.

Après cette ouverture, un état des finances publiques et une présentation de la conjoncture économique ont mis la table pour les panels qui ont suivi. D'abord, pour le panel visant à discuter des lignes directrices que devrait suivre le gouvernement pour un meilleur plan de relance. Un autre panel a traité des enjeux de l'endettement.

Ce second panel était précédé d'un exposé permettant de se questionner sur le retour à l'équilibre budgétaire et sur la loi québécoise prévoyant son atteinte. Un entretien avec un ex-directeur parlementaire du budget (DPB) à Ottawa a permis de discuter du rôle que peut jouer un DPB dans un temps de crise, comme celui découlant de la pandémie.

Enfin, le Symposium s'est conclu en présentant six points de vue touchant des enjeux divers de la société en lien avec les thèmes abordés.

1. Conjoncture économique et État des finances publiques⁵

La pandémie a causé la plus grande récession mondiale depuis la Deuxième Guerre mondiale. Or, un qualificatif à associer à cette récession est « atypique ». Comme l'indiquait Matthieu Arseneau, les économistes aiment se retourner vers le passé pour prévoir l'avenir. Cette fois, cela est quasi impossible. Le graphique suivant permet d'illustrer cette différence.

Les trois dernières récessions dites « classiques » ont montré un recul du PIB par rapport au sommet, entre 3,2 % et 5,4 %, et ce, sur des périodes allant de 10 à 18 mois. Cette fois, en 2 mois, le recul a été de 18,2 %. Voilà bien une démonstration de ce caractère atypique.

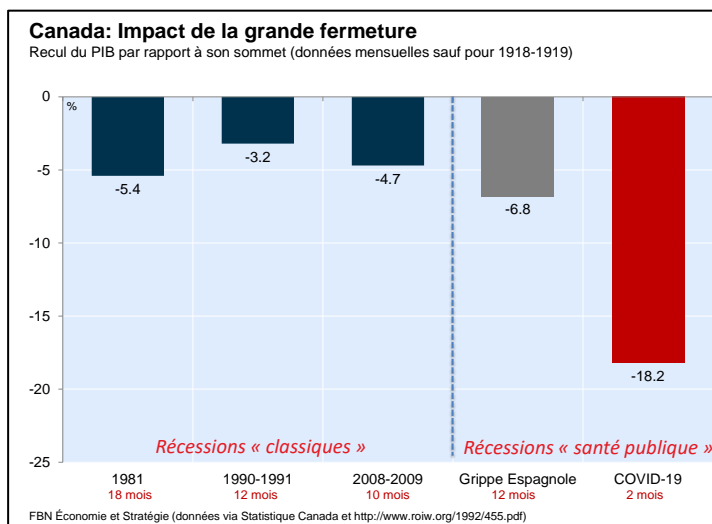
Bien sûr, il y a eu, dans le passé, la Grippe espagnole qui a aussi causé une récession, mais c'était en 1918. Tous conviendront qu'il est difficile de comparer la situation économique d'alors avec celle d'aujourd'hui pour en tirer des leçons.

En taux annualisé, la baisse du PIB réel au 2^e trimestre de 2020 a été de 43,2 % au Québec et de 38,7 % au Canada. Contrairement à une récession traditionnelle, la présente récession a ceci de particulier que l'arrêt de l'économie a été décrété par les gouvernements, et ces derniers savaient qu'ils provoqueraient des effets désastreux sur l'économie. Pour la première fois, les actions gouvernementales de soutien aux secteurs, aux particuliers et aux entreprises pour atténuer les effets de la mise sur pause ont été quasi-simultanées au choc économique.

Malgré une baisse phénoménale du PIB réel, déjà, plusieurs des indicateurs financiers et économiques récents sont encourageants. Il y a notamment les indices boursiers et les marchés financiers qui sont revenus aux valeurs d'avant la crise. Également, les ventes au détail et les ventes de logements ont rattrapé et dépassé les chiffres d'avant la pandémie.

Toutefois, il est important de garder en tête qu'une partie du retour de la consommation provient de la demande latente causée par la fermeture de l'économie et est supporté également par les importantes mesures de soutien de l'État, notamment aux particuliers. Si pendant la crise la rémunération réelle a chuté drastiquement, le revenu disponible réel a quant à lui crû significativement. Il faudra donc attendre les prochains mois pour confirmer le retour, ou non, notamment de la consommation de biens et services. Mais, la reprise demeure quand même plus forte que ce qui était anticipé.

Figure 2 Recul du PIB selon la récession au Canada



Source : Banque Nationale

⁵ Le contenu de cette section est tiré des allocutions de Eric Girard, ministre des Finances du Québec, et de Matthieu Arseneau, chef économiste adjoint à la Banque Nationale.

Quant aux emplois, une très bonne part de ceux perdus a été retrouvée. En revanche, le pourcentage restant pourrait être plus long à rattraper.

La situation pandémique et économique à venir, à court et à moyen terme, est remplie d'incertitudes. L'une de celles-ci concerne ce qui arrivera quand le soutien ponctuel de l'État prendra fin. Ce soutien ne peut être financièrement soutenu à long terme, et donc, est-ce que l'économie privée sera prête à prendre le relais ?

Malgré ces incertitudes, les principales prévisions de la Banque Nationale pour le Québec sont :

- *Le PIB du Québec devrait reculer davantage en 2020 (- 6,4 %), mais [le Québec] dispose d'atouts intéressants pour rebondir solidement en 2021 (+4,4 %).*
- *Il n'en demeure pas moins que le taux de chômage pourrait [...] persister au-dessus de 8 % jusqu'à la fin de 2021 tant au Québec qu'au Canada alors que certains secteurs continueront de tourner au ralenti. Une destruction de capacité de production semble inévitable.*

En bout de piste, la Banque Nationale ne prévoit pas de retour complet de l'économie au niveau pré-pandémie avant 2022. Ces prévisions pourraient être revues à la baisse notamment si le rythme de réouverture de l'économie ralentit, s'il y a une deuxième vague ou si les programmes de soutien cessent prématurément. Mais, elles pourraient être revues également à la hausse s'il y avait découverte d'un médicament atténuant les symptômes ou d'un vaccin, s'il y a davantage de stimulus monétaires ou budgétaires ou s'il y a réembauche plus rapide que prévu.

Bien sûr, la pandémie et la crise économique qui en a découlé ont affecté partout les finances publiques des États : des dépenses imprévues pour combattre le virus d'un côté et moins de revenus pour l'État, étant donné l'arrêt de l'économie, de l'autre. Le Québec ne fait pas exception, mais le ministre des Finances, Eric Girard, est venu rappeler qu'avant la crise de la COVID-19, les finances publiques étaient en excellente posture et que l'économie québécoise était forte, performant même au-delà de son potentiel.

Le gouvernement du Québec indique que les interventions directes correspondent à 3 % du PIB et les interventions totales à 6,2 % du PIB. Les effets sur les finances publiques de ces interventions et de la récession sont un déficit qui atteindra près de 15 milliards de dollars à la fin de 2020-2021 (3,5 % du PIB). La dette brute représentera alors 50,4 % du PIB.

Pour retrouver le potentiel économique du Québec, le ministre a rappelé plusieurs atouts du Québec, dont une économie ouverte et diversifiée, une main-d'œuvre qualifiée et créative et un environnement fiscal favorable aux investissements. Il a aussi rappelé que le Québec fait face à des défis, dont une population vieillissante, un retard de productivité et un fardeau fiscal élevé.

Il a alors résumé les meilleurs leviers d'action sur lesquels mise son gouvernement pour accroître la richesse par cette équation :

↑ investissements en éducation + ↑ participation au marché du travail +
↑ investissements privés + ↓ dette = **création de richesse**

Le gouvernement confirme sa volonté de revenir à l'équilibre budgétaire en 5 ans. Le ministre Girard a répété qu'il est important d'avoir un plan crédible de retour à l'équilibre. Il a expliqué qu'une bonne part du déficit était cyclique (baisse de revenu et hausses de dépenses temporaires), même s'il y aura aussi un déficit structurel à contrer au cours des 5 prochaines années.

Les leviers économiques sur lesquels misera le gouvernement du Québec pour y arriver sont :

- Une croissance économique réelle visée de 2 % ;
- Une croissance des dépenses arrimée à celle de la croissance nominale des revenus ;
- Des investissements plus importants en infrastructures publiques tout en restant compatibles avec la capacité de payer des citoyens ;
- Un rappel des revendications historiques du Québec afin que les transferts fédéraux soient haussés ;
- Un débat quant au Fonds des générations ainsi qu'à la réelle cible à viser pour le solde budgétaire en vue du respect de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

Avant de conclure, le ministre a tenu à discuter d'un élément du discours actuel quant au fait que le niveau de la dette n'était pas important étant donné les faibles taux d'intérêt. Selon le ministre, deux éléments doivent être précisés à cet égard. D'abord, qu'il n'y a aucune certitude quant au fait que les taux seront toujours bas. Puis, il a précisé que malgré des taux bas, les ressources qui vont au paiement de la dette ne sont pas disponibles pour les autres activités de l'État. Ces ressources pourraient être avantageusement utilisées à :

- Assurer un financement stable des principales missions de l'État, telles la santé et l'éducation (réduction des coûts d'emprunt) ;
- Faire face aux coûts associés au vieillissement de la population ;
- Financer des investissements dans les infrastructures publiques ;
- Lutter contre les changements climatiques ;
- Réduire le fardeau fiscal des Québécois ;
- Contrer un prochain ralentissement possible de l'économie ;
- Augmenter l'autonomie financière du Québec dans la fédération.

Pour conclure, le ministre a rappelé l'importance, pour le Québec, de maintenir des objectifs ambitieux pour l'accroissement du potentiel économique et pour garder de saines finances publiques

2. Lignes directrices devant guider la relance : un panel⁶

L'incertitude entourant l'évolution de la pandémie et, par ricochet, l'évolution de l'économie n'ont pas empêché les panélistes de s'exprimer quant à leur vision des lignes directrices qui devront guider la relance. Mais, on le sait tous, mettre sur pied un plan de relance dans le contexte actuel demeure tout un défi, d'autant plus qu'il faudra vivre pendant encore au moins 12 à 18 mois avec la COVID-19.

On ne pouvait pas discuter d'un plan de relance sans revenir rapidement sur certains faits. D'abord, compte tenu des pénuries de main-d'œuvre existantes avant la pandémie, il y a lieu de croire que l'économie québécoise évoluait au-delà de sa capacité. Comme les pénuries de main-d'œuvre découlaient de l'évolution démographique, le phénomène n'est pas disparu avec la pandémie et il referra surface une fois la reprise bien enclenchée, notamment dans certains secteurs d'activités.

Certaines faiblesses de l'économie québécoise sont aussi ressorties avec la pandémie. Il y a eu des bris dans les chaînes d'approvisionnement et une dépendance des marchés étrangers pour certains biens essentiels comme les biens médicaux ou les produits alimentaires. Les secteurs d'activités les plus durement touchés par la pandémie sont aussi plutôt atypiques. Ce sont ceux dont le succès dépend de la proximité ou de la mobilité comme l'hébergement, la restauration, les arts ou les transports publics qui souffrent le plus et qui risquent d'être affectés pendant longtemps. La suggestion que la reprise soit en K plutôt qu'en V ou en U ou en W représente bien la situation. Après une forte chute (barre gauche du K), l'ensemble de l'économie a connu un rebond. Toutefois, certains secteurs en sortiront gagnants avec une croissance rapide (barre vers le haut) et d'autres continueront de souffrir (barre vers le bas). Même les effets sur les économies régionales ont été plutôt atypiques. Alors que l'activité économique des centres-villes souffre de l'absence de travailleurs, plusieurs régions ont connu une saison touristique exceptionnelle cet été.

Une idée a clairement fait consensus parmi les panélistes : le plan de relance doit impérativement être guidé par une vision de long terme. La pandémie doit être vue comme une occasion de changer les choses et d'accélérer une transformation de notre économie. Ce serait une erreur de retourner là où on se situait avant la pandémie. Cependant, cette vision de long terme ne doit pas exclure le fait qu'il faut aussi agir à court terme pour soutenir ceux qui souffrent davantage. Il est souhaité de soutenir les entreprises qui avaient un fort potentiel de croissance avant la pandémie et ne pas s'acharner à sauver celles qui étaient déjà en difficultés ou en déclin avant la pandémie. On a d'ailleurs mentionné que le secteur financier devrait être appelé à faire preuve de souplesse dans les circonstances et qu'il serait essentiel de recapitaliser nos entreprises à fort potentiel qui sortent de la pandémie avec un taux d'endettement trop élevé.

La technologie, que ce soit la numérisation, l'automatisation ou la robotisation, semblait faire l'unanimité comme étant un tremplin pour un plan de relance efficace. On a relaté le retard du Québec dans ce domaine et ceux qui ne s'étaient pas encore convertis aux nouvelles technologies souffrent davantage du contexte actuel. Les gagnants de demain à l'échelle mondiale seront ceux qui se seront dotés d'infrastructures numériques modernes et accessibles à tous. On a d'ailleurs noté qu'il était inconcevable qu'il y ait au Québec des « chicanes de poteaux » pour installer des infrastructures numériques. La situation devra obligatoirement changer rapidement, notamment pour ne pas reproduire la même erreur avec l'implantation de la 5G (réseau avec technologie mobile de cinquième génération).

⁶ Le contenu de cette section est tiré d'un panel animé par Yves St-Maurice auquel ont participé les panélistes Henri-Paul Rousseau (professeur associé HEC Montréal, Fellow invité CIRANO), Jean-Pierre Lessard (cofondateur Aviseo Conseil) et Geneviève Morin (présidente directrice générale de Fondaction).

Le projet d'investissement dans les infrastructures numériques serait un grand projet de société comme l'avait été jadis le projet de la Baie-James. Cependant, il pourrait aussi contribuer à relancer l'économie à court terme par des investissements rapides. En fait, ces investissements seraient préférables aux investissements en infrastructures physiques plus traditionnelles qui, selon l'avis des panélistes, ne feraient qu'alimenter un secteur d'activités qui a déjà repris son élan et dont l'ajout de stimulation aurait davantage l'effet d'exercer des pressions sur l'inflation dans les coûts de construction que d'aider vraiment la reprise dans les secteurs les plus affectés par la pandémie. En fait, investir dans des routes a un effet à court terme sur l'économie, mais l'avenir n'est plus dans l'automobile. La création récente d'*Infrastructures technologiques Québec*⁷ dont la mission sera de fournir des solutions aux ministères et organismes pour opérer le virage numérique pourrait servir de tremplin à ce projet de société orienté vers l'avenir, mais l'échéancier devrait être revu, car l'actuel (2023-2025) paraît trop éloigné.

Le développement durable, qui était une préoccupation avant la pandémie doit aussi être au cœur du plan de relance selon les panélistes. On a déjà certains atouts au Québec avec l'hydroélectricité et il faut s'appuyer sur ces avantages. L'écofiscalité et une réglementation efficace devraient être utilisées pour structurer les investissements dans ce domaine et orienter le développement de marchés. Comme les besoins en capitaux pourraient être importants pour combler ces investissements, une formule de financement mixte (public et privé) devrait être envisagée pour que le fardeau ne repose pas uniquement sur les gouvernements. Cette formule de financement mixte pourrait aussi s'appliquer aux investissements en infrastructures numériques. À ce sujet, il a été noté que plusieurs projets en développement durable sont prêts à être mis en place dès demain matin et qu'il pourrait permettre d'alimenter rapidement la relance économique.

D'ailleurs, cette idée de partenariats, de concertation, d'écosystème ou de réseaux est un élément qui est revenu à quelques reprises lors des discussions. Il est important que tous les intervenants impliqués se parlent ou soient parties prenantes des projets. Le gouvernement doit agir en leader pour rassembler les partenaires autour d'une table et créer des projets communs. C'est la meilleure manière d'impliquer le secteur privé dans les projets d'investissement qui seront nécessaires à la transformation de l'économie québécoise. Il pourrait aussi permettre le partage du risque dans l'élaboration de projet d'investissement pouvant combiner l'apport du secteur public et du secteur privé.

Le dernier élément qu'il faut ajouter à la longue liste des lignes directrices qui devront guider la relance est l'éducation et la formation. Il est nécessaire de relever le niveau de compétence des travailleurs. Dans un contexte de vieillissement de la population et de pénurie de main-d'œuvre, il faudra redéployer les ressources libérées par l'abandon d'activités moins productives vers des secteurs à plus grand contenu technologique. Pour ce faire, l'éducation et la formation de la main-d'œuvre seront un enjeu majeur, un élément-clé pour assurer la prospérité future de l'économie du Québec. À ce sujet, il a été suggéré de transformer le plus rapidement possible les programmes de soutien de revenu en programmes reliés à une obligation de formation ou en investissement en capital humain.

⁷ Infrastructures technologiques Québec, en ligne : < <https://www.quebec.ca/gouv/ministeres-et-organismes/infrastructures-technologiques-quebec/> >.

3. Et l'équilibre budgétaire ?⁸

Pandémie, récession, plan de relance ; le Québec fera donc face à des déficits. Or, le Québec s'est doté de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (Loi-ÉB) l'obligeant à présenter un cadre financier équilibré. Et, il faut souligner que le ministre des Finances a bien indiqué sa volonté de respecter cette Loi. Est-ce que le défi apparaît réaliste dans le contexte actuel ?

D'abord un bref rappel de la Loi-ÉB. Avant 1996, il y a eu au Québec quarante années consécutives de déficit, même lorsque la situation économique était favorable. De plus, avant la mise en place de la Loi-ÉB, la cote de crédit du Québec avait été deux fois réduite par Moody's, de Aa3 en 1992 à A1 en 1993 puis à A2 en 1995. En 1996, la crainte d'une nouvelle décote était toujours latente et planait comme un mauvais présage. Ainsi, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité la *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire* en 1996 renommé *Loi sur l'équilibre budgétaire* (Loi-ÉB) en 2001. Dans son discours inaugural, Lucien Bouchard indiquait :

Vous le savez, cet effort de réduction du déficit n'a qu'un seul but : préserver la qualité de vie des femmes et des hommes du Québec, protéger les institutions que le Québec s'est données depuis Jean Lesage, prémunir les générations futures contre la dette et la désespérance⁹.

La Loi-ÉB oblige le gouvernement à équilibrer son budget. Le recours aux déficits est donc interdit. Mais, si un déficit apparaît, trois cas de figure sont possibles : utilisation possible du concept de réserve de stabilisation, indications si le déficit est inférieur à un milliard de dollars, indications si le déficit est supérieur à un milliard de dollars.

La réserve de stabilisation est un concept prévu dans la Loi-ÉB et facilitant la planification budgétaire pluriannuelle du gouvernement. Le solde de la réserve de stabilisation est ajusté en fonction des résultats financiers constatés pour une année financière. En fait, ce n'est rien d'autre que la comptabilisation des surplus des années passées afin de faciliter l'atteinte de l'équilibre, au sens de la Loi-ÉB, lors de déficits futurs. Il est essentiel de comprendre qu'il ne s'agit pas d'argent mis de côté. Ainsi, au 31 mars 2020, le solde de la réserve de stabilisation était de 14,9 milliards de dollars, ce qui représente la comptabilisation des surplus des années 2015-2016 à 2019-2020 et ce qui « donne le droit » de faire des déficits équivalents sans que les règles de résorption du déficit prévues dans la Loi-ÉB s'appliquent.

Puis, si la réserve de stabilisation est vide et qu'un déficit de moins d'un milliard de dollars apparaît, le gouvernement devra, dans l'exercice suivant immédiatement celui du déficit, produire un excédent équivalent à ce déficit afin que le tout s'équilibre.

Enfin, si le déficit est supérieur à un milliard de dollars, il doit être justifié par circonstances particulières et un plan de résorption sur cinq ans doit alors être produit. Les circonstances particulières prévues sont :

- Une catastrophe ayant un impact majeur sur les revenus ou les dépenses ;
- Une détérioration importante des conditions économiques ;
- Une modification dans les programmes de transferts fédéraux aux provinces qui réduirait de façon substantielle les paiements de transferts versés au gouvernement.

⁸ Le contenu de cette section est tiré de l'allocution de Luc Godbout.

⁹ Discours inaugural prononcé par le premier ministre du Québec, M. Lucien Bouchard, à l'Assemblée nationale du Québec, le lundi 25 mars 1996.

Lorsque, dans de telles circonstances, un déficit supérieur à un milliard de dollars apparaît, le ministre des Finances doit alors, dans son discours sur le budget prononcé pour la 1^{re} année, faire rapport à l'Assemblée nationale sur les circonstances particulières qui le justifient ainsi que présenter un plan de résorption des déficits. Ce plan doit contenir les balises de résorption suivantes :

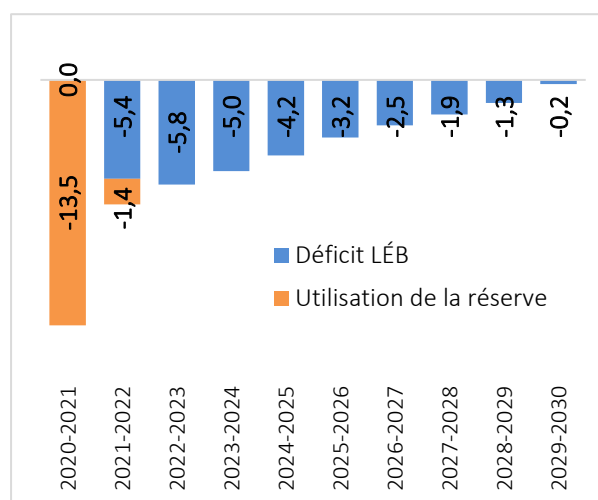
- au minimum d'un milliard de dollars au cours de la 1^{re} année ;
- un minimum de 75 % durant les quatre premières années ;
- rétablissement de l'équilibre en un maximum de cinq ans.

Dans la situation actuelle de la crise de la COVID-19 et compte tenu de la réserve de stabilisation, l'année 1 du plan de résorption des déficits sera 2021-2022. Compte tenu du délai maximal de cinq ans, le retour à l'équilibre budgétaire en vertu de la Loi-ÉB devra être 2025-2026.

Est-ce possible, comme le souhaite le ministre des Finances, de s'engager vers un retour à l'équilibre budgétaire sur un horizon de cinq ans ?

Dans le cadre de la consultation de la communauté universitaire, par le ministre des Finances, au sujet des actions à privilégier pour accélérer la reprise économique et pour la relance, la Chaire a abordé la question du retour à l'équilibre en élaborant, à partir d'hypothèses réalistes, une projection des équilibres financiers du gouvernement du Québec sur un horizon de dix ans¹⁰. Il a vite été établi que cette visée du ministre des Finances serait plutôt difficile à satisfaire (figure 3). Même avec une prévision de croissance économique plus forte que celle de la plupart des prévisionnistes du secteur privé, il a été impossible de retrouver l'équilibre budgétaire sans restreindre la croissance des dépenses ou sans augmenter le fardeau fiscal.

Figure 3 **Projection du solde budgétaire du Québec. Scénario de base**



Source : Yves St-Maurice, Luc Godbout et Suzie St-Cerny (2020).

D'autres scénarios alternatifs montrent qu'en bout de piste, il est possible de retrouver l'équilibre en poursuivant les versements au Fonds des générations, ou sans limiter la croissance des services publics ou encore, sans hausse généralisée du fardeau fiscal, mais, pas les trois éléments en simultané. Des choix devront être faits. Le nôtre ne consiste pas à explorer la piste qui limite la croissance des dépenses pour les services publics. Cependant, du côté des revenus, sans le faire de façon généralisée, il serait avantageux d'explorer la possibilité de hausses ciblées par la révision de certaines mesures fiscales¹¹.

Alors, la Loi-ÉB est-elle adaptée ? Ou bien, y aurait-il lieu de l'adapter ? La réponse simple à la première question est « pas tout à fait » et à la deuxième est « oui ».

¹⁰ Yves St-Maurice, Luc Godbout et Suzie St-Cerny (2020), *L'enjeu du retour à l'équilibre des finances publiques du Québec*, cahier de recherche 2020/15, Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. En ligne : < <https://cffp.recherche.usherbrooke.ca/enjeu-du-retour-a-lequilibre-des-finances-publiques-du-quebec/> >.

¹¹ Voir à cet égard : Tommy Gagné-Dubé, Michaël Robert-Angers et Luc Godbout (2020), *Examen des dépenses fiscales du Québec dans le contexte post-pandémie*, cahier de recherche 2020/14, Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. En ligne : < <https://cffp.recherche.usherbrooke.ca/examen-des-depenses-fiscales-du-quebec-dans-le-contexte-post-pandemie/> >.

Ainsi, des ajustements sont souhaités. Certaines suggestions concernent la réserve de stabilisation (réfléchir à son niveau souhaité et aux conditions justifiant son utilisation). Une autre a trait au seuil du un milliard de dollars pour qu'il soit plutôt fixé en termes relatifs, par exemple en pourcentage des revenus autonomes ou du PIB.

Finalement, une suggestion, plus fondamentale en lien avec la crise actuelle, vise à revoir la durée indiquée du retour à l'équilibre. Cette durée pourrait varier selon un facteur de gradation des détériorations économiques. En effet, parmi les circonstances particulières justifiant un déficit de plus d'un milliard de dollars, la Loi-ÉB énumère une détérioration des conditions économiques, mais sans la quantifier. Or, il faut convenir que l'ampleur des détériorations causées par le ralentissement économique de 2001, de la Grande récession de 2008, ou du Grand confinement de 2020, n'est pas la même. Mais, les règles de résorption, elles, sont les mêmes. Ainsi, la Loi-ÉB pourrait indiquer un délai de retour à l'équilibre qui varierait, par exemple, entre 3 et 7 ans selon l'importance de la contraction du PIB.

En conclusion, force est de constater qu'après 25 ans d'existence, la Loi-ÉB a joué son rôle. Et, une fois adaptée, elle doit poursuivre ce rôle majeur pour la santé des finances publiques québécoises.

4. Enjeu de l'endettement : un panel¹²

Comme démontré précédemment pour le Québec, et c'est le cas dans tous les pays, la pandémie a eu de dures conséquences sur les finances publiques (déficits) et sur l'endettement des gouvernements. Les coûts pour combattre la pandémie et soigner ceux atteints de la COVID-19 ainsi que les coûts de tous les programmes mis en place pour atténuer les conséquences d'avoir fermé de grands pans de l'économie ont été élevés.

Avant la pandémie, le Canada avait l'avantage d'avoir un endettement qui faisait l'envie de plusieurs pays (la meilleure cote de crédit AAA). En revanche, selon le Portrait économique et budgétaire publié le 8 juillet 2020, la dette du gouvernement du Canada augmentera de 343,2 milliards de dollars en 2020-2021 soit une augmentation de près de 48 % ! En proportion du PIB, la dette fédérale passera de 31,1 % à 49,1 %. C'est un bond considérable qui peut susciter des interrogations, mais surtout des craintes quant aux conséquences que cette dette pourra avoir sur nos services publics.

Au Québec, le gouvernement bénéficiait de la même cote que la plupart des provinces canadiennes avant la pandémie, dépassé uniquement par la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, mais devant l'Ontario et Terre-Neuve-Labrador. Cependant, l'histoire nous rappelle que le Québec a toujours été une province plus endettée que les autres. Encore aujourd'hui, seuls l'Ontario et Terre-Neuve sont plus endettés que le Québec.

En 2006, le Québec était la province la plus endettée et le gouvernement disait alors que 75 % de cette dette avait été accumulée pour payer des dépenses courantes et non des infrastructures productives. À cette date, le service de la dette représentait 12,7 % des revenus budgétaires. C'est donc pour renverser cette situation de plus en plus inquiétante de l'endettement que le gouvernement a décidé de mettre en place la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*.

L'article 1 de la loi actuelle indique que les cibles à atteindre pour l'endettement du gouvernement du Québec sont doubles :

- Le ratio dette représentant les déficits cumulés/PIB ne doit pas dépasser 17 % au 31 mars 2026 ;
- Le ratio dette brute/PIB ne doit pas dépasser 45 % au 31 mars 2026.

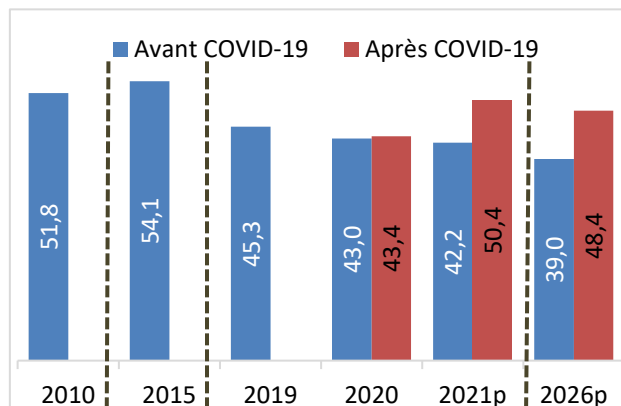
L'outil mis en place dans la loi pour s'attaquer à la réduction de l'endettement est le Fonds des générations. Le gouvernement tire des revenus de sources dédiées pour alimenter le Fonds. Une grande partie de ces sommes proviennent d'Hydro-Québec, soit par le biais de redevances hydrauliques, de l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale ou par une contribution additionnelle fixe de 215 millions de dollars par année. Aujourd'hui, si on exclut les revenus de placement, près de 60 % des sommes déposées au Fonds proviennent d'Hydro-Québec. Un autre 500 M\$ vient de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques et le reste d'autres types de revenus, comme les revenus miniers, les biens non réclamés ou les redevances hydrauliques des producteurs privés d'électricité.

¹² Le contenu de cette section est tiré d'un panel animé par Yves St-Maurice auquel ont participé les panélistes suivants : Marcelin Joanis (professeur titulaire à Polytechnique Montréal et Fellow CIRANO), Mia Homsy (présidente directrice générale et cofondatrice de l'Institut du Québec), Pierre-Carl Michaud (professeur titulaire en économie à HEC Montréal et directeur de l'Institut sur la retraite et l'épargne de HEC Montréal).

L'objectif de cette mécanique était de prendre ces sommes, de les déposer dans un Fonds qui dégagerait des revenus de placement (un rendement de 5 % par exemple), alors que le gouvernement pouvait emprunter à un coût moindre (par exemple, 3 %). Par conséquent, le gouvernement profiterait d'un effet de levier qui lui rapporterait un revenu net de placement (2 % selon notre exemple) qui contribuerait également à réduire la dette.

Les résultats des dernières années sur le ratio dette brute/PIB ont été assez surprenants. La cible de la dette brute était en voie d'être atteinte au 31 mars 2020, mais la COVID-19 nous a fait reculer considérablement. Alors que le ratio prévu lors du dernier Budget était de 42,2 % pour le 31 mars 2021, il a grimpé à plus de 50 % selon les indications du *Portrait de la situation économique et financière* du 19 juin 2020. Selon les estimations découlant des travaux de la Chaire en fiscalité et en finances publiques¹³, il y a peu de chance que la cible de 45 % soit atteinte en 2026, alors qu'on l'aurait déjà atteinte au 31 mars 2020.

Figure 4 : Évolution du ratio dette brute/PIB au 31 mars (en %)



Sources : Statistiques budgétaires du Québec – Mars 2020; Yves St-Maurice, Luc Godbout et Suzie St-Cerny (2020).

La crise actuelle est en fait le second test du cadre budgétaire que s'est imposé le gouvernement du Québec. La crise de 2008 avait été le premier. On avait alors dû suspendre les dispositions de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Il avait fallu sept ans pour revenir à l'équilibre budgétaire et des mesures d'austérité (hausse du fardeau fiscal et restrictions dans les services publics) avaient dû être imposées. Cependant, après tous ces efforts, on était prêt à affronter la présente crise : la réserve de stabilisation a fait son travail, car elle permet d'absorber le choc de la première année, soit un déficit estimé à 14,9 milliards de dollars. Elle a fait le travail que doit faire une bonne règle budgétaire.

De ces constats a émergé un fort consensus de la part de nos panélistes sur la problématique de l'endettement. Le cadre budgétaire imposé, non seulement par la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, mais aussi par la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, doit à tout prix être préservé. Ce cadre impose au gouvernement la discipline nécessaire pour assurer la santé des finances publiques et il a été très efficace pour réduire le fardeau de l'endettement au cours des dernières années. Il a aussi permis au gouvernement d'affronter la crise actuelle avec des finances publiques très saines.

Ce deuxième test qu'impose la pandémie va donc permettre de vérifier si le cadre budgétaire permet de respecter certaines règles de base essentielles. En fait, une bonne règle budgétaire doit être suffisamment flexible pour survivre à un choc d'importance comme celui qu'on traverse et aussi pour ne pas entraîner des mesures d'austérité impliquant d'importantes coupes de services. En revanche, tous les panélistes étaient d'accord pour dire qu'il était encore beaucoup trop tôt pour apprécier l'ampleur de la crise et la rapidité de la reprise et, par le fait même, pour apporter des changements au cadre actuel.

¹³ Yves St-Maurice, Luc Godbout et Suzie St-Cerny (2020), *L'enjeu du retour à l'équilibre des finances publiques du Québec*, cahier de recherche 2020/15, Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. En ligne : < <https://cffp.recherche.usherbrooke.ca/lenjeu-du-retour-a-lequilibre-des-finances-publiques-du-quebec/> >.

Un second consensus a été établi parmi les panélistes : il ne faut pas toucher à l'essence même du Fonds des générations, soit le remboursement de la dette. Sous aucun prétexte, les sommes accumulées ou les sommes déposées dans le Fonds ne doivent être utilisées à autre chose que le remboursement de la dette. Toutefois, les panélistes ont exprimé une certaine ouverture à une discussion autour des revenus dédiés. Cette discussion pourrait aborder le niveau des revenus dédiés qui sont actuellement autour de trois milliards de dollars par année, ou encore la possibilité de les moduler ou de les suspendre en totalité ou en partie, temporairement. D'autres indicateurs économiques pourraient aussi être utilisés pour déclencher une modification aux revenus dédiés utilisés ou non pour le Fonds des générations. Par exemple, un taux de chômage trop élevé pourrait permettre de soustraire certains revenus dédiés du Fonds des générations. Malgré cette ouverture à apporter une flexibilité, il a été répété qu'il ne faut pas toucher à la mécanique et à l'esprit du Fonds : c'est une question de crédibilité face à la population et aux agences de notation.

Les panélistes étaient aussi fort conscients qu'il y a des risques financiers et politiques d'accumuler des sommes trop importantes dans le Fonds des générations. Il serait donc souhaitable qu'il y ait une règle ou un mécanisme qui limite le montant accumulé dans le Fonds des générations. Les arguments principaux en cette faveur sont de deux ordres. D'abord, plus les sommes accumulées sont importantes, plus la tentation pourrait être grande d'utiliser ces sommes à d'autres fins que le remboursement de la dette. Puis, il serait mieux avisé de rembourser la dette avec les sommes accumulées dans le Fonds plutôt que de les mettre trop à risque sur les marchés financiers.

Malgré l'impact à la hausse de la pandémie sur la dette, la faiblesse des taux d'intérêt fait en sorte que le service de la dette reste quand même relativement faible. Par exemple, selon le Portrait de la situation économique et financière, le service de la dette représentait 6,5 cents par dollar de revenus budgétaires pour l'exercice 2019-2020. C'est la conséquence non seulement d'une dette qui croît moins rapidement que les revenus budgétaires, mais aussi d'une baisse importante des taux d'intérêt. Toutefois, ce n'est pas une raison valable pour ne plus se soucier de l'endettement.

En fait, l'endettement est souvent un concept relatif. Il n'y a pas vraiment de taux d'endettement optimal. Par contre, il peut s'agir d'un choix de transfert intergénérationnel qui sera déterminé davantage par un choix social ou politique. Le contexte peut aussi faire en sorte que deux pays ayant le même taux d'endettement peuvent se trouver dans une situation diamétralement opposée. Le taux d'endettement d'un pays où la croissance économique est forte en raison de la jeunesse de sa population ne sera pas interprété de la même manière que celui d'un pays dont la croissance économique est ralentie par un vieillissement accéléré de sa population et par des coûts de santé en forte hausse.

Pour l'ensemble des panélistes, l'endettement doit rester une préoccupation. D'ailleurs, la situation actuelle montre qu'il était important d'avoir eu cette préoccupation, de laquelle a émané l'établissement de règles budgétaires claires qui font que le choc est plus facile à absorber maintenant. L'important aujourd'hui est de garder à l'esprit que les marchés financiers surveillent de très près la situation budgétaire des gouvernements. Pour éviter une décote qui pourrait augmenter les coûts de financement, le gouvernement doit montrer qu'il maîtrise la situation et qu'il a un plan clair pour faire face à la crise. Compte tenu du vieillissement de la population et de la forte croissance prévue des coûts de santé, il doit aussi démontrer la soutenabilité à long terme de ce plan en tenant compte d'une croissance économique compatible avec l'évolution démographique et le fardeau fiscal élevé au Québec.

Pour conclure, les panélistes ont rappelé que l'endettement n'est pas mauvais en soi. Les raisons pour lesquelles les gouvernements s'endettent sont toutefois déterminantes. Un endettement pour mettre en place des infrastructures qui créent d'importants bénéfices pour le futur n'a pas les mêmes conséquences qu'un endettement pour payer des dépenses courantes. Et cela, les marchés financiers le comprennent très bien.

5. Un directeur parlementaire du budget au Québec?¹⁴

Pourquoi inclure, dans le programme du Symposium, un entretien à propos de la mise en place d'un directeur parlementaire du budget (DPB) au Québec ? D'abord, ce sujet est tout à fait compatible avec toute discussion sur les finances publiques au Québec. En effet, l'idée de créer un poste de DPB au Québec pour avoir un regard extérieur sur la santé des finances publiques remonte à quelques années. Plusieurs projets de loi ont été présentés depuis 2012, notamment :

- 2012 : Projet de loi no 192, Loi sur le directeur parlementaire du budget, Christian Dubé ;
- 2015 : Projet de loi no 396, Loi sur le directeur parlementaire du budget, François Bonnardel ;
- 2015 : Projet de loi no 397, Loi sur le directeur parlementaire du budget, Nicolas Marceau ;
- 2019 : Projet de loi no 496, Loi sur le directeur parlementaire du budget, Vincent Marissal.

Également, la création de ce poste fait partie des discussions entourant l'actuelle réforme parlementaire.

La deuxième raison est qu'il est possible de constater que, dans plusieurs des pays où un tel organisme neutre et non partisan existe, il a été créé à la suite d'une crise. Les Pays-Bas l'ont mis en place en 1945, tout de suite après la guerre. Les États-Unis ont mis sur pied le Bureau du budget du Congrès américain (Congressional Budget Office ou CBO) en 1974 après que le président Nixon ait refusé de donner les documents budgétaires au Congrès. Dans les pays d'Europe de l'Ouest, ce fut après la crise financière de 2008. Au Canada, c'est à la suite de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (Commission Gomery) et en raison d'importants surplus budgétaires non prévus entre les années 1997 et 2007, que les parlementaires ont demandé la création d'un poste de DPB pour les aider à mieux comprendre la situation des finances publiques. L'opacité du gouvernement fédéral au cours des derniers mois sur la direction des finances publiques a très bien montré la nécessité d'avoir créé un tel organisme dans le passé.

L'expérience des autres pays permet de déterminer les grands facteurs de réussite de la mise en place d'un tel organisme, mais une législation qui établit clairement l'indépendance du DPB doit régner au sommet. L'OCDE établit aussi certains critères qui permettent d'assurer cette indépendance :

- Un leadership basé sur le mérite et la neutralité ;
- Une autonomie financière garantie dans la législation ;
- Une liberté opérationnelle de publication ;
- Un accès à l'information qui est appuyé par un recours parlementaire (indépendance, leadership, etc.).

Un autre élément à considérer est de déterminer de qui doit relever le DPB. Le DPB ne doit pas rendre compte au conseil exécutif pour éviter les rapports de force. L'indépendance demeure le mot-clé. Il devrait donc relever directement de l'Assemblée nationale. De plus, il devrait être nommé avec l'accord de tous les partis politiques ou de tous les parlementaires.

Quant à son rôle, il faut, pour permettre une gestion efficace des demandes, bien définir les critères ou les balises pour encadrer les demandes en provenance des parlementaires. L'enveloppe budgétaire associée à la demande pourrait, par exemple, servir de balise. Entre l'analyse d'un projet nécessitant 10 millions de dollars et un autre de 25 milliards de dollars, le choix ne serait pas difficile. Mais en fait, c'est la pertinence des sujets à traiter pour les parlementaires qui devrait, avant tout, guider le choix des analyses.

¹⁴ Le contenu de cette section est tiré d'une discussion-échange entre Marie Grégoire, animatrice du Symposium et Jean-Denis Fréchette, ex-DPB à Ottawa.

Parmi les autres sujets qui devraient être traités, M. Fréchette a mentionné tout ce qui a trait aux crédits budgétaires ou à la viabilité financière, mais il rappelle que le DPB a une liberté totale pour travailler sur une collection de projets s'il juge que c'est d'intérêt pour les parlementaires.

En revanche, l'analyse du coût des propositions des plateformes électorales est non seulement superflue pour un DPB, selon M. Fréchette, mais aussi totalement inappropriée. Cet aspect du rôle du DPB met en péril son intégrité et sa neutralité, car des influenceurs pourraient utiliser les résultats des analyses pour faire pencher la balance d'un côté plutôt que de l'autre, alors que le rôle du DPB est d'informer et non pas d'influencer.

En terminant, les éléments à surveiller dans la création d'un DPB au Québec sont la clarté du mandat, les outils mis à sa disposition, l'assurance de son indépendance et d'éviter qu'il relève de la ligne exécutive du gouvernement. Le modèle du Canada a été amélioré au cours des ans et mérite d'être utilisé comme modèle, en excluant l'aspect de l'analyse du coût des plateformes électorales. D'ailleurs, l'Ontario a copié le modèle canadien. Mais, l'élément essentiel devant guider la nécessité d'un DPB au Québec est que l'initiative doit venir de la volonté exprimée par les parlementaires.

6. Points de vue et perspectives

Six représentants d'organismes québécois engagés dans la défense d'intérêts divers dans notre société ont été invités à assister à l'ensemble des présentations du Symposium. L'objectif était d'abord et avant tout de s'assurer que l'ensemble de la société aurait une voix au sein de la journée pour exprimer des craintes ou applaudir les propositions qui auraient été formulées pour faire face à la crise actuelle. On cherchait en quelque sorte un choc des idées. Les six personnes qui sont intervenues sont :

- Erik Bouchard-Boulianne, de la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), qui a présenté le point de vue des travailleurs ;
- Norma Kozhaya, du Conseil du Patronat du Québec qui a présenté le point de vue des entreprises ;
- Nicolas Zorn, de l'Observatoire québécois des inégalités, qui traite des enjeux liés aux inégalités ;
- Olivier Jacques, pour Force jeunesse, qui s'attarde aux enjeux intergénérationnels ;
- François Delorme, du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui traite des enjeux environnementaux ;
- Lyne Latulippe, de TaxCOOP, qui réagit en lien avec les sujets qui seront traités lors du colloque de TaxCOOP en octobre 2020.

Dans les faits, les six représentants étaient appelés à répondre à deux questions :

- Que reprenez-vous de la journée ?
- Que devrait faire le gouvernement dans le contexte actuel ?

L'objectif de la synthèse de ces différents points de vue n'est pas de reprendre intégralement ce qui a été dit par chacun des représentants. Le risque de répétition serait trop grand. L'important est plutôt de faire ressortir les points spécifiques ou nouveaux de chacune de leurs interventions.

D'emblée, plusieurs représentants ont dit avoir apprécié la grande ouverture de ceux qui ont pris la parole durant la journée. Plusieurs éléments ont été amenés pour enrichir une discussion qui se voulait constructive et inclusive. Parmi les points soulevés, l'incontournable transformation de l'économie et la révolution énergétique, la nécessité de privilégier les investissements, notamment dans le numérique ou la technologie ainsi que l'éducation et la nécessaire formation de la main-d'œuvre, ont attiré l'attention de tous les représentants. L'importance des soins de santé dans un contexte de vieillissement de la population et la pénurie de main-d'œuvre sont aussi revenues comme des éléments qui resteront toujours en toile de fond, quelles que soient les décisions qui guideront le gouvernement.

Toutefois, chacun des intervenants a tenu à amener des précisions sur les points soulevés au cours de la journée. Par exemple, Érik Bouchard-Boulianne rappelle que le gouvernement a un rôle stratégique dans la relance parce qu'elle devra être basée sur la concertation des différents acteurs. Il a insisté sur la nécessité d'accompagnement des travailleurs dans la transformation économique et écologique de notre économie. Il faudra mettre sur pied des programmes de requalification, comme il a été fait avec les préposés dans le système de santé. Il rappelle aussi que l'assainissement des finances publiques au cours des dernières années a eu un coût, techniquement appelé un coût d'opportunité. Ce qu'on a utilisé pour rembourser la dette ou pour déposer dans le Fond n'a pas pu servir à autre chose. Il se réjouit aussi du fait qu'il semble y avoir consensus de ne pas revivre une période d'austérité pour retrouver l'équilibre budgétaire. Il faut trouver un équilibre entre un financement adéquat des services publics et l'endettement. Il a suggéré l'idée, un peu à la blague, qu'on se donne des cibles pour le niveau de services publics qu'on voudrait atteindre notamment en éducation et en santé.

Norma Kozhaya a insisté sur l'importance de faire des choix stratégiques pour maximiser le rendement des investissements publics et privés. Pour ce faire, une fiscalité compétitive, que ce soit en termes d'impôt, de taxes sur la masse salariale ou d'amortissement accéléré élargi, doit être maintenue et même bonifiée pour stimuler les investissements privés. Une réglementation plus allégée serait également un atout. Les marchés publics devront aussi jouer un rôle central pour favoriser l'innovation en sortant du paradigme du plus bas soumissionnaire. L'achat local et l'achat vert dans un environnement sécuritaire doivent servir de catalyseur à l'innovation.

La crise actuelle a eu des conséquences inégales dans la population selon Nicolas Zorn. L'Observatoire des inégalités constate que les groupes les plus touchés sont les femmes, les moins nantis, les personnes racisées, celles issues de l'immigration, les jeunes et les aînés. L'image de la reprise en K présentée lors du panel sur la relance illustrerait bien les inégalités issues de la crise actuelle. Cependant, il précise que les inégalités sont plus faibles au Québec, ce qui favorise une plus grande cohésion sociale et aide à une reprise plus forte et plus rapide. Il s'est réjoui de la promesse du ministre des Finances de maintenir stable le financement des services de l'État. Comme les politiques gouvernementales ont souvent des effets différents selon les groupes dans la société, il suggère deux critères à appliquer en ce qui concerne les nouvelles politiques que le gouvernement s'apprête à mettre en place pour favoriser la relance et rétablir l'équilibre budgétaire. Il propose d'abord que les mesures mises en place favorisent les 40 % moins nantis de la population ou, à tout le moins, qu'elles ne les pénalisent pas davantage. Par exemple, si le gouvernement décide d'augmenter la TVQ, il faut s'assurer que le crédit pour solidarité vienne annuler les effets sur les moins nantis. Finalement, une analyse différenciée selon le sexe des nouvelles politiques mises en place s'impose.

L'équité intergénérationnelle a été mentionnée fréquemment au cours de la journée et Olivier Jacques a réaffirmé cette grande préoccupation qu'a la jeunesse. Il se réjouit lui aussi que personne n'ait proposé de couper dans les dépenses publiques, car cela nuit très souvent à l'équité intergénérationnelle. Les gouvernements vont souvent sabrer dans des investissements bénéfiques à long terme pour retrouver l'équilibre budgétaire, comme le maintien des infrastructures, la recherche et développement et même des investissements dans le système de santé qui pourraient aider à ralentir la hausse des coûts du système dus au vieillissement de la population. Dans le même ordre d'idée, le Fonds des générations est aussi un outil essentiel pour réduire la dette et assurer l'équité intergénérationnelle et il doit être maintenu. Plutôt que de réduire les sommes versées au Fonds des générations pour aider au retour de l'équilibre budgétaire, il propose d'augmenter les revenus de l'État, indiquant qu'il y a encore de la place pour augmenter le fardeau fiscal au Québec. Améliorer la coopération fiscale internationale, réviser certains crédits d'impôt ou certains privilèges donnés à certains groupes déjà favorisés dans la société (ex. : l'incorporation des médecins) ou augmenter la taxe de vente sont des avenues qu'il faut explorer. Les effets de la hausse des coûts de santé sur les finances publiques exigent qu'on investisse rapidement dans ce domaine pour contrer les conséquences du vieillissement de la population.

Le développement durable et l'environnement étaient au cœur des préoccupations de la société québécoise avant la pandémie. La crise actuelle devient une opportunité à saisir pour accélérer cette transformation vers une économie plus verte. Cependant, François Delorme ne croit pas que les sommes supplémentaires accordées au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques lors du dernier budget et les sommes accumulées dans le Fonds vert¹⁵ soient suffisantes pour permettre au Québec de respecter ses cibles

¹⁵ Le projet de loi 44, déposé le 31 octobre 2019, mettrait fin au Fonds vert *tel qu'on le connaît avec la mise sur pied du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC). Contrairement au Fonds vert, ce dernier serait entièrement consacré à la lutte contre les changements climatiques et l'électrification de l'économie. En ligne :*

environnementales. Il faut viser à changer les comportements en accompagnant la population dans cette transformation. Il croit aussi qu'une écofiscalité plus agressive, notamment par une augmentation de la taxe carbone pour que les dommages à l'environnement soient incorporés dans les prix, sera nécessaire. Les intervenants ont beaucoup parlé de la dette financière au cours de la journée, mais peu ont parlé de la dette écologique ou climatique alors que les deux sont fortement reliées. C'est pourquoi le Fonds des générations devrait aussi être considéré pour réduire la dette écologique. Cette proposition se rattache encore une fois au concept d'équité intergénérationnel.

Pour terminer, Lyne Latulippe fait remarquer que peu d'intervenants ont suggéré d'augmenter les revenus pour retrouver l'équilibre budgétaire. Quand on l'a fait, c'était plutôt du bout des lèvres. Selon elle, il ne faut pas se fermer à cette idée, mais si on décide d'aller de l'avant, il faut que ce soit fait de manière juste et efficace. Elle nous amène donc à se questionner sur les gros joueurs au niveau international, notamment dans l'industrie numérique, qui sont probablement ceux qui profitent le plus de la crise actuelle. Par ailleurs, ces entreprises contribuent souvent très peu dans les différentes sociétés où elles font affaire. Il faut adapter nos systèmes d'imposition à cette réalité qu'on voit venir depuis longtemps. L'imposition des grandes entreprises numériques fait l'objet de travaux et de discussion de la part de l'OCDE déjà depuis plusieurs années, mais si le système avait été rénové il y quelques années, on en profiterait assurément aujourd'hui. Parmi les propositions discutées à l'échelle internationale, il y a l'impôt minimum global ou un impôt plancher qui assurerait que ces grandes entreprises paient au moins un peu d'impôt quelque part. Cette question sera abordée plus en détail lors du Sommet mondial de fiscalité qui aura lieu du 13 au 16 octobre 2020 (TaxCOOP2020). Plusieurs des thèmes discutés durant le Symposium sont d'ailleurs à l'agenda du Sommet, mais d'autres thèmes tout aussi intéressants, comme la concurrence fiscale internationale, y seront abordés.

Remarques finales

Marie Grégoire rappelait en fin de Symposium que lorsqu'on élit nos dirigeants, on leur donne notre NIP. Selon elle, cette image est appropriée, car les finances publiques c'est la façon dont on est taxé, c'est aussi la somme des services publics qu'on reçoit et on donne pratiquement carte blanche à nos dirigeants pour prendre les meilleures décisions en ce sens. De plus, les finances publiques ont une grande influence sur l'économie dans laquelle on évolue.

Cela résume assez bien le fait que les finances publiques concernent tous les citoyens, d'où le Symposium ouvert à tous et d'où cette synthèse. La Chaire espère qu'un objectif de la journée, inclus dans le titre du Symposium et du présent texte, est atteint : offrir *un nécessaire éclairage*.





Au cours des prochaines semaines, les gouvernements vont présenter des plans de relance. Le panel sur le sujet a permis à des experts de s'exprimer sur les lignes directrices qui devraient être adoptées pour rendre le plus efficace possible ce plan de relance au Québec. Reste à espérer que le gouvernement aura entendu les propositions de ce panel d'experts.

Des mises à jour économiques et financières ou énoncés économiques de la part de nos gouvernements seront présentés à l'automne. De nombreux défis attendent les ministres des Finances pour ramener graduellement l'ordre dans les finances publiques. Ici aussi, un panel d'experts a débattu des priorités devant guider les actions gouvernementales pour assurer le retour à des finances publiques saines et rassurer la population sur la prise en mains des nombreux enjeux actuels, qu'ils soient sanitaires, économiques ou environnementaux.

Loin de nous l'idée de penser que nous avons fait le tour de la question. Cependant, à la mesure de nos moyens, et avec l'aide de plusieurs intervenants, le Symposium a pu contribuer à susciter des discussions abondant, sous divers angles, des défis auquel doit et devra faire face le Québec, aujourd'hui et demain.

Annexe 1 : Programme de la journée

<p>3 septembre 2020 (de 9h à 15h15)</p> <p>Symposium virtuel sur les finances publiques au Québec</p> <p><i>Entre conjoncture, relance, équilibre budgétaire et dette :</i></p> <p><i>Un nécessaire éclairage</i></p>	
9 h 00	<p>Mot de bienvenue Luc Godbout titulaire de la CFFP</p>  <p>Animation Marie Grégoire communicatrice</p> 
9 h 05	<p>Mot d'ouverture : M. François Legault premier ministre du Québec</p>  <p>Allocution : M. Eric Girard ministre des Finances du Québec <i>L'état des finances publiques</i></p> 
9 h 35 (incluant période de questions)	<p>Allocution : Matthieu Arseneau économiste en chef adjoint, Banque Nationale <i>La conjoncture économique</i></p> 
10 h	Pause
10 h 15	Panel <i>Les lignes directrices devant guider la relance</i>
	<p>Mise en situation et discussion Panélistes</p>
	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  <p>Yves St-Maurice ASDEQ et CFFP</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Jean-Pierre Lessard Aviso Conseil</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Geneviève Morin Fondation</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Henri-Paul Rousseau CIRANO</p> </div> </div>
11 h 15	Période de questions Pause

11 h 30 (incluant période de questions)	Allocution : Luc Godbout titulaire de la CFFP <i>Et l'équilibre budgétaire ?</i>	
12 h 00	Pause dîner	
13 h 00	Panel <i>L'enjeu de l'endettement</i>	
	Mise en situation et discussion	Panélistes
	 Yves St-Maurice ASDEQ et CFFP	 Mia Homsy IDQ
		 Marcelin Joanis CIRANO
		 Pierre-Carl Michaud CREEi
	Période de questions	
14 h 00	Pause	
14 h 10	Discussion-échange avec l'ex-DPB à Ottawa Jean-Denis Fréchette <i>Un directeur parlementaire du budget au Québec ?</i>	
14 h 35	Points de vue et perspectives ...	
	<i>...des entreprises</i>  Norma Kozhaya CPQ	<i>...des travailleurs</i>  Érik Bouchard-Boulianne CSQ
	<i>...sur les enjeux liés aux inégalités</i>  Nicolas Zorn Observatoire québécois des inégalités	<i>...sur les enjeux environnementaux</i>  François Delorme UdeS et GIEC
		<i>...sur les enjeux intergénérationnels</i>  Olivier Jacques Force Jeunesse
		<i>...en route vers TaxCOOP 2020</i>  Lyne Latulippe CFFP
15 h 05	Synthèse et conclusion Marie Grégoire communicatrice	
15 h 15	Fin	

Pour inscription : <https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/evenements/symposium-sur-les-finances-publiques-au-quebec/>

Partenaires financiers



Partenaires de diffusion



Cet événement virtuel est rendu possible grâce à l'expertise de



Précisions : Dans le respect des consignes sanitaires, l'animatrice, les présentateurs et les panélistes étaient tous présents au studio de TVRS, à tour de rôle pour leur section du programme. Les participants ont assisté à l'événement en webinaire et pouvaient transmettre des questions aux divers intervenants. La durée des blocs et les pauses fréquentes ont rendu l'événement plus dynamique pour les participants.

Annexe 2 : Courtes présentations

Allocution sur L'état des finances publiques

ERIC GIRARD, ministre des Finances du Québec est économiste de formation. Il cumule plus de 25 ans d'expérience dans le domaine de la finance. Avant d'être élu, en 2018, député de Groulx et nommé dès lors ministre des Finances, il était premier vice-président et trésorier de la Banque Nationale du Canada. Il a siégé aux conseils d'administration de la Fondation du CHU Sainte-Justine et du CIRANO, ainsi qu'au conseil d'établissement de l'Académie Saint-Clément.

Allocution sur La conjoncture économique

MATTHIEU ARSENEAU est directeur général et chef économiste adjoint à la Banque Nationale. Il est notamment chargé de la rédaction de divers documents sur l'économie et les marchés financiers et il contribue à l'élaboration des scénarios de prévision. Il siège également au Comité des politiques publiques de l'Association des économistes du Québec et sur le conseil d'administration du CIRANO. Précédemment, M. Arseneau a travaillé en gestion des risques à la Banque Nationale où il a notamment été en charge d'analyser les différentes industries au Canada et de développer des outils quantitatifs pour la modélisation des risques. Il a aussi travaillé à la Chaire en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke où il a entre autres acquis une expertise concernant l'impact des changements démographiques sur l'économie et les finances publiques.

Panel Les lignes directrices devant guider la relance

HENRI-PAUL ROUSSEAU est professeur invité à l'École d'économie de Paris, professeur associé à HEC, Fellow invité au CIRANO et Senior Fellow au C.D. Howe Institute. Il est également président du conseil de la société Noovelia qui offre des services et des produits de numérisation et de robotisation aux entreprises agroalimentaires et manufacturières au Québec. Il a aussi occupé au cours de sa vie professionnelle plusieurs postes de dirigeants et d'administrateurs dans les secteurs privé et public des institutions financières au Québec et au Canada, notamment la Banque Nationale, la Banque Laurentienne et la Caisse de dépôt et placement.

JEAN-PIERRE LESSARD a cofondé Aviseo Conseil en 2015, une firme de services-conseils en stratégie et économie destinés aux secteurs public et privé comptant aujourd'hui une vingtaine de professionnels à Québec et Montréal. Avant de faire le pari de l'entrepreneuriat, il a œuvré en stratégie et en développement économique chez Secor, à la Ville de Québec et à la Fédération québécoise des municipalités. Fort de ses 20 ans d'expérience, sa pratique se concentre en développement économique, diagnostics sectoriels, analyses d'impacts, économie urbaine et politiques publiques.

GENEVIÈVE MORIN est présidente-directrice générale de Fondation, un fonds de travailleurs fortement engagé dans le développement durable. Elle cumule une trentaine d'années d'expérience dans le domaine financier, notamment au sein du Mouvement Desjardins dans différents postes, mais aussi à Angés Québec Capital à titre de présidente-directrice générale. Elle siège également au conseil d'administration d'Écotech qui représente la grappe des technologies propres. Elle a aussi été membre du conseil d'Investissement Québec pendant une dizaine d'années.

Panel L'enjeu de l'endettement

MARCELIN JOANIS est professeur titulaire à Polytechnique Montréal. Il est aussi chercheur invité au département de sciences économiques de l'Université de Montréal, ainsi que chercheur au Centre d'études et de recherches internationales (CÉRIUM). Il est également le chercheur principal en finances publiques et chercheur responsable du *Québec économique* au Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), où il a occupé diverses responsabilités à titre de vice-président. Spécialiste de l'économie publique, ses recherches récentes en finances publiques portent notamment sur l'endettement, les règles budgétaires, les infrastructures publiques et le fédéralisme fiscal.

MIA HOMSY est présidente directrice générale et cofondatrice de l'Institut du Québec, un centre de recherche socio-économique issu à l'origine d'un partenariat entre le Conference Board du Canada et HEC Montréal. L'Institut du Québec est maintenant un organisme sans but lucratif autonome associé à HEC Montréal dont la mission consiste à identifier des politiques et actions qui améliorent la société québécoise en se basant sur des données probantes, des analyses rigoureuses et des meilleures pratiques.

PIERRE-CARL MICHAUD est professeur titulaire en économie à HEC Montréal. Il est cotitulaire de la Chaire sur les enjeux économiques intergénérationnels qui réalise des études sur les enjeux économiques et sociaux liés aux changements démographiques. Il est également directeur de l'Institut sur la retraite et l'épargne de HEC Montréal qui vise à mieux comprendre les enjeux de la retraite de l'épargne et de l'assurance au Canada et au Québec. Finalement, Pierre-Carl est aussi Fellow CIRANO.

Discussion-échange avec l'ex-DPB à Ottawa Jean-Denis Fréchette

JEAN-DENIS FRÉCHETTE a eu une longue carrière, à titre d'économiste, au service de recherche de la Bibliothèque du Parlement à Ottawa où il a notamment dirigé des équipes multidisciplinaires d'analystes spécialisés en finances publiques et en ressources naturelles dont le mandat est d'appuyer les travaux des comités parlementaires du Sénat et de la Chambre des communes. En septembre 2013, le gouverneur en conseil a nommé monsieur Fréchette au poste de directeur parlementaire du budget (DPB), une fonction qu'il a occupée jusqu'en 2018. Pendant son quinquennat, il a piloté la transition résultant d'une réforme législative qui a vu le DPB devenir un haut fonctionnaire du Parlement qui agit comme administrateur général d'un Bureau non partisan et totalement indépendant de par ses opérations et son financement public.

Points de vue et perspectives...

... des travailleurs

ERIK BOUCHARD-BOULIANNE est avocat et économiste. Il œuvre à titre d'économiste au service de la recherche de la Centrale des syndicats du Québec (CSQ). Ses recherches portent sur la fiscalité, les finances publiques et le rôle des services publics et des programmes sociaux.

... des entreprises

NORMA KOZHAYA, économiste de formation, est au Conseil du Patronat du Québec où elle agit à titre de Vice-présidente à la recherche de l'organisation et économiste en chef depuis 2014. Dans sa carrière, elle a publié plusieurs textes, notamment sur la fiscalité, la réglementation du travail, les finances publiques et les politiques sociales.

... sur les enjeux liés aux inégalités

NICOLAS ZORN, est doctorant en sciences politiques à l'Université de Montréal. Il est directeur général de l'Observatoire québécois des inégalités dont la mission est d'éclairer avec des connaissances scientifiques vulgarisées les réflexions et les prises de décision qui concernent les inégalités de revenu, d'opportunité et de qualité de vie.

– ... sur les enjeux intergénérationnels

OLIVIER JACQUES est doctorant en sciences politiques à l'Université McGill. Il agit aujourd'hui à titre de représentant de Force jeunesse, un regroupement de jeunes travailleurs œuvrant notamment à la défense et à l'amélioration des conditions de travail des jeunes travailleurs et à la prise en compte de l'équité intergénérationnelle dans les politiques publiques.

– ... sur les enjeux environnementaux

FRANÇOIS DELORME enseigne au département de sciences économiques de l'Université de Sherbrooke. Il agit à titre d'expert pour le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) sous l'égide de l'ONU produisant un rapport annuel sur les changements climatiques, leurs causes, leurs répercussions potentielles et les stratégies d'atténuation.

– ... en route vers TaxCOOP

LYNE LATULIPPE est professeure et chercheuse principale à la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. Parmi ses intérêts de recherche, il y a notamment la gouvernance fiscale internationale et les acteurs impliqués. Elle a cofondé l'organisation TaxCOOP, un OBNL fondé à Montréal proposant un forum international annuel de discussions sur les enjeux fiscaux et l'élaboration de solutions pour une fiscalité juste et équitable.

Pour citer ce texte :

Yves ST-MAURICE, Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2020) « Entre conjoncture, relance, équilibre budgétaire et dette : un nécessaire éclairage – La synthèse », *Regard CFFP* N° R2020/05, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 28 p.