

CFP - 002M

C. P. PL 35

Loi concernant la mise en oeuvre  
de certaines dispositions du discours  
sur le budget du 21 mars 2023  
et modifiant d'autres dispositions

**FORCE JEUNESSE**  
SOLIDAIRES AU PRÉSENT, RESPONSABLES FACE À L'AVENIR

## MÉMOIRE DE FORCE JEUNESSE SUR LE PROJET DE LOI 35

Mémoire présenté à la  
**Commission des finances publiques**

Dans le cadre des consultations particulières sur le  
**Projet de loi 35 — *Loi concernant la mise en œuvre de certaines dispositions  
du discours sur le budget du 21 mars 2023 et modifiant d'autres dispositions***

23 novembre 2023

## **Pour information**

Force Jeunesse  
C.P. 39041 CP Saint-Alexandre  
Montréal (Québec) H3B 0B2

(514) 384-8666

[www.forcejeunesse.com](http://www.forcejeunesse.com)

**Lauriane Déry, Présidente**

[presidence@forcejeunesse.qc.ca](mailto:presidence@forcejeunesse.qc.ca)

**Fred-William Mireault, Vice-président exécutif**

[exec@forcejeunesse.qc.ca](mailto:exec@forcejeunesse.qc.ca)

**Emna Ben Jelili, Vice-présidente au contenu**

[contenu@forcejeunesse.qc.ca](mailto:contenu@forcejeunesse.qc.ca)

**Comité de rédaction** : Éliane Racine, Emna Ben Jelili, Jeanne Bélanger, Dave Corbin et Béatrice Limoges.

## Table des matières

<b>À propos de Force Jeunesse</b>	<b>4</b>
<b>Sommaire des recommandations</b>	<b>5</b>
<b>Introduction</b>	<b>8</b>
<b>Retraites</b>	<b>9</b>
Taux de cotisation prévu à la loi	9
Mécanismes d'ajustement automatique	10
Évaluation actuarielle	13
Fonctions de Retraite Québec	14
Conseil des partenaires de la retraite	15
<b>Équilibre budgétaire</b>	<b>15</b>
<b>Fonds des générations et gestion de la dette</b>	<b>16</b>
Intitulé de la Loi	17
Revenus dédiés	17
Évaluation de la soutenabilité budgétaire	18
Divulgence des cibles de rendements et ESG	19
<b>Au-delà du projet de loi 35</b>	<b>20</b>
Transition climatique et les finances publiques	20
Diversification du Fonds des générations	21
Améliorer l'équité intergénérationnelle dans les finances publiques du Québec	22
<b>Conclusion</b>	<b>24</b>

## À propos de Force Jeunesse

Dans une perspective d'équité intergénérationnelle, Force Jeunesse défend les droits et les intérêts de la jeunesse du Québec dans l'élaboration des politiques publiques. De manière non partisane, Force Jeunesse fait la promotion de la place des jeunes dans les sphères décisionnelles, catalyse les forces du milieu de la jeunesse et crée des espaces d'échanges pour la relève.

L'équité entre les générations, qui est une préoccupation pour l'avenir collectif de la société, ainsi que la responsabilité sont les valeurs fondamentales défendues par Force Jeunesse. C'est pourquoi elle intervient régulièrement dans le débat public par le biais de réactions documentées et constructives, afin de :

- défendre et promouvoir les intérêts des jeunes en emploi, notamment en soutenant l'organisation des jeunes en milieu de travail et l'équité intergénérationnelle dans les finances publiques ;
- sensibiliser la population et les principaux acteurs et actrices du marché du travail à la situation des jeunes et à la place accordée à la relève ;
- proposer des idées novatrices et des solutions viables à long terme aux problèmes touchant la jeunesse et l'équité entre les générations, en s'appuyant sur des réflexions et des recherches de qualité ;
- représenter la relève dans les débats publics et organiser des événements pour favoriser l'échange et la réflexion ;
- favoriser la participation des jeunes dans les institutions publiques.

Au fil des années, Force Jeunesse a établi sa crédibilité au sein de la société québécoise en prenant des positions étayées et est devenue une actrice incontournable sur de nombreux enjeux d'importance, tels que les régimes de retraite ou les finances publiques. Par exemple, Force Jeunesse a réussi à inciter le gouvernement à abolir en 2022 les clauses de disparités de traitement en milieu de travail dans les régimes de retraite québécois, permettant ainsi de corriger une iniquité historique qui touche des dizaines de milliers de jeunes en emploi depuis plus d'une décennie. L'organisation a également participé activement à l'élaboration du projet de loi n° 693, et plus récemment le projet de loi n° 4, qui vise à favoriser la présence de jeunes au sein des conseils d'administration des sociétés d'État. Grâce au travail de Force Jeunesse, les sociétés d'État québécoises sont désormais tenues de nommer une personne de 35 ans ou moins sur son conseil d'administration en vertu de la Loi. Force Jeunesse a également participé activement à la création du Fonds des générations, soit un outil essentiel pour assurer l'équité intergénérationnelle dans les finances publiques.

# Sommaire des recommandations

## Régime des rentes du Québec :

**Recommandation 1 :** Que les articles 44.2 et 44.3 soient maintenus dans leur forme actuelle en retirant les articles 1 et 2 du projet de loi 35.

**Recommandation 2 :** Retirer l'article 19 du projet de loi 35.

**Recommandation 3 :** Modifier l'article 17 du projet de loi 35 pour retirer le recours au décret pour ajuster les cotisations (article 218.2.1) et pour ajuster les prestations (article 218.3) de la *Loi sur le régime des rentes du Québec*.

**Recommandation 4 :** Que l'ensemble des dispositions permettant de diminuer les cotisations ou d'augmenter les prestations au-delà des mécanismes d'indexation à l'article 17 du projet de loi 35 soit retiré.

**Recommandation 5 :** Que l'article 216 de la *Loi sur le Régime des rentes du Québec* (RLRQ, c. R-9) prévoit une obligation d'intégrer au rapport l'évaluation de l'impact sur le régime de toute modification qui a pour effet d'accroître les prestations ou permettant d'établir de nouvelles prestations.

**Recommandation 6 :** Intégrer l'obligation d'évaluer les risques environnementaux dans l'évaluation actuarielle du RRQ prévue à l'article 216 de la *Loi sur le régime des rentes du Québec* (RLRQ, c. R-9).

## Retraite Québec :

**Recommandation 7 :** Modifier l'article 28 du projet de loi 35 pour ajouter au paragraphe 3 de l'article 3.2 de la *Loi sur Retraite Québec* (RLRQ, c.R-26.3) la mention suivante « ce portrait devant inclure la prise en considération des facteurs sociaux pouvant affecter la sécurité financière à la retraite ».

**Recommandation 8 :** Modifier l'article 28 du projet de loi 35 pour ajouter le paragraphe suivant à l'article 3.2 de la *Loi sur Retraite Québec* (RLRQ, c.R-26.3) : « informer et renseigner Québécois et Québécoises afin de les préparer à la retraite et d'améliorer la sécurité financière à la retraite »

**Recommandation 9 :** Mettre en place un conseil des partenaires de la retraite qui permettra la concertation des parties prenantes sur les questions de la retraite et des régimes de retraite afin de pouvoir vieillir dignement.

## Équilibre budgétaire :

**Recommandation 10 :** Intégrer les articles 5.1 à 5,5 de la présente *Loi sur l'équilibre budgétaire* (RLRQ, c. E-12.00001) dans la nouvelle version proposée à l'article 29 du projet de loi 35 en y intégrant une stipulation à l'effet que la réserve ne peut être utilisée pour combler un déficit engendré par une baisse de revenus ou par une augmentation des dépenses gouvernementales autres que celles pouvant découler de l'une des situations prévues à l'article 5 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* de l'article 29 du projet de loi.

**Recommandation 11 :** Modifier l'article 8 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* prévu à l'article 29 du projet de loi 35 pour intégrer des balises quant aux conditions économiques moins favorables.

## Fonds des générations et gestion de la dette :

**Recommandation 12 :** Modifier le titre du projet de loi 35 en remplaçant le terme « réduction de la dette » par « gestion de la dette » et en intégrant l'équité intergénérationnelle comme terme clé.

**Recommandation 13 :** Modifier l'article 34 du projet de loi 35 en réintégrant les redevances minières dans le versement du Fonds des générations.

**Recommandation 14 :** Ajouter un article au projet de loi 35 pour qu'au moins une fois à tous les cinq ans, le ministre des Finances fasse préparer un rapport sur l'équité intergénérationnelle évaluant la viabilité à long terme des politiques gouvernementales actuelles au cours des 50 années suivant sa publication.

**Recommandation 15 :** Ajouter à l'article 11 de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (RLRQ, c. R-2.2.0.1) une obligation de divulgation des cibles de rendement établies ainsi que les cibles ESG du Fonds des générations dans le rapport fait par le ministre des Finances.

## Au-delà du projet de loi 35 :

**Recommandation 16 :** Adopter le projet de loi 399 — *Loi modifiant la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec afin d'obliger la Caisse de dépôt et placement du Québec à faire des investissements ayant des impacts sociaux et environnementaux durables et à en rendre compte.*

**Recommandation 17 :** Bonifier le projet de loi 399 — *Loi modifiant la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec afin d'obliger la Caisse de*

***dépôt et placement du Québec à faire des investissements ayant des impacts sociaux et environnementaux durables et à en rendre compte par l'ajout d'une obligation pour que la Caisse de dépôt du Québec réalise une évaluation tous les cinq ans du risque environnemental sur le portefeuille public.***

**Recommandation 18 : Mettre en place une table de concertation rassemblant des experts et des groupes d'intérêt pour voir quelle portion du Fonds des générations et quel type de projets servant l'équité intergénérationnelle pourraient être financés.**

**Recommandation 19 : Bonifier la grille d'analyse réglementaire pour y intégrer l'équité intergénérationnelle**

**Recommandation 20 : Mise en place d'un mécanisme de sortie pour l'argent pour favoriser l'équité intergénérationnelle.**

**Recommandation 21 : Créer une direction parlementaire du budget afin d'améliorer la transparence et l'accessibilité des finances publiques.**

## Introduction

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* (ci-après « projet de loi 35 »), modifie notamment la *Loi sur le régime de rentes du Québec* (RLRQ, c. R-9) et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (RLRQ, c. R-2.2.0.1) et confère des pouvoirs additionnels à plusieurs organismes publics dont Retraite Québec.

Force Jeunesse travaille depuis des années à l'amélioration de l'équité entre les générations dans les politiques publiques québécoises et ses recommandations pour le projet de loi 35 visent à assurer cette équité intergénérationnelle, autant dans le régime des rentes du Québec que dans la soutenabilité des finances publiques du gouvernement. Bien que nous saluons plusieurs propositions du projet de loi 35, certains articles soulèvent toutefois quelques inquiétudes et préoccupations quant à la fragilisation d'outils et processus existants, pourtant déjà efficaces et essentiels pour assurer la sécurité financière à la retraite et l'égalité des chances, d'une génération à l'autre. C'est dans cette perspective que Force Jeunesse appelle à la prudence.

Certaines de nos interventions font écho aux consultations publiques qui ont eu lieu en février 2023 ([voir le mémoire de Force Jeunesse sur le RRQ](#) et son [mémoire prébudgétaire 2023-2024](#)). Le présent mémoire est divisé en trois parties distinctes parmi lesquelles apparaissent les propositions de Force Jeunesse.

1. Les modifications liées à la retraite qui comportent la *Loi sur le régime de rentes du Québec* et la *Loi sur Retraite Québec* (RLRQ, c. R-26.3).
2. Les modifications liées au Fonds des générations et la gestion de la dette qui comportent la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (RLRQ, c. E-12.00001) et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (RLRQ, c. R-2.2.0.1).
3. Les autres considérations sur le projet de loi 35.

## Retraites

Avant de se prononcer sur les changements proposés au régime des rentes du Québec (RRQ), il importe d'établir à nouveau les principes qui guident notre analyse et nos recommandations en matière de retraite. Ces principes, que nous avons exposés lors des consultations sur le document de Retraite Québec en février 2023, sont les suivants :

1. Le régime doit favoriser l'équité intergénérationnelle. Pour ce faire, il faut prendre en considération l'ensemble des interactions d'un individu avec le programme, ce qui inclut les cotisations ainsi que les prestations pour évaluer l'effet de génération.
2. Le régime doit permettre de vieillir dans la dignité. Les inégalités intragénérationnelles sont importantes à la retraite. Le RRQ qui fait partie intégrante du filet social doit permettre aux individus de vieillir dignement.
3. Le défi pour le régime de retraite est de trouver le juste équilibre entre s'assurer que tout un chacun puisse vieillir dans la dignité et ce peu importe sa génération d'appartenance.

(Force Jeunesse, 2023, p. 14)

### Taux de cotisation prévu à la loi

Force Jeunesse est étonnée de constater que le gouvernement a choisi d'intégrer un gel des cotisations pour les régimes supplémentaires des rentes du Québec, jusqu'en 2042. Cette surprise s'explique à la fois par l'absence d'une telle proposition dans le guide de consultation présentée en marge des consultations (Retraite Québec, 2022), de l'absence de recommandations à cet effet dans le rapport de la commission sur les consultations (Commission des finances publiques, 2023) et de l'absence de mention à cet effet dans l'annonce budgétaire du mois de mars (Gouvernement du Québec, 2023). Bien qu'un gel des cotisations puisse être une mesure attrayante pour les employeurs et les travailleurs et travailleuses, elle demeure une pratique plus risquée. En effet, si la situation financière du régime devait changer durant la période de gel ou que la conjoncture économique se détériore, les risques de se retrouver dans une situation de déséquilibre financier augmentent. Rappelons d'ailleurs que le mécanisme basé sur le taux de référence pour le régime de base fut introduit dans l'optique d'éviter une telle situation.

Lors des consultations entourant le régime des rentes du Québec en 2009, Force Jeunesse se montrait en faveur d'un mécanisme de fixation des cotisations arrimé au taux d'équilibre dans le but d'assurer la pérennité de la réserve du régime de base.

Heureusement, les gouvernements subséquents ont mis en place la section V du titre VI de la *Loi sur le régime des rentes du Québec* qui permet à Retraite Québec de fixer le taux de cotisation en fonction du taux d'équilibre. Rappelons que les discussions entourant les mécanismes se déroulaient dans un contexte où de mauvais placements et la crise économique avaient influencé les revenus du régime au courant des années 2007 et 2008. Le manque à gagner au niveau des cotisations s'est traduit par une augmentation progressive du taux de cotisation des employeurs et des salariés de 4,95 % à 5,4 % entre 2010 à 2017 (Retraite Québec, 2023). Dans le cas des régimes supplémentaires, le projet de loi 35 prévoit une augmentation ultérieure des cotisations et une diminution des prestations supplémentaires pour pallier un tel déficit.

En matière d'équité entre les générations, l'octroi d'un gel de cotisations pour une génération peut avoir un impact sur les générations suivantes. Contrairement au régime de base, les premières cotisations supplémentaires de même que les deuxièmes cotisations supplémentaires ne sont pas liées aux décisions historiques prises pour le régime de base. Un gel des cotisations peut donc entraîner une iniquité intergénérationnelle dans le cas où nous devons augmenter les cotisations à cause d'une entrée de fonds insuffisante durant la période de gel. De plus, contrairement au régime de base, le projet de loi 35 prévoit un mécanisme d'ajustement s'apparentant à un régime à prestations cibles. Par conséquent, en cas de déséquilibre financier, les prestations peuvent être appelées à diminuer. Une action retardée sur l'ajustement des cotisations impliquerait un redressement plus élevé pour les prestations en 2042. Il est donc dans l'intérêt des futurs retraités que les cotisations puissent être ajustées en amont plutôt que de subir une diminution des prestations une fois à la retraite.

N'étant pas à l'abri de mauvais placement ou de crise financière et pour éviter de reproduire les inégalités intergénérationnelles vécues dans le régime des rentes de base, Force Jeunesse recommande de retirer les articles 1 et 2 du projet de loi 35 et que le gouvernement maintienne un mécanisme d'ajustement des cotisations lié au taux d'équilibre.

**Recommandation 1 : Que les articles 44.2 et 44.3 soient maintenus dans leur forme actuelle en retirant les articles 1 et 2 du projet de loi 35.**

## Mécanismes d'ajustement automatique

Dans son annonce faite lors du dévoilement du plan budgétaire 2023-2024, le gouvernement mentionne que les changements proposés pour les mécanismes d'ajustement automatique visent à « éviter que les générations futures portent le fardeau d'un éventuel déséquilibre financier » (Gouvernement du Québec, 2023, p. B. 77). Or, si l'intégration des dispositions en cas de déséquilibre financier défavorable peut permettre une amélioration de la répartition du risque entre les différentes générations, l'introduction de mécanismes automatiques en cas de déséquilibre

financier favorable ainsi que les modifications dans la gouvernance constituent des facteurs pouvant au contraire nuire à l'équité intergénérationnelle dans le RRQ.

Tout d'abord, concernant les mécanismes d'ajustement automatiques, nous sommes particulièrement préoccupés par les dispositions introduites en cas de bonne santé financière du régime. Bien que nous comprenions le besoin de mettre en place des mécanismes d'ajustement en cas de mauvaise santé financière, l'ouverture à des diminutions des cotisations accompagnées d'une augmentation des prestations lorsque le régime est en bonne santé financière peut mener aux mêmes conséquences que le gel des cotisations. En effet, comme nous l'avons mentionné plus tôt, nous ne sommes pas à l'abri d'un mauvais placement occasionnant des rendements moins élevés que ce qui était anticipé ou d'une crise financière affectant les marchés boursiers. Dès lors, le principe de précaution veut que nous préférions la réserve permettant de faire face aux imprévus plutôt que la mise en place des mesures correctives en aval. Cela permet aussi de renforcer la sécurité financière des personnes à la retraite en diminuant les chances que le mécanisme d'ajustement en cas de mauvaise santé financière s'active.

D'autre part, s'il advient que les réserves sont plus importantes que ce qui est nécessaire pour faire face aux imprévus, alors il serait préférable de réaffecter ces sommes à la retraite. Nous sommes donc favorables à une bonification des prestations de retraite dans la mesure où celle-ci est planifiée de manière équitable entre les générations. La mise en place d'une telle disposition devrait émaner de discussions et d'un consensus social. Considérant que les mécanismes ne peuvent être activés avant 2042, nous aurions tout intérêt à inclure de telles discussions lors des prochaines consultations publiques qui devraient se tenir en 2029 en vertu de l'article 218.1 de la *Loi sur le régime des rentes du Québec* (RLRQ, c. R-9).

En ce qui concerne la préoccupation quant à la gouvernance des mécanismes d'ajustement automatique, soulignons qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle préoccupation pour notre organisation (voir : Force Jeunesse, 2009). En effet, contrairement à la méthode contrôlée où les cotisations sont fixées par le gouvernement à travers la loi ou un décret, la méthode autonome permet de protéger le régime d'être assujéti à des facteurs politiques dans la détermination des cotisations et des facteurs d'ajustement des prestations (Force Jeunesse, 2009). Présentement, le RRQ dispose d'une méthode de gouvernance autonome pour le régime de base où les taux de cotisations sont fixés par Retraite Québec dans le respect des règles établies dans la *Loi sur le régime des rentes du Québec* (RLRQ, c. R-9).

Le retrait des pouvoirs réglementaires de Retraite Québec de fixer l'écart pour établir les mécanismes d'ajustement (RLRQ, c. R -9, art. 219 y)), de déterminer les règles applicables pour les modifications aux taux de première et deuxième cotisation supplémentaire (RLRQ, c. R -9, art. 219 z)) ou sur les montants mensuels initiaux liés aux gains admissibles supplémentaires (RLRQ, c. R -9, art. 219 z1) est également préoccupant. Le projet de loi 35 stipule que le ministre peut déterminer par décret

réglementaire si les modifications prévues à l'article 17 du projet de loi 35 s'appliquent. En octroyant au gouvernement la capacité de modifier ou non le taux de cotisation et le taux de prestation, nous ne sommes pas à l'abri que des décisions quant au financement du régime soit prises dans le but de répondre à des impératifs politiques de court terme plutôt que dans l'optique d'assurer la viabilité financière à long terme du régime. Autrement dit, un tel mécanisme de gouvernance peut entraîner des conséquences néfastes sur l'équité intergénérationnelle au sein du régime des rentes du Québec. Nous recommandons donc de retirer l'article 19 du projet de loi 35 et de modifier l'article 17 pour retirer le recours à un décret prévu aux articles 218.2.1 et 218.3.

Nous réitérons notre étonnement quant aux changements liés au mécanisme d'ajustement automatique et au gel des cotisations dans le projet de loi 35 puisqu'ils n'ont pas fait l'objet de discussion dans le cadre des consultations entourant le document de consultation (voir : Retraite Québec, 2022), qu'ils n'aient pas fait l'objet d'observation, de recommandation ou de conclusion de la Commission dans le rapport de la Commission des finances publiques (2023). En outre, dans le cas de la gouvernance et de la diminution des cotisations, il n'y a eu aucune mention lors des annonces budgétaires (Gouvernement du Québec, 2023). Les modifications présentées dans le cadre du projet de loi 35 peuvent entraîner des conséquences importantes sur la sécurité financière à la retraite des individus et la santé financière du régime. Présenter de tels changements dans un projet de loi comme le projet de loi 35 diminue la capacité à échanger sur les répercussions de telles modifications. De plus, soulignons qu'en absence de tableau présentant les impacts attendus ou simulés des changements sur les cotisations et les prestations, il est difficile de comprendre la portée des modifications comprises dans l'article 17 du projet de loi 35. Nous sommes d'avis qu'il s'agit de changements importants qui méritent d'être discutés compte tenu de l'impact et des éventuelles répercussions. Il ne s'agit pas de modifications mineures, bien au contraire. Le système de retraite québécois présente une certaine complexité et les propositions actuelles ne permettent pas d'en faciliter la compréhension.

**Recommandation 2 : Retirer l'article 19 du projet de loi 35.**

**Recommandation 3 : Modifier l'article 17 du projet de loi 35 pour retirer le recours au décret pour ajuster les cotisations (article 218.2.1) et pour ajuster les prestations (article 218.3) de la *Loi sur le régime des rentes du Québec*.**

**Recommandation 4 : Que l'ensemble des dispositions permettant de diminuer les cotisations ou d'augmenter les prestations au-delà des mécanismes d'indexation à l'article 17 du projet de loi 35 soit retiré.**

## Évaluation actuarielle

Le projet de loi 35 propose l'introduction d'un mécanisme d'ajustement automatique qui permet de modifier les cotisations et les prestations à la hausse ou à la baisse selon la santé financière du régime. Actuellement, le Régime de pension du Canada (RPC) prévoit depuis 2018 un mécanisme similaire d'ajustement automatique pour les régimes supplémentaires. Toutefois, il importe de rappeler que toute modification au régime qui a pour effet d'accroître les prestations ou d'en établir des nouvelles doit être accompagnée d'une augmentation permanente des cotisations et qu'un tel changement doit faire l'objet d'une analyse actuarielle afin de vérifier la capacité du régime à supporter un tel changement (L.R.C. [1985], ch. C-8).

Dans le cas du projet de loi 35, on note qu'il est nécessaire d'avoir deux rapports actuariels consécutifs favorables pour déclencher un mécanisme d'ajustement automatique qui aurait comme impact de diminuer les cotisations et d'augmenter les prestations. Cependant, contrairement au régime fédéral, l'article 216 de la *Loi sur le régime des rentes du Québec* (RLRQ, c. R-9) prévoit uniquement que le rapport doit utiliser les taux en vigueur en vertu des articles 44.1 à 44,3.

Afin d'améliorer la transparence dans la fixation des cotisations et des prestations et d'assurer la bonne santé financière du régime, nous proposons de spécifier que l'évaluation actuarielle doit également comporter une évaluation de l'impact de l'activation des mécanismes d'ajustement automatique dans le régime. Cela nous semble d'autant plus important à instaurer, puisque les cotisations et les prestations sont à même de fluctuer à la hausse comme à la baisse.

**Recommandation 5 : Que l'article 216 de la *Loi sur le Régime des rentes du Québec* (RLRQ, c. R-9) prévoit une obligation d'intégrer au rapport l'évaluation de l'impact sur le régime de toute modification qui a pour effet d'accroître les prestations ou permettant d'établir de nouvelles prestations.**

Qui plus est, en matière d'évaluation actuarielle du régime de retraite, il serait pertinent d'intégrer une disposition afin que l'impact des changements climatiques sur la bonne santé financière du régime soit considéré. Comme nous l'avons présenté lors des consultations du mois de février (voir : Force Jeunesse, 2023), la prise en considération des impacts de la transition et des politiques pour lutter contre les changements climatiques permet d'anticiper des pertes d'actifs qui seraient liées à ces risques. Les risques climatiques peuvent occasionner des pertes d'actifs de l'ordre de 12,9 % (environ 255 milliards d'Euros) selon différentes évaluations de régimes (EIOPA, 2022).

**Recommandation 6 : Intégrer l'obligation d'évaluer les risques environnementaux dans l'évaluation actuarielle du RRQ prévue à l'article 216 de la *Loi sur le régime des rentes du Québec* (RLRQ, c. R-9).**

## Fonctions de Retraite Québec

Nous tenons à saluer l'élargissement des fonctions de Retraite Québec afin que cette dernière effectue un portrait de l'épargne des Québécois et Québécoises. Cependant, nous croyons qu'il y a lieu de bonifier cette mesure afin de s'assurer que le portrait réalisé prenne en considération l'ensemble des dimensions touchant la retraite. Comme Force Jeunesse l'a mentionné lors des consultations de février dernier, les données sur la retraite et sur l'épargne en vue de la retraite ne prennent pas toujours en considération les jeunes de moins de 35 ans (voir : Force Jeunesse, 2023). Pourtant, ces jeunes font partie intégrante du système de retraite dès l'âge de 18 ans. Dans ce cas-ci, nous nous sommes attardés à la question de l'âge, mais il importe de réitérer qu'il existe encore beaucoup d'inégalités intragénérationnelles en matière de retraite. Pour que le portrait permette d'alimenter nos réflexions collectives quant au système de retraite et qu'il permette d'assurer la sécurité financière à la retraite, le portrait établi nécessite de considérer les différents facteurs sociaux pouvant affecter la sécurité financière à la retraite des individus.

**Recommandation 7 : Modifier l'article 28 du projet de loi 35 pour ajouter au paragraphe 3 de l'article 3.2 de la *Loi sur Retraite Québec (RLRQ, c.R-26.3)* la mention suivante « ce portrait devant inclure la prise en considération des facteurs sociaux pouvant affecter la sécurité financière à la retraite ».**

Par ailleurs, l'élargissement des fonctions de Retraite Québec devrait également intégrer des fonctions liées à l'éducation financière. Si nous souhaitons renforcer la sécurité financière à la retraite, il est essentiel de fournir les outils nécessaires pour comprendre le système de retraite et de prendre des décisions éclairées à la fois sur des questions d'épargne collective et des questions d'épargne individuelle. Dans les travaux sur la littératie financière chez les jeunes adultes, la socialisation (conseil parental ou socialisation des pairs) de même que l'éducation formelle ressortent comme facteurs influents en matière de finances (Serido, 2021). Pour favoriser l'acquisition de compétences financières, il est préférable de commencer la financiarisation sociale dès un jeune âge ; d'exposer les jeunes aux notions financières durant leur scolarisation (et de manière répétée) ; et de permettre aux jeunes de développer les bons réflexes d'apprentissage financiers. Une augmentation du niveau de la littératie financière peut amener à être proactif dans la recherche de connaissances financières.

Un récent portrait financier des moins de 45 ans au Québec atteste de l'ampleur du manque d'éducation financière chez les jeunes. En effet, 40 % des 18-24 ans ont échoué le test sur les connaissances financières, 15 points en dessous de la moyenne de la population, 55 % des répondants évaluent leur anxiété financière comme étant élevée ou très élevée, et 80 % estiment que l'éducation financière reçue à travers le parcours scolaire n'est pas suffisante. À la lumière de ces résultats, il nous apparaît

primordial de renforcer la littératie financière au-delà du système scolaire. Comme la planification de la retraite est un pilier important de la littératie financière et que les régimes de retraite sont complexes, Force Jeunesse croit que Retraite Québec devrait jouer un rôle actif dans cette éducation.

**Recommandation 8 : Modifier l'article 28 du projet de loi 35 pour ajouter le paragraphe suivant à l'article 3.2 de la *Loi sur Retraite Québec* (RLRQ, c.R-26.3) : « informer et renseigner Québécois et Québécoises afin de les préparer à la retraite et d'améliorer la sécurité financière à la retraite »**

## Conseil des partenaires de la retraite

Finalement, bien que la recommandation de créer un conseil des partenaires de la retraite faisait l'objet de consensus dans le rapport réalisé par la Commission des finances publiques au printemps dernier (2023, p. 9), force est de constater que cette recommandation ne s'est pas traduite par la mise en place d'un tel conseil ou comité dans le projet de loi 35. Nous réitérons la pertinence de mettre en place un lieu de concertation qui permettrait de favoriser le dialogue social et pourrait mener à l'adoption d'une politique nationale de la retraite (Observatoire de la retraite, 2022). Un tel lieu permettrait aussi de prendre en considération les enjeux intergénérationnels liés à la retraite afin d'éviter que le système crée ou accentue des inégalités intergénérationnelles.

**Recommandation 9 : Mettre en place un conseil des partenaires de la retraite qui permettra la concertation des parties prenantes sur les questions de la retraite et des régimes de retraite afin de pouvoir vieillir dignement.**

## Équilibre budgétaire

Le projet de loi 35 prévoit des modifications à la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (RLRQ, c. E-12.00001). Si nous accueillons favorablement certaines des modifications suggérées, comme l'intégration d'une plus grande flexibilité qui donne plus de marge de manœuvre au gouvernement et qui évite la mise en place de mesures d'austérité, d'autres changements nous laissent davantage perplexes. En effet, le projet de loi 35 met fin à la réserve de stabilisation et prévoit des dispositions moins précises quant aux conditions nécessitant un report des objectifs de réduction de la dette.

La réserve de stabilisation offre une marge de manœuvre financière supplémentaire au gouvernement, permettant ainsi de faire face aux dépenses imprévues ou à une détérioration rapide de la situation économique, et contribue à atténuer les

répercussions négatives sur les finances publiques. La crise de la COVID-19 souligne l'importance pour le gouvernement d'avoir une marge de manœuvre en cas de graves crises économiques. Cette réserve ne devrait donc pas servir, même en partie, à défrayer des coûts ou pertes de revenus qui ne découlent pas d'une crise ou d'un imprévu. Nous soutenons notamment la position de la Chaire en fiscalité et finances publiques (2023), selon laquelle la réserve de stabilisation devrait inclure une disposition visant à empêcher son utilisation pour compenser une réduction des impôts. Finalement, si la réserve de stabilisation est maintenue, il y aurait lieu d'intégrer des dispositions favorisant la transparence et la divulgation d'informations sur la gestion et l'utilisation de la réserve.

**Recommandation 10 : Intégrer les articles 5.1 à 5,5 de la présente *Loi sur l'équilibre budgétaire* (RLRQ, c. E-12.00001) dans la nouvelle version proposée à l'article 29 du projet de loi 35 en y ajoutant une disposition empêchant l'utilisation de la réserve pour combler un déficit engendré par une baisse de revenus ou par une augmentation des dépenses gouvernementales autres que celles pouvant découler de l'une des situations prévues à l'article 5 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* de l'article 29 du projet de loi.**

Le projet de loi 35 retire également les dispositions précisant ce qui constitue des conditions économiques moins favorables. Cela ouvre la porte à l'usage d'un pouvoir discrétionnaire par le gouvernement de ce qui constitue une situation économique moins favorable dans le cas où le plan de retour à l'équilibre budgétaire ne serait pas respecté (Godbout, 2023). Dans la version en vigueur de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (RLRQ, c. E-12.00001), l'article 12 définit ce qui constitue un dépassement en établissant le seuil à 1 000 000 000 \$. Bien que Force Jeunesse reconnaisse qu'il peut être difficile de déterminer ces conditions économiques, elle croit tout de même que certaines balises devraient être enchâssées dans la Loi.

**Recommandation 11 : Modifier l'article 8 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* prévu à l'article 29 du projet de loi 35 pour intégrer des balises quant aux conditions économiques moins favorables.**

## Fonds des générations et gestion de la dette

Avant de s'attarder à l'utilisation des versements dédiés au Fonds des générations (FDG), Force Jeunesse rappelle que le bénéfice de cet outil réside dans la diminution du service de la dette et des intérêts, bien plus que dans le remboursement de la dette en soi (Force Jeunesse, 2021 ; Brassard, 2022). Lorsque les taux d'intérêt sont bas, le coût d'endettement est moindre et la capacité d'endettement est plus grande. Si les

taux d'intérêt augmentent, le remboursement de la dette nous coûte plus cher, et ce, même si le montant absolu de la dette, lui, reste inchangé.

Dans un contexte de ralentissement économique où un retour à l'équilibre budgétaire est prévu seulement en 2027-2028, il est ainsi d'autant plus important de maintenir les versements au FDG et nous saluons l'engagement du ministre des Finances à maintenir le FDG et à utiliser les sommes déjà cumulées pour le remboursement de la dette, tel qu'il est prévu dans la Loi.

## Intitulé de la Loi

Depuis sa mise en place en 2006, le Fond des générations a fait ses preuves comme instrument permettant d'améliorer la situation financière à long terme du gouvernement et l'équité entre les générations, notamment dans un contexte de changements démographique et de fluctuations macro-économiques. Afin de mieux refléter les objectifs du Fonds des générations, Force Jeunesse propose un changement de titre quant au projet de loi 35. Le titre de la loi pourrait être modifié pour qu'on parle de gestion de la dette plutôt que de réduction de la dette, pour clarifier le rôle joué par ce Fonds dans les finances publiques du gouvernement.

**Recommandation 12 : Modifier le titre du projet de loi 35 en remplaçant le terme « réduction de la dette » par « gestion de la dette ».**

## Revenus dédiés

Les versements issus du FDG proviennent de revenus dédiés qui émanent principalement de l'exploitation de ressources naturelles sur le territoire québécois. Bien qu'il s'agisse d'une ressource renouvelable dans le cas de l'hydroélectricité, nous devons tout de même demeurer soucieux de l'implication de l'utilisation de cette ressource à travers le temps. Les infrastructures développées ainsi que les projets d'infrastructures envisagées peuvent avoir des impacts sur les écosystèmes qui sont difficilement réversibles.

Par ailleurs, Force Jeunesse est inquiète du retrait des redevances minières au Fonds des générations, prévu à l'article 34 du projet de loi 35. Bien qu'il nous paraisse sans danger de mettre fin aux versements provenant de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques étant donné leur faible contribution au Fond des générations, nous regrettons que les revenus miniers ne constituent plus une source de versements à ce fonds. En effet, dans une perspective d'équité intergénérationnelle, l'exploitation actuelle des ressources impose un coût d'opportunité aux futures générations qui ne peuvent profiter de celles-ci dans le futur. En dédiant ces versements à des projets favorisant l'équité intergénérationnelle, on permet de redistribuer les revenus provenant d'une ressource limitée entre les générations actuelles et futures. Même si

ces dernières n'ont pas pu utiliser les ressources minières, elles pourront bénéficier des revenus tirés de leur exploitation. D'autant plus que les revenus miniers sont portés à croître au cours des prochaines années, à la lumière des ambitions gouvernementales envers la filière batterie. Une véritable ruée vers le lithium et autres minerais s'enclenche au Québec et il serait louable que les prochaines générations puissent aussi profiter de ces ressources, surtout dans un contexte où notre génération et celles à venir font face à des défis d'envergure et croissants en matière de finances publiques.

En Norvège, le Fonds souverain qui a été mis en place pour l'exploitation du pétrole est bâti sur ce compromis générationnel (Norges Bank Investment Management, 2019). En effet, puisque cette ressource n'est pas infinie et donc, que les prochaines générations ne pourront pas extraire du pétrole comme les générations actuelles, le gouvernement a mis en place un fonds qui permet de partager les revenus de cette exploitation avec les futures générations pour compenser l'utilisation des ressources. L'Alberta a également mis en place le Heritage Fund, un fonds dédié pour les revenus provenant de l'exploitation des sables bitumineux (Salomons, 2018). Jusqu'à présent, celui-ci permet de diminuer les impôts des Albertains tout en permettant au gouvernement de maintenir son niveau de dépenses.

Les modifications présentées dans le cadre du projet de loi 35 devraient prendre en compte la vision de long terme du Fond des générations en préservant une approche de finance durable et d'équité entre les générations. Force Jeunesse appelle donc au maintien des redevances minières au Fonds des générations.

**Recommandation 13 : Modifier l'article 34 du projet de loi 35 en réintégrant les redevances minières dans le versement du Fonds des générations.**

## Évaluation de la soutenabilité budgétaire

Force Jeunesse propose d'ajouter un nouveau chapitre dans la Loi pour qu'un exercice de contrainte budgétaire intertemporelle élargie soit réalisé. Cela reprend la recommandation faite par Jacques, Joanis et Turcotte (2023) dans le cadre des consultations prébudgétaires du gouvernement du Québec. Toutefois, la proposition faite ici va au-delà de la prise en considération des impacts démographiques en y intégrant une analyse des impacts sociaux et environnementaux. Cette proposition s'inspire des travaux faits en Australie (ex. Hall, Podger et Wood, 2023 ; Richardson, 2021 ; Institute of Actuaries of Australia, 2020) où le gouvernement doit, en vertu du Charter of Budget Honesty Act 1998, réaliser un exercice d'évaluation de l'équité intergénérationnelle dans les finances publiques tous les 5 ans.

À ce propos, il serait important que toute diminution significative du taux d'imposition fasse l'objet d'une analyse des impacts de cette décision sur un retour à l'équilibre

budgétaire, et les circonstances économiques et sociales qui justifient une telle mesure. Ce rapport devrait être publié à l'occasion du discours sur le budget annonçant cette mesure. Cela n'empêchera pas nécessairement le gouvernement de mettre en place une telle mesure, mais constituerait un mécanisme pour éviter que les décisions soient prises dans une perspective de court terme en mettant en péril la soutenabilité financière de l'État. Le rapport devrait notamment tenir compte des implications financières, environnementales et sociales, de l'évolution démographique, et des infrastructures gouvernementales.

**Recommandation 14 : Ajouter un article au projet de loi 35 pour qu'au moins une fois à tous les cinq ans, le ministre des Finances fasse préparer un rapport sur l'équité intergénérationnelle évaluant la viabilité à long terme des politiques gouvernementales actuelles au cours des 50 années suivant sa publication.**

## Divulgence des cibles de rendements et ESG

Pour favoriser la compréhension et une participation plus active de la société civile et des chercheurs, il serait pertinent d'améliorer la transparence vis-à-vis les politiques de placement du Fonds des générations. Bien que la politique de placement soit indiquée dans le budget du Québec, celle-ci ne comporte pas les cibles de rendement visées ainsi que les cibles et résultats environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) qui permettent une bonne gouvernance du Fonds des générations. En effet, il est difficile de nous assurer que les placements du FDG sont carboneutres et le niveau de ces cibles de placement sans une divulgation claire de cette information par le ministère des Finances.

**Recommandation 15 : Ajouter à l'article 11 de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (RLRQ, c. R-2.2.0.1) une obligation de divulgation des cibles de rendement établies ainsi que les cibles ESG du Fonds des générations dans le rapport fait par le ministre des Finances.**

## Au-delà du projet de loi 35

### Transition climatique et finances publiques

En matière de lutte aux changements climatiques, le projet de loi 399 — *Loi modifiant la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec afin d'obliger la Caisse de dépôt et placement du Québec à faire des investissements ayant des impacts sociaux et environnementaux durables et à en rendre compte* constitue une bonne base pour intégrer les enjeux environnementaux dans les finances publiques. Il comprend non seulement une reddition de compte annuelle « des impacts sociaux et environnementaux des investissements effectués par la CDPQ », mais il assure également « que les investissements ont des impacts sociaux et environnementaux durables ». Ce projet de loi assurera aux générations futures un impact bénéfique de leurs investissements. Il est en accord avec l'objectif d'atteindre, d'ici 2050, la carboneutralité des investissements de la CDPQ. Assurer la pérennité des investissements dans les caisses de retraite, qui constituent 86,4 % des actifs gérés par la CDPQ (2023), est une action concrète pour les générations futures non seulement sur le plan financier, mais également celui environnemental.

Soulignons que la Caisse de dépôt et placement du Québec a déjà commencé à modifier ses pratiques grâce à sa stratégie d'investissement pour atteindre la carboneutralité de son portefeuille d'ici 2050 (CDPQ, 2021). Or, la lutte aux changements climatiques ne se limite pas à la décarbonisation des investissements. Comme le souligne le Bureau du surintendant des institutions financières Canada (BSIF) : « Pour renforcer leur résilience financière face à des risques climatiques qui s'intensifient, les institutions doivent tenir compte des vulnérabilités de leur modèle d'affaires, de l'ensemble de leurs activités et, en fin de compte, de leur bilan ». L'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA, 2022) ajoute qu'il y a une différence entre la prise en considération des facteurs ESG dans la gestion de portefeuille et l'évaluation de la résistance du régime de retraite vis-à-vis les risques environnementaux. Dans ce contexte, il serait pertinent que la Caisse effectue de manière périodique un exercice d'évaluation des risques environnementaux des portefeuilles qu'elle gère. Ces résultats devraient être divulgués dans le cas des fonds publics comme les placements du Fonds des générations ou ceux provenant des régimes de retraite publics.

**Recommandation 16 : Adopter le projet de loi 399 — *Loi modifiant la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec afin d'obliger la Caisse de dépôt et placement du Québec à faire des investissements ayant des impacts sociaux et environnementaux durables et à en rendre compte.***

**Recommandation 17 : Bonifier le projet de loi 399 — *Loi modifiant la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec afin d’obliger la Caisse de dépôt et placement du Québec à faire des investissements ayant des impacts sociaux et environnementaux durables et à en rendre compte par l’ajout d’une obligation pour que la Caisse de dépôt du Québec réalise une évaluation tous les cinq ans du risque environnemental sur le portefeuille public.***

## Diversification du Fonds des générations

Le Fonds des générations est un outil qui fonctionne dans la mesure où il sert à la stabilisation fiscale et macroéconomique de l’État et à la gestion de l’investissement de l’épargne public à long terme. Pour Alsweilem et al. (2015) une bonne gestion d’un fonds souverain implique que nous devons établir la manière dont l’État transfère l’argent vers le Fonds, la manière dont l’argent du Fonds sera utilisé, le système de gouvernance du Fonds et la stratégie d’investissement qui sera utilisée.

Force Jeunesse croit fortement que le Fonds des générations doit avant tout être destiné à la diminution du coût lié au paiement des intérêts sur la dette (aussi connu sous le nom de service de la dette). Par ailleurs, la réouverture de la Loi présente une occasion de repenser et d’améliorer davantage cet outil pour répondre à une vision plus large de l’équité intergénérationnelle. Diversifier l’utilisation du Fonds à long terme pourrait à la fois permettre de continuer à rembourser la dette et par la même occasion financer des projets qui contribuent à l’équité intergénérationnelle.

Plusieurs experts se sont penchés sur cette question. Le rapport de Jacques et al. (2023) propose d’intégrer au cadre budgétaire un fonds d’amortissement de l’assurance maladie du Québec. Dans un contexte de changement démographique, ce fonds viserait à préfinancer la croissance des soins de santé attribuable au vieillissement de la population et aurait pour objectif de mieux répartir dans le temps le fardeau de la croissance du financement public des soins de santé.

Une autre option de diversification du fonds serait que les sommes non affectées au remboursement de la dette soient affectées aux déficits de maintien d’actifs (DMA). En effet, selon les plans québécois d’infrastructures (PQI) des 5 dernières années, on constate que le DMA a cru entre 2018 et 2022, passant de 23,8 milliards à 30,6 milliards \$ (dollar constant 2022). Cet enjeu est considéré par plusieurs comme étant l’un des plus importants pour des considérations d’équité intergénérationnelle dans les finances publiques (CFFP, 2021). Cela s’explique notamment par la manière dont les coûts des infrastructures sont évalués. Au Québec, l’évaluation des coûts des infrastructures ne comprend pas systématiquement les coûts liés à l’entretien, la réparation et le remplacement d’infrastructures existantes, alors que ces mêmes coûts sont non négligeables et font partie intégrante de l’évaluation d’une infrastructure dans sa globalité.

En prenant en compte les coûts liés pour répondre aux catastrophes naturelles, il est également possible que les sommes non affectées au remboursement de la dette soient versées à cet effet.

Dans tous les cas, il sera primordial d'encadrer et de régir rigoureusement les mécanismes entourant une diversification potentielle du Fonds, afin de s'assurer que la mission première du FDG demeure le remboursement de la dette et que la diversification serve exclusivement l'équité intergénérationnelle. Ainsi, la mise en place de balises claires, d'un mécanisme rigoureux de sortie d'argent et de critères fermement définis constitue une prémisse indispensable pour assurer que les sommes cumulées dans le FDG soient utilisées des fins d'équité intergénérationnelle plutôt que pour favoriser la consommation immédiate, si diversification il y a.

**Recommandation 18 : Mettre en place une table de concertation rassemblant des experts et des groupes d'intérêt pour voir quelle portion du Fonds des générations et quel type de projets servant l'équité intergénérationnelle pourraient être financés.**

## Améliorer l'équité intergénérationnelle dans les finances publiques du Québec

Lorsque nous abordons l'équité intergénérationnelle dans les finances publiques, il faut certes réfléchir à la pérennité des investissements, mais également aux changements sociaux.

En effet, il y a des considérations sociales à l'équité intergénérationnelle dans les finances publiques. Au-delà de la pression macroéconomique sur les finances publiques liées au vieillissement de la population, les changements climatiques, les déficits de maintien d'actifs et les besoins sociaux de la population (ex. accès universel à la psychothérapie) exercent aussi une pression sur les finances publiques et influencer la soutenabilité à long terme de la dette. Dans le cas du DMA, cela limite aussi la capacité des futures générations à développer de nouvelles infrastructures puisque la plupart des sommes doivent être utilisées pour le maintien et l'entretien du parc d'actifs.

Être soucieux de l'équité intergénérationnelle veut dire que nous devons agir avec diligence et gérer, aux meilleures de nos capacités, les ressources dont nous disposons (Mashaw, 2014). Cela implique donc de ne pas nous contenter d'investir dans des projets sans avoir, au préalable, évalué les impacts sociaux, culturels, environnementaux et économiques. C'est pourquoi Force Jeunesse suggère de bonifier les éléments de vérification concernant la conformité de l'analyse d'impact réglementaire en y intégrant des critères liés à l'équité intergénérationnelle. Ces critères doivent permettre d'évaluer l'impact des politiques publiques et projets

d'investissement sur l'équité intergénérationnelle et l'ensemble des éléments qui la compose, soit d'assurer des finances publiques saines, l'accès à des services de qualité et le respect de l'environnement. Cet argument vient d'ailleurs rejoindre la recommandation visant à adopter le projet de loi 399 sur les investissements durables.

En terminant, que ce soit sur la question de la baisse d'impôt ou sur l'avenir du FDG, il est important que la population puisse avoir accès à l'ensemble de l'information disponible et à des analyses indépendantes pour pouvoir donner un appui éclairé aux différents projets proposés. Que ce soit la population en générale ou les groupes représentant la société civile, tous n'ont pas l'expertise ou les ressources pour faire des analyses quant à l'avenir des finances publiques. L'instauration d'une direction parlementaire du budget au Québec favoriserait également une plus grande transparence et accessibilité sur les questions entourant les finances publiques au Québec. Une meilleure compréhension du niveau d'endettement, de la soutenabilité financière de l'État peut influencer l'adhésion des individus à des propositions d'augmentation (de diminution) des dépenses et des impôts (Roth, Settele et Wohlfart, 2022).

**Recommandation 19 : Bonifier la grille d'analyse réglementaire pour y intégrer l'équité intergénérationnelle**

**Recommandation 20 : Mise en place d'un mécanisme de sortie pour l'argent pour favoriser l'équité intergénérationnelle.**

**Recommandation 21 : Créer une direction parlementaire du budget afin d'améliorer la transparence et l'accessibilité des finances publiques.**

## Conclusion

En conclusion, dans un contexte d'incertitude économique, de défis sociaux et climatiques majeurs, il est important d'agir avec précaution et d'adopter une vision de long terme dans la gestion des finances publiques. Les principes d'équité intergénérationnelle guident la réflexion de ce mémoire vis-à-vis des changements apportés dans le projet de loi 35.

Nous accueillons favorablement la nouvelle cible de dette qui se rapporte à la dette nette plutôt qu'à la dette brute. Nous sommes également optimistes quant au plan du ministre des Finances à atteindre la cible de dette et à respecter les prérogatives de la Loi sur le retour à l'équilibre budgétaire. Le maintien du Fonds des générations permet non seulement de réduire le coût de l'endettement pour les générations actuelles et futures, mais permet également une meilleure attractivité financière pour le Québec. Ce cadre législatif doit toutefois s'accompagner d'une meilleure transparence en matière de finances publiques quant aux types et cibles de placements des fonds. À cet égard, le Québec pourrait faire davantage en s'inspirant par exemple de la Colombie-Britannique et de l'Alberta qui fournissent des informations budgétaires et financières plus détaillées (CFFP 2021). Nous sommes également d'avis que l'abrogation des versements miniers dans le Fonds des générations est un pas en arrière dans la prise en compte de l'équité intergénérationnelle.

De plus, il est judicieux de maintenir les mécanismes qui permettent de faciliter la planification budgétaire pluriannuelle du gouvernement. À cet effet, nous nous questionnons sur l'abolition de la réserve de stabilisation qui, en temps de crise sanitaire, a permis au gouvernement de s'appuyer sur une plus grande marge de manœuvre financière. Par ailleurs, nous réitérons que tout fond ou réserve devrait indiquer précisément les conditions de leur utilisation et s'arrimer avec le reste des objectifs de la loi. Cela permettra une meilleure compréhension de l'utilisation des fonds publics et une plus grande transparence dans la gestion des finances publiques.

Cependant, nos principales préoccupations concernent les changements apportés au RRQ. À ce propos, nous exhortons le gouvernement à mener une réflexion approfondie sur les conséquences d'un gel des cotisations pour les régimes complémentaires et sur l'introduction d'un mécanisme d'ajustement automatique qui fera passer le régime des retraites à prestations déterminées à un régime à prestations cibles. Outre les conséquences sociales liées à ces deux mesures, celles-ci peuvent nuire à l'équité intergénérationnelle dans le RRQ puisqu'elles pourraient constituer une inégalité dans la répartition des risques entre les différentes générations en cas de déséquilibre financier ou de conditions macro-économiques défavorables.

Le principe de l'équité intergénérationnelle est central pour plusieurs des enjeux de la retraite. La grande difficulté a toujours été d'assurer un partage juste et équitable du

risque dans le régime afin qu'une génération ne se retrouve pas lésée par l'autre. Dans cette perspective, il faut agir avec parcimonie et nous devons avoir accès à l'ensemble des données sur les coûts, les bénéfices et les impacts indirects pour être en mesure de prendre la meilleure décision d'un point de vue générationnelle. D'où l'importance, de renforcer la littératie financière et d'améliorer l'accès à l'information sur le RRQ, de mettre sur pied un comité d'expert et d'établir des politiques cohérentes, alignées et complémentaires sur la retraite.

# Bibliographie

## Textes de loi

Loi sur le régime de pensions du Canada (LRC [1985], c. C -8)

Loi sur le régime des rentes du Québec (RLRQ, c. R9)

Loi sur l'équilibre budgétaire (RLRQ, c. E-12.00001)

Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (RLRQ, c. R-2.2.0.1).

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*, 1re session, 43<sup>e</sup> législature (déposé le 5 octobre 2023)

Projet de loi n° 399 — *Loi modifiant la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec afin d'obliger la Caisse de dépôt et placement du Québec à faire des investissements ayant des impacts sociaux et environnementaux durables et à en rendre compte*, 1re session, 43<sup>e</sup> législature (déposé le 27 avril 2023)

## Références générales

Alsweillem, K. A., Cummine, A., Rietveld, M., & Tweedie, K. (2015). *Sovereign Investor Models: Institutions and Policies for managing Sovereign Wealth*. John F. Kennedy School of Government. Center for Science and International Affairs and Center for International Development, Harvard Kennedy School.

Bureau du surintendant des institutions financières Canada (BSIF) (2023). *Exercice normalisé d'analyse de scénarios climatiques — version à l'étude pour consultation*

CDPQ (2023). *Créer de la valeur dans un contexte hors norme*, Rapport annuel 2022, 238 p.

Collectif — CFFP (2021). *Les règles budgétaires du Québec : Réflexions d'un panel d'experts*, Regard CFFP R2021/15, 18 p.

Commission des finances publiques (2023). *Consultations particulières et auditions publiques sur le document de consultation sur le Régime de rentes du Québec intitulé Un régime adapté aux défis du 21<sup>e</sup> siècle — Observations, recommandations et conclusion*, Février 2023.

EIOPA (2022). *2022 IORP Climate Stress Test*, Report, EIOPA-BoS-22/551, 74 p.

Force Jeunesse (2009). Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales dans le cadre de consultation générale sur le document *Vers un Régime de rentes du Québec renforcé et plus équitable*, Force Jeunesse, 21 août 2009.

- Force Jeunesse (2023). Mémoire présenté à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le document de consultation sur le Régime de rentes du Québec intitulé *Un régime adapté aux défis du 21e siècle*, Force Jeunesse, 8 février 2023.
- Godbout, L. (2023). *Pour la saine gestion des finances publiques québécoises*, Le Devoir, 18 octobre 2023.
- Godbout, L., St-Maurice, Y., St-Cerny, S. et Gosselin, J. (2023). *Peut-on conjuguer un objectif d'endettement et des baisses d'impôt?... et autres analyses et réflexions en matière de finances publiques et de fiscalité*, Mémoire présenté au ministère des Finances du Québec Consultation de la communauté des économistes universitaires dans le cadre du processus budgétaire 2023-2024, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP).
- Gouvernement du Québec (2023). *Un Québec engagé*, plan budgétaire 2023-2024, Québec, 472 p.
- Hall, J., Podger, A., & Woods, M. (2023). *More Than Fiscal: The Intergenerational Report, Sustainability and Public Policy in Australia*.
- Institute of Actuaries of Australia (2020). *Mind the Gap—The Australian Actuaries Intergenerational Equity Index*, Green Paper, Août 2020, 64p.
- Jacques, O., Joanis, M., & Turcotte, J. (2023). *Soutenabilité budgétaire du Québec et vieillissement de la population : implications pour la révision de la Loi sur la réduction de la dette* (2023 PR-01, , CIRANO.) <https://doi.org/10.54932/YQCA4755>
- Mashaw, Jerry L., (2014). "Accountability and Time", in Mark Bovens, Robert Goodin, and Thomas Schillemans (eds), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (2014 ; online edn, Oxford Academic, 4 Aug. 2014), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0031>
- Norges Bank Investment Management (2019). *About the Fund*.
- Observatoire de la retraite (2022). *Le dialogue social et la retraite au Québec : des constats et une proposition*, document d'information, 15 p.
- Retraite Québec (2022). *Un régime adapté aux défis du 21e siècle*, document de consultation, Consultation publique sur le Régime de rentes du Québec, 56 p.
- Retraite Québec (2023). *Revenus de travail admissibles et cotisations*, Régime de rentes du Québec.
- Richardson (2021). *The Intergenerational Report ignores booming wealth and capital gains*, Discussion Paper, The Australia Institut, 36p.
- Roth, C., Settele, S., & Wohlfart, J. (2022). *Beliefs about public debt and the demand for government spending*. *Journal of Econometrics*, 231 (1), 165–187.

Salomons, G. (2018). *Will future generations reap the Alberta Advantage?*, Policy Options, 27 avril 2018.

Serido, J. (2021). *Financial literacy among young adults*. In *The routledge handbook of financial literacy* (pp. 31–47). Routledge.

WelcomeSpaces.io (2023). *Portrait financier des adultes de moins de 45 ans au Québec*, Première édition, Été 2023.