

CONSULTATION particulière sur le projet de loi n° 35, Loi concernant la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 21 mars 2023 et modifiant d'autres dispositions

## Modernisation de trois lois : de l'équilibre budgétaire à la réduction de la dette en passant par le Régime des rentes du Québec...

... et quelques autres améliorations possibles

Mémoire présenté par :

Luc Godbout<sup>1</sup>

22 novembre 2023



---

<sup>1</sup> Luc Godbout est professeur titulaire au Département de fiscalité de l'École de gestion à l'Université de Sherbrooke. Il est aussi titulaire et chercheur principal de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP). La CFFP remercie 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.

Monsieur le Président,  
Monsieur le Ministre,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

## Introduction

Le présent mémoire s'intéresse aux changements législatifs proposés par le gouvernement dans le cadre du projet de loi n° 35. Ces changements ont pour principal objectif de moderniser la Loi sur le Régime de rentes du Québec, la Loi sur l'équilibre budgétaire ainsi que la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations.

Pour traiter de l'aspect modernisation de ces trois lois, l'analyse s'appuie essentiellement sur deux documents. D'abord le mémoire déposé à la Commission des finances publiques du Québec<sup>2</sup> par des membres du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois en ce qui concerne le Régime de rentes, puis un rapport présentant les réflexions d'un panel<sup>3</sup> en ce qui concerne la Loi sur l'équilibre budgétaire et la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations.

Il importe d'emblée de préciser que pour l'essentiel, les changements législatifs inclus au projet de loi n° 35 vont bien dans le sens de la modernisation. L'auteur profite toutefois du présent mémoire pour suggérer, de manière ciblée, certaines autres améliorations possibles.

---

<sup>2</sup> Alban D'Amours, René Beaudry, Luc Godbout et Bernard Morency (2023). *Des propositions orientées vers une flexibilité accrue*, mémoire, membres du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois, Consultation publique sur le Régime de rentes du Québec, Commission des finances publiques, 20 p. <https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/des-propositions-orientees-vers-une-flexibilite-accrue-consultation-publique-sur-le-regime-des-rentes-du-quebec/>

<sup>3</sup> Collectif (2021), *Les règles budgétaires du Québec : réflexions d'un panel d'experts*, Regard CFFP n° R2021/15, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 15 p. Ce panel a été organisé par la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, en collaboration avec le Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois, le CIRANO et l'Institut du Québec. <https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/les-regles-budgetaires-au-quebec-reflexions-dun-panel-dexperts/>

## 1. Modernisation du RRQ

### a. Mise en contexte

Pour débiter, il convient de souligner que le Régime de rentes du Québec (RRQ), tant le régime de base que le régime supplémentaire, est dans une bonne situation financière. C'est dans ce contexte que les récentes consultations publiques ont rendu possible des discussions franches sur la bonification de différents aspects du régime plutôt que des discussions ardues sur la manière de mieux financer le régime pour en assurer la pérennité.

Parmi les données tirées du RRQ, un élément à soulever à propos de l'âge à partir duquel les Québécois demandent le début des prestations du RRQ est le nombre plus élevé de reports depuis cinq ans. On remarque une baisse importante du nombre de personnes qui anticipent le début de la prestation à 60 ans, la proportion est passée de 63 % à 46 %, une diminution de 17 points de pourcentage, alors que la proportion de ceux qui attendent à 65 ans pour débiter leurs prestations est passée de 15 % à 21 %, une hausse de 6 points de pourcentage en cinq ans. Aussi, même si seulement 8 % des nouveaux prestataires du RRQ ont 66 ans ou plus, ce ratio a doublé, car il n'était que de 4 % cinq ans plus tôt<sup>4</sup>.

Le tableau 1 expose l'évolution de la proportion des Québécois qui demande le début des prestations selon l'âge entre 2017 et 2022.

**Tableau 1 : Proportion des Québécois qui demande le début des prestations du RRQ selon l'âge, 2017 et 2022**

| Année           | 60 ans       | 61 à 64 ans | 65 ans     | 66 à 69 ans | 70 ans et plus |
|-----------------|--------------|-------------|------------|-------------|----------------|
| 2017            | 63 %         | 18 %        | 15 %       | 3 %         | 1 %            |
| 2022            | 46 %         | 25 %        | 21 %       | 6 %         | 2 %            |
| Variation 5 ans | -17 pts de % | 7 pts de %  | 6 pts de % | 3 pts de %  | 1 pt de %      |

Source : Retraite Québec.

Cela dit, il convient également de souligner que même si la possibilité de reporter le début des prestations publiques existe depuis de nombreuses années, même si plusieurs analyses en illustrent les avantages, même si de plus en plus de planificateurs le proposent comme moyen de se prémunir contre certains risques (notamment longévité et inflation), même si l'on observe depuis cinq ans une mouvance vers un début de prestations plus tardif, trop de Québécois font le choix d'anticiper le début de leur rente.

La flexibilité offerte par le régime doit être mieux expliquée. Sans égard aux motifs, une personne peut décider de retarder le début de sa rente, soit parce qu'elle se maintient

<sup>4</sup> Selon les données les plus récentes de Retraite Québec.

active en travaillant à temps partiel, soit parce qu'elle souhaite décaisser ses REER et autres épargnes personnelles, ou soit qu'elle bénéficie de prestations offertes par un régime de retraite privé.

L'important à retenir est que cette personne peut majorer significativement sa rente du RRQ en reportant par exemple son début de 65 ans à 72 ans, lui permettant ainsi mieux gérer son risque de longévité, c'est-à-dire le risque de survivre à ses épargnes. La rente du RRQ étant pleinement indexée, un tel report améliore aussi la protection des retraités face au risque d'inflation. Dans cette perspective, une capsule d'ÉducÉpargne de l'actuaire en chef du RRQ, Jean-François Therrien, aborde le décaissement des rentes gouvernementales et révèle bien la pertinence du report des prestations afin de gérer de façon optimale les principaux risques financiers à la retraite<sup>5</sup>. Mieux comprise, la flexibilité associée au report des prestations permet à des travailleurs de planifier des revenus à la retraite plus élevés, indexés, stables et prévisibles.

## **b. Commentaire concernant les changements**

De manière générale, le projet de loi n° 35 en mettant en œuvre les annonces budgétaires relatives au RRQ le modernise.

Plusieurs éléments soulevés lors de la consultation publique sur le RRQ tenue en février 2023 ont été entendus.

Plusieurs changements législatifs à la Loi sur le Régime de rentes du Québec (ci-après Loi-RRQ) s'appliqueront à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 :

- Hausse de l'âge maximal pour débuter la rente du RRQ à 72 ans (actuellement 70 ans) sur la base du même facteur d'ajustement ;
- Fin de l'obligation de cotiser après 72 ans ;
- Protection afin que les gains de travail d'une personne qui reporte sa rente après 65 ans ne puissent réduire la moyenne de gains carrière.

Chacun de ces changements permet avant tout d'offrir davantage de flexibilité pour les bénéficiaires, en distinguant le moment et la manière dont ils prennent leur retraite du moment où ils choisissent de débuter leur rente du RRQ.

La pertinence de ces modifications est confirmée par plusieurs études, dont une étude traitant du moment du début des prestations publiques, publiée récemment par la Chaire en fiscalité et en finances publiques<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Capsule d'ÉducÉpargne sur le décaissement des rentes gouvernementales avec l'Actuaire en chef du RRQ, Jean-François Therrien <https://www.youtube.com/watch?v=u87G74dJfjk&t=3s>

<sup>6</sup> Daniel Laverdière, Frédéric Hallé-Rochon et Luc Godbout (2023). « Quand débuter ses prestations publiques de retraite : Les avantages de la flexibilité », Regard R2023/06, Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques, Université de Sherbrooke, 48 p. <https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/quand-debuter-ses-prestations-publiques-de-retraite-les-avantages-de-la-flexibilite/>

Le projet de loi n° 35 apporte deux éléments positifs additionnels non détaillés lors du Budget 2023-2024.

Premièrement, il est précisé que les taux de cotisation du RRQ supplémentaires, actuellement de 2 % pour le volet 1 et de 8 % pour le volet 2, demeureront stables jusqu'en 2041, soit grosso modo une période de 20 ans après l'introduction de ce régime. L'objectif de la fixation du taux de cotisation est de donner le temps au RRQ supplémentaire, un régime pleinement capitalisé, de prendre plus de maturité.

Deuxièmement, une modernisation importante concerne la viabilité du RRQ supplémentaire – en évitant le piège passé de l'inaction devant des études actuarielles défavorables – on y prévoit un mécanisme d'ajustement applicable à partir de 2042. En effet, dans la foulée des consultations publiques sur le RRQ, le Budget 2023-2024 avait annoncé la volonté d'introduire un mécanisme d'ajustement automatique, sans toutefois en dévoiler les paramètres.

Rappelons que dans le régime de base du RRQ, ce n'est que depuis 2012 qu'un mécanisme d'ajustement automatique existe. Auparavant, malgré les études actuarielles indiquant notamment des enjeux financiers, il fallait attendre une décision politique avant que les paramètres du régime soient changés, notamment une hausse du taux de cotisation. Depuis l'instauration d'un mécanisme d'ajustement automatique, il est indiqué dans la Loi-RRQ que lorsque le taux de cotisation d'équilibre du RRQ de base excède d'au moins 0,1 % le taux de cotisation en vigueur, ce dernier est augmenté à raison de 0,1 % par année, jusqu'à ce que l'écart entre les deux taux devienne inférieur à 0,1 %. Notons que ce mécanisme n'a jamais eu à être utilisé jusqu'à présent.

Or, lors de la mise en place du RRQ supplémentaire, aucun mécanisme d'ajustement n'a été inscrit dans la Loi-RRQ en cas d'un déséquilibre financier.

Le projet de loi n° 35 indique les paramètres du futur mécanisme d'ajustement automatique pour le RRQ supplémentaire partageant l'ajustement entre travailleurs, employeurs et retraités. Même si le mécanisme d'ajustement ne s'appliquera que dans une vingtaine d'années, le gouvernement précise les paramètres afin qu'ils s'inscrivent dès maintenant dans le contrat social<sup>7</sup>.

Le projet de loi n° 35 prévoit que le mécanisme d'ajustement automatique du RRQ supplémentaire sera déclenché si le taux de cotisation de référence calculé dans l'évaluation actuarielle se trouve dans l'une des deux situations suivantes pendant deux évaluations triennales consécutives :

- Il excède de 0,2 % le taux de cotisation prévu par la Loi (situation défavorable).
- Il est inférieur de 0,3 % au taux de cotisation prévu par la Loi (situation favorable).

---

<sup>7</sup> Retraite Québec, Rapport actuariel modifiant l'évaluation actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2021, 2023, p. 11.

On constate que le mécanisme d'ajustement automatique s'enclenche plus rapidement en situation de déficit qu'en situation de surplus de façon à minimiser l'ampleur des ajustements en cas de déficit.

Le projet de loi n° 35 prévoit également que si le taux de cotisation de référence du RRQ supplémentaire dépasse le taux prévu par la Loi de 0,5 %, le mécanisme est déclenché immédiatement, sans attendre la confirmation d'une seconde évaluation actuarielle triennale.

En cas de situation financière défavorable, le taux de cotisation du RRQ supplémentaire est augmenté de 0,1 % par année (partagé également entre les travailleurs et les employeurs). Simultanément, les prestations du RRQ supplémentaire restent indexées, mais à un taux diminué de 1 point de pourcentage. Notons que le montant d'une rente en paiement ne peut diminuer si le taux d'indexation est inférieur à 1 %. Cet ajustement du niveau des prestations s'applique tant aux rentes en paiement qu'aux rentes accumulées<sup>8</sup>.

Ces ajustements sont déterminés par cycle de trois ans, jusqu'à la prochaine évaluation actuarielle. De plus, c'est la situation financière du régime qui détermine le nombre d'incrémentations nécessaires au cours d'un cycle de trois ans.

En cas de situation financière favorable, la situation inverse s'appliquerait. Ainsi, les prestations peuvent être indexées à un taux supérieur à l'indexation prévue (maximum un point par an) et le taux de cotisation est diminué de 0,1 % par année.

Toutefois, la portée du mécanisme est restreinte par des limites cumulatives d'application. Le niveau des prestations doit demeurer entre 90 % et 110 % du niveau initial, et le taux de cotisation, entre 1 % et 3 %. Si les limites sont atteintes, les prestations et les cotisations demeurent alors à ce niveau.

Évidemment, il convient de souligner que le mécanisme d'ajustement automatique prévoit des actions afin d'assurer la correction d'un déséquilibre financier. Il va de soi qu'advenant une telle situation, le gouvernement pourra, en modifiant la Loi, mettre en application d'autres mesures. Un tel mécanisme cherche d'abord et avant tout à définir un encadrement afin que des gestes concrets soient posés rapidement si la situation financière du RRQ se détériore, en d'autres mots, inscrire dans la Loi-RRQ un tel mécanisme d'ajustement automatique consiste à prémunir la santé financière du RRQ contre l'inaction.

Le tableau 2 résume les principaux paramètres d'application du mécanisme d'ajustement automatique pour le RRQ de base et le RRQ supplémentaire.

---

<sup>8</sup> Cela signifie que l'ajustement s'appliquerait tant aux rentiers actuels que futurs.

**Tableau 2 : Mécanismes d’ajustement automatique – RRQ de base et RRQ supplémentaire**

|                                  | Niveau des prestations  | Taux de cotisation                                   |
|----------------------------------|---|--|
| <b>RRQ de base</b>               |   |  |
| Situation financière favorable   | Aucun   | Aucun  |
| Situation financière défavorable | Aucun   | Hausse   |
| Ajustement annuel maximal        | Aucun   | 0,1 %, à la hausse                                   |
| <b>RRQ supplémentaire</b>        |   |  |
| Situation financière favorable   | Hausse de l’indexation  | Réduction  |
| Situation financière défavorable | Réduction de l’indexation   | Hausse   |
| Ajustement annuel maximal        | 1 %, à la hausse ou à la baisse   | 0,1 %, à la hausse ou à la baisse                    |
| Limite cumulative d’application  | Le niveau des prestations doit demeurer entre 90 % et 110 % du niveau initial | Le taux de cotisation doit demeurer entre 1 % et 3 % |

***c. Et deux autres améliorations au RRQ***

Malgré les changements positifs au RRQ débutant au 1<sup>er</sup> janvier 2024, voici deux améliorations recommandées au RRQ, déjà exposées en commission parlementaire en février 2023<sup>9</sup>. Il s’agit de l’élargissement au changement devant rendre les cotisations facultatives à partir de 65 ans et de l’instauration d’une bonification progressive du facteur d’ajustement.

***1<sup>re</sup> amélioration : Rendre facultatives les cotisations au RRQ à partir de 65 ans***

Le projet de loi n<sup>o</sup> 35 ne contient pas les modifications législatives concernant l’annonce faite au Budget 2023-2024 de rendre les cotisations facultatives pour les personnes de 65 ans et plus. Étant donné qu’il s’agit d’une modification à une cotisation, celle-ci sera insérée dans un autre projet de loi de nature fiscale de Revenu Québec.

Le présent mémoire est néanmoins le moment de revenir sur le fait que ce choix facultatif devrait être offert à tous les travailleurs et non pas seulement à ceux qui ont déjà demandé leur rente du RRQ.

<sup>9</sup> *Op. cit.*, note 2.

Rappelons que c'est d'ailleurs ainsi que la promesse avait été formulée lors des dernières élections générales<sup>10</sup>. C'était également le sens de la proposition que j'ai formulée à plusieurs reprises au cours des dernières années. Or, dans le cadre des consultations publiques de février 2023 et dans ce qui a été présenté au Budget 2023, l'option est limitée aux seuls bénéficiaires d'une rente du RRQ de 65 ans et plus. La nuance est importante.

En limitant ce choix qu'aux bénéficiaires d'une rente, on « force » malheureusement des travailleurs, s'ils travaillent à 65 ans et plus, à renoncer à la possibilité de reporter le moment du début de leur rente s'ils veulent avoir la possibilité de ne plus cotiser. Cela est mal avisé. De plus, il semble paradoxal que, d'un côté, Retraite Québec fasse campagne pour expliquer la flexibilité du RRQ et les avantages que le report offre et, de l'autre, que la législation oblige les cotisants de 65 ans et plus à renoncer aux avantages du report des prestations afin de pouvoir cesser de cotiser, la cotisation facultative étant réservée aux seuls bénéficiaires d'une rente.

Pour éviter que des personnes de 65 ans et plus fassent de mauvais choix en demandant la rente afin d'éviter de payer des cotisations sur un revenu de travail à temps partiel, mais qu'en contrepartie ils se privent du report potentiel du début des prestations, **il est recommandé d'offrir le choix de ne plus cotiser à l'ensemble des travailleurs d'expérience de 65 ans et plus, bénéficiaires ou non d'une rente du RRQ.**

---

<sup>10</sup> La promesse inscrite à la plateforme électorale de la Coalition Avenir Québec était formulée ainsi : La cotisation au Régime de rentes du Québec sera rendue optionnelle pour tous les salariés âgés de 65 ans et plus.



### **Encadré 1 : Cotisation obligatoire pour les travailleurs de 65 ans et plus voulant reporter le début de leur prestation**

Voyons la rentabilité de continuer de cotiser au RRQ pour quelqu'un qui souhaiterait continuer à travailler après 64 ans, mais qui a déjà droit à la rente maximale du RRQ de base à 65 ans.

Ce scénario ne s'applique pas à une majorité de personnes, mais il existe néanmoins ; par exemple, un professionnel qui, rapidement après ses années d'études, obtient un bon salaire et cotise le maximum permis au RRQ de 24 à 65 ans.

Si à 65 ans en 2023, ce professionnel cesse de travailler et demande sa rente, elle s'établit à 15 679 \$ annuellement. Pour garder l'exemple simple, disons qu'il aurait droit à l'équivalent de 22 264 \$ s'il attend jusqu'à 70 ans pour recevoir sa rente (selon les paramètres de 2023). L'essentiel de sa rente vient du régime de base et une petite portion vient du régime supplémentaire mis en place progressivement depuis 2019. De manière générale, reporter le début de ses prestations RRQ constitue un bon choix.

Si ce dernier choisit de rester sur le marché du travail, à raison de 60 000 \$ par année pendant cinq années additionnelles, il touchera 300 000 \$ de revenu de travail. Dans cette situation, s'il souhaite reporter sa rente à 70 ans, étant donné qu'il travaille encore (et qu'il ne peut cesser de cotiser, car il n'est pas rentier), il paiera 18 080 \$ de cotisations au RRQ s'il est salarié et 36 160 \$ s'il est travailleur autonome.

Dans cet exemple, combien rapporteront les cotisations additionnelles en prestations additionnelles ? Ayant déjà droit à la rente maximale du régime de base, sa rente ne sera pas haussée même s'il cotise cinq années de plus. Ces cotisations additionnelles sont donc de pures pertes. Du côté du RRQ supplémentaire, sa rente sera haussée de 824 \$ annuellement. Dans cette situation, le cotisant salarié demeurant sur le marché du travail devra survivre à sa 92<sup>e</sup> année pour récupérer les cotisations payées de 65 à 70 ans (18 080 \$). Mais, s'il est travailleur autonome, il doit vivre jusqu'à 114 ans afin de rentabiliser les cotisations additionnelles (36 160 \$).

Ce faisant, tous ceux ayant déjà droit à la rente maximale seront réticents à cotiser une fois l'âge de 65 ans atteint. S'ils ne travaillent pas, pas de souci, ils peuvent reporter le début de leurs prestations et profiter pleinement de la majoration. Mais, pour ceux voulant rester sur le marché du travail, ils se retrouvent confrontés aux choix suivants :

- Renoncer à reporter le début de leurs prestations afin d'avoir accès à la possibilité de ne plus cotiser ;
- Reporter le début de leurs prestations, avec un sentiment de cotiser inutilement ou à faible rendement (étant donné l'obligation de cotiser).

### ***2<sup>e</sup> amélioration : Majorer progressivement le facteur d'ajustement***

Une autre amélioration pouvant être ajoutée au projet de loi n° 35 est la majoration progressive du facteur d'ajustement.

Les facteurs d'ajustement de la rente selon l'âge de la demande ont aussi un rôle à jouer dans le succès des mesures annoncées.

Depuis qu’il existe des facteurs d’ajustement permettant de majorer la rente lors du report au-delà de 65 ans, le taux utilisé a toujours été uniforme sur l’ensemble de la période de report. Or, ce qui apparaît uniforme ne l’est pas dans les faits. Le tableau 3 permet de voir qu’actuellement, même si le taux d’ajustement annuel est de 8,4 %, la majoration réelle annuelle diminue d’une année à l’autre passant d’une majoration de 8,4 % pour le passage de 65 ans à 66 ans jusqu’à 5,6 % pour le passage de 71 ans à 72 ans.

Un léger rehaussement de 0,05 % à l’ajustement mensuel pour chacune des années à compter de 69 ans, permettrait de maintenir la majoration réelle annuelle stable à 6,7 %.

**Toujours en vue d’inciter les Québécois qui le souhaitent à retarder le moment où débute la rente, il est recommandé de hausser les ajustements de 0,05 % mensuellement dès 2024.**

**Tableau 3 : Ajustement de la rente – actuel et proposé**

| âge | Ajustement actuel |        |           |              | Ajustement proposé |        |           |              |
|-----|-------------------|--------|-----------|--------------|--------------------|--------|-----------|--------------|
|     | Mensuel           | Annuel | Cumulatif | Réel annuel* | Mensuel            | Annuel | Cumulatif | Réel annuel* |
| 65  | 0,7 %             | 8,4 %  | 8,4 %     | 8,4 %        | 0,70 %             | 8,4 %  | 8,4 %     | 8,4 %        |
| 66  | 0,7 %             | 8,4 %  | 16,8 %    | 7,7 %        | 0,70 %             | 8,4 %  | 16,8 %    | 7,7 %        |
| 67  | 0,7 %             | 8,4 %  | 25,2 %    | 7,2 %        | 0,70 %             | 8,4 %  | 25,2 %    | 7,2 %        |
| 68  | 0,7 %             | 8,4 %  | 33,6 %    | <b>6,7 %</b> | 0,70 %             | 8,4 %  | 33,6 %    | <b>6,7 %</b> |
| 69  | 0,7 %             | 8,4 %  | 42,0 %    | <b>6,3 %</b> | <b>0,75 %</b>      | 9,0 %  | 42,6 %    | <b>6,7 %</b> |
| 70  | 0,7 %             | 8,4 %  | 50,4 %    | <b>5,9 %</b> | <b>0,80 %</b>      | 9,6 %  | 52,2 %    | <b>6,7 %</b> |
| 71  | 0,7 %             | 8,4 %  | 58,8 %    | <b>5,6 %</b> | <b>0,85 %</b>      | 10,2 % | 62,4 %    | <b>6,7 %</b> |
| 72  | s. o.             | s. o.  | s. o.     |              | s. o.              |        | s. o.     | s. o.        |

\*L’ajustement réel annuel correspond au ratio de l’ajustement cumulatif de l’année en cours par rapport à l’ajustement cumulatif de l’année précédente. Par exemple, l’ajustement réel annuel à 70 ans (5,9 %) correspond au ratio de 150,4 % par rapport à 142,0 %.

### ***À garder en tête pour les prochaines consultations publiques***

Maintenant que le projet de loi no 35 intègre la possibilité de reporter le début du RRQ jusqu’à 72 ans, la prochaine consultation publique sur le RRQ devrait poursuivre la réflexion pour étendre l’âge possible du report jusqu’à 75 ans. Cette modification offrirait encore plus de flexibilité aux retraités, tout en permettant aux travailleurs de planifier des revenus à la retraite viagers plus élevés, indexés et prévisibles.

Aussi, soulignons que le projet de loi n° 35 aurait pu adapter le mécanisme d’ajustement automatique du RRQ de base afin que lui aussi reflète un meilleur partage de risque entre les trois parties prenantes, soit les participants actifs, les prestataires et les employeurs. En effet, l’approche retenue pour le RRQ supplémentaire apparaît préférable à celle du RRQ de base où la totalité de l’ajustement se répercute sur le taux de cotisation.

## 2. Modernisation à la Loi sur l'équilibre budgétaire

### a. Mise en contexte

Rappelons que la Loi sur l'équilibre budgétaire a été votée à l'unanimité à l'Assemblée nationale en 1996. Un regard historique sur plus de 25 ans révèle que cette loi, au noble objectif, montre que malgré son legs positif, elle était toutefois inadaptée lorsque l'économie vacillait. En effet, tant lors de la Grande récession (2008) que du Grand confinement (2020), le gouvernement l'a suspendue. Il fallait la moderniser.

Sachant les bienfaits que la Loi sur l'équilibre budgétaire a eus sur les finances publiques québécoises, il y a lieu d'en conserver les grands objectifs. C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle était venue en 2021, un groupe d'experts convié par la Chaire en fiscalité et en finances publiques et d'autres organismes. Les éléments soulevés par ce groupe concernant la Loi sur l'équilibre budgétaire sont couverts par le projet de loi 35, même s'ils ne le sont pas tous dans le sens souhaité (par exemple, l'abolition de la réserve de stabilisation).

### b. Commentaire concernant les changements à la Loi sur l'équilibre budgétaire

De manière générale, le projet de loi n° 35, en mettant en œuvre les annonces budgétaires, modernise la Loi sur l'équilibre budgétaire.

D'abord, soulignons que la nouvelle mouture de la Loi sur l'équilibre budgétaire ne change ni la définition du solde budgétaire, ni l'obligation de présenter chaque année un budget équilibré, ni l'obligation du ministre des Finances d'en être redevable devant l'Assemblée nationale.

De plus, si le ministre des Finances doit présenter un budget déficitaire, les trois mêmes circonstances qu'à l'origine de la Loi sur l'équilibre budgétaire peuvent le justifier, soit une catastrophe naturelle, une détérioration importante des conditions économiques ou une chute substantielle des transferts fédéraux. Encore une fois, aucun changement n'est apporté à cet égard, car ces circonstances figurent dans la Loi sur l'équilibre budgétaire depuis sa création.

Alors, qu'est-ce qui change ?

En premier lieu, la Loi sur l'équilibre budgétaire abandonne la notion théorique de réserve de stabilisation. Auparavant, les surplus passés permettaient de faire de futurs déficits sans que les contraintes de la Loi sur l'équilibre budgétaire s'appliquent. Il s'agissait d'un élément de souplesse facilitant le maintien de l'équilibre budgétaire pluriannuelle. A priori, son élimination va dans le sens contraire recherché par sa modernisation, même s'il facilite la compréhension de la Loi.

Un élément positif découlant de l'abandon de la réserve de stabilisation est l'élimination de la possibilité qu'un ministre des Finances fasse volontairement un déficit pour mettre en place une mesure électoraliste en se servant pour le faire dans ladite réserve. Ce n'était évidemment pas l'esprit de la Loi sur l'équilibre budgétaire, mais ça s'est déjà vu. Sous cet angle, c'est peut-être un mal pour un bien.

### **Encadré 2 : Une modernisation des règles budgétaires**

La CFFP s'est exprimée à quelques reprises sur les questions relatives aux règles budgétaires, notamment dans le cadre des consultations prébudgétaires en 2022-2023<sup>11</sup> et en 2021-2022<sup>12</sup>.

Également, à l'automne 2021, la CFFP, en collaboration avec le Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois, le CIRANO et l'Institut du Québec, a invité des experts s'étant déjà prononcés à propos des règles budgétaires québécoises actuelles pour échanger sur leur avenir. À la suite de ces échanges, un document a été transmis au ministère faisant état des discussions et des éléments de consensus qui en ont découlé<sup>13</sup>.

La table ronde a permis de dégager un large consensus quant au fait que la Loi sur l'équilibre budgétaire et la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations ont permis d'améliorer l'état des finances publiques au Québec. Non seulement il y a un consensus quant à leur pertinence passée, mais ce consensus prévaut encore aujourd'hui quant à leur pertinence pour encadrer les finances publiques. Même si, chacune à leur manière, elles s'avèrent bénéfiques, diverses pistes d'amélioration sont ressorties. Les principales conclusions de la table ronde des experts en finances publiques sont toujours appropriées.

---

<sup>11</sup> Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2022), *Conjuguer santé financière et croissance économique : réflexions en matière de finances publiques et de fiscalité*, Mémoire présenté au ministère des Finances du Québec dans le cadre des consultations prébudgétaires 2022-2023.

[http://www.finances.gouv.qc.ca/ministere/outils\\_services/consultations\\_publicques/consultations\\_prebudgetaires/2022-2023/memoires/Memoire\\_CFFP\\_LucGodbout\\_Economiste\\_Univ.pdf](http://www.finances.gouv.qc.ca/ministere/outils_services/consultations_publicques/consultations_prebudgetaires/2022-2023/memoires/Memoire_CFFP_LucGodbout_Economiste_Univ.pdf)

<sup>12</sup> Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2021), *Réflexions en matière de finances publiques et de fiscalité*, Mémoire présenté au ministère des Finances du Québec dans le cadre des consultations prébudgétaires 2021-2022.

[http://www.finances.gouv.qc.ca/ministere/outils\\_services/consultations\\_publicques/consultations\\_prebudgetaires/2021-2022/memoires/LGodbout\\_ConsultPreBudg\\_2021-2022.pdf](http://www.finances.gouv.qc.ca/ministere/outils_services/consultations_publicques/consultations_prebudgetaires/2021-2022/memoires/LGodbout_ConsultPreBudg_2021-2022.pdf)

<sup>13</sup> Le contenu du document déposé dans le cadre de l'appel a également été publié à la CFFP. Collectif (2021), *Les règles budgétaires du Québec : réflexions d'un panel d'experts, Regard CFFP n° R2021/15*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 15 p., en ligne : [http://www.finances.gouv.qc.ca/ministere/outils\\_services/consultations\\_publicques/communaute\\_universitaire\\_economique/propositions\\_finances\\_publicques\\_fiscalite/usherbrooke\\_collectif.pdf](http://www.finances.gouv.qc.ca/ministere/outils_services/consultations_publicques/communaute_universitaire_economique/propositions_finances_publicques_fiscalite/usherbrooke_collectif.pdf)

Pour éviter que son application soit suspendue dans le futur, la nouvelle Loi sur l'équilibre budgétaire offre trois éléments de souplesse.

Premièrement, dans l'éventualité où un déficit non prévu au moment du budget est constaté lors de la publication des comptes publics, ce dernier est sans conséquence pourvu qu'il demeure inférieur aux versements de l'année au Fonds des générations (2,4 G\$ en 2023-2024, à titre illustratif). Cependant, s'il s'avère supérieur aux versements au Fonds des générations, la nouvelle Loi sur l'équilibre budgétaire exige deux choses : de le justifier par l'une des trois circonstances prévues et le dépôt d'un plan de retour à l'équilibre d'une durée maximale de cinq ans.

Deuxièmement, le ministre a plus de temps pour présenter un plan de retour à l'équilibre. Auparavant, c'était dès le premier discours budgétaire où un déficit était constaté. Dorénavant, ce plan peut être déposé, au plus tard, au deuxième budget après le constat d'un déficit dépassant le seuil.

Troisièmement, il est possible de ne pas respecter un plan de retour à l'équilibre, si une reprise économique moins forte que prévu est observée au sortir d'un ralentissement économique ou d'une récession.

Le tableau 4 résume les principaux paramètres de la Loi sur l'équilibre budgétaire et les changements proposés par le projet de loi n° 35.

### *c. Et une précision requise à la LÉB*

Concernant la nouvelle possibilité de ne pas respecter le plan de retour à l'équilibre dans l'éventualité où une reprise économique moins forte que prévu est observée au sortir d'un ralentissement économique ou d'une récession, la nouvelle mouture de la Loi sur l'équilibre budgétaire ne précise aucune balise permettant de comprendre ce qu'est une reprise moins forte que prévu.

- Est-ce que ce sera par un taux de croissance du PIB réel plus faible qu'anticipé lors du dépôt du plan de retour à l'équilibre ?
- Ou bien en fonction du taux de croissance du PIB nominal affectant les recettes gouvernementales ?
- Ou encore, selon des indicateurs en lien avec le marché du travail ?

À cet égard, le ministre semble bénéficier d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant de justifier, au moment où il juge opportun, le non-respect d'un plan de retour à l'équilibre et la présentation d'un nouveau plan d'une durée qui serait toujours d'au plus 5 ans.

**Il est recommandé de préciser de quelle manière sera mesurée une reprise moins forte que prévu.**

**Tableau 4 : Paramètres de la Loi sur l'équilibre budgétaire et changements proposés**

| Paramètres de la Loi sur l'équilibre budgétaire   | Changements proposés   |
|---|--|
| Définition de solde budgétaire  | Inchangée  |
| Obligation de présenter un budget équilibré   | Inchangée  |
| Redevabilité du ministre des Finances devant l'Assemblée nationale  | Inchangée  |
| 3 circonstances permettant un déficit <ul style="list-style-type: none"> <li>• Catastrophe naturelle</li> <li>• Détérioration économique importante</li> <li>• Chute substantielle des transferts fédéraux</li> </ul> | Inchangées   |
| Réserve de stabilisation  | Abandonnée   |
| Notion de déficit constaté inférieur à 1 G\$  | Remplacée<br>Si le déficit constaté aux comptes publics est inférieur aux versements de l'année au Fonds des générations : aucune conséquence  |
| Notion de déficit constaté supérieur à 1 G\$  | Remplacée<br>Si le déficit constaté aux comptes publics est supérieur aux versements de l'année au Fonds des générations, nécessite une justification et un plan de retour à l'équilibre sur 5 ans |
| Plan de retour à l'équilibre  | Décalé<br>Au plus tard au moment de la présentation du 2 <sup>e</sup> budget prononcée après la présentation des comptes publics (auparavant, au 1 <sup>er</sup> budget où déficit constaté)       |
| Reprise économique moins forte que prévu au sortir d'un ralentissement économique ou d'une récession  | Nouveau<br>Possibilité de non-respect d'un plan de retour à l'équilibre et la présentation d'un nouveau plan toujours d'au plus 5 ans  |

### **3. Modernisation de la Loi sur le remboursement de la dette et instituant le Fonds des générations**

#### **a. Mise en contexte**

Adoptée en 2006, la Loi sur la réduction de la dette et instituant le fonds des générations (ci-après Loi dette-FdG) a pour but ultime de réduire la dette en terme relatif afin de diminuer le transfert intergénérationnel du fardeau de la dette.

La Loi dette-FdG a eu des impacts positifs sur la réduction de l'endettement du Québec.

Sur la base des données budgétaires 2023-2024, l'objectif précédent de réduction de la dette brute à 45 % du PIB est déjà atteint alors que celui de la dette représentant les déficits cumulés à 17 % du PIB l'aurait été en 2027-2028.

Évidemment, la réduction de la dette ne devrait pas être un exercice sans fin, mais actuellement, la dette québécoise demeure clairement au-dessus de la moyenne canadienne. En 2023, la dette nette du Québec est la deuxième plus élevée parmi les provinces canadiennes.

Sous cet angle, il est tout à fait légitime que le gouvernement ait choisi de fixer une nouvelle cible d'endettement. Le ministre des Finances fixe un objectif visant à réduire le ratio de dette nette au PIB à 30 % d'ici 15 ans. Il a également introduit une cible intermédiaire à 33 % du PIB d'ici 2032-2033.

#### **b. Commentaire concernant les changements à la Loi-dette**

De manière générale, le projet de loi n° 35, en mettant en œuvre les annonces budgétaires, modernise la Loi dette-FdG.

D'abord, comme indiqué au Budget 2023-2024, le projet de loi n° 35 a réduit les sources de revenus dédiés au Fonds des générations. Les revenus dédiés au Fonds des générations se composeront uniquement des quatre sources suivantes : i) redevances hydrauliques d'Hydro-Québec et des producteurs privés, ii) de la contribution additionnelle de 650 M\$ prise à même le dividende payé par Hydro-Québec au gouvernement iii) les revenus de placement ainsi que iv) les dons, les legs et les autres contributions reçus par le ministre des Finances. Les revenus suivants ne seront plus dédiés au Fonds des générations, soient i) l'indexation des prix de l'électricité patrimoniale; ii) les revenus miniers; iii) la taxe spécifique sur les boissons alcooliques ainsi que iv) les biens non réclamés.

Aussi, au lieu de fixer deux cibles par rapport à la dette brute et à la dette représentant les déficits cumulés, le ministre opte pour une seule cible liée à la dette nette. Ce changement favorise, entre autres, la comparaison d'endettement avec les autres provinces. Le ministre des Finances fixe un objectif visant à réduire le ratio de dette nette au PIB à 30 % d'ici

15 ans. Il a également introduit une cible intermédiaire à 33 % du PIB d'ici 2032-2033. Dans le Budget 2023-2024, il était mentionné qu'il s'agissait de valeur médiane pouvant varier dans une fourchette de +/- 2,5 %. Or, le projet de loi n° 35 indique seulement la borne supérieure de la médiane en indiquant que la dette nette aux états financiers ne pourra, respectivement, excéder 35,5 % et 32,5 % du PIB québécois.

*c. Et une précision requise à la Loi dette-FdG*

Concernant la nouvelle cible de dette nette, dans le Budget 2023-2024, il était précisé que la cible en 2037-2038 était de 30 % et qu'il s'agissait d'une valeur médiane pouvant varier dans une fourchette de +/- 2,5 %. Or, le projet de loi n° 35 ne fait aucune mention de la valeur médiane et n'indique que le haut de la fourchette (32,5 %) laissant l'apparence que la cible a été revue à la hausse. Peut-être qu'il n'en est rien, mais **il aurait lieu de reprendre le libellé budgétaire indiquant explicitement que la dette nette ne pourra excéder la valeur médiane de 30 % en 2037-2028 du PIB, le tout à l'intérieur d'une fourchette allant de 27,5 % du PIB à 32,5 % du PIB.**



## Conclusion

Le projet de loi n° 35 modernise trois lois québécoises.

Du côté des changements proposés au RRQ, ils contribuent à la flexibilité du régime associée au report des prestations, permettant à des travailleurs de planifier des revenus à la retraite plus élevés, indexés, stables et prévisibles. Le présent mémoire recommande deux modifications additionnelles immédiates pour accroître l'efficacité du régime. La première, pour minimiser la possibilité de mauvaises décisions financières des cotisants, il a lieu d'offrir la cotisation facultative à toutes les personnes de 65 ans et plus et non seulement aux bénéficiaires d'une rente du RRQ. La seconde amélioration concerne le facteur d'ajustement annuel lors de report de la rente; celui-ci devrait augmenter progressivement afin d'offrir une majoration réelle annuelle stable.

Les changements proposés à la Loi sur l'équilibre budgétaire doivent permettre à la loi de mieux résister aux soubresauts économiques. De manière complémentaire et pour une transparence accrue, le mémoire recommande de préciser de quelle manière sera mesurée une reprise moins forte que prévu, critère qui permettra la présentation d'un nouveau plan de retour à l'équilibre et donc la possibilité de repousser la date de retour.

Les changements proposés à Loi dette-FdG, dont la nouvelle cible, doivent permettre à la dette québécoise d'améliorer son positionnement à l'intérieur de la fédération canadienne. La Loi dette-FdG envoie aussi un message sur l'importance des enjeux à long terme, notamment l'équité intergénérationnelle. De manière complémentaire, le mémoire recommande de conserver nommément dans la Loi la cible de dette nette à l'intérieur d'une fourchette cible.

Les modifications apportées par le projet de loi n° 35 à la Loi sur l'équilibre budgétaire devraient la rendre plus apte à résister aux soubresauts économiques. Évidemment, si cela devait conduire à davantage de déficits, un effet non souhaitable, ceux-ci se répercuteraient toutefois sur la dette. En bout de piste, c'est la cible d'endettement qui constitue l'ultime garde-fou de l'état des finances publiques. Si le Québec se retrouve en 2037-2038 avec un ratio de dette nette/PIB de 30 %, le gouvernement aura réussi à moderniser les deux lois en gardant intacts leurs objectifs fondamentaux.

Comme l'Assemblée nationale doit voter le projet de loi n° 35, les parlementaires/partis politiques devront se positionner tant sur les modifications proposées que sur l'importance notamment des deux lois servant de règles budgétaires. Voyons-y une occasion collective de renouveler nos vœux envers la saine gestion des finances publiques québécoise.