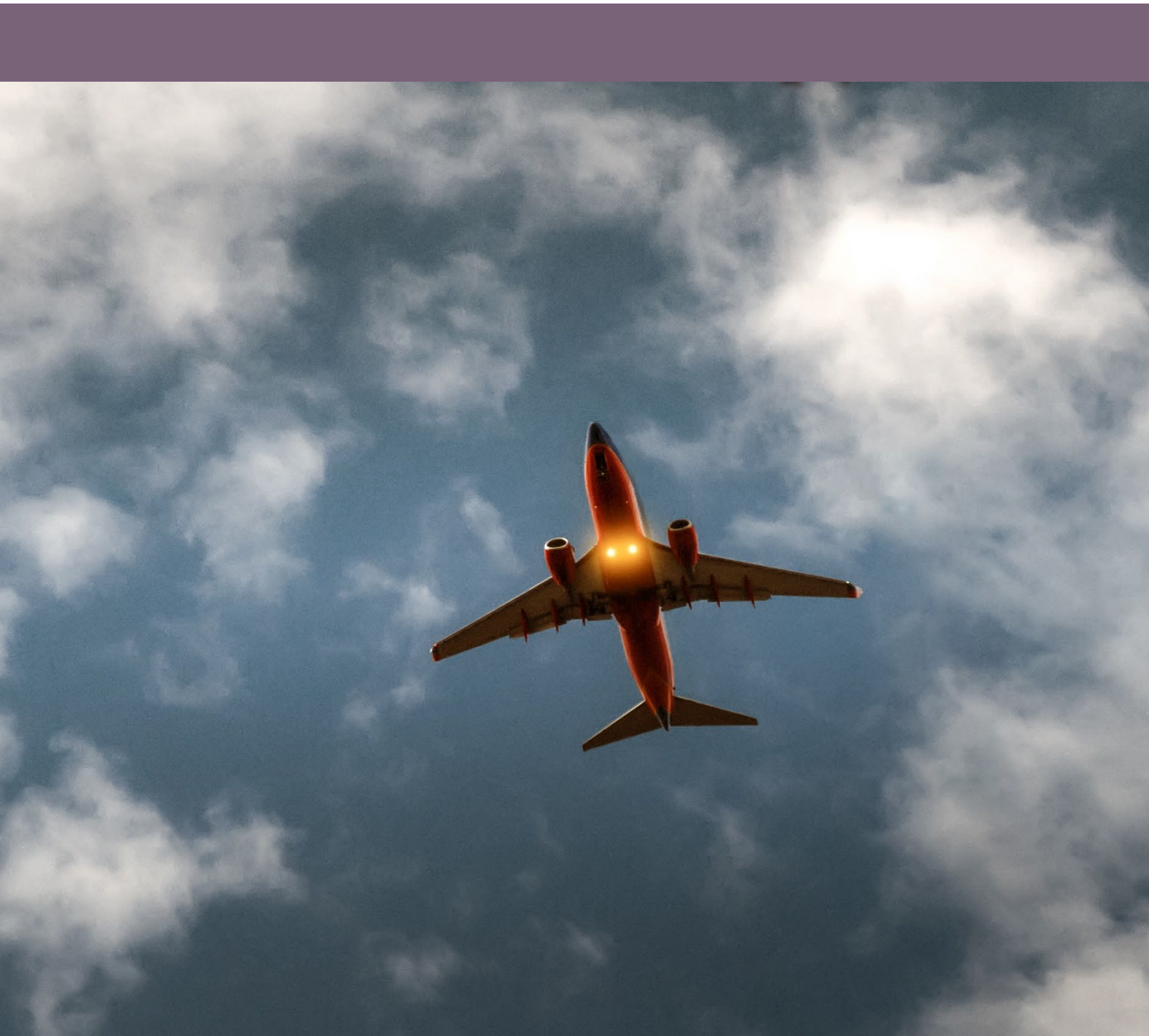


Mars 2022

Budget 2022-2023

La tempête est passée, mais attention à l'atterrissage



À propos de l'Institut du Québec

L'Institut du Québec est un organisme à but non lucratif qui axe ses recherches et ses études sur les enjeux socioéconomiques auxquels le Québec fait face. Il vise à fournir aux autorités publiques et au secteur privé les outils nécessaires pour prendre des décisions éclairées, et ainsi contribuer à bâtir une société plus dynamique, compétitive et prospère.

Le rapport a été préparé par Luc Belzile, Emna Braham, Daye Diallo, Alain Dubuc Mia Homsy et Simon Savard.

Institut du Québec

*3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine, bur. 3.450
Montréal (Québec) H3T 2A7*

*institutduquebec.ca
@InstitutduQC*

Pour citer ce rapport :

*Institut du Québec, Budget 2022-2023
La tempête est passée, mais attention à l'atterrissage*

Image de page couverture : @Quintin Gellar



Table des matières

Contexte.....	4
Des projections économiques prudentes... ..	5
Le chemin de l'équilibre budgétaire n'est pas gagné.....	6
Le chèque de 500\$: un moindre mal	9
Focus productivité : des leviers de long terme	11
Conclusion	15

Contexte

Un budget présenté à quelques mois des élections s'avère, par définition, un budget électoral. Les discours du budget dépassent, en effet, largement leur fonction première de présenter le cadre financier de l'État et constituent bien davantage une feuille de route de l'action gouvernementale. Le quatrième budget du ministre des Finances, Eric Girard, constitue ainsi un exposé des priorités de son gouvernement peu de temps avant qu'il ne se présente devant l'électorat.

La question consiste donc à savoir si, dans ce contexte précis, l'exercice budgétaire a cédé à la tentation de l'électoralisme. À ce chapitre, on pourrait répondre que le ministre et son gouvernement y ont, dans l'ensemble, assez bien résisté. Le budget 2022-2023 ne contient dans son ensemble qu'une seule mesure susceptible de séduire l'électorat, un versement de 500 \$ visant la quasi-totalité des contribuables, ceux dont le revenu net est inférieur à 100 000 \$. Cette généreuse mesure frappera l'imagination tant par l'importance de la dépense, 3,2 G\$, et sa portée (6,4 millions de Québécois) que pour son attrait pour les contribuables.

Cependant, à l'exception de cette mesure, l'essentiel des interventions annoncées dans ce budget, – qui représentent une enveloppe considérable de 22,3 G\$ (sur 6 ans) –, sont destinées à des actions à plus long terme. Pensons notamment aux enveloppes pour renforcer le système de santé, le réseau de l'éducation supérieure, et aux politiques économiques visant à améliorer la productivité. C'est donc un cadre d'action qui s'écarte des politiques de saupoudrage et de multiplication de cadeaux qui caractérisent généralement les budgets qui précèdent les élections.

Il faut toutefois préciser que le coût de ces nouvelles initiatives est particulièrement élevé, surtout dans un contexte où les soldes budgétaires sont toujours déficitaires sur l'ensemble du cadre financier. Cela pourrait être considéré comme une concession à l'environnement électoral. Mais comme les dépenses sont concentrées dans les missions essentielles de l'État, notamment pour financer une refonte du système de santé, nous croyons que cela est adéquat.

La toile de fond de cet exercice budgétaire s'inscrit d'ailleurs dans la foulée des budgets précédents, caractérisés par la sobriété, et où l'équilibre budgétaire repose sur des prévisions économiques prudentes et sur la constitution de réserves qui permet de composer avec les imprévus. Il s'agit sans doute de la meilleure approche à adopter dans le contexte d'incertitude économique actuelle.

Des projections économiques prudentes... si tout va bien

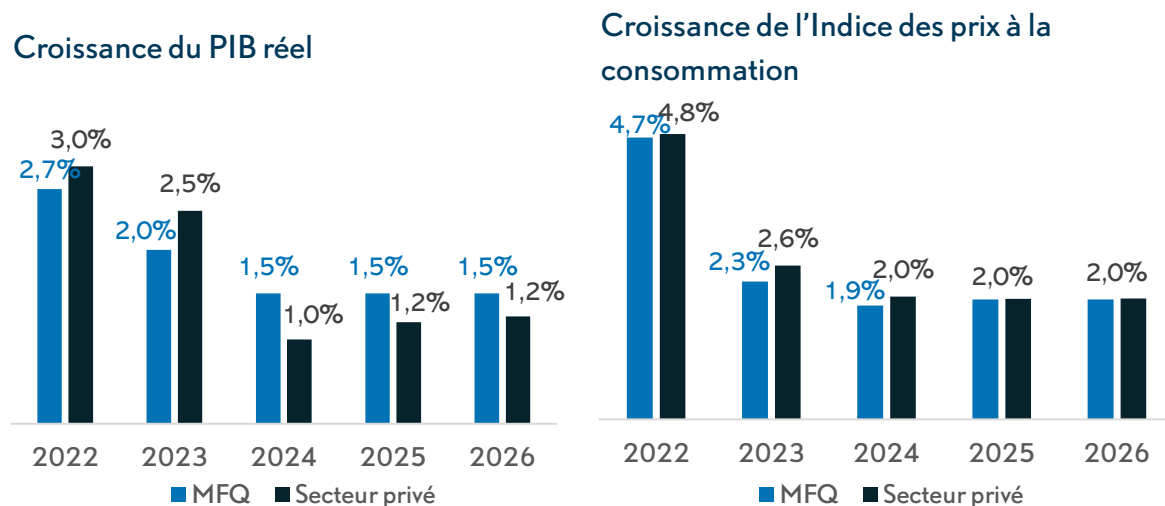
Les prévisions économiques qui ont servi à planifier les deux premières années du budget, soit 2022 et 2023¹, sont plus conservatrices que celles utilisées par les institutions privées en moyenne. Ainsi, les prévisions de croissance du PIB réel du ministère des Finances (MFQ) s'élèvent respectivement à 2,7 % et à 2,0 % en 2022 et 2023 alors qu'elles se situent à 3,0 % et à 2,5 % dans le secteur privé. Par contre, les perspectives de moyen terme du gouvernement tablent sur une croissance du PIB réel de l'ordre de 1,5 % par année contre 1,0 % en 2024 et 1,2 % en 2025 et 2026 pour le secteur privé.

Les prévisions relatives à l'inflation, soit 4,7 % pour 2022, sont quant à elles légèrement inférieures à celles anticipées par le secteur privé, tout comme celles des trois années suivantes.

Graphique 1

Des prévisions de croissance optimistes, des prévisions d'inflation presque en ligne avec le secteur privé

(en % de 2022 à 2026)



Sources : Ministère des Finances du Québec; Institut du Québec.

¹ Pour effectuer cette analyse, l'IDQ a compilé les prévisions réalisées par les institutions privées sur les principaux indicateurs économiques. Les prévisions présentées dans ce rapport sont le fruit de moyennes calculées à partir de celles publiées entre le début février et le 21 mars 2022. Les moyennes de l'Indice de prix à la consommation (IPC) regroupent les prévisions de six institutions, alors que ce nombre passe à sept pour le PIB réel.

Néanmoins, ces prévisions comptent leur part d'incertitude, notamment en raison de l'inflation qui fluctue et qui demeure élevée et de la guerre qui a cours en Ukraine. C'est pourquoi le gouvernement a inclus dans son budget des provisions pour risques économiques et autres mesures de soutien et de relance de l'ordre de 8,5 G\$ sur cinq ans.

Le chemin de l'équilibre budgétaire n'est pas gagné

Le budget prévoit une croissance des revenus totaux de 3,2 % en moyenne entre 2023-24 et 2026-27. La croissance des dépenses serait quant à elle plus faible, à 2,8 % par année.

Graphique 2

Le MFQ prévoit une croissance des revenus supérieure à celle des dépenses

Prévisions des revenus et dépenses du gouvernement du Québec

(en G\$ et taux de croissance annuel moyen (TCAM) de 2023-24 à 2026-27)

	2023-2024	2026-2027	TCAM
Revenus autonomes	112 774	125 151	3,5 %
Transferts fédéraux	29 748	31 434	1,9 %
Revenus totaux	142 522	156 585	3,2 %
Dépenses de portefeuilles	131 800	144 053	3,0 %
Service de la dette	8 725	8 828	0,4 %
Dépenses totales	140 525	152 881	2,8 %

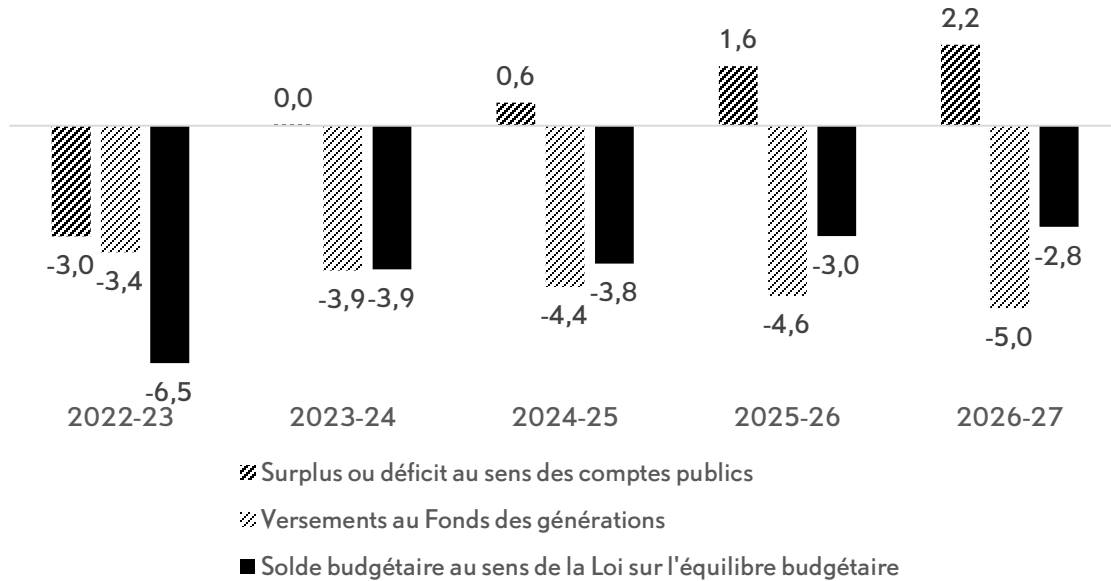
Sources : Ministère des Finances du Québec.

Ainsi, le solde budgétaire au sens des comptes publics devient positif, et ce dès l'année fiscale 2023-2024 selon le Ministère des Finances du Québec. Par contre, tel que le prévoit la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, des sommes sont versées annuellement au Fonds des générations ce qui place le solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en zone déficitaire jusqu'en 2027-2028 (voir le graphique 3).

Graphique 3

Le MFQ prévoit un déficit structurel de l'ordre de 2,8G\$ en 2026-27

Prévisions du surplus ou déficit au sens des comptes publics, des versements au Fonds des générations et du solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire (en G\$)



Source : Ministère des Finances du Québec.

Le budget ne comporte aucune précision quant à la façon dont sera comblé le déficit structurel de l'ordre de 2,8 G\$ en 2026-2027 pour respecter la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, qui prévoit un retour à l'équilibre après versements au Fonds des générations en 2027-2028.

Le ministère des Finances du Québec a signalé dans le Budget 2022-2023 qu'il souhaite proposer des changements aux deux lois qui encadrent les objectifs de réduction de la dette publique et du retour à l'équilibre budgétaire. Ce nouvel objectif, basé sur un horizon de 10 à 15 ans et vraisemblablement fondé sur la dette nette en pourcentage du PIB, sera établi en tenant compte des défis du Québec en matière de vieillissement de la population, de réduction des gaz à effet de serre et des besoins de financement des infrastructures publiques. Cette section du budget vient en quelque sorte confirmer que le gouvernement est déterminé à maintenir un ancrage fiscal qui permettra de garder un niveau d'endettement sous contrôle.

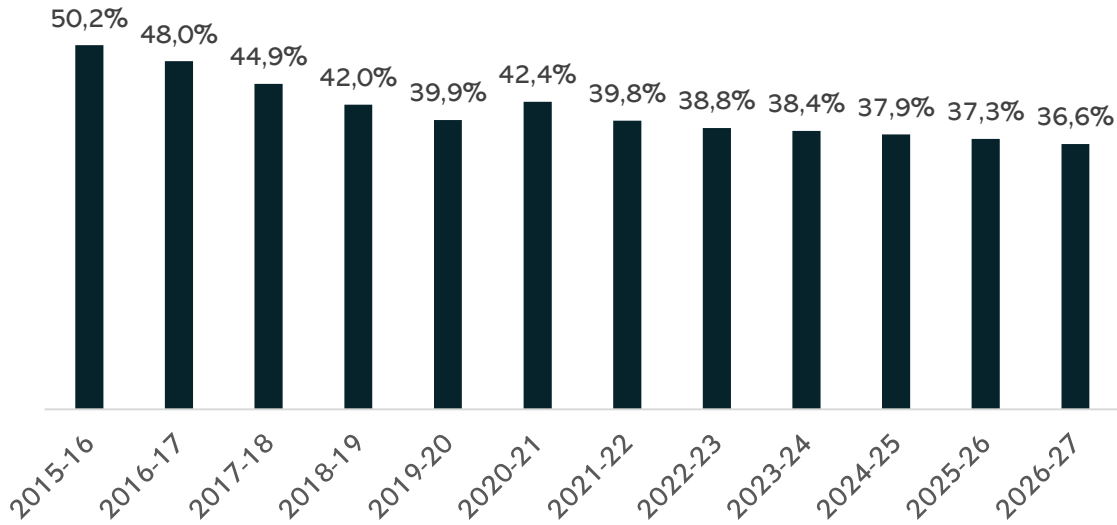
Cela dit, les prévisions du MFQ en matière d'endettement montrent que, malgré les déficits budgétaires persistants, le poids de la dette continue de diminuer d'ici 2026-2027. Le ratio de dette nette en pourcentage du PIB passera de 39,8% en 2021-2022 à 36,6% en

2026-2027. Rappelons toutefois que le poids de la dette nette s'établit à 33,0 % pour la moyenne des provinces canadiennes.

Graphique 4

Le MFQ prévoit un abaissement du poids de l'endettement malgré des déficits persistants

Prévisions du ratio de dette nette en pourcentage du PIB



Source : Ministère des Finances du Québec.

Le chèque de 500\$: un moindre mal

La mesure phare du budget 2022-2023 est sans conteste le crédit d'impôt remboursable de 500 \$ pour aider à affronter la hausse du coût de la vie. Le montant sera versé à toutes les personnes ayant des revenus moindres à 100 000 \$. Cette mesure devrait toucher 6,4 millions de personnes, soit presque la totalité des adultes québécois.

Une telle mesure était attendue et espérée par un grand nombre de ménages inquiets de la hausse des coûts de l'alimentation, de l'essence, du logement, etc. Le gouvernement pouvait difficilement faire abstraction de ces attentes.

Dans une perspective de soutenabilité des finances publiques, le fait d'agir sur les revenus des ménages, plutôt qu'intervenir sur le coût de leurs dépenses s'avère une bonne chose. En effet, des gels de tarifs ou des réductions de taxes et d'impôts auraient occasionné des coûts récurrents, non seulement difficiles à éliminer par la suite, mais qui auraient aussi plombé les dépenses du gouvernement.

Quelques bémols doivent toutefois être apportés. Tout d'abord, soulignons que le régime fiscal québécois prévoit déjà l'intégration de l'inflation par le mécanisme de l'indexation des programmes (voir Encadré 1). De plus, dans une perspective d'équité, cette nouvelle mesure aurait pu être davantage ciblée afin d'appuyer plus spécifiquement les ménages à faibles revenus, comme cela a été fait en janvier 2022 où seuls les contribuables admissibles au crédit d'impôt pour solidarité ont obtenu l'aide (impact de 740 M\$).

Notons, par ailleurs, que si les prix sont à la hausse, il en va de même pour les salaires qui ont augmenté rapidement au cours des derniers mois. Ainsi, le salaire horaire moyen s'est accru de 5,9 % en février 2022 au Québec (contre 5,4 % pour l'Indice du prix à la consommation - IPC). Aussi, les mesures de soutien au revenu déployées au cours de la pandémie ont permis aux ménages québécois de maintenir leur épargne à un niveau supérieur à ce qui a été observé historiquement. Les dernières données disponibles à ce chapitre, soit au troisième trimestre de 2021, indiquaient un taux d'épargne de 16,1 % au Québec, alors que la moyenne observée entre 2017 et 2019 se situait plutôt à 5,9 %.

En d'autres mots, il semble y avoir encore des liquidités excédentaires dans l'économie et certains travailleurs sont bien outillés pour faire face à la hausse de l'inflation. À terme, injecter de l'argent dans une économie où le niveau de liquidité demeure élevé pourrait donc exercer des pressions inflationnistes plutôt que de les contrôler comme souhaité.

Encadré 1 : Indexation des paramètres du régime d'imposition des particuliers

Le Québec peut déjà compter sur un mécanisme d'ajustement des prestations fiscales à l'inflation. Par exemple, le crédit d'impôt pour solidarité, les primes au travail ainsi que les seuils des tranches d'imposition sont indexés pour refléter l'augmentation annuelle du prix des biens et services².

Le taux d'indexation correspond à la variation moyenne de l'Indice des prix à la consommation du Québec (IPC Québec), sans l'alcool, le tabac et le cannabis récréatif, au cours de la période de 12 mois se terminant le 30 septembre de l'année précédente. Il s'agit de la même méthode utilisée pour indexer les tarifs d'hydro-électricité³.

Lorsque le taux d'inflation était stable, le calcul de l'indexation demeurait similaire au taux d'inflation subi par les ménages. En ce début de l'année 2022, avec un taux d'inflation à la hausse, un décalage se profile entre l'indexation prévue (2,64 % pour l'année 2022) et la croissance des prix ressentie (5,4 % en février 2022).

Le 500 \$ versé aux contribuables a donc été calculé afin de compenser l'écart qui se creuse entre ces deux taux pour un niveau de consommation établi à 25 000\$ (soit un peu plus que la Mesure du panier de consommation).

² Ministère des finances, [Paramètres du régime d'imposition des particuliers](#)

³ Hydro-Québec, [Indexation des tarifs](#).

Focus productivité : des leviers de long terme

Santé : les moyens de nos ambitions

Le présent budget annonce une augmentation importante des dépenses en santé, alors que 8,9 milliards \$ additionnels sont prévus sur la période allant de 2022-2023 à 2026-2027. Cette somme représente 40 % des dépenses additionnelles annoncées dans le discours du ministre Girard. Cette injection de fonds entraîne une croissance annuelle des dépenses en santé de 6,3 %, passant de 51 G\$ en 2021-2022 – une année de pandémie! – à 54,2 G\$ en 2022-2023. La progression s'élèvera à 4,5 % au cours des deux années suivantes.

Ces sommes seront allouées à deux grands objectifs, définis comme « rétablir le système de santé et de services sociaux », auquel on consacrera 5,2 G\$, ainsi que « rehausser les soins et les services à la population », pour lequel 3,7 G\$ seront consentis.

Ces dépenses majeures visent à améliorer un système de santé dont les carences et les dysfonctionnements ont été manifestes au cours de la pandémie. Reste maintenant à savoir si cette injection de fonds sans précédent permettra au gouvernement d'atteindre cet objectif ambitieux.

Évidemment, la nature et la structure d'un budget ne permettent pas de répondre à cette interrogation. Elles précisent les sommes affectées à certains postes sans en divulguer pour autant les détails sur les interventions qui seront ultérieurement dévoilées par le ministre de la Santé et des Services sociaux.

Soulignons également que l'annonce de sommes destinées à des politiques n'est pas garante de résultats. Cependant, les affectations détaillées dans le budget s'attaquent à des problèmes bien identifiés dans le fonctionnement du système de santé, à savoir un climat de travail et des problèmes de gestion qui affectent l'attraction et la rétention du personnel, ainsi que des retards dans l'utilisation des nouvelles technologies.

Quant aux dépenses prévues pour l'amélioration des soins, elles portent pour l'essentiel sur les services prodigués aux personnes âgées. Elles visent à renforcer les soins à domicile et le déploiement de la mesure-phare du gouvernement, c'est-à-dire les maisons des aînés.

Le contexte financier de cet exercice budgétaire permet tout de même un certain optimisme quant à la capacité des mesures budgétaires consacrées à la santé d'atteindre leurs objectifs. Plusieurs tentatives de réforme de la santé annoncées par des gouvernements antérieurs ont été compromises par des contraintes budgétaires qui les privaient des moyens de leurs ambitions. Le budget 2022-2023, malgré la persistance d'un déficit, semble être à l'abri d'une crise des finances publiques qui le contraindrait à

faire marche arrière. Toutefois, la plus grande des prudenances nous semblent indiquée à cet égard.

Accroître la productivité et l'innovation

Le budget consent un soutien important à la hausse de la productivité avec l'injection de 2,1 milliards de dollars sur cinq ans. À l'origine de cet engagement se trouve la volonté du gouvernement d'accroître le niveau de vie du Québec afin de le rendre comparable à celui de l'Ontario. Cette volonté était déjà clairement exprimée dans la mise à jour économique de l'automne passé et l'engagement se traduit désormais par deux mesures principales. D'une part, la recherche et l'innovation obtiennent l'équivalent de 1,5 milliard de dollars et, d'autre part, le virage numérique se mérite quelque 450 millions de dollars. Les 2,1 milliards de dollars excédentaires se distribuent entre l'appui à l'entrepreneuriat, aux exportations et aux investissements dans les nouvelles technologies.

Les investissements en innovation et en recherche seront surtout destinés à la mise en opération de stratégies gouvernementales, dont la *Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation 2022-2027* et la *Stratégie québécoise des sciences de la vie*, en plus de mesures vouées aux minéraux critiques et stratégiques. Cette approche est appropriée puisque les investissements en innovation et en recherche sont reconnus pour favoriser la productivité. Par ailleurs, les efforts consentis au virage numérique sont aussi notables, la pandémie ayant mis en évidence l'importance d'adopter cette transformation. En ce sens, l'effort touche autant les citoyens (couverture mobile en régions), les entreprises (Offensive de transformation numérique), que l'appareil gouvernemental (nouveau ministère de la Cybersécurité et du Numérique).

L'éducation pour contrer les pénuries de main-d'oeuvre

L'année 2021 aura été marquée par les pénuries de main-d'œuvre dans divers secteurs et régions du Québec. Le budget 2021-2022, puis la mise à jour économique et l'Opération main-d'œuvre annoncées en janvier 2022, ont établi les priorités quant aux mesures pour relever ces défis.

Le budget 2022-2023 met l'accent sur l'éducation afin d'assurer la disponibilité de la main-d'œuvre nécessaire à la croissance du Québec. Les principales mesures visent la persévérance scolaire et l'accessibilité aux études postsecondaires. Ces mesures vont dans la bonne direction et devraient contribuer à combler le retard de productivité du Québec, mais elles demeurent insuffisantes face à l'ampleur des enjeux de main-d'œuvre.

Davantage de mesures en lien avec la formation, notamment la formation en entreprise, auraient été nécessaires pour aider ces dernières à affronter les pénuries de travailleurs qui se poursuivent.

Environnement : les revenus supplémentaires de la bourse du carbone dévolus au *Plan pour une économie verte*

Les mesures touchant l'environnement concernent essentiellement la mise en œuvre du *Plan pour une économie verte* (PEV). Le plan de mise en œuvre actuel prévoyait une somme de 6,7 milliards de dollars pour la période allant de 2021 à 2026. Dans le budget 2022-2023, le gouvernement annonce qu'un nouveau plan de mise en œuvre 2022-2027 sera annoncé prochainement et son enveloppe budgétaire sera majorée de près de 1 milliard de dollars, soit à 7,6 milliards \$.

Cette mesure sera principalement financée par les revenus supplémentaires anticipés au système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE). Cette anticipation est sans surprise puisque les enchères du SPEDE ont vu le prix des droits d'émission augmenter de 65 % en un an, passant de 22,58 \$ à 37,14 \$ par tonne de CO₂ entre février 2021 et février 2022⁴. Bien que les mesures financées seront mieux connues lors de la divulgation du nouveau plan de mise en œuvre, le budget révèle déjà un choix quant à l'orientation des appuis. Ces derniers se dirigeront davantage vers les infrastructures (ex. : bornes de recharge) que vers le soutien à l'achat de véhicules électriques. À cet effet, les rabais consentis à l'achat diminueront substantiellement, soit de l'ordre de 12,5 %.

Par ailleurs, trois autres mesures attirent l'attention en matière d'environnement et de développement durable. Le budget 2022-2023 prévoit, en effet, l'appui aux plans climatiques des villes de Montréal et de Québec (167 M\$), à la prochaine *Stratégie sur l'hydrogène vert et les bioénergies* (100 M\$/4 ans) et à un ensemble de pratiques durables, dont 52,8 M\$ consacrés à la gestion des eaux usées.

Immigration : un effort accru pour la francisation et la régionalisation

Avec le budget 2022-2023, le gouvernement du Québec a priorisé la francisation des immigrants pour accroître leur rétention en emploi. Le budget prévoit aussi allouer des ressources à l'attraction des immigrants (temporaires) en région et à la réduction des délais de traitement des demandes d'immigration.

Ainsi, pour favoriser l'intégration en emploi des personnes immigrantes et préserver le français comme langue commune au Québec, le gouvernement prévoit, dans le cadre du budget 2022-2023, une somme totalisant 290,2 millions de dollars sur cinq ans pour :

- Accroître l'appui offert pour l'apprentissage du français (198,3 M\$) : un meilleur accès aux cours de français en milieu de travail pour les immigrants, une

⁴ Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Revenus des ventes aux enchères versés au Fonds d'électrification et de changements climatiques

- augmentation des cours à distance pour les clientèles en région éloignée, une offre accrue de cours de français aux immigrants sélectionnés à l'étranger.
- Favoriser l'attraction des personnes immigrantes en région (80 M\$) : initiative destinée à réduire les frais de scolarité des étudiants étrangers collégiaux et universitaires inscrits à des programmes offerts en français, en région, et visant des domaines d'activité ciblés par l'Opération main-d'œuvre.
 - Accélérer le traitement des demandes d'immigration (11,9 M\$) : le MIFI accroîtra ses effectifs pour réduire les délais actuels de traitement des demandes.

Bien que louables, car elles contribueront à améliorer la situation des immigrants, ces initiatives demeurent insuffisantes vu l'ampleur des enjeux de main-d'œuvre en régions et partout au Québec. Des efforts additionnels en matière d'attraction et de rétention des immigrants devront être faits au cours des prochains mois et des prochaines années.

Conclusion

La tempête de la pandémie semble s'affaiblir, ce qui laisse présager un retour progressif à la normale. Mais pour atterrir en douceur, il faudra encore traverser quelques zones de turbulence. À court terme, l'inflation élevée et la guerre en Ukraine représentent des risques importants qui pourraient faire mentir les prévisions de croissance actuelles. La forte reprise en 2021 et la poussée inflationniste ont permis une augmentation importante et imprévue des revenus du gouvernement qui lui ont donné, temporairement, une marge de manœuvre additionnelle. Mis à part la mesure phare de lutte à l'inflation, le budget propose d'utiliser cette marge pour stimuler la productivité du Québec, améliorer le système de santé et investir en éducation. Ce sont des choix judicieux qui vont dans la bonne direction. Il faudra toutefois maintenir le cap vers l'équilibre budgétaire pour se donner les moyens d'affronter les défis à venir, notamment les effets du vieillissement de la population et la transition verte.