



ASSAINISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES DU QUÉBEC : UN CADRE LÉGISLATIF ESSENTIEL

Regard CFFP R2021/08

LUC GODBOUT

SUZIE ST-CERNY

AOÛT 2021

REMERCIEMENTS

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.

MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Sa mission est à la fois de développer la recherche multidisciplinaire et de diffuser des connaissances sur les enjeux socio-économiques relatifs à la politique fiscale et aux finances publiques.

Pour plus de détails sur la CFFP, visitez son site internet à l'adresse : <http://cftp.recherche.usherbrooke.ca/>.

Luc Godbout est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke et chercheur principal en finances publiques à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Suzie St-Cerny est professionnelle de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient de son appui financier qui a permis la réalisation de cette étude.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

cftp.eg@USherbrooke.ca

Selon l'entente entre l'Association de planification fiscale et financière (APFF) et la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, le présent texte est publié à la fois dans la Revue de planification fiscale et financière et comme Regard CFFP dans les documents de la Chaire. La référence complète est : Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY, « Assainissement des finances publiques du Québec : un cadre législatif essentiel », (2021), vol. 41, n° 2, *Revue de planification fiscale et financière*, 215-254.

Ce Regard CFFP s'inscrit également comme élément de réponses à l'appel du ministre des finances du Québec à la communauté des économistes universitaires pour des propositions en lien avec la saine gestion des finances publiques et le rôle que peuvent jouer la fiscalité et les mesures d'aide dans l'atteinte d'objectifs gouvernementaux (http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/Ministere_Appel_2021.asp).

Merci de citer ainsi :

Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY, « Assainissement des finances publiques du Québec : un cadre législatif essentiel », *Regard CFFP* n° R2021-08, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2021.

RÉSUMÉ

Vingt-cinq ans après l'adoption de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et 15 ans après celle de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, le temps apparaît bien choisi pour s'intéresser au cadre législatif qui a favorisé l'assainissement des finances publiques du Québec.

Le texte présente d'abord les contours de ces deux lois en expliquant ce qui a mené à leur introduction, puis de quelle façon elles ont évolué jusqu'à aujourd'hui.

Les répercussions positives qu'elles ont eues sur les finances publiques du Québec sont ensuite illustrées. Enfin, avant de conclure sur la nécessité de les conserver, des pistes de réflexion visant à les moderniser sont exposées.

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	1
1. Situation préalable à la mise en œuvre du cadre législatif	2
2. Les contours de la loi sur l'équilibre budgétaire	6
2.1. Une contrainte légale réelle	6
2.2. La reddition de compte	8
3. Les contours de la <i>Loi sur la réduction de la dette et instituant le fonds des générations</i>	12
3.1. Une Loi et un Fonds pour réduire l'endettement.....	12
3.2. Une politique de remboursement de la dette.....	14
4. Des répercussions positives sur les finances publiques.....	16
4.1. Les soldes budgétaires	16
4.2. L'endettement	17
4.3. Le service de la dette	18
4.4. La cote de crédit	19
4.5. Les dépenses publiques.....	20
5. Des pistes de réflexion	21
5.1. La <i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i>	21
5.2. La <i>Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations</i>	23
Conclusion.....	26
Annexe 1 Échelle de notation de la dette à long terme par Moody's et par Standard & Poor's	27

MISE EN CONTEXTE¹

Alors que le Québec vient de connaître son plus important déficit budgétaire en valeur absolue, le temps apparaît bien choisi pour s'intéresser au cadre législatif ayant favorisé l'assainissement des finances publiques québécoises.

En effet, avant la pandémie et depuis le début des années 1960, les finances publiques du Québec n'étaient jamais apparues aussi saines. Les efforts réalisés ces dernières décennies pour diminuer l'endettement se révèlent aujourd'hui salutaires pour aborder la suite des choses.

Quel rôle ont joué les deux lois de transparence des finances publiques mises en place au cours des 25 dernières années?

D'abord, le Parlement du Québec a adopté en 1996 une loi obligeant le gouvernement à équilibrer son budget, la *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire*, renommée en 2001 *Loi sur l'équilibre budgétaire*². Dix ans plus tard, en 2006, le Parlement du Québec adoptait la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*³.

Depuis leur mise en place, le gouvernement du Québec semble s'être véritablement soucié d'équilibrer son budget et de réduire le poids de l'endettement. Vingt-cinq ans après l'adoption de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et 15 ans après celle de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, le temps apparaît propice pour examiner leurs retombées, d'autant plus qu'au moment de la rédaction de ce texte, les effets de la pandémie de COVID-19 ont amené le gouvernement à suspendre la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et les paramètres de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* devront être revus.

¹ Ce texte reprend, développe, bonifie et met à jour des travaux antérieurs, dont celui de Luc GODBOUT, « Policy Forum : Dette du Québec – Dompter la bête », (2019), vol. 67, n° 4, *Canadian Tax Journal/Revue fiscale canadienne*, 1025-1037 et celui de Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY, *Réflexions en matière de finances publiques et de fiscalité*, Mémoire préparé et déposé dans le cadre des consultations prébudgétaires 2021-2022 du Québec, 5 février 2021.

² *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire*, L.Q. 1996, c. 55, devenue *Loi sur l'équilibre budgétaire*, L.Q. 2001, c. 56, art. 10 (maintenant RLRQ, c. E-12.00001) (« L.É.B. »).

³ L.Q. 2006, c. 24 (maintenant RLRQ, c. R-2.2.0.1).

1. SITUATION PRÉALABLE À LA MISE EN ŒUVRE DU CADRE LÉGISLATIF

Au moment de la mise en place de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, le Québec avait connu près de 40 années déficitaires consécutives. Sa dette accumulée est passée d'une valeur totale de 2,5 milliards de dollars (11 % du produit intérieur brut (« PIB »)) au début des années 1970 à plus de 75 milliards de dollars en 1996 (44,3 % du PIB)⁴.

Le discours inaugural prononcé par le premier ministre du Québec, M. Lucien Bouchard, à son arrivée à l'Assemblée nationale en 1996, témoigne de la volonté de placer comme priorité « nationale » le retour à l'équilibre budgétaire. Il soulignait que l'élimination du déficit n'avait 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 les années Lesage et prémunir les générations futures contre la dette et la désespérance⁵.

Ayant atteint l'un des plus lourds niveaux d'endettement parmi les provinces canadiennes, ayant été décoté par Moody's en 1993 et en 1995 et devant la crainte d'une autre décote, le gouvernement du Québec a réussi, dans la foulée d'un sommet socio-économique, la Conférence sur le devenir social et économique, à placer les finances publiques au cœur des discussions et à faire émerger un consensus québécois sur la nécessité de rétablir l'équilibre budgétaire. Le 21 mars 1996, *Le Devoir* indiquait à la une : « Le sommet : un consensus, beaucoup d'attentes. Le gouvernement se dotera d'une loi antidéficit ». On y précisait :

« La principale réalisation de cette rencontre, à laquelle ont participé une cinquantaine des plus importants représentants du monde des affaires, des milieux syndicaux, communautaires ou éducatifs, c'est ce consensus issu d'une proposition syndicale d'étaler sur quatre ans la réduction du déficit à zéro. L'objectif serait atteint en l'an 2000 et une loi devra être adoptée pour garantir qu'il le sera et interdire par la suite au gouvernement d'accumuler de nouveaux déficits⁶. »

Or, malgré le fait que le retour à l'équilibre en quatre ans semble relativement rapide, certains auraient souhaité que ça se fasse plus rapidement, craignant le risque de décote.

En empêchant le gouvernement de recourir aux déficits budgétaires, sauf dans les circonstances particulières prévues dans la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, cette loi impose une contrainte dans la gestion des finances publiques québécoises. Ainsi, l'Assemblée nationale a volontairement astreint le gouvernement du Québec à ne plus compter sur les emprunts pour financer ses dépenses courantes.

En choisissant de mettre en place la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, le Québec s'est inspiré de ce qui se faisait ailleurs, notamment dans certaines provinces canadiennes. En 1996, cinq provinces canadiennes avaient déjà mis en place de telles lois soit la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le

⁴ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2007-2008*, 24 mai 2007, *Plan budgétaire*, p. H-15. Le concept de dette est alors celui de dette totale qui représentait la somme de la dette directe consolidée et du passif net au titre des régimes de retraite. Aujourd'hui, le concept utilisé est celui de la dette brute. Le changement de concept est abordé à la section 3.1. du présent texte sur la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Il est possible toutefois de retenir ici que dans les deux cas, il s'agit essentiellement de la dette portant intérêt.

⁵ Discours inaugural prononcé par le premier ministre du Québec, M. Lucien Bouchard, à l'Assemblée nationale du Québec (QUÉBEC, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 2^e session, 35^e législature, 25 mars 1996, vol. 35, n° 1).

⁶ Michel VENNE, « Le sommet : un consensus, beaucoup d'attentes. Le gouvernement se dotera d'une loi antidéficit? », *Le Devoir*, 21 mars 1996.

Manitoba et le Nouveau-Brunswick⁷. Sans refaire l’histoire ni présenter les caractéristiques des lois sur l’équilibre budgétaire des provinces, le tableau 1 indique la date d’entrée en vigueur des lois pour les provinces qui en ont mises en place et quelles lois sont encore en vigueur en 2021.

Tableau 1 – Les lois sur l’équilibre budgétaire au Canada, ailleurs qu’au Québec

Province	Première loi / Date d’élimination s’il y a lieu / Aujourd’hui
Colombie-Britannique	1991 : <i>Taxpayer Protection Act</i> 2021 : <i>Balanced Budget and Ministerial Accountability Act</i> en vigueur, mais ajout d’un article qui indique que l’interdiction de déficit ne s’applique pas aux années 2021-2022 à 2023-2024
Alberta	1993 : <i>Deficit Elimination Act</i> 2011 : Suspendue (<i>Fiscal Responsibility Act</i>) 2021 : Aucune
Nouveau-Brunswick	1993 : <i>Balanced Budget Act</i> 2011 : Abrogée (<i>Fiscal Responsibility and Balanced Budget Act</i>) 2021 : Aucune
Saskatchewan	1995 : <i>Balanced Budget Act</i> 2016 : Abrogée (<i>The Growth and Financial Security Act</i>) 2021 : Aucune
Manitoba	1995 : <i>The Balanced Budget, Debt Repayment and Taxpayer Protection Act</i> 2010 : Suspendue (<i>The Balanced Budget, Fiscal Management and Taxpayer Accountability Act</i>) 2021 : <i>The Balanced Budget, Fiscal Management and Taxpayer Accountability Act</i> en vigueur, mais modifications apportées à la loi
Ontario	1999 : <i>Balanced Budget Act</i> 2021 : <i>Fiscal Sustainability, Transparency and Accountability Act</i> modifiée en décembre 2020
Nouvelle-Écosse	2000 : <i>Financial Measures Act</i> (required balanced budget) 2021 : Aucune
Fédéral	2015 : <i>Loi fédérale sur l’équilibre budgétaire</i> 2016 : Abrogée 2021 : Aucune

Sources : É. FARVAQUE, M. FOUCAULT et M. JOANIS, précité, note 7; Colombie-Britannique : https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/01028_01#section2.2; Alberta : Jared J. WESLEY et Wayne SIMPSON, « Promise Meets Reality: Balanced Budget Legislation in Western Canada », 1991-2010, <https://cpsa-acsp.ca/papers-2011/Wesley-Simpson.pdf>; Saskatchewan : <https://www.canlii.org/en/sk/laws/stat/ss-2008-c-g-8.1/latest/ss-2008-c-g-8.1.html>; Manitoba : <https://news.gov.mb.ca/news/index.html?item=50999&posted=2021-03-15>.

Note : D’autres types de règles budgétaires peuvent exister dans les provinces. Elles ne sont pas répertoriées ici.

⁷ Étienne FARVAQUE, Martial FOUCAULT et Marcelin JOANIS, « Les règles budgétaires dans les provinces canadiennes : nomenclatures et éléments d’analyse », (2012), vol. 88, n° 3 *L’Actualité économique* (en ligne : <https://doi.org/10.7202/1021501ar.>; Stephen TAPP, « The Use and Effectiveness of Fiscal Rules in Canadian Provinces », (2013), vol. 39, n° 1 *Canadian Public Policy – Analyse de politiques*, p. 45-70 (en ligne : <https://doi.org/10.3138/CPP.39.1.45>).

Pour la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, c'est lors du discours inaugural du 14 mars 2006 que le premier ministre, M. Jean Charest, annonce la création à venir du Fonds des générations « dont le seul objectif sera de réduire ce fardeau trop lourd à porter pour les générations futures »⁸. L'intention est ensuite précisée dans le Budget 2006-2007⁹ par le ministre des Finances d'alors, M. Michel Audet.

Ce dernier indique que malgré les grands progrès dans l'assainissement des finances publiques, grâce notamment à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, la dette du Québec prend des proportions inquiétantes, surtout par rapport à l'évolution de l'économie. Il signalait que le Québec était, au 31 mars 2006, la province canadienne la plus endettée. Le ratio dette totale/PIB s'élevait à 42,7 %, alors que la moyenne canadienne était de 25 %¹⁰. Le gouvernement voyait aussi d'autres avantages à retirer d'une diminution de l'endettement. Cela pouvait alléger le service de la dette de manière à créer une marge de manœuvre pour assurer la pérennité des programmes sociaux, surtout dans un contexte de vieillissement de la population et du ralentissement de la croissance de la population. Le service de la dette représentait 12,7 cents pour chaque dollar de revenus en 2005-2006¹¹.

Le ministre des Finances précise que « cet endettement élevé pourrait se justifier s'il avait servi [...] à financer des immobilisations ou des mises de fonds rentables [...] ». Mais que « près des trois quarts de la dette du Québec ont été accumulés au cours des 30 dernières années pour financer des dépenses courantes. En effet, le gouvernement indiquait qu'il est clair que la portion de la dette ayant servi à financer des dépenses courantes n'a pas été contractée pour absorber les fluctuations conjoncturelles de l'économie ». Les déficits ont perduré au-delà des périodes de ralentissement économique notamment parce que la croissance de l'économie québécoise avait subi un ralentissement structurel important, la croissance économique moyenne ayant été plus faible à partir des années 1990. « Le retard mis à reconnaître la nature structurelle de ce ralentissement économique et son impact sur les revenus et les dépenses du gouvernement a, entre autres, contribué à creuser des déficits budgétaires importants et à faire augmenter la dette¹². »

Pour montrer le sérieux de sa démarche, le gouvernement de l'époque ne voulait pas que le remboursement de la dette se fasse au gré des disponibilités budgétaires, mais selon un plan connu et prévisible. On comprenait également que l'objectif de réduction de l'endettement prendrait du temps. On ne pouvait régler rapidement une situation qui s'était créée sur plusieurs décennies. Le gouvernement voulait donc un outil permanent pour assurer la pérennité de la démarche. Il fallait aussi que les efforts consentis ou les sommes accumulées soient réservés uniquement pour le remboursement de la dette. Ainsi, le ministre indique que le Fonds des générations « se veut donc un outil concret, visible, qui nous permettra de mesurer les progrès accomplis au fur et à mesure que la dette diminuera »¹³.

⁸ Discours inaugural prononcé par le premier ministre du Québec, M. Jean Charest à l'Assemblée nationale du Québec (QUÉBEC, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 2^e session, 37^e législature, 14 mars 2006, vol. 39, n° 1).

⁹ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2006-2007*, 23 mars 2006, *Discours sur le budget* et fascicule « Le Fonds des générations – Pour favoriser l'équité entre les générations, la pérennité des programmes sociaux et la prospérité ».

¹⁰ Comme indiqué à la note 4 du présent texte, le concept de dette utilisé était celui de la dette totale.

¹¹ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2006-2007*, 23 mars 2006, *Discours sur le budget* et fascicule, précité, note 9.

¹² *Id.*, fascicule, p. 14.

¹³ *Id.*, Discours sur le budget, p. 28.

La lecture de journaux au lendemain du budget qui annonçait la création du Fonds des générations semble montrer une réception assez positive, mais avec un certain degré de scepticisme, soulignant l'originalité de la démarche entreprise :

« Plusieurs voulaient que le gouvernement s'attaque à la dette, le voilà qui répond avec la création d'un fonds des générations. Modeste, ce fond, mais qui aurait approuvé une augmentation massive des tarifs d'électricité pour rembourser la "maudite dette" ? Quant à l'idée de confier l'argent à la Caisse de dépôt pour obtenir des rendements supérieurs au taux d'intérêt payé sur cette dette, là encore, le choix est acceptable. À la condition, bien sûr, que les milliards qui seront placés dans ce fonds au fil des ans ne servent pas à autre chose... Habile, tout cela, de la part d'un gouvernement qui n'est surtout pas reconnu pour ses bons coups¹⁴. »

¹⁴ Jean-Robert SANSAÇON, « L'illusionniste », *Le Devoir*, 24 mars 2006.

2. LES CONTOURS DE LA LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Le vice-premier ministre et ministre d'État de l'Économie et des Finances de l'époque, M. Bernard Landry, fait une place importante dans son Discours sur le budget du 9 mai 1996, à la question des efforts à faire pour retrouver l'équilibre et à l'annonce d'une loi à venir en ce sens¹⁵. Le Projet de loi n° 3, *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire*, est présenté le 15 mai 1996. Après son adoption à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 19 décembre 1996, la loi est sanctionnée le 23 décembre 1996¹⁶.

À six reprises, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* a subi des modifications législatives. En 2001, les changements visent à tenir compte de l'atteinte de l'équilibre budgétaire et se reflètent aussi dans le nom de la loi qui perd la notion d'« élimination du déficit »¹⁷. En 2006, c'est la notion de « Fonds des générations » qui est ajoutée¹⁸. En 2009, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* est suspendue. Plusieurs changements y sont apportés pour indiquer notamment les années où elle n'est pas en application et inclure le plan de résorption. La définition du solde budgétaire est revue, entre autres pour tenir compte d'un changement de norme comptable et c'est à ce moment que la notion de réserve de stabilisation fait son apparition¹⁹. En 2013, la modification sert à exclure du calcul du solde budgétaire le coût lié à la fermeture de Gentilly-2²⁰. Puis, le gouvernement intègre en 2015 sa décision de repousser de deux ans le retour à l'équilibre budgétaire²¹. Enfin, en 2016, la modification législative remplace l'appellation « Institut des comptables agréés » par « CPA Canada »²².

2.1. Une contrainte légale réelle

L'article 1 L.É.B. précise l'objectif d'équilibrer le budget du gouvernement. En vertu de l'article 6 L.É.B., le gouvernement se voit interdire d'encourir un déficit budgétaire²³. Ce faisant, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* régit donc les opérations financières du gouvernement en l'obligeant à équilibrer ses revenus et ses dépenses et à afficher un solde budgétaire nul, c'est-à-dire à maintenir son déficit au niveau zéro, sauf dans des circonstances particulières.

D'entrée de jeu, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* prévoit à l'article 5.1 qu'une réserve de stabilisation est établie afin de faciliter la planification budgétaire pluriannuelle du gouvernement. Les excédents annuels y sont affectés (art. 5.2 L.É.B.). Cette réserve de stabilisation sert au maintien de l'équilibre budgétaire, son solde est diminué du montant nécessaire à l'atteinte de cet équilibre (art. 5.3 à 5.4 L.É.B.). Il convient de préciser que cette réserve n'est rien d'autre que la comptabilisation des surplus des années passées afin de faciliter l'atteinte de l'équilibre,

¹⁵ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 1996-1997*, 9 mai 1996, *Discours sur le budget*, p. 4, p. 7 à 23 (l. Assainissement des finances publiques) et p. 39.

¹⁶ L.Q. 1996, c. 55.

¹⁷ Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents, L.Q. 2001, c. 56, art. 10 à 18.

¹⁸ Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, L.Q. 2006, c. 24, art. 14.

¹⁹ Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et diverses dispositions législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable, L.Q. 2009, c. 38, art. 1 à 10.

²⁰ Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012, L.Q. 2013, c. 16, art. 9.

²¹ Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016, L.Q. 2015, c. 8, art. 1 à 5.

²² Note d'information (N.I.), 1^{er} septembre 2016.

²³ Il s'agit d'un « solde budgétaire » négatif au sens de la comptabilité gouvernementale du Québec, tel qu'il est établi à l'article 2 L.É.B.

au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, lors de déficits futurs. Elle n'est pas composée de liquidités excédentaires. En d'autres mots, elle ne constitue pas de l'argent en banque.

Dans le cas où le solde de la réserve de stabilisation reste positif, le gouvernement peut faire un déficit sans que les mécanismes de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* se déclenchent. Ce n'est qu'une fois qu'un déficit apparaît en l'absence de réserve de stabilisation que la *Loi sur l'équilibre budgétaire* enclenche un mécanisme très contraignant de résorption du déficit.

L'article 8 L.É.B. énonce que, si le gouvernement ne peut respecter l'équilibre budgétaire au cours d'une année financière donnée et qu'il encourt un déficit inférieur à 1 milliard de dollars, il a l'obligation de réaliser un excédent égal à ce dépassement au cours de l'année financière suivante (donc de rembourser le déficit réalisé l'année suivante). Cet article facilite donc la gestion des déficits « modestes » sur deux ans.

Par ailleurs, pour les déficits plus importants, l'article 10 L.É.B. ouvre un peu de souplesse en permettant au gouvernement d'encourir des déficits pour plus d'une année financière s'il prévoit, lors d'un discours sur le budget et avant l'application d'un plan financier de résorption, un dépassement d'au moins 1 milliard de dollars, en raison des circonstances suivantes :

- 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 les réduirait de façon substantielle.

Dans ces cas, l'article 11 L.É.B. prévoit que le ministre des Finances doit, à l'occasion du discours sur le budget prononcé pour la première année, faire rapport à l'Assemblée nationale sur les circonstances qui justifient de se prévaloir de l'article 10 L.É.B. Le ministre doit également présenter un plan financier permettant de résorber ces déficits au cours d'une période maximale de cinq ans. Enfin, dans son plan, il doit appliquer des mesures de résorption du déficit, d'au moins 1 milliard de dollars, au cours de l'année financière visée par ce budget ainsi que résorber au moins 75 % de ces dépassements durant les quatre premières années. Ces éléments visent donc que le ministre des Finances ne tarde pas à s'attaquer au rétablissement de l'équilibre budgétaire, et ce, sans égard au calendrier électoral.

Il convient de faire la distinction entre l'article 8 L.É.B. qui prévoit le remboursement d'un déficit l'année suivante lorsqu'il est inférieur à 1 milliard de dollars et l'article 11 L.É.B. qui demande plutôt la résorption des déficits sur une période de cinq ans lors de circonstances particulières.

De plus, les articles 12 et 13 L.É.B. prévoient que le gouvernement peut encourir de nouveaux déficits (plus élevés) pendant l'application de son plan de résorption, mais encore une fois la même logique du seuil d'un milliard s'applique. S'ils sont inférieurs à 1 milliard de dollars, le gouvernement doit, afin de résorber ce dépassement, atteindre l'objectif budgétaire prévu pour l'année financière subséquente, rajusté du montant de ce dépassement (art. 13 L.É.B.). En revanche, s'ils sont supérieurs à 1 milliard de dollars en raison de circonstances visées à l'article 10 L.É.B., l'article 12 L.É.B. prévoit les mêmes obligations que celles décrites à l'article 11 L.É.B. (rapport à l'Assemblée nationale et plan de résorption).

Selon l'article 16 L.É.B., le ministre des Finances est responsable de l'application de la loi. L'article 15 L.É.B. requiert qu'il fasse rapport à l'Assemblée nationale à l'occasion du discours sur le budget, sur l'atteinte des objectifs de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, sur les écarts éventuels constatés et sur l'état de la réserve de stabilisation.

En raison des contraintes imposées par la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, il en ressort clairement qu'elle a été mise en place pour empêcher un recours tentant aux déficits pour financer les services publics d'aujourd'hui par l'accroissement de l'endettement futur.

2.2. La reddition de compte

La reddition de compte requise par la *Loi sur l'équilibre budgétaire* se fait dans les documents budgétaires rendus publics à l'occasion du discours sur le budget et dans les comptes publics. C'est le **solde budgétaire** au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* qui est l'indicateur utilisé pour mesurer l'atteinte de l'équilibre budgétaire par le gouvernement. Une section particulière du plan budgétaire ou des renseignements additionnels sert de rapport sur l'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, mais le discours sur le budget en fait également mention. Le tableau 2 souligne le suivi fait par le ministre des Finances dans les discours sur le budget des années financières 1997-1998 à 2021-2022.

Tableau 2 – Reddition de compte selon la *Loi sur l'équilibre budgétaire* – Extraits des discours budgétaires

Discours sur le budget	Extrait
1997-1998 (Bernard Landry)	J'ai annoncé que notre cible de 1996-1997 était atteinte.
1998-1998 (Bernard Landry)	Je confirme donc [...] nous respecterons la cible de déficit de 2,2 milliards de dollars prévue pour 1997-1998 dans la <i>Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire</i> .
1999-2000 (Bernard Landry)	Premier engagement : atteindre le déficit zéro. Je vous annonce avec fierté que nous atteignons la cible avec un an d'avance.
2000-2001 (Bernard Landry)	Les finances publiques sont enfin équilibrées, après des décennies de déficit chronique.
2001-2002 (Pauline Marois)	J'annonce que cette rigueur nous permettra de respecter l'objectif du déficit zéro pour une autre année encore.
2002-2003 (Pauline Marois)	J'annonce donc qu'à l'instar du Budget 2001-2002, le Budget 2002-2003 sera un budget équilibré.
2003-2004 (Yves Séguin)	J'annonce aujourd'hui que ce budget ramène le déficit 2003-2004 à zéro, et ce, sans aucune augmentation d'impôt ni de taxe pour l'ensemble des Québécoises et des Québécois.
2004-2005 (Yves Séguin)	En conséquence, nous pouvons dire « mission accomplie » car, hormis les pertes exceptionnelles de la Société générale de financement, nous terminons l'année 2003-2004 avec un déficit zéro. Je dépose donc un budget qui respecte le déficit zéro en 2004-2005.
2005-2006 (Michel Audet)	C'est donc avec beaucoup de fierté que j'annonce à cette assemblée que nous avons réussi à maintenir l'équilibre budgétaire en 2004-2005.
2006-2007 (Michel Audet)	[...] j'annonce que, grâce à notre gestion rigoureuse et à la bonne performance de l'économie, l'équilibre budgétaire sera de nouveau atteint en 2006-2007.
2007-2008 (Monique Jérôme-Forget)	J'annonce un budget équilibré cette année et l'an prochain.
2008-2009 (Monique Jérôme-Forget)	J'annonce que ce budget s'accompagne d'un cadre financier sur cinq ans qui démontre que nous respectons l'équilibre budgétaire [...].

Discours sur le budget	Extrait
2009-2010 (Monique Jérôme-Forget)	J'annonce un plan de retour à l'équilibre budgétaire d'ici cinq ans. [...] Par ailleurs, l'ampleur des déficits nous oblige à suspendre les effets de la <i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i> , comme l'ont fait d'autres gouvernements.
2010-2011 (Raymond Bachand)	Le dernier budget présentait un plan de retour à l'équilibre budgétaire comportant un échéancier ambitieux. Nous maintenons ce plan. Conformément à la <i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i> , nous atteindrons cet équilibre en 2013-2014.
2011-2012 (Raymond Bachand)	J'annonce que le déficit de l'exercice 2010-2011 s'établira à 4,2 milliards de dollars, soit 300 millions de moins que prévu. [...] J'annonce que nous prévoyons aujourd'hui un déficit de 3,8 milliards en 2011-2012 et de 1,5 milliard en 2012-2013, et que le budget du gouvernement du Québec sera en équilibre budgétaire, comme prévu, en 2013-2014.
2012-2013 (Raymond Bachand)	J'annonce également que nous prévoyons un déficit de 1,5 milliard de dollars en 2012-2013 et j'annonce que nous atteindrons l'équilibre budgétaire en 2013-2014 comme prévu.
2013-2014 (Nicolas Marceau)	J'annonce que le budget sera équilibré en 2013-2014 et les années suivantes.
2014-2015 (Carlos J. Leitão)	J'annonce donc qu'en 2014-2015, plus de 90 % des efforts nécessaires pour redresser les finances publiques seront effectués du côté des dépenses publiques. J'annonce également qu'en 2015-2016, une fois l'analyse systématique des programmes entamée, la part des efforts effectués du côté des dépenses sera portée à 95 % des efforts totaux à consentir pour rétablir l'équilibre budgétaire.
2015-2016 (Carlos J. Leitão)	Pour 2014-2015, le déficit s'établit à 2,350 milliards de dollars, soit la cible que nous nous étions fixée l'année dernière et qui a été maintenue lors de la mise à jour économique et financière en décembre dernier. [...] Après six années consécutives de déficits, notre gouvernement respecte son engagement : le Québec recouvre enfin en 2015-2016 l'équilibre budgétaire.
2016-2017 (Carlos J. Leitão)	Je suis fier de confirmer aujourd'hui que pour l'année financière 2015-2016, le Québec a recouvré l'équilibre budgétaire. Je suis surtout fier d'annoncer que pour un deuxième exercice financier consécutif, soit pour l'année 2016-2017, le gouvernement du Québec dépose un budget équilibré.
2017-2018 (Carlos J. Leitão)	Nous terminons l'année 2016-2017 avec des finances équilibrées. J'annonce que je dépose pour 2017-2018 un troisième budget équilibré consécutif.
2018-2019 (Carlos J. Leitão)	J'annonce que je dépose pour 2018-2019 un quatrième budget équilibré consécutif.
2019-2020 (Carlos J. Leitão)	Je suis fier d'annoncer que nous terminons l'année 2018-2019 avec un surplus de 2,5 milliards de dollars. Je suis encore plus fier d'annoncer que pour l'année financière 2019-2020 comme pour les quatre années suivantes, le gouvernement prévoit que l'équilibre budgétaire sera maintenu, et ce, sans avoir recours à la réserve de stabilisation.
2020-2021 (Eric Girard)	Nous terminons l'année 2019-2020 avec un surplus de 1,9 milliard de dollars, tandis que pour l'année financière 2020-2021, le gouvernement prévoit que l'équilibre budgétaire sera maintenu. [...]
2021-2022 (Eric Girard)	J'annonce que le gouvernement a comme objectif de retrouver l'équilibre budgétaire en sept ans, soit d'ici 2027-2028. [...] Le gouvernement déposera à l'Assemblée nationale un projet de loi budgétaire qui, notamment, suspendra de façon temporaire la <i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i> . [...]

Source : QUÉBEC, ministère des Finances, *Discours sur le budget*, budgets des années 1997-1998 à 2021-2022.

Lors de sa mise en application, en 1996, il était prévu que l'équilibre budgétaire devait être atteint en quatre ans, soit pour l'année financière se terminant le 31 mars 2000. Ainsi, les articles 3 à 5 L.É.B. initiaux indiquaient la cible à atteindre pour chacune des années financières 1996-1997, 1997-1998 et 1998-1999²⁴. Quant à l'article 6 L.É.B. initial, il indiquait alors qu'aucun déficit ne pourra être encouru à partir de l'année financière 1999-2000.

Dans sa mouture initiale, la notion de réserve de stabilisation n'existait pas, mais l'article 9 L.É.B., abrogé en 2009, indiquait que si le gouvernement réalisait un excédent pour une année financière, il pouvait encourir des dépassements pour les années financières suivantes, jusqu'à concurrence de cet excédent. Or, il faut souligner qu'à ce moment, l'article 2 L.É.B. définissait un excédent comme les « sommes qui excèdent les objectifs de déficit, d'équilibre budgétaire ou de surplus prévus pour une année financière par la présente loi ou par un plan financier de résorption ».

Ainsi, comme les objectifs fixés avant l'année financière 1999-2000 ont été dépassés, le gouvernement a obtenu en quelque sorte le « droit » de faire des déficits subséquents équivalents tout en respectant la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Au terme de l'exercice 1999-2000, les premières années d'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* ont permis de cumuler des excédents de 1 422 millions de dollars, expliquant ainsi pourquoi les trois déficits budgétaires que le gouvernement a encourus par la suite n'ont pas entraîné l'application de l'article 8 L.É.B., mais ont en fait simplement réduit l'excédent cumulé (réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents). C'est pourquoi le gouvernement du Québec a toujours mentionné qu'il respectait la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, malgré la présence de dépassements²⁵ au cours de trois années financières 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005.

C'est lors du Budget 2008-2009 que le gouvernement annonce son intention de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire*²⁶, plus précisément pour, d'une part, modifier le calcul de l'excédent cumulé et, d'autre part, y intégrer une réserve de stabilisation en remplacement de la réserve budgétaire (art. 5.1 à 5.5 et art. 6.1 et 6.2 L.É.B.).

Le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* s'est avéré impossible lors de la Grande Récession (2008-2009). Le gouvernement du Québec a suspendu temporairement l'obligation d'atteindre l'équilibre budgétaire. On peut lire dans les documents budgétaires de 2009-2010 que le « gouvernement propose de suspendre les effets de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* rétroactivement à la date du présent budget, pour les exercices financiers 2009-2010 et 2010-2011, afin de lui permettre d'assurer une gestion prudente de sa politique budgétaire en cette période de récession »²⁷. L'article 7.1 L.É.B. indique ainsi que l'interdiction de déficit des articles 6 et 7 L.É.B. ne s'applique pas à partir du 19 mars 2009 jusqu'à l'échéance de la période déterminée par le ministre des Finances²⁸. Puis, les articles 7.2 à 7.4 L.É.B. indiquent le plan de résorption pour un retour graduel à l'équilibre budgétaire en 2013-2014²⁹. Toutefois, en 2015, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* est de nouveau modifiée afin, notamment, de permettre les déficits constatés pour 2012-2013 et 2013-2014, de fixer le déficit budgétaire ne pouvant être

²⁴ Il était indiqué que le déficit ne pourra excéder 3,275 milliards de dollars pour l'année financière 1996-1997, 2,2 milliards de dollars en 1997-1998 et 1,3 milliard de dollars en 1998-1999.

²⁵ Sommes manquantes pour atteindre les objectifs de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, soit l'équilibre ou encore les cibles de déficits établies les premières années.

²⁶ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2008-2009*, 13 mars 2008, *Plan budgétaire*, p. G.7.

²⁷ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2009-2010*, 19 mars 2009, *Plan budgétaire*, p. H.7.

²⁸ Loi modifiant la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et diverses dispositions législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable, L.Q. 2009, c. 38, art. 5.

²⁹ *Id.*

dépassé pour 2014-2015 et d'autoriser le gouvernement à reporter en 2015-2016 le retour à l'équilibre budgétaire (révision de l'article 7.1 L.É.B.)³⁰.

De 2015-2016 à 2018-2019, le Québec enregistre des surplus et ces derniers ont permis d'avoir une réserve de stabilisation ouvrant droit à faire des déficits budgétaires dans les années futures de 9 283 millions de dollars au 31 mars 2019³¹.

La réserve de stabilisation a permis de compenser le déficit de 523 millions de dollars pour l'année 2019-2020 et de réduire de 8 760 millions de dollars le déficit, au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, de l'année 2020-2021. Le Rapport mensuel des opérations financières au 31 janvier 2021, publié le 30 avril 2021, indique donc un déficit prévu de 4 490 millions de dollars après utilisation de la réserve de stabilisation³². Ces résultats « permis » en fonction de l'article 10 L.É.B. auraient dû toutefois faire en sorte que l'article 11 L.É.B. s'applique et donc qu'un plan de résorption, contraignant, sur cinq ans soit présenté le 25 mars 2021 lors du dépôt du budget. Le gouvernement a plutôt choisi de suspendre la *Loi sur l'équilibre budgétaire* :

« J'annonce que le gouvernement a comme objectif de retrouver l'équilibre budgétaire en sept ans, soit d'ici 2027-2028.

[...]

Le gouvernement déposera à l'Assemblée nationale un projet de loi budgétaire qui, notamment, suspendra de façon temporaire la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, de telle sorte qu'elle n'enclenche pas d'obligations susceptibles de compromettre la relance de l'économie ou la qualité des services³³. »

Ainsi, comme à la suite de la Grande Récession (2008-2009), la suspension de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* permet de ne pas enclencher des dispositions qui auraient eu comme conséquences dans le Budget 2021-2022 de devoir présenter un plan de retour à l'équilibre budgétaire et d'engager des mesures de résorption des déficits.

Il importe également de noter que même si le ministre des Finances indique que le retour à l'équilibre budgétaire est prévu pour 2027-2028, il y a, pour y arriver, un important écart à résorber de 1,3 milliard de dollars, qui s'ajoutera au déficit budgétaire chaque année à partir de 2023-2024 et qui atteindra 6,5 milliards de dollars en 2027-2028. De plus, les moyens pour parvenir à combler les écarts à résorber ne sont pas indiqués. Enfin, le ministre n'indique pas à quel moment la *Loi sur l'équilibre budgétaire* sera réactivée. Il inscrit simplement que « les efforts de résorption du déficit budgétaire seront mis en œuvre lorsque le Québec aura retrouvé le plein emploi »³⁴.

³⁰ Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016, L.Q. 2015, c. 8, art. 1 à 5. Voir aussi QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2015-2016*, 26 mars 2015, *Renseignements additionnels*, p. B.4 à B.6.

³¹ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2021-2022*, 25 mars 2021, *Renseignements additionnels*, p. C.5.

³² QUÉBEC, ministère des Finances, Rapport mensuel des opérations financières au 31 janvier 2021, avril 2021, p. 2. Le Budget 2021-2022 publié le 25 mars 2021 prévoyait plutôt un déficit de 6 240 millions de dollars.

³³ Extrait du discours sur le budget prononcé par le ministre des Finances, Eric Girard, le 25 mars 2021.

³⁴ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2021-2022*, *Renseignements additionnels*, p. C.3.

3. LES CONTOURS DE LA *LOI SUR LA RÉDUCTION DE LA DETTE ET INSTITUANT LE FONDS DES GÉNÉRATIONS*

Le Projet de loi n° 1, *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, est présenté le 9 mai 2006. Il est adopté par l'Assemblée nationale et sanctionné par le lieutenant-gouverneur le 15 juin 2006³⁵. Ses dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

À neuf reprises, des modifications sont apportées à la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. La majorité de ces modifications apportent des précisions ou des ajouts aux articles indiquant les sommes portées au Fonds des générations que la loi a institué (2009, 2010, 2011, 2013, 2015, 2017, 2020). En 2010, les changements visent également à refléter les conséquences d'une révision majeure de la comptabilité gouvernementale dont découle notamment un nouveau concept de dette, celui de la dette brute³⁶. Les cibles à atteindre sont donc révisées. Enfin, en 2020, la définition de la dette représentant les déficits cumulés est aussi changée³⁷.

3.1. Une Loi et un Fonds pour réduire l'endettement

L'objectif central de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* est de réduire la dette en termes relatifs afin de diminuer le transfert intergénérationnel du fardeau de la dette. L'article 1 fixe donc des cibles à atteindre quant au poids de la dette en pourcentage du PIB. Au moment de son adoption, l'objectif inscrit est alors le suivant : réduire la dette du gouvernement à un niveau inférieur à 38 % du PIB du Québec au plus tard le 31 mars 2013, à un niveau inférieur à 32 % du PIB au plus tard le 31 mars 2020 et à un niveau inférieur à 25 % au plus tard le 31 mars 2026.

En décembre 2007, le gouvernement a mis en œuvre une réforme majeure de ses conventions comptables. Cette réforme a élargi le périmètre comptable du gouvernement pour y inclure les réseaux de la santé et des services sociaux et aussi de l'éducation, ce qui modifiait considérablement le cadre de référence comptable qui était en vigueur lors de l'adoption de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. C'est à ce moment qu'un nouveau concept de dette pour analyser la situation financière du gouvernement est apparu, soit la dette brute. Ce nouveau concept avait comme conséquence d'augmenter la dette du gouvernement d'environ 21 milliards de dollars, l'équivalent de 7 points de pourcentage du PIB. De plus, la crise financière de 2008 et les conditions économiques difficiles qui en ont découlé avaient laissé leurs marques et les déficits avaient augmenté considérablement, faisant hausser la dette. Compte tenu de ce nouvel environnement comptable et budgétaire, le gouvernement a décidé de réviser les objectifs de la loi en 2010.

Ainsi, depuis 2010, de nouveaux objectifs sont établis et sont ceux encore en vigueur au moment d'écrire ces lignes. L'article 1 indique maintenant que pour l'année financière 2025-2026, la dette représentant les déficits

³⁵ L.Q. 2006, c. 24.

³⁶ Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette, L.Q. 2010, c. 20, art. 52 à 56.

³⁷ Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions des discours sur le budget du 17 mars 2016, du 28 mars 2017, du 27 mars 2018 et du 21 mars 2019, L.Q. 2020, c. 5, art. 216.

cumulés ne pourra excéder 17 % du PIB du Québec et la dette brute ne pourra excéder 45 % de ce produit (les articles 1.1 et 1.2 définissent ces concepts de dette)³⁸.

Pour parvenir à atteindre ces objectifs, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* indique à l'article 2 qu'est institué le Fonds des générations qui est affecté exclusivement au remboursement de la dette. Le Fonds agit notamment à titre d'instrument de transparence des finances publiques en révélant les sommes que le gouvernement affecte à ce remboursement.

Le gouvernement ne voulant pas augmenter les impôts et les taxes pour alimenter le Fonds, la loi mentionne initialement, à l'article 3, sept sources de revenus :

- les redevances hydrauliques versées par Hydro-Québec et par les producteurs privés d'hydroélectricité;
- une partie des bénéfices que procurera à Hydro-Québec la vente d'électricité à l'extérieur du Québec et qui proviendra de ses nouvelles capacités de production;
- les redevances sur l'eau captée (indiqué, mais non en vigueur à ce jour);
- la vente d'actifs, de droits ou de titres;
- les dons, les legs et les autres contributions reçus par le ministre des Finances;
- les biens non réclamés du ministre du Revenu;
- les revenus provenant du placement des sommes constituant le Fonds.

Au cours des années, les sources de financement se sont élargies³⁹. Aujourd'hui, elles se résument aux huit éléments suivants :

- les redevances hydrauliques d'Hydro-Québec et des producteurs privés;
- les revenus d'Hydro-Québec liés à l'indexation du prix du bloc patrimonial;
- une contribution additionnelle de 215 millions de dollars d'Hydro-Québec (art. 4.2);
- les revenus miniers (art. 4.2);
- un montant de 500 millions de dollars de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques;
- les biens non réclamés;
- les dons, legs et autres contributions reçus par le ministre des Finances;
- les revenus de placement du Fonds des générations.

Les dispositions de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* précisent également trois autres sources de revenus, même si celles-ci ne génèrent aucun versement pour le moment, un décret est nécessaire pour préciser la valeur des sommes qui doivent être affectées au Fonds⁴⁰. Ces autres sources sont : 1) une partie des bénéfices d'Hydro-Québec découlant de la vente d'électricité à l'extérieur du Québec provenant de nouvelles capacités de production ; 2) des redevances sur l'eau captée; et 3) des sommes provenant de la vente d'actifs, de droits ou de titres du gouvernement.

³⁸ Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette, L.Q. 2010, c. 20, art. 52 modifiant l'article 1 de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations et ajoutant les articles 1.1 et 1.2 à cette loi.

³⁹ Pour plus de détails sur cette évolution, voir Yves ST-MAURICE et Luc GODBOUT, avec la collaboration de Suzie ST-CERNY, *Le Fonds des générations : où en sommes-nous?*, Cahier de recherche n° 2017-09, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, novembre 2017.

⁴⁰ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2014-2015*, 4 juin 2014, *Plan budgétaire*, p. H.10.

Le ministre est responsable de l'administration du Fonds, mais les sommes sont déposées auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec qui les gère (art. 5 et 6). L'article 7 indique que le ministre des Finances peut utiliser les sommes du Fonds pour rembourser la dette brute.

Finalement, comme pour la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* requiert à l'article 11 que le ministre des Finances du Québec fasse rapport annuellement à l'Assemblée nationale à l'occasion du discours sur le budget sur l'évolution de la dette représentant les déficits cumulés et de la dette brute, sur les sommes portées au crédit du Fonds des générations et, le cas échéant, sur celles utilisées pour rembourser la dette brute.

Avant la crise pandémique de COVID-19, le gouvernement du Québec prévoyait que l'objectif de réduction de la dette brute à 45 % du PIB serait atteint six ans plus tôt que prévu et que l'objectif de réduction de la dette représentant les déficits cumulés à 17 % du PIB devrait être atteint en 2022-2023, soit trois ans plus tôt que prévu⁴¹. Toutefois, le 10 mars 2020, le gouvernement confirmait dans le Budget 2020-2021 qu'il souhaitait, aux fins du suivi de cet objectif, utiliser la dette représentant les déficits cumulés au sens des comptes publics, sans l'ajout de la réserve de stabilisation⁴². Il annonce donc que des modifications à la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* seraient nécessaires.

Un an plus tard, en mars 2021, qui est aussi un an après le début de la crise pandémique, le budget du gouvernement du Québec fait plutôt état du fait que, « [l]a pandémie de COVID-19 a mis un frein à la baisse du ratio de la dette brute au PIB et du ratio de la dette représentant les déficits cumulés au PIB, qui avait cours depuis quelques années et alors qu'il n'est pas prévu que les cibles établies dans la Loi soient atteintes⁴³. »

Le gouvernement indique aussi dans le Budget 2021-2022 que malgré les déficits prévus, il maintiendra les versements au Fonds des générations « pour réduire la dette et assurer l'équité intergénérationnelle »⁴⁴. Toutefois, étant donné qu'il n'est plus prévu que les cibles soient atteintes, il annonce que la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* sera révisée, notamment en ce qui a trait aux cibles pour l'année 2025-2026. Notons que les projections actuelles montrent que la dette brute devrait s'établir à 44,4 % du PIB au 31 mars 2028⁴⁵.

3.2. Une politique de remboursement de la dette

Il était déjà prévu, lors de la création du Fonds des générations, que les sommes qui seraient accumulées au début ne seraient pas immédiatement affectées au remboursement de la dette : « Ils [les revenus dédiés] seront plutôt accumulés dans le Fonds des générations afin de les faire fructifier selon un taux de rendement plus élevé que

⁴¹ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2020-2021*, 10 mars 2020, *Renseignements additionnels*, p. C.7.

⁴² *Id.*, *Plan budgétaire*, p. A.24 et G.5.

⁴³ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2021-2022*, 25 mars 2021, *Renseignements additionnels*, p. C.7.

⁴⁴ *Id.*, *Plan budgétaire*, p. A.5 et A.24.

⁴⁵ La projection de la dette représentant les déficits cumulés ne montre pas un ratio atteignant 17 %. Notons toutefois qu'en plus de la croissance de la dette liée aux déficits causés par la crise de la COVID-19, s'ajoutent les effets de la modification de l'application de la norme comptable relative au financement d'infrastructures publiques et le changement relatif à la prise en compte ou non de la réserve de stabilisation. Ces deux derniers éléments nécessitaient également une révision de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*.

celui payé par le gouvernement sur ses emprunts. Cela créera un effet de levier qui accélérera encore plus la réduction du poids de la dette à moyen et à long terme⁴⁶. »

À cet égard, depuis sa création, le rendement annuel du Fonds a dépassé les coûts d'emprunt du gouvernement du Québec 13 années sur 14, l'année 2008 étant l'exception⁴⁷.

Comme il est indiqué ci-dessus, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* mentionne que le ministre peut utiliser des sommes du Fonds des générations pour rembourser la dette. Depuis sa mise en place, c'est à trois reprises que des sommes du Fonds ont servi à rembourser des emprunts soit de 1 milliard de dollars en 2013-2014⁴⁸, de 8 milliards de dollars en 2018-2019 et de 2 milliards de dollars en 2019-2020⁴⁹. Ces remboursements ne modifient pas le résultat du ratio dette brute/PIB à court terme, étant donné que ce dernier tient compte de la valeur du Fonds, mais agit en dégageant une marge de manœuvre liée à moins d'intérêts à payer sur la dette (diminution du service de la dette). À cet égard, lors de l'annonce du remboursement cumulé de 10 milliards de dollars, le gouvernement estimait les économies d'intérêts à 1,6 milliard de dollars sur cinq ans⁵⁰.

En dépit des remboursements d'emprunt, la valeur comptable du Fonds atteint 11,9 milliards de dollars au 31 mars 2021 et il est prévu qu'il atteigne près de 30,3 milliards de dollars à la fin de l'année financière 2025-2026⁵¹.

Comme pour la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, la reddition de compte requise par la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* se fait dans les documents budgétaires rendus publics lors du discours sur le budget (notamment, dans une section du plan budgétaire ou des renseignements additionnels) et dans les comptes publics.

⁴⁶ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2006-2007*, fascicule, précité, note 9, p. 29.

⁴⁷ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2021-2022*, 25 mars 2021, *Plan budgétaire*, p. I.20.

⁴⁸ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2013-2014*, 20 novembre 2012, *Plan budgétaire*.

⁴⁹ QUÉBEC, ministère des Finances, *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, automne 2018.

⁵⁰ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2019-2020*, 21 mars 2019, *Plan budgétaire*, p. I.3.

⁵¹ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2021-2022*, 25 mars 2021, *Plan budgétaire*, p. I.19.

4. DES RÉPERCUSSIONS POSITIVES SUR LES FINANCES PUBLIQUES

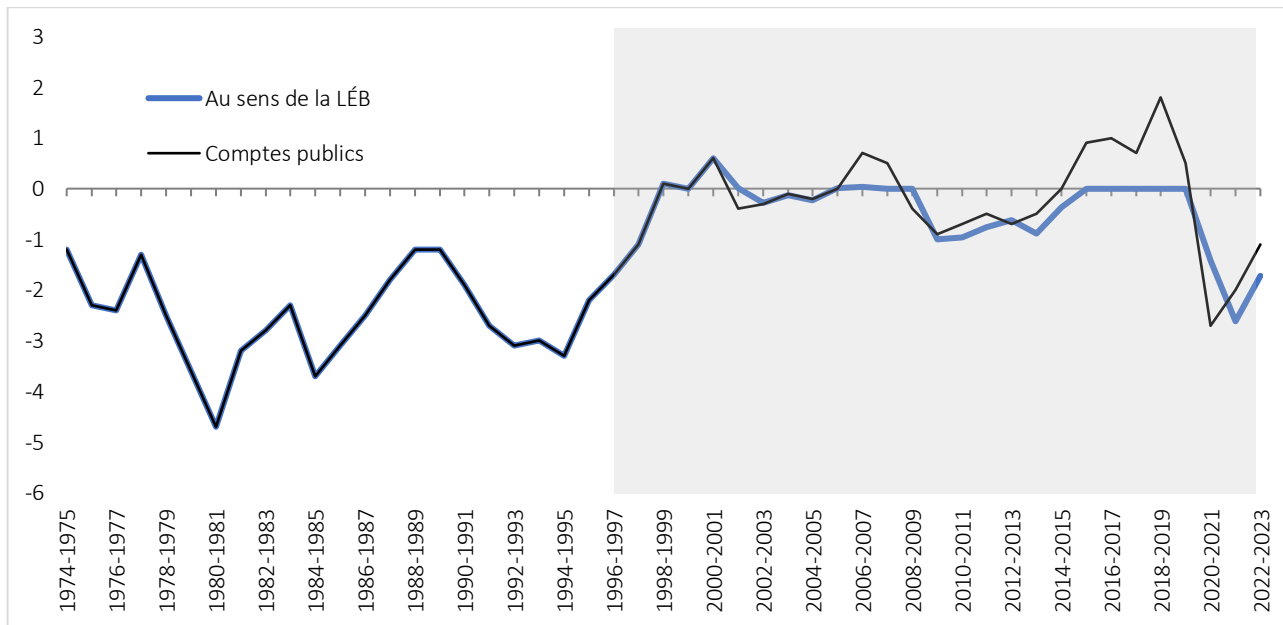
Afin de savoir si la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* ont eu des répercussions positives sur les finances publiques québécoises, il reste à analyser l'évolution de cinq indicateurs de finances publiques, à savoir le solde budgétaire, le niveau d'endettement, le poids du service de la dette, la cote de crédit du Québec et l'offre de services publics.

4.1. Les soldes budgétaires

Près de 25 ans après la mise en place de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, il y a lieu de reconnaître sa contribution au retour de l'équilibre budgétaire du Québec.

Après 40 ans de budgets déficitaires, le gouvernement du Québec a réussi à rétablir l'équilibre budgétaire en 1998-1999⁵² dans la foulée de la mise en place de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Le suivi des changements du solde budgétaire montré au graphique 1 suggère que depuis la création de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (section grisée), le gouvernement du Québec s'est véritablement soucié d'équilibrer son budget. Les deux zones où le ratio est plus fortement négatif étant associées à des crises économiques, soit la Grande Récession (2008-2009) et la crise pandémique à partir de 2020.

Graphique 1 – Évolution du solde budgétaire en pourcentage du PIB, gouvernement du Québec, de 1974-1975 à 2022-2023



Source : QUÉBEC, ministère des Finances, *Statistiques budgétaires du Québec. Plan budgétaire du Québec*, 25 mars 2021.

⁵² QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 1999-2000*, 9 mars 1999, *Discours sur le budget*, p. 8.

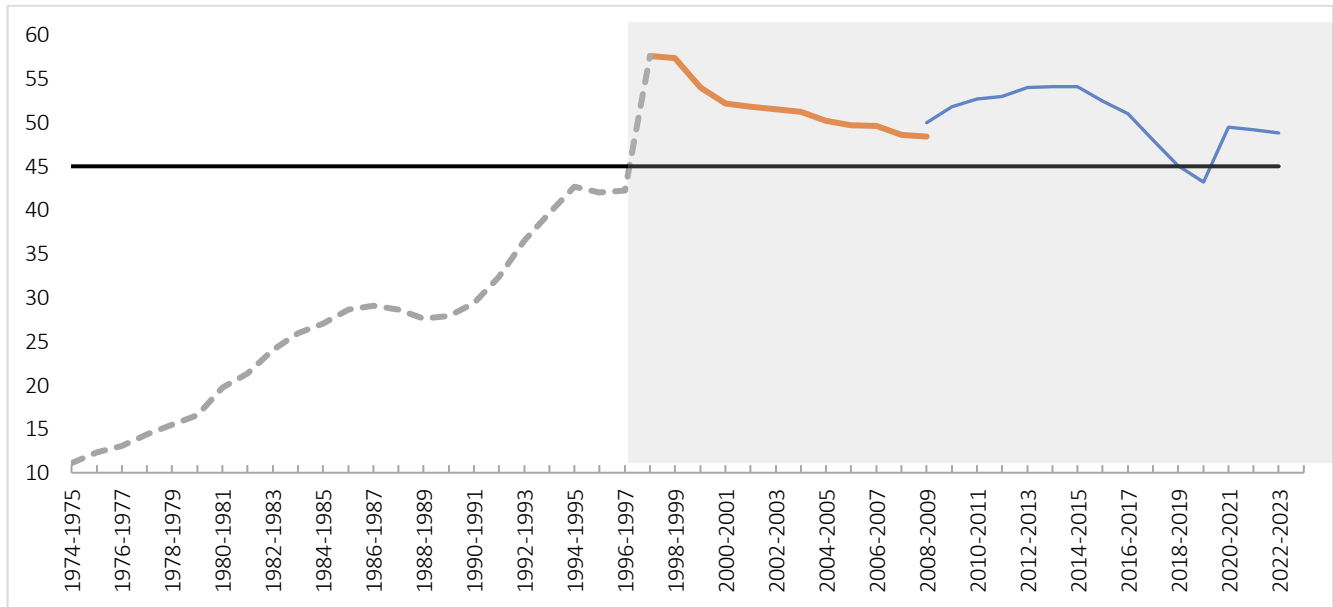
Avant la pandémie et sauf en 2018-2019, les soldes budgétaires annuels aux comptes publics du Québec depuis 1996⁵³ sont demeurés à l'intérieur d'une fourchette variant de plus ou moins 1 % de la valeur du PIB, dispersés autour du point d'équilibre.

4.2. L'endettement

Il est d'abord important de noter que, conformément aux règles comptables, le gouvernement continue d'emprunter même en situation d'équilibre budgétaire pour acquérir des actifs, ce qui inclut principalement des immobilisations et des placements dans les sociétés d'État.

Alors que le ratio dette en proportion du PIB du Québec indiquait une relative tendance haussière depuis trois décennies, une amélioration apparaît dans la foulée de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* puis de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Le graphique 2 permet de constater que le ratio dette/PIB est, malgré les nouveaux emprunts, en diminution depuis que le gouvernement du Québec a retrouvé l'équilibre budgétaire, témoignant des retombées positives des lois sur le niveau d'endettement du Québec.

Graphique 2 – Évolution de la dette brute en pourcentage du PIB, gouvernement du Québec, de 1974-1975 à 2022-2023



Source : QUÉBEC, ministère des Finances, *Statistiques budgétaires du Québec. Plan budgétaire du Québec*, 25 mars 2021.

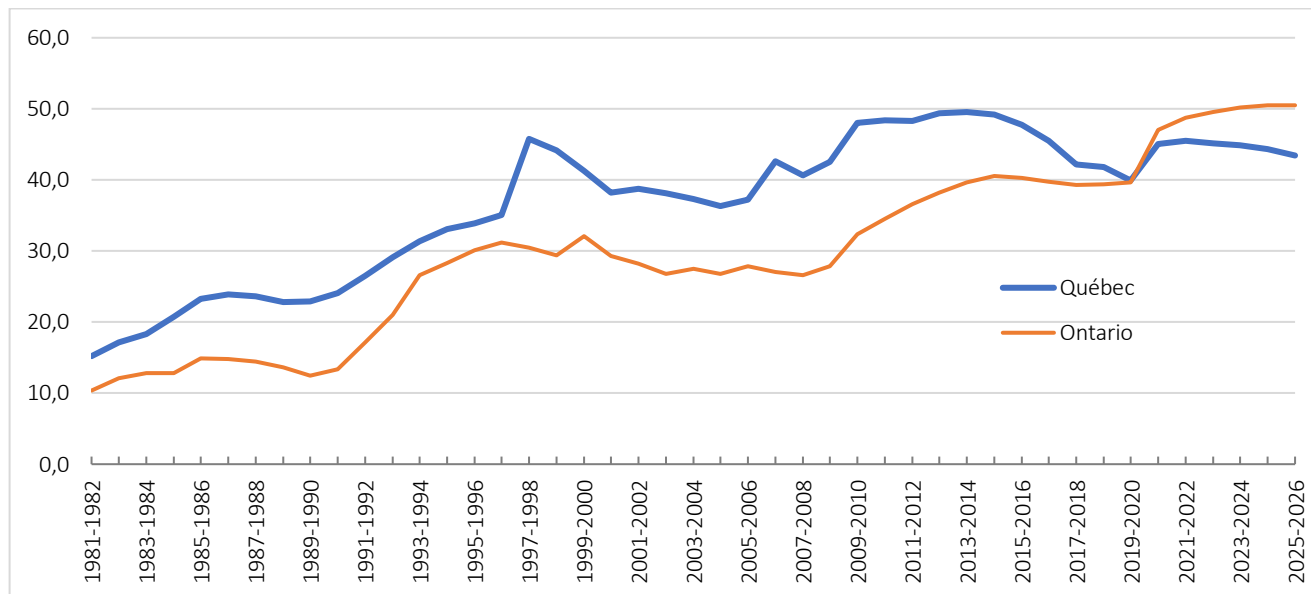
Note : Les différentes parties de courbes correspondant à la mise en place de nouvelles normes comptables. Les données des années ayant précédé ces changements n'ont pas été révisées.

Sur une base comparative et illustrative avec l'Ontario, il est possible de constater au graphique 3 que le retour à l'équilibre budgétaire généralisé à la fin des années 1990 se répercute sur la dette nette en proportion du PIB au Québec, qui suit une tendance baissière semblable à celle de l'Ontario sans pour autant parvenir à réduire l'écart entre l'Ontario (45,8 % contre 30,5 % en 1997-1998, soit 15,3 points. L'écart est de 15,6 points en 2006-2007). Or,

⁵³ Excédent (déficit) aux comptes publics qui prend en compte la provision pour éventualités.

au 31 mars 2021, le Québec a un poids de la dette nette en proportion du PIB de 2 points inférieur à celle de l’Ontario. En 2025-2026, les projections budgétaires indiquent que l’écart entre le ratio d’endettement du Québec et celui de l’Ontario sera à l’avantage du Québec de 7,1 points de pourcentage.

Graphique 3 – Dette nette en pourcentage du PIB, Québec et Ontario, 1981-1982 à 2025-2026



Source : Comptes publics.

Par rapport à l’ensemble des provinces canadiennes, le poids de la dette nette du Québec en proportion du PIB observait un écart à la moyenne de 21,3 points de pourcentage en 2006-2007 au moment de la mise en place de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* alors que cet écart n’est plus que de 9,1 points de pourcentage au 31 mars 2021⁵⁴.

4.3. Le service de la dette

Alors qu’il suivait une tendance haussière depuis le début des années 1970, le poids du service de la dette (intérêts sur la dette) dans les dépenses totales du gouvernement est également en diminution. La *Loi sur l’équilibre budgétaire*, en contraignant le gouvernement à ne pas faire croître la dette par des déficits, et les remboursements de la dette effectués à trois reprises avec des sommes du Fonds y ont contribué.

Ainsi, même si une part de la baisse du poids du service de la dette s’explique évidemment par la baisse des taux d’intérêt au cours de la période, il reste que les intérêts sur la dette représentaient 16,8 % des dépenses consolidées du gouvernement du Québec en 1997-1998 alors que ce ratio ne représente plus que 6,5 % en 2020-2021⁵⁵. Ces mêmes intérêts sur la dette mesurés en pourcentage du PIB sont également passés de 3,8 % en 1997-1998 à 1,7 % en 2020-2021. Le poids des intérêts sur la dette, qu’il soit mesuré en pourcentage des dépenses

⁵⁴ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2021-2022*, 25 mars 2021, *Plan budgétaire*, p. I.15.

⁵⁵ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2010-2011*, 30 mars 2010, *Plan budgétaire*, p. I.14; et QUÉBEC, ministère des Finances, *Statistiques budgétaires du Québec – Plan budgétaire du Québec*, 10 mars 2020.

totales ou en pourcentage du PIB, témoigne aussi des retombées positives des deux lois sur l'assainissement des finances publiques.

4.4. La cote de crédit

La cote de crédit est accordée à un emprunteur, comme le gouvernement du Québec, par des agences de notation. Les plus importantes et connues pour le Québec sont les firmes Moody's et Standard & Poor's. Le système de notation évalue le risque en établissant la capacité financière du Québec à honorer son engagement à payer les intérêts sur les fonds empruntés et à rembourser le capital à l'échéance. Inutile de dire qu'une cote plus faible réduit le nombre d'investisseurs qui sont prêts à acheter les obligations émises par le Québec et alourdit son service de la dette en augmentant les taux d'intérêt qu'il doit payer sur ses emprunts. La cote affecte donc à la fois la capacité d'emprunter et le coût des emprunts.

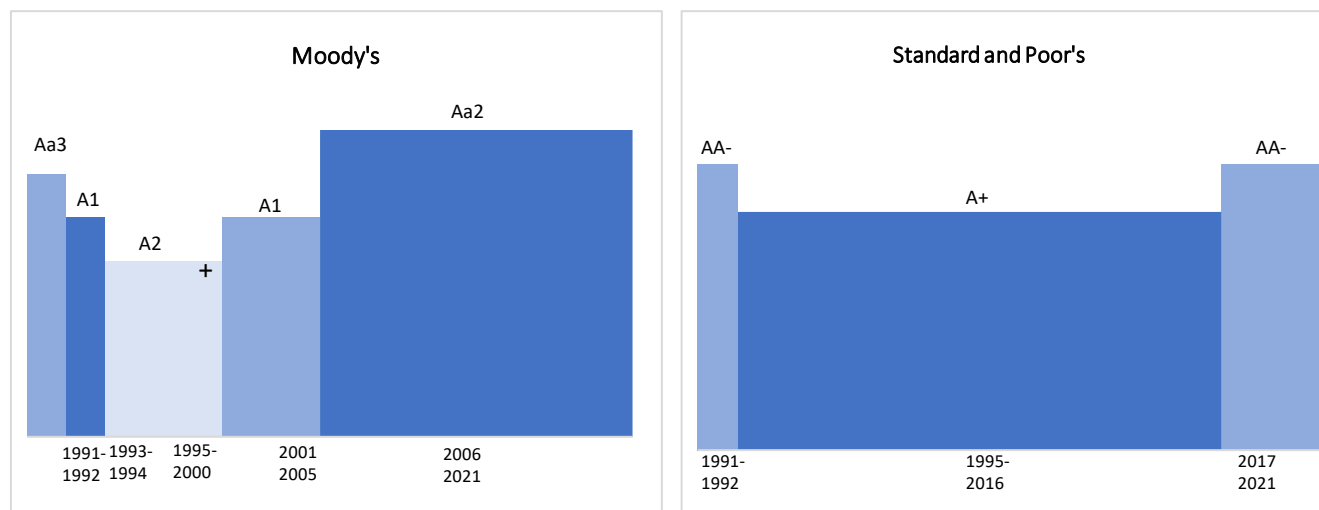
La firme Moody's utilise un système de cotes passant, pour les gouvernements provinciaux et fédéral, de triple Aaa (excellente qualité : risque minimum) à double Aa (très bonne qualité : faible risque) à simple A (bonne qualité : caractéristique favorable). Ces cotes peuvent être subdivisées en sous-catégories (Aaa, Aa1, Aa2, Aa3, A1, A2, A3). Avant la mise en place de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, la cote de crédit du Québec avait déjà été deux fois réduite par Moody's, qui l'avait révisée à la baisse 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.

Depuis la mise en place de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et subséquemment de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, la cote de crédit du Québec s'est améliorée. En 2012, en abaissant la cote de crédit de l'Ontario de Aa1 à Aa2, Moody's se trouvait à placer sur un pied d'égalité la dette du Québec et celle de l'Ontario. Actuellement, la cote du Québec (Aa2) est supérieure au Aa3 obtenu par l'Ontario. Seules deux provinces ont aujourd'hui une meilleure cote que le Québec (Aaa pour la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, mais la Saskatchewan a une perspective négative). Un constat similaire est obtenu en utilisant la notation de Standard & Poor's où depuis 2017, le Québec (AA-) obtient une meilleure note que l'Ontario (A+), une situation jamais observée auparavant en 50 ans. Encore ici, les deux mêmes provinces ont une cote supérieure (Colombie-Britannique avec AAA et perspective négative puis Saskatchewan avec AA).

De toute évidence, l'amélioration de la cote de crédit du Québec témoigne qu'aux yeux des agences de notation, les finances publiques du Québec se sont assainies. Le graphique 4 montre l'évolution de la cote de crédit du Québec selon deux agences de notation⁵⁶.

⁵⁶ Un tableau montrant les échelles de notation de la dette à long terme de Moody's et Standard & Poor's se trouve à l'annexe 1 du présent texte.

Graphique 4 – Évolution de la cote de crédit du Québec selon deux agences de notation, 1991-2021



Source : Documentation budgétaire, comptes publics.

4.5. Les dépenses publiques

Le rétablissement de finances publiques plus saines, même si cela peut avoir conduit à certains excès au début de la mise en place de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, pensons notamment aux mises à la retraite dans le système de santé, n'a pas eu pour effet de réduire le niveau d'intervention du gouvernement du Québec, bien au contraire. Dans l'ensemble, la gestion de la croissance des dépenses a fait en sorte que le poids des dépenses de portefeuilles en proportion du PIB est passé de 18,7 % en 1996-1997 à 23,3 % en 2019-2020, indiquant ainsi que le retour à l'équilibre budgétaire ne s'est pas fait au prix d'un saccage des services publics. En fait, une analyse effectuée par la Chaire en fiscalité et en finances publiques a montré qu'il y a eu des années d'austérité au Québec de 1995 à 1997 (approche de l'impulsion budgétaire) et que 2015 a présenté des caractéristiques d'une période de restriction budgétaire ou d'austérité (analyse des indicateurs complémentaires ou encore utilisation des données des comptes publics). L'austérité correspond à un changement notable et délibéré, d'une ampleur significative, dans les politiques publiques visant à rétablir l'équilibre budgétaire structurel⁵⁷.

Sur l'ensemble de la période, l'évolution des dépenses montre quand même que les gestes d'assainissement des finances publiques peuvent aussi avoir comme objectif de contribuer à la pérennisation de nos services publics, entraînant alors une augmentation de la solidarité intergénérationnelle (entre les générations dans le temps) sans vraiment nuire à la solidarité intragénérationnelle (entre les individus aujourd'hui) émanant de la réduction de l'offre de services publics.

⁵⁷ Yves ST-MAURICE, Luc GODBOUT, Julie S. GOSSELIN et Suzie ST-CERNY, *Austérité : d'un concept flou à la réalité québécoise*, Cahier de recherche n° 2021/04, p. 35, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, mars 2021.

5. DES PISTES DE RÉFLEXION

La *Loi sur l'équilibre budgétaire* et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* ont-elles eu des effets positifs sur les finances publiques du Québec? Des résultats d'analyses empiriques vont en général dans le sens de ce qui était anticipé et montrent que les lois sur l'équilibre budgétaire adoptées par les provinces canadiennes au cours des dernières décennies ont eu des effets conformes à leurs objectifs énoncés – une règle plus rigoureuse est associée à une plus grande probabilité de produire un budget équilibré, un équilibre budgétaire plus solide et une dette accumulée plus faible⁵⁸.

Cependant, la situation pandémique exceptionnelle et ses effets, notamment sur l'économie et les finances publiques, militent pour une certaine souplesse dans les balises que le Québec s'est imposées. À cet égard, le Fonds monétaire international indique justement ceci :

« Les dirigeants doivent concilier les risques résultant d'une dette publique et privée élevée et croissante et ceux liés au retrait prématuré des mesures de soutien budgétaire, qui pourrait ralentir la reprise. Il est essentiel de mettre en place des cadres budgétaires à moyen terme qui soient crédibles pour parvenir à un tel équilibre, et ainsi ouvrir la voie au rétablissement d'amortisseurs budgétaires à un rythme subordonné à la reprise. Cet effort pourrait être soutenu par une meilleure conception des règles budgétaires ou un recalibrage de leurs limites pour établir une trajectoire crédible d'ajustements ou de dispositions législatives telles que la "préapprobation" de réformes fiscales futures⁵⁹. »

Par conséquent, des adaptations et améliorations doivent être envisagées pour mieux répondre à la crise actuelle, mais également à toutes celles susceptibles de se produire éventuellement, l'objectif ultime étant de s'assurer que les lois permettent de couvrir la majeure partie des situations rencontrées au cours du temps pour éviter des remises en question de leur bien-fondé chaque fois qu'une crise advient.

Ainsi, une fois qu'il est établi que ces règles budgétaires doivent demeurer, certains de leurs paramètres sont à modifier pour les améliorer.

5.1. La *Loi sur l'équilibre budgétaire*

Le gouvernement ayant opté pour une suspension de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, il serait utile de revoir certains de ses paramètres avant sa réintroduction pour la rendre davantage pérenne. L'objectif étant, répétons-le, que la prochaine fois où un mécanisme de résorption d'un déficit devra être mis de l'avant, les discussions soient à ce propos et non sur le bien-fondé de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* ou sur la nécessité ou non de la respecter, de la suspendre ou de la modifier. Force est de constater que si après deux « tests » de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, soit deux récessions après lesquelles les gouvernements ont opté pour une suspension de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, il est d'autant plus pertinent de repenser à la reformuler.

⁵⁸ Voir notamment Étienne FARVAQUE, Martial FOUCAULT, Marcelin JOANIS, « L'efficacité des règles budgétaires dans les provinces canadiennes », *Revue française d'économie*, 2017/4, vol. XXXII, p. 131 à 160 et Haizhen MOU, Michael M. ATKINSON et Stephen TAPP, « Do Balanced Budget Laws Matter in Recessions? », *Public Budgeting & Finance* 38, 2018. Dans ce dernier cas, il est également indiqué que ces résultats s'appliquent à la fois dans des conditions économiques normales et pendant les périodes difficiles.

⁵⁹ FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Résumé. Moniteur des finances publiques*, avril 2021.

5.1.1. Rendre la durée du retour à l'équilibre variable

L'actuelle *Loi sur l'équilibre budgétaire* indique que lorsque des circonstances particulières adviennent et que le déficit est supérieur à 1 milliard de dollars, le gouvernement doit prévoir un plan de retour à l'équilibre d'une durée maximale de cinq ans. Parmi les circonstances particulières justifiant un déficit de plus de 1 milliard de dollars, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* indique « une détérioration importante 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 (2008-2009) ou du Grand confinement de 2020, n'est pas la même, alors que les règles de résorption, elles, le sont.

Une adaptation de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* serait de faire varier la durée du plan de résorption en fonction d'un facteur de gradation des détériorations économiques. Pour cela, il est suggéré de modifier l'article 11 L.É.B. afin de faire varier le délai de retour à l'équilibre, par exemple, entre trois et sept ans selon l'importance de la contraction du PIB réel. Outre une chute du PIB réel par rapport à l'année précédente, d'autres indicateurs économiques (taux de chômage, emplois, etc.) pourraient aussi servir de déclencheurs pour permettre plus de souplesse quant à la durée du retour à l'équilibre.

5.1.2. Revoir le seuil d'un milliard de dollars

Une révision de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* devrait également inclure une révision des articles mentionnant le seuil de 1 milliard de dollars⁶⁰ pour que ce dernier soit plutôt fixé en termes relatifs, par exemple en pourcentage des revenus budgétaires ou du PIB. Ce seuil existe depuis 1996. Or, 1 milliard de dollars en 1996 et en 2020 n'a bien sûr pas la même valeur.

Déjà lors des débats de la Commission du budget en 1996, M. Henri-François Gauthier, député libéral de Verdun, soulevait cet élément en disant :

« 1 000 000 000 \$, c'est beaucoup d'argent aujourd'hui. J'aurais peut-être souhaité, moi, l'avoir exprimé en pourcentage du PIB, non pas l'avoir donné en montant fixe □ parce qu'un projet de loi comme ça est en principe un projet de loi à plus long terme □ avoir le lien entre le produit intérieur brut et le déficit permis. [...] [...] »

Dans 20 ans ou 25 ans, on ne sait plus ce que vaudra 1 000 000 000 \$, par exemple⁶¹. »

En 2020, l'application de ce même pourcentage équivaldrait à un montant de l'ordre de 3 milliards de dollars. Il y aurait lieu de revoir et d'établir le seuil entre 2 et 3 % des revenus budgétaires.

5.1.3. Baliser le concept de réserve de stabilisation

Comme il est indiqué à la section 2.1. du présent texte, la réserve de stabilisation est un concept prévu dans la *Loi sur l'équilibre budgétaire* pour faciliter la planification budgétaire pluriannuelle du gouvernement. Il ne s'agit pas d'argent mis de côté. La pandémie a montré l'utilité de cette réserve de stabilisation en permettant au gouvernement d'absorber le choc, du moins pour la première année. C'est le but de cette réserve, faire face aux imprévus qui ont des effets négatifs sur les finances publiques sans le déclenchement des éléments contraignants de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

⁶⁰ Les articles 8, 10, 11, 12 et 13 L.É.B.

⁶¹ QUÉBEC, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission du budget et de l'administration*, 2^e session, 35^e législature, 26 novembre 1996, vol. 35, n° 33 (version finale). En ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cba-35-2/journal-debats/CBA-961126.html>.

Avant la pandémie, il était permis de se questionner sur la nécessité de déterminer le niveau souhaité de cette réserve, mais l'effet de la crise de la COVID-19 illustre que la valeur de la réserve de stabilisation a offert de la souplesse dans la planification budgétaire. Le plus important n'est pas de statuer sur la taille de la réserve de stabilisation, mais essentiellement de mieux prévoir les conditions justifiant son utilisation. En effet, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* ne donne pas d'indication suffisamment précise à cet égard. Tant qu'à revoir la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, il y aurait lieu d'ajouter un article précisant que le gouvernement ne peut décider de l'utiliser pour autre chose que pour absorber un déficit involontaire, par exemple, qu'il ne pourrait pas l'utiliser pour financer une baisse d'impôt. En ce moment, rien ne l'interdit formellement. Cette précision devrait être inscrite dans la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

5.2. La Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations

En janvier 2020, la Chaire en fiscalité et en finances publiques publiait un texte sur le Fonds des générations⁶². La prémisse était alors que les cibles de ratio de dette inscrites dans la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* pour l'année financière 2025-2026 seraient atteintes plus tôt que prévu et l'objectif du texte était alors d'amorcer une réflexion sur cette question en proposant des avenues ou des options à explorer quant au rôle futur du Fonds des générations : que faire avec le Fonds et avec les revenus dédiés perçus qui y sont déposés?

Or, bien qu'aujourd'hui la perspective soit fort différente, des questions sur la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* et plus particulièrement sur le Fonds des générations demeurent à l'avant-scène. Par exemple, certains ont soulevé la possibilité d'utiliser les sommes accumulées à d'autres fins que le remboursement de la dette⁶³ et certains soutiennent que maintenir le Fonds des générations ou continuer les versements au Fonds dans un contexte de déficits est difficile à comprendre⁶⁴.

Ainsi, malgré un état des lieux fort différent, les questions restent les mêmes. Que faut-il faire? Fermer le Fonds? Créer de nouveaux objectifs? Continuer, mais avec de nouvelles cibles de remboursement? Transformer le Fonds pour faire face à d'autres défis?

La position prépondérante quant au Fonds des générations mise de l'avant encore une fois ici est qu'il faut poursuivre les versements et ne pas utiliser les sommes qui y ont été accumulées à d'autres fins que le remboursement de la dette.

Toutefois, devant l'ampleur de la crise actuelle, il sera nécessaire de revoir certains éléments de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, ce que le gouvernement devra faire comme il l'a annoncé dans le Budget 2021-2022.

5.2.1. Fixer de nouvelles cibles

Dans la foulée de la pandémie, même en laissant inchangés les versements dédiés au Fonds des générations, les objectifs prescrits par la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* ne seront pas atteints.

⁶² Yves ST-MAURICE, Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY, « Le Fonds des générations : Des options à explorer pour l'avenir », *Regard CFFP* n° R2020-01, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 16 janvier 2020, 15 p.

⁶³ Sarah-Maude BELLEVILLE-CHENARD et François DELORME, « Le Fonds des générations au service de l'équité fiscale et écologique », *Options politiques*, IRPP, 22 juin 2020.

⁶⁴ Denis BÉDARD, « Opinions : Les finances du Québec vers un cul-de-sac », *La Presse*, 3 avril 2021.

Mais il s'agit simplement d'une conséquence découlant d'un endettement accru lié à la pandémie, c'est un moindre mal.

Pour cela, il est suggéré que le ministère des Finances du Québec conserve les cibles d'endettement figurant dans la loi, mais que celles-ci soient repoussées de quelques années.

Actuellement, l'article 1 de la loi prévoit deux cibles à atteindre, soit que la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du PIB et que la dette brute ne pourra excéder 45 % du PIB. Par souci de simplicité, le gouvernement pourrait opter pour l'inscription d'une seule cible, mais doit-on choisir la dette brute, nette ou celle représentant les déficits cumulés ? Le choix de la dette brute offrirait l'avantage d'être celle sur laquelle le gouvernement doit payer les intérêts alors que le choix de la dette nette apparaît indiqué car c'est le concept qui semble être davantage utilisé, notamment dans les comparaisons entre les provinces. Toutefois, le gouvernement aura à justifier son ou ses nouveaux choix. Il faut comprendre qu'il n'y a pas vraiment de ratio officiellement reconnu pour déterminer le niveau d'endettement optimal. Cela dit, comme par le passé, il peut s'agir d'une cible s'inspirant d'un niveau d'endettement moyen des autres provinces du Canada.

5.2.2. En dernier recours, soustraire, temporairement, certains types de revenus dédiés

Pour faire face aux défis de la pandémie et contribuer au retour à l'équilibre budgétaire, le gouvernement pourrait envisager de soustraire certains types de revenus dédiés pendant un certain temps pour atténuer les effets de la pandémie sur les finances publiques. Par exemple, ce pourrait être la portion de la taxe sur les boissons alcooliques qui a été ajoutée plus récemment aux revenus dédiés au Fonds des générations.

Si jamais le gouvernement du Québec choisit d'utiliser des sommes dédiées au Fonds des générations (à l'exception des revenus de placement) pour réduire son déficit, il devra minimalement s'assurer que cette mesure soit temporaire et que des balises très claires soient mises en place à l'intérieur même du cadre législatif. À ce titre, le gouvernement doit prévoir un article dans la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* indiquant la durée du non-versement de certaines sommes dédiées ou la proportion de certaines sommes pouvant ne pas être versées au Fonds des générations au cours des quatre années suivantes (par exemple, 100 % en 2022, 75 % en 2023, 50 % en 2024 puis 25 % en 2025).

Cette option ne devrait cependant être utilisée que comme recours ultime. En choisissant cette avenue, il faut garder en tête deux conséquences importantes. En premier lieu, cela modifiera significativement la valeur future du Fonds. Cela équivaut grosso modo à vouloir respecter l'équilibre budgétaire, mais au prix de renoncer à la politique de réduction de la dette. En deuxième lieu, et c'est peut-être encore plus important, cela créerait un précédent qui pourrait ouvrir la porte à l'utilisation de ces sommes pour une multitude d'autres raisons dans l'avenir et accentuerait le risque politique qui entoure l'existence du Fonds des générations et des sommes qui y sont dédiées.

Il faut rappeler avec insistance que le Fonds des générations a été créé dans le seul but de réduire l'endettement et, par ricochet, de répondre au problème d'équité intergénérationnelle. Le Fonds des générations doit poursuivre son rôle majeur dans la santé des finances publiques québécoises.

5.2.3. Établir des critères pouvant déclencher un remboursement partiel de la dette à même la valeur du Fonds

La révision de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* apparaît une occasion de préciser dans la loi une valeur maximale du Fonds pouvant déclencher un remboursement partiel automatique de la dette à même la valeur du Fonds ou encore, une décision du ministre des Finances indiquée au budget de l'État quant à la pertinence de procéder à un remboursement.

Déjà au moment de l'établissement du Fonds en 2006, il était indiqué : « Lorsque des sommes suffisantes auront été accumulées dans le Fonds des générations, le gouvernement pourra rembourser des emprunts venant à échéance⁶⁵. »

Non seulement de tels remboursements minimiseraient les risques que des fonds cumulés servent à des fins autres de ce pourquoi ils étaient originalement destinés, mais ils réduiraient également les intérêts sur la dette, dégageant ainsi un peu de marge de manœuvre du côté des dépenses et, ce faisant, contribueraient au retour ou au maintien de l'équilibre budgétaire.

⁶⁵ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2006-2007*, fascicule, précité, note 9, p. 29.

CONCLUSION

À la lumière de l'analyse des soldes budgétaires, du niveau d'endettement, du service de la dette, de la cote de crédit et du poids des dépenses publiques, on peut avancer indéniablement que les finances publiques québécoises se sont considérablement assainies depuis 25 ans. La *Loi sur l'équilibre budgétaire* et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* semblent avoir rempli leurs rôles.

Compte tenu de leur contribution à la bonne santé financière du Québec, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* ne doivent être ni abandonnées ni détournées de leurs objectifs. Cela dit, le choc économique causé par la pandémie de COVID-19 nous donne l'occasion de les revoir et de les moderniser.

ANNEXE 1 ÉCHELLE DE NOTATION DE LA DETTE À LONG TERME PAR MOODY'S ET PAR STANDARD & POOR'S

	Moody's	Standard & Poor's
Meilleure qualité de crédit ↑	Aaa	AAA
	Aa1	AA+
	Aa2	AA
	Aa3	AA-
	A1	A+
	A2	A
	A3	A-
	Baa1	BBB+
	Baa2	BBB
	Baa3	BBB-
	Ba1	BB+
	Ba2	BB-
	Ba3	BB-
	B1	B+
	B2	B-
	B3	B-