

**SOUS EMBARGO**

## **ENTRE SOUPLESSE ET PRUDENCE**

### **Pistes de réflexion pour moderniser la politique budgétaire du Québec**

**Bernard Barrucco**

**Jean-Michel Cousineau**

**Luc Godbout**

**Mia Homsy**

**Marcelin Joanis**

**Jean-Luc Landry**

**Louis Lévesque**

**Pierre-Carl Michaud**

**Yves St-Maurice**

**Luc Vallée**

Le 19 novembre 2020, le Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois (ASDEQ) et l'Institut du Québec (IDQ) ont réuni des experts pour réfléchir aux questions de finances publiques et proposer des solutions pragmatiques pour affronter les défis budgétaires du Québec. Ce document de réflexion présente les résultats des discussions.

Modération:

**Mia Homsy**, présidente-directrice générale de l'Institut du Québec

**Yves St-Maurice**, président du Comité des politiques publiques de l'ASDEQ

Compte-rendu et rédaction:

**Simon Savard**, économiste à l'Institut du Québec

Panel:

**Bernard Barrucco**, directeur général de l'ASDEQ;

**Jean-Michel Cousineau**, professeur titulaire à l'École des relations industrielles de l'Université de Montréal;

**Luc Godbout**, professeur et titulaire de la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke;

**Marcelin Joanis**, professeur titulaire à Polytechnique Montréal et chercheur principal en finances publiques au CIRANO;

**Jean-Luc Landry**, président de Gestion de portefeuille Landry;

**Louis Lévesque**, consultant expert et ancien sous-ministre fédéral;

**Pierre-Carl Michaud**, professeur et titulaire de la Chaire sur les enjeux économiques intergénérationnels à HEC Montréal;

**Luc Vallée**, ancien stratège en chef à Valeurs mobilières Banque Laurentienne et ancien économiste en chef à la Caisse de dépôt et de placement du Québec.

Questions soumises aux panélistes

Faut-il repousser l'atteinte de l'équilibre budgétaire? Si oui, de combien d'années? Comment déterminer la période durant laquelle les déficits sont permis?

Faut-il retourner à une définition plus traditionnelle de l'équilibre budgétaire et le considérer au sens des comptes publics plutôt qu'après les versements au Fonds des générations? Si oui, est-ce l'équivalent d'abdiquer un outil d'épargne forcée?

Faut-il maintenir le Fonds des générations ou l'abolir?

Doit-on réduire, voire suspendre temporairement, les versements au FDG?

Faut-il revoir les cibles d'endettement? Les repousser, les modifier ou tout simplement les annuler?

Faut-il intégrer la notion de coût de la dette dans une nouvelle mouture de la politique budgétaire?

## Contexte

La pandémie de COVID-19 a engendré son lot de bouleversements dans l'économie mondiale. Au printemps dernier, plusieurs gouvernements, dont celui du Québec, ont ordonné la fermeture des lieux publics, des écoles, des commerces et des activités économiques jugées non essentielles, dans l'espoir de ralentir la propagation du virus.

Ces mesures de confinement ont plongé le Québec en récession. L'économie a été frappée de plein fouet au 2<sup>e</sup> trimestre de 2020, mais pour des raisons bien différentes des récessions précédentes. Plutôt qu'une récession liée à un choc financier comme en 2008, nous avons assisté à un arrêt forcé de 40 % de l'économie pendant environ huit semaines qui s'est traduit, entre autres, par des pertes d'emplois massives.

La crise a contribué à faire chuter le PIB réel du Québec de 14,3 % entre le sommet du 4<sup>e</sup> trimestre de 2019 et le 2<sup>e</sup> trimestre de 2020<sup>1</sup> : une chute sans précédent. Cette réduction de l'activité économique a conséquemment affecté les revenus de l'État provenant des impôts et des taxes. Mais si les gouvernements ont mis l'économie sur « pause », ils ont en revanche soutenu le revenu des ménages et des entreprises en mettant sur pied des programmes d'aide comme la Prestation canadienne d'urgence (PCU), la subvention salariale, des prêts destinés aux entreprises et autres. Ils ont également considérablement accru les dépenses en santé et dans plusieurs services directs à la population. Ces dépenses supplémentaires, ainsi que la reprise de l'activité économique, ont notamment contribué à relever le PIB réel au 3<sup>e</sup> trimestre de 2020 à 96,5 % du niveau du 4<sup>e</sup> trimestre de 2019<sup>2</sup>.

Dans son plus récent *Point sur la situation économique et financière du Québec*<sup>3</sup> déposé le 12 novembre dernier, le ministère des Finances du Québec (MFQ) fait état de déficits de 15 G\$ pour l'année 2020-2021, 8,25 G\$ pour 2021-2022 et de 7 G\$ pour 2022-2023<sup>4</sup>. Le MFQ mentionne aussi que le déficit structurel serait de l'ordre de 5,5 G\$ à 7 G\$ et indique que l'équilibre budgétaire - après versement au Fonds des générations (FDG) - devrait être atteint dès 2025-2026, notamment grâce à une croissance du PIB réel de l'ordre de 2,5 % par année et à une augmentation importante des transferts fédéraux en santé.

---

<sup>1</sup> Institut de la statistique du Québec, *Comptes économiques du Québec – 3<sup>e</sup> trimestre 2020*, Gouvernement du Québec, décembre 2020.

<sup>2</sup> Institut de la statistique du Québec, *op. cit.*

<sup>3</sup> Ministère des Finances du Québec, *Le point sur la situation économique et financière du Québec – Automne 2020*, Gouvernement du Québec, novembre 2020.

<sup>4</sup> Après les versements au Fonds des générations, mais avant la prise en compte de la réserve de stabilisation.

Comme ces deux conditions pour redresser les finances publiques demeurent plutôt incertaines, il convient de se demander quelle doit être la réponse gouvernementale à la crise actuelle au cours des prochaines années. Cette réponse doit cependant respecter les paramètres qui définissent le cadre budgétaire actuel du gouvernement du Québec. Ce cadre repose essentiellement sur deux lois : *La Loi sur l'équilibre budgétaire* (Loi-ÉB) et *La Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (Loi-Dette). Une description des dispositions de ces deux lois se retrouve aux encadrés 1 et 2.

Or, le caractère exceptionnel du contexte actuel fait en sorte que ces deux lois imposent un cadre très exigeant pour le retour à l'équilibre des finances publiques. En vertu de ce cadre légal, le gouvernement pourrait se retrouver dans l'obligation de poser des gestes susceptibles de ralentir le retour de la prospérité économique. En revanche, malgré la puissance du choc économique sur les finances publiques, il serait inacceptable aux yeux d'une bonne partie de la population de sacrifier la discipline budgétaire imposée par ces deux lois adoptées afin d'éviter de répéter les erreurs du passé et de revivre les difficiles périodes de redressement des finances publiques qui ont suivi.

Pour réfléchir à ces enjeux, **le Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois et l'Institut du Québec ont rassemblé autour d'une table une dizaine d'experts en finances publiques québécoises.**

Très conscients des enjeux actuels et de l'importance de retrouver rapidement une économie qui fonctionne de manière optimale, ces experts ont orienté leurs discussions autour des questions suivantes:

- **Le gouvernement du Québec doit-il respecter les contraintes de son cadre budgétaire malgré l'ampleur de la crise actuelle?**
- **Est-ce que les outils qui encadrent la gestion budgétaire doivent être revus?**
- **Quel rôle devrait jouer le Fonds des générations au cours des prochaines années?**
- **Faut-il à tout prix respecter les cibles d'endettement, ou des assouplissements temporaires pourraient-ils être permis?**
- **Le poids du service de la dette dans les dépenses est-il un bon guide pour juger de la soutenabilité des finances publiques québécoises?**

La présente note découle de ces échanges. Elle propose des ajustements à la **gestion des finances publiques au Québec.**

## Encadré 1 : Ce qu'il faut savoir sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (Loi-ÉB)

La Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 19 décembre 1996. Devenue *Loi sur l'équilibre budgétaire* en 2001, elle a pour objectif d'équilibrer le budget du gouvernement du Québec.

De manière générale, la Loi-ÉB prévoit l'obligation pour le gouvernement de présenter des prévisions budgétaires équilibrées, précise le calcul du solde budgétaire, établit une réserve de stabilisation et édicte les règles applicables lorsqu'il se produit un excédent (surplus) ou un dépassement (déficit).

Le **solde budgétaire** correspond essentiellement au surplus ou au déficit présenté dans les comptes publics (solde comptable), réduit du montant des revenus consacrés au Fonds des générations et ajusté pour prendre en compte certaines modifications comptables, le cas échéant.

En vertu de la Loi-ÉB, un excédent constaté, soit un solde budgétaire supérieur à zéro, doit être affecté à la **réserve de stabilisation**, un outil budgétaire établi afin de faciliter la planification pluriannuelle du cadre financier du gouvernement. Le solde de la réserve de stabilisation est ajusté en fonction des excédents constatés affectés à la réserve ou des montants utilisés à même cette réserve pour chaque année financière. La réserve agit comme un compteur, constitué des excédents dégagés, mais elle n'est pas composée de liquidités excédentaires. En d'autres mots, la réserve de stabilisation n'est pas de l'argent en banque.

Selon la Loi-ÉB, si un dépassement de moins d'un milliard de dollars est constaté pour une année financière, le gouvernement doit réaliser un excédent égal à ce dépassement au cours de l'année financière subséquente.

La Loi-ÉB prévoit que le gouvernement peut encourir des dépassements pour une période de plus d'un an, lorsque ces dépassements totalisent au moins un milliard de dollars, et ce, en raison de circonstances précisées dans la Loi-ÉB, soit une catastrophe ayant un impact majeur sur les revenus et les dépenses, une détérioration importante des conditions économiques ou encore une modification dans les programmes de transferts fédéraux aux provinces qui réduirait de façon substantielle les paiements de transferts versés au gouvernement.

En cas de dépassements d'au moins un milliard de dollars, le ministre des Finances doit faire rapport à l'Assemblée nationale sur les circonstances qui justifient que le gouvernement encoure de tels dépassements. Il doit également présenter un plan financier permettant de résorber ces dépassements au cours d'une période de cinq ans et appliquer des mesures de résorption d'au moins 1 milliard de dollars dès l'année financière où un tel dépassement est prévu, ou l'année suivante s'il s'agit d'un dépassement constaté. Il doit résorber au moins 75 % de ces dépassements dans les quatre premières années financières de cette période.

## **Encadré 2 : Ce qu'il faut savoir sur la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (Loi-Dette)***

La Loi-Dette a été adoptée le 15 juin 2006. Cette loi institue le **Fonds des générations**, un fonds affecté exclusivement au remboursement de la dette brute.

En 2010, la Loi-Dette a été modifiée afin de réviser les concepts de dette utilisés et les objectifs de réduction de la dette qui devront être atteints en 2025-2026. La Loi-Dette prévoit que, pour l'année financière 2025-2026, la dette brute ne pourra excéder 45 % du PIB et la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du PIB.

En vertu des dispositions de cette loi, le Fonds des générations est constitué des sommes suivantes provenant de sources de revenus consacrées au remboursement de la dette :

- les redevances hydrauliques versées par Hydro-Québec et par les producteurs privés d'hydroélectricité;
- les revenus découlant de l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale depuis 2014;
- depuis 2015-2016, le total des frais, droits, loyers et redevances minières prévus par la Loi sur l'impôt minier et par la Loi sur les mines;
- en 2014-2015 et en 2015-2016, un montant de 100 millions de dollars par année, augmenté à 500 millions de dollars par année à compter de 2016-2017, provenant de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques;
- de 2017-2018 à 2043-2044, un montant de 215 millions de dollars par année provenant d'Hydro-Québec;
- les biens non réclamés administrés par Revenu Québec;
- les dons, legs et autres contributions reçus par le ministre des Finances;
- les revenus provenant du placement des sommes constituant le Fonds des générations.

En vertu des dispositions de la Loi-Dette, trois autres sources sont identifiées, même si elles ne génèrent présentement aucun versement parce qu'un décret est requis afin de fixer la partie de ces sommes qui doit être affectée au Fonds<sup>5</sup> :

- 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;
- la vente d'actifs, de droits ou de titres du gouvernement.

De même, cette loi autorise le gouvernement, sous réserve des dispositions de la Loi sur l'équilibre budgétaire, à utiliser la réserve de stabilisation pour verser des sommes au Fonds des générations.

---

<sup>5</sup> Ministère des Finances du Québec, *Budget 2014-2015 – 4 juin 2014 : Plan budgétaire*, Gouvernement du Québec, juin 2014.

## Les principaux constats qui émergent

De manière générale, deux mots clés en apparence contradictoires sont ressortis de la discussion des experts en finances publiques: **prudence** et **souplesse**.

Au regard de la situation budgétaire actuelle, la prudence est de mise dans la façon dont les règles budgétaires doivent ou non être modifiées. Le constat d'ensemble est que la crise sanitaire et économique est toujours en cours, et tous s'entendent pour dire que le dogmatisme est à éviter. Il faut **d'abord et avant tout, régler la crise, et réfléchir aux améliorations pouvant être apportées aux mécanismes budgétaires afin que les finances publiques demeurent saines.**

Considérant que les lois actuelles (Loi-ÉB et Loi-Dette) ont été des outils structurants pour les finances publiques du Québec, les préserver tout en les assouplissant permettrait la poursuite simultanée de plusieurs buts également importants. D'une part, il serait possible de donner davantage de latitude au gouvernement pour soutenir les citoyens et les entreprises et prendre le relais du secteur privé en période de récession. D'autre part, il serait aussi possible de conserver l'offre actuelle de services publics tout en assurant la soutenabilité des finances publiques à long terme.

Le but ultime visé par le cadre législatif est, dans les faits, de **maintenir un contrôle sur le poids de la dette dans l'économie**. Considérant cet objectif, il serait tout à fait envisageable de se donner une nouvelle cible d'endettement à respecter à moyen terme (5 ans). Une fois la cible fixée et atteinte, il devrait être possible d'accroître l'endettement en période de crise, mais il faudrait également s'assurer de le réduire en période de croissance économique.

En définitive, les ancrages fiscaux que sont la Loi-ÉB et la Loi-Dette sont essentiels pour donner au Québec les moyens de relever les défis actuels et futurs comme, par exemple, le vieillissement de la population, la désuétude des infrastructures et leur déficit d'entretien, les changements climatiques et le virage numérique, pour ne nommer que ceux-là. Le souci de préserver notre avenir économique et notre qualité de vie est donc au cœur de la recommandation de **maintenir nos ancrages fiscaux en les modifiant le moins possible.**

La prochaine section de cette note explore de façon plus détaillée certains aspects de la politique budgétaire actuelle : l'atteinte de l'équilibre budgétaire, le rôle du Fonds des générations, les cibles d'endettement et l'importance du service de la dette.



## Les enjeux des finances publiques québécoises

Les discussions de la table ronde ont permis de déboucher sur des convergences et des divergences de points de vue sur deux aspects de la politique budgétaire : la gestion de la crise à court terme et la soutenabilité à long terme des finances publiques. Les sous-sections suivantes apportent des précisions sur chacun de ces éléments.

### L'atteinte de l'équilibre budgétaire

Lors du dévoilement du plus récent *Point sur la situation économique et financière* le 12 novembre dernier<sup>6</sup>, le gouvernement a réitéré son intention de renouer avec l'équilibre budgétaire - après les versements au FDG - en 2025-2026. Il a également précisé qu'il estimait que « le déficit structurel à résorber pour retrouver l'équilibre budgétaire se situe entre 5,5 milliards de dollars et 7,0 milliards de dollars ». Il n'a toutefois proposé aucune action concrète sur le plan des revenus ou des dépenses pour résorber ce déficit. Il espère plutôt résorber ce déficit en tablant sur une forte croissance économique réelle (environ 2,5 % par année à partir de 2022) et sur une hausse substantielle du Transfert canadien en matière de santé.

Comme il y a un degré d'incertitude élevé quant à la concrétisation de ces moyens pour résorber le déficit, reporter un peu plus loin dans le futur le moment **du retour à l'équilibre budgétaire semble souhaitable pour éviter des chocs trop prononcés sur l'économie et les services.**

L'approche privilégiée par les experts est donc d'ajuster la Loi-ÉB afin qu'elle prenne en considération le rattrapage du PIB réel et la restauration de la vigueur de l'économie (taux d'activité, taux d'emploi, investissement, etc.) qui doivent être effectués. À cette fin, il faut éviter les effets négatifs d'un plan de redressement trop hâtif ou trop rigoureux qui ralentirait la progression de l'économie. Il faut toutefois garder à l'esprit que plus loin l'équilibre est reporté dans le futur, moins la position du Québec sera solide à l'aube d'une prochaine crise. Même s'il n'y a pas vraiment d'urgence à modifier la Loi-ÉB pour permettre plus de souplesse sur la période nécessaire pour rétablir l'équilibre budgétaire, il reste que celle-ci exige que le ministre des Finances présente son plan dès le prochain budget et que l'échéancier ne devra pas dépasser cinq ans.

Les assouplissements proposés permettraient de conserver l'essentiel des outils budgétaires qui ont fait leurs preuves en structurant la gestion économique, financière et politique de la dette publique au Québec depuis près de 25 ans. **Il y a donc à la fois un fort appui au maintien des fondements de la Loi-ÉB et**

---

<sup>6</sup> Ministère des Finances du Québec, *op. cit.*

**une grande ouverture à en assouplir certaines dispositions.** Dans les faits, cela pourrait se traduire par des ajustements à la Loi-ÉB qui, sans en changer la finalité, lui conférerait la souplesse nécessaire pour faire face à de nouvelles situations exceptionnelles dans le futur.

Une question soulevée par le ministre des Finances au cours des derniers mois a orienté les échanges de la table ronde vers un aspect plus précis de la Loi-ÉB : faut-il revenir à une définition plus traditionnelle de l'équilibre budgétaire, soit celle de l'équilibre budgétaire au sens des comptes publics, et donc avant la prise en compte des versements au FDG?

Selon la majorité des experts réunis, un tel changement peut comporter d'importants risques, notamment celui de créer un désintérêt de la population à l'endroit de la réduction du poids de la dette. Cela peut compromettre l'outil d'épargne forcée qu'est le FDG. L'idée d'emprunter des fonds sur les marchés pour les accumuler dans le FDG, et ainsi l'utiliser davantage comme une stratégie de placement qu'un outil d'épargne, a toutefois suscité de sérieuses mises en garde.

#### Le rôle du Fonds des générations

Depuis 2006, la dynamique introduite par la Loi-Dette a permis d'abaisser le fardeau de la dette publique au Québec. La loi a amené le gouvernement à dédier des sommes au remboursement de la dette bon an mal an. Jusqu'à présent, cet outil, à la fois d'adhésion aux objectifs de réduction de l'endettement et d'épargne forcée, a été fort utile. Personne ne conteste le succès obtenu par cet outil au cours des dernières années pour réduire le poids de la dette au Québec.

Toutefois, l'État doit actuellement composer avec une crise sanitaire qui le force à faire des déficits afin de soutenir les individus, les entreprises et le réseau de la santé. La question se pose à savoir si, plutôt que de s'endetter, le gouvernement ne devrait pas plutôt utiliser à des fins de relance et de soutien les montants qui seraient normalement versés au FDG ?

Il y a d'abord un consensus des experts sur l'importance de préserver les sommes déjà accumulées dans le FDG et de ne pas les détourner à d'autres fins que la réduction de la dette. Cela est nécessaire pour ne pas ébranler la confiance des investisseurs et des agences de notation quant à la crédibilité de la stratégie budgétaire du Québec.

En ce qui concerne les versements à venir, il y a aussi un consensus sur la possibilité de réduire temporairement les sommes dédiées au FDG (p. ex. : la taxe spécifique sur les boissons alcooliques). La réduction, voire la suspension,

d'une partie des versements dédiés au FDG pour les prochaines années permettrait de donner une plus grande marge de manœuvre au gouvernement pour, entre autres fins, initier la relance de l'économie. Dans le dernier *Point sur la situation économique et financière* du ministère des Finances du Québec, il est prévu que près de 3 G\$ seront versés au FDG en moyenne par année d'ici 2022-2023. Sur ces trois années (2020-2021 à 2022-2023), ce sont jusqu'à 9 G\$ qui pourraient être récupérés pour faire face aux obligations ponctuelles et non récurrentes à court terme et faciliter le retour à l'équilibre budgétaire au sens de la Loi-ÉB.

Sur l'existence même du FDG, plusieurs experts sont d'avis que, bien que l'endettement relatif du Québec ait été réduit depuis sa création en 2006, l'ampleur des défis à venir justifie de le maintenir. Par ailleurs, le principe sous-jacent à la création de cet outil de réduction de la dette découle de la notion bien documentée en finance qu'est l'*effet de levier*, soit le fait que le rendement anticipé à long terme sur les sommes déposées dans le FDG est plus élevé que le taux d'emprunt du gouvernement. Or, l'utilisation de l'effet de levier comporte des risques financiers, et pour cette raison les sommes détenues dans le FDG ne doivent pas atteindre un niveau trop élevé.

De même, l'idée d'emprunter des fonds sur les marchés pour les accumuler dans le FDG, et ainsi l'utiliser davantage comme une stratégie de placement qu'un outil d'épargne, a suscité de sérieuses mises en garde. En effet, la finalité du FDG n'est pas de générer des revenus de placement, mais plutôt de rembourser la dette.

Les discussions de la table ronde ont donc abouti aux deux propositions suivantes au sujet du FDG :

- **L'établissement d'un maximum à la valeur que peut atteindre le FDG (ex. : un plafond à 5 % de la dette du gouvernement) ;**
- **Une réduction temporaire partielle ou complète des versements annuels dédiés au FDG jusqu'à ce que l'économie soit de retour près de son potentiel.**

Ces changements au mécanisme qui régit le FDG permettraient d'arriver à de meilleurs résultats que la simple conservation des pratiques actuelles. De telles modifications susciteraient une plus grande adhésion de la population et permettraient plus de souplesse en temps de crise. Le gouvernement pouvant disposer à brève échéance de sommes substantielles, il aurait davantage les coudées franches dans la gestion de la pandémie et de la relance économique.

## Les cibles d'endettement et le service de la dette

Le consensus des experts est que des cibles d'endettement **devraient être maintenues**. Une fois les cibles atteintes, il importe de les stabiliser quitte à ce que ce poids baisse en période de croissance économique et remonte en période de contraction économique. Comme le retour à l'équilibre budgétaire pourrait s'avérer plus lointain que souhaité, un report de l'atteinte des cibles d'endettement serait acceptable.

Maîtriser le poids de la dette demeure toutefois une priorité afin de s'assurer que la part des revenus de l'État accaparée par le service de la dette ne dépasse pas un niveau raisonnable, et pour ne pas compromettre la capacité du gouvernement d'affronter d'autres défis majeurs comme le vieillissement de la population, la lutte aux changements climatiques, le maintien d'un filet social adéquat, l'adaptation de la main-d'œuvre face aux perturbations technologiques, etc.

Dans une optique de soutenabilité à long terme et d'équité intergénérationnelle, il est plus important de contrôler la part de la dette découlant des déficits budgétaires cumulés que celle rendue nécessaire pour développer les infrastructures. Cette dernière permet en effet la mise en place d'actifs dont pourront profiter les générations futures plutôt que de reporter dans l'avenir l'effort fiscal requis pour défrayer des dépenses courantes.

Selon le *Plan québécois des infrastructures 2020-2030* du gouvernement du Québec<sup>7</sup>, le déficit de maintien d'actifs (DMA), qui représente la valeur des travaux requis pour rétablir l'état physique d'une infrastructure à un niveau au moins satisfaisant (C sur une échelle de A à E), se chiffre à 28,2 G\$ pour 2020-2021. Le DMA est en augmentation constante depuis plusieurs années, traduisant le fait que le volume de travaux d'entretien réalisé est chroniquement inférieur à la dégradation observée des infrastructures. Le niveau des investissements annuels réalisés pour améliorer l'état du parc existant doit être relevé pour éviter que le DMA ne continue d'augmenter au cours des prochaines années.

Le contexte actuel de bas taux d'intérêt est propice à l'utilisation des dépenses d'infrastructures comme instrument de relance de l'économie du Québec. Les prévisions du *Point*<sup>8</sup> de novembre dernier montrent que le rapport du service de la dette aux revenus autonomes de l'État québécois n'a jamais été aussi bas en 20 ans, soit 8,4 % en 2019-2020 contre 17,2 % en 1999-2000. De plus, malgré la

---

<sup>7</sup> Secrétariat du Conseil du trésor, *Plan québécois des infrastructures 2020-2030*, Gouvernement du Québec, Mars 2020.

<sup>8</sup> Ministère des Finances du Québec, *op. cit.*

crise actuelle et les dépenses supplémentaires qui en découlent, le MFQ prévoit que l'augmentation de ce rapport demeurera limitée puisqu'il sera de 9,4 % en 2022-2023.

Malgré ces conditions financières favorables, la prudence demeure de mise. La mise en place de nouvelles infrastructures se traduira en effet par des coûts de financement et d'entretien additionnels. De plus, il est impossible d'être sûr de la direction que prendront les taux d'intérêt au cours des prochaines années. Aussi, bien qu'il soit justifié de profiter de la faiblesse des taux d'intérêt actuels, il faut que les investissements visant à relancer l'économie du Québec découlent de choix judicieux et rentable sur le plan économique.

Compte tenu de l'état de dégradation des infrastructures existantes, leur entretien doit avoir préséance sur la construction de **nouvelles** infrastructures. L'investissement dans de nouvelles infrastructures pourrait comporter un coût de renonciation élevé, et demande donc que des données probantes justifient pleinement les décisions d'ajouter au parc existant. De plus, des investissements trop massifs en infrastructures pourraient exacerber davantage les pénuries de main-d'œuvre dans l'industrie de la construction et y amener des pressions importantes à la hausse sur les prix. Il faut éviter que la construction de nouvelles infrastructures vienne empêcher la réalisation des travaux nécessaires pour arrêter la détérioration du parc existant.

## Conclusion

À l'heure actuelle, les gouvernements sont en mode « gestion de crise ». Ils n'ont pas encore beaucoup abordé les questions touchant les impacts à moyen et à long terme de cette crise sur les finances publiques. Cela ne saurait tarder et il est opportun de réfléchir dès maintenant à ces impacts.

Dans cette perspective, le Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois et l'Institut du Québec ont rassemblé autour d'une table des experts pour réfléchir à l'avenir des finances publiques du Québec. Cet exercice a permis de dégager quelques pistes de réflexion sur la modernisation de la politique budgétaire du Québec : les outils devraient être souples dans leur application tout en comportant la prudence en toile de fond.

Vu l'ampleur du défi démographique auquel le Québec est confronté et malgré la faiblesse actuelle des coûts d'emprunt du gouvernement, la prudence est de mise. Les outils en place devraient être maintenus, mais ajustés pour éviter un redressement trop abrupt des finances publiques et pour bien tenir compte du degré actuel d'incertitude quant à l'évolution de l'économie au cours des prochaines années.

L'objectif de l'équilibre budgétaire devrait être maintenu considérant qu'il guide et structure efficacement la politique budgétaire au Québec depuis plus de 20 ans. L'argument de la « souplesse » imposerait d'allonger d'un ou deux ans le délai pour retrouver l'équilibre budgétaire. Certaines dispositions ou obligations inscrites dans la Loi-ÉB pourraient aussi être révisées pour prendre en compte des crises comme celle que le Québec traverse aujourd'hui.

Pour que l'État dispose de tous les leviers nécessaires pour soutenir les citoyens et les entreprises, il devrait renoncer à court terme à gérer les finances publiques de manière trop serrée tout en continuant d'agir **de manière responsable**. Ce faisant, il pourrait prendre provisoirement le relais du secteur privé pour soutenir les secteurs les plus affectés et activer la relance de l'économie. Le cadre budgétaire actuel devrait être maintenu pour l'essentiel compte tenu des gains qu'il a permis et de l'adhésion qu'il a suscitée.

Des discussions plus approfondies devraient être lancées sur le FDG. Le mécanisme, qui a bien fonctionné depuis son implantation, pourrait être revisité. Deux pistes sont ressorties des discussions sur la manière dont le rôle et les modalités du FDG pourraient être révisés : une réduction temporaire partielle ou complète des versements annuels dédiés au FDG et le plafonnement du FDG afin de limiter les risques financiers et d'éviter un détournement des sommes à d'autres fins que le remboursement de la dette.