

NOTE D'ANALYSE

**Le point sur la situation économique et
financière du Québec**

**Un moment charnière pour les
finances publiques du Québec**

Luc Belzile

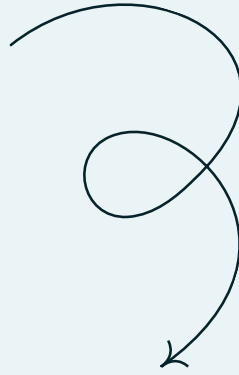
Emna Braham

Louis Lévesque

**Novembre
2023**



à propos



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.

Pour citer ce rapport : IDQ, 2023, Le point sur la situation économique et financière du Québec, Un moment charnière pour les finances publiques du Québec

Image de page couverture : @pixabay

Dépôt légal, quatrième trimestre 2023

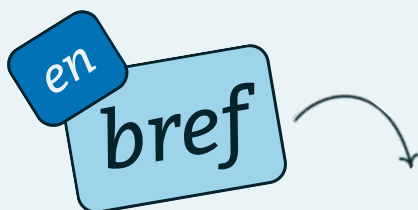
ISBN : 978-2-925426-01-1

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023

Bibliothèque et Archives Canada, 2023

table des matières

<u>En bref</u>	<u>04</u>
1.0 <u>Introduction</u>	<u>06</u>
2.0 <u>Le défi de ralentir la croissance des dépenses</u>	<u>08</u>
3.0 <u>De grandes attentes pour réinvestir dans les services et les infrastructures</u>	<u>11</u>
4.0 <u>Un changement de paradigme à considérer</u>	<u>14</u>
5.0 <u>Comment mieux prendre en compte les transformations en cours ?</u>	<u>18</u>
<u>Conclusion</u>	<u>20</u>



Revenir à la normale pour assurer la soutenabilité des finances publiques

Dans la mise à jour qu'il dépose chaque automne, le ministère des Finances du Québec fait le point sur la situation financière et économique, et met la table pour le budget qui sera déposé au printemps. C'est à cette réflexion sur les politiques budgétaires que l'Institut du Québec entend participer.

Cette note met en relief des éléments qui nuancent l'optimisme sur la viabilité des finances publiques québécoises et le sentiment de sécurité engendré par la façon dont les politiques budgétaires ont résisté au choc de la pandémie.

Le dernier budget, déposé en mars 2023, visait un retour à la normale après le choc de la pandémie en prévoyant un retour à des budgets écrits à l'encre noire en 2027-2028 et une poursuite des efforts de réduction de la dette, pour qu'elle passe à 30 % du PIB en 2037-2038. Pour être couronnées de succès, ces trajectoires devront affronter deux défis.

Premier défi : ralentir la croissance des dépenses

Dans un premier temps, pour assurer cette viabilité à moyen et à long terme, le ministère des Finances devra ralentir considérablement le rythme de croissance des dépenses. Cette « normalisation » est appropriée après la période pandémique, mais il n'en reste pas moins que le taux de croissance annuel moyen de 2,2 %, prévu pour 2023-2027 dans le dernier budget, est comparable à celui des deux périodes de rigueur budgétaire les plus sévères des dernières décennies, soit 1,8 % entre 1993 et 1998 et 2,6 % entre 2011 et 2016.

Ce retour à une croissance plus modeste des dépenses risque d'être ardu, alors que l'inflation, qui reste plus élevée que ce qui a été prévu dans le dernier budget, continuera à exercer des pressions sur les coûts. Cette normalisation des dépenses soulève deux enjeux importants : d'une part, sera-t-il possible d'atteindre ces cibles de dépenses très exigeantes, et d'autre part, pourra-t-on y parvenir sans répercussions sur les missions de l'État et les services aux citoyens?

Ce contrôle des dépenses impose un degré de rigueur dont la sévérité n'a pas été pleinement pris en compte dans le débat public et à laquelle la population n'a pas été préparée. Alors que les attentes des citoyens pour le maintien ou l'amélioration des services et la remise en état des infrastructures sont grandissantes, y a-t-il encore un consensus en faveur de la rigueur budgétaire ?

Deuxième défi : des transformations de l'économie

Dans un second temps, des transformations structurelles – le choc démographique, le réchauffement climatique et l'évolution des équilibres géopolitiques – risquent d'imposer des pressions supplémentaires sur les coûts et les dépenses publiques. Ces nouvelles pressions, qui ne sont pas pleinement intégrées dans les processus de planification budgétaire, constituent à plusieurs égards un tournant important dans la gestion des finances publiques qui impose des approches différentes de celles qui ont présidé aux politiques budgétaires des trois dernières décennies.

Avec une population en âge de travailler qui n'augmente à peu près plus, les pressions sur les salaires et les coûts de main-d'œuvre pourraient se maintenir dans les prochaines décennies. La redéfinition des politiques industrielles, notamment avec le rapatriement de certaines activités économiques stratégiques en Amérique du Nord, pourrait générer une augmentation généralisée du coût des biens et, conséquemment, du maintien de l'inflation à un niveau plus élevé. La chasse aux investissements privés, quant à elle, ajoute une pression supplémentaire sur les finances publiques du Québec, qui est en concurrence avec d'autres États pour attirer ces investissements. Enfin, la fréquence et l'intensité accrues des événements climatiques extrêmes indiquent qu'il ne faudra pas prévoir des fonds uniquement pour lutter contre les changements climatiques, mais également pour s'y adapter.

Mieux se préparer à la nouvelle normalité

Québec a tout avantage à intégrer à sa planification budgétaire l'éventualité que les pressions que l'on observe actuellement soient appelées à perdurer. Dans le prochain budget, il sera donc utile de commencer à élargir la perspective et l'horizon des analyses sur les scénarios et les risques. Voici quelques pistes de réflexion pour mieux évaluer les nouveaux risques et s'y préparer :

- 1. Moderniser les façons de faire :** la normalisation de la croissance des dépenses sera ardue si on ne mise que sur la rationalisation des activités de l'État. D'importants virages pour changer les façons de faire seront nécessaires pour éviter une réduction des services, mais une telle transformation risque de provoquer des débats publics difficiles.
- 2. Établir des priorités :** les contraintes de ressources – humaines, matérielles et financières – vont exiger d'établir des priorités entre les nouveaux projets et initiatives et d'étaler leur mise en place dans le temps. Cela permettra également de ne pas accentuer la pression sur les coûts.
- 3. Évaluer les risques à plus long terme :** afin de mieux appréhender l'incidence cumulative des changements à venir dans les prochaines décennies, un horizon de planification à plus long terme que les cinq ans habituels pourrait être étudié.
- 4. De meilleures données pour faire des choix éclairés :** pour mieux comprendre ce contexte changeant, il est essentiel que le gouvernement produise et donne accès à plus de données détaillées. Les chercheurs, les analystes, les décideurs et la société civile ont besoin de cette nouvelle information pour mieux éclairer les choix publics.

Introduction

Dans la mise à jour qu'il dépose chaque automne, le ministère des Finances du Québec fait le point sur la situation financière et économique, et met la table pour le budget qui sera déposé au printemps. C'est à cette réflexion sur les politiques budgétaires que l'Institut du Québec entend participer.

Cette note met en relief des éléments qui pourraient mener à nuancer l'optimisme sur la viabilité des finances publiques québécoises et le sentiment de sécurité engendré par la façon dont les politiques budgétaires ont résisté au choc de la pandémie.

Des finances publiques soutenables ...

Il est vrai que les répercussions de la pandémie sur les finances du Québec ont été relativement limitées, ce qui s'explique par l'ampleur sans précédent des mesures fédérales de soutien et la forte reprise économique depuis. À cela s'ajoute la bonne santé financière dans laquelle se trouvait l'État québécois à l'aube de la pandémie.

Ainsi, malgré les importantes dépenses et les déficits engendrés par la pandémie, le budget 2023-2024 montre que la dette nette du Québec en pourcentage de son PIB est revenue sur une trajectoire descendante depuis 2022, et on prévoit que cette décroissance va se poursuivre dans les prochaines années. Le ministère des Finances du Québec prévoyait dans son dernier budget d'atteindre sa nouvelle cible de dette nette de 30 % d'ici 2037-2038.

Des simulations de l'évolution des revenus et des dépenses de l'État québécois publiées récemment indiquent que les finances publiques du Québec seraient également viables à long terme. Le directeur parlementaire du budget à Ottawa ainsi que la Chaire en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke concluent à une amélioration de la viabilité financière dans leurs dernières évaluations. L'Institut du Québec a également noté, dans sa dernière analyse sur ces questions, que le Québec pourrait atteindre relativement facilement ses cibles d'endettement.



... Mais des changements économiques devront être pris en compte

Cependant, à plus court terme, les projections financières du dernier budget, en plus d'être affectées par une conjoncture économique marquée par une inflation plus forte que prévu et une croissance plus faible que prévu, reposent sur un contrôle des dépenses très exigeant dont la sévérité n'a pas été pleinement prise en compte dans le débat public et à laquelle la population n'a pas été préparée.

À plus long terme, des pressions considérables pèseront sur l'évolution future des finances publiques. Les projections budgétaires utilisées, si elles fournissent une indication du contexte dans lequel les gouvernements futurs devront prendre des décisions, ne doivent pas être prises pour des prédictions infaillibles. Outre le fait qu'elles sont affectées par les aléas économiques, d'importants changements structurels – démographiques, climatiques et géopolitiques – ne sont pas pleinement pris en compte dans les hypothèses qui les sous-tendent.

Le défi de ralentir la croissance des dépenses

Le dernier budget, déposé en mars 2023, visait un retour à la normale après le choc de la pandémie. On y stipulait que l'application de la Loi sur l'équilibre budgétaire serait rétablie et qu'un retour à l'équilibre était planifié pour 2027-2028. Après avoir atteint les cibles d'endettement qu'il s'était fixé en 1996, le Québec s'engageait également à continuer de réduire le fardeau de sa dette, pour qu'elle passe à 30 % du PIB en 2037-2038.

L'atteinte de ces objectifs budgétaires repose sur la volonté d'imprimer un ralentissement important de la croissance des dépenses. Et c'est normal, puisque le rythme de croissance des dépenses observé entre 2017 et 2022, dans le contexte de la pandémie, n'est pas soutenable. Cependant, ce retour à une croissance plus modeste des dépenses que nous décrivons comme une normalisation des dépenses soulève deux enjeux importants : d'une part, sera-t-il possible d'atteindre ces cibles de dépenses très exigeantes, et d'autre part, pourra-t-on y parvenir sans répercussions sur les missions de l'État et les services aux citoyens?

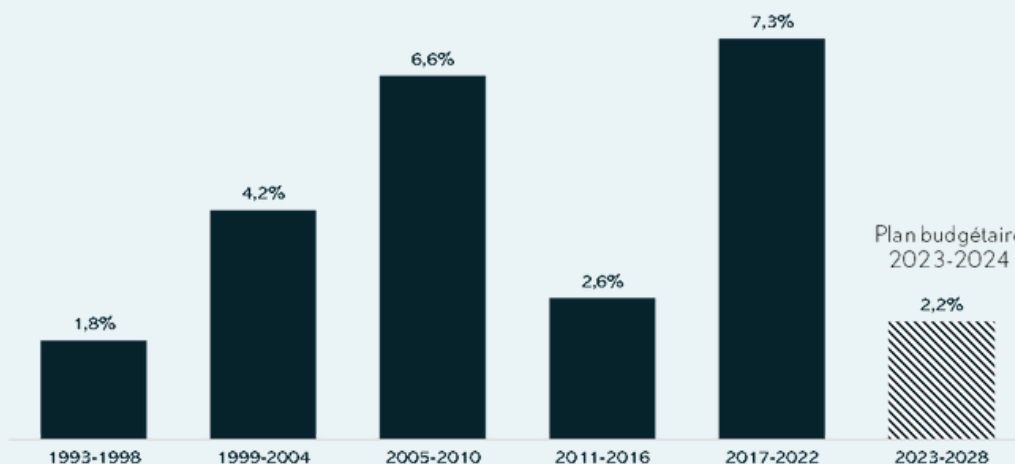
Des cibles exigeantes ...

Le dernier budget du Québec prévoit que les dépenses de portefeuille (éducation, santé, etc.) augmenteraient de 2,2 % par année en moyenne entre 2023-2024 et 2027-2028.

Si une normalisation de la croissance des dépenses peut s'avérer de mise après la période pandémique, le taux de croissance annuel moyen de 2,2 % peut être qualifié de très ambitieux. Il est comparable à celui des deux périodes de rigueur budgétaire les plus sévères depuis l'entrée en vigueur des lois budgétaires dans les années 1990, soit 1,8 % durant la période de 1993 à 1998 et 2,6 % entre 2011 et 2016.

Graphique 1 : Évolution des dépenses de portefeuilles nominales au Québec

Taux de croissance annuels composés (TCAC), périodes quinquennales de 1993-1998 à 2023-2028



Source : Ministère des Finances du Canada, *Tableaux de référence financiers 2022*
Ministère des Finances du Québec, *Budget 2023-2024 - Plan budgétaire (tableau A.10)*

... surtout dans le contexte économique actuel

Cette normalisation des dépenses pourra être affectée par une révision, lors de la prochaine mise à jour, des taux d'inflation et de croissance prévus. En mars dernier, le ministère des Finances du Québec prévoyait une inflation de 3,5 % en 2023 et de 2,2 % en 2024. Mais en septembre 2023, les institutions financières anticipaient des taux d'inflation qui se situeraient en moyenne à 4,2 % en 2023 et à 2,5 % en 2024. Les prévisions de croissance du PIB réel sont, quant à elles, passées de 1,0 % à 0,4 % pour l'année 2024 entre mars et septembre 2023.

La situation économique pourrait ainsi imposer des contraintes supplémentaires sur le cadre financier qui sera mis à jour en novembre. Il faut se rappeler à cet égard que l'inclusion d'une compensation pour l'inflation est au cœur des négociations actuelles entre le gouvernement et les syndicats et que la facture de rémunération du gouvernement est la composante la plus importante de dépenses publiques.

Des répercussions possibles sur les missions de l'État

Le niveau prévu de croissance des dépenses, en conjonction avec les pressions inflationnistes actuelles, peut ainsi être qualifié de très ambitieux, car les efforts pour assurer le respect de la trajectoire budgétaire prévue nécessiteront un contrôle des dépenses plus exigeant que ce qui a prévalu au cours des dernières années. Cet effort de contrôle budgétaire peut comporter un risque pour le maintien de certaines activités de l'État. En outre, les périodes de rigueur budgétaire des années 1990 et 2010 avaient entraîné de vifs débats publics et il y a tout lieu de penser qu'il en serait de même dans le contexte actuel, d'autant plus qu'aucun signal n'a été envoyé pour préparer la population à un tel effort.

Ce ralentissement de la croissance des dépenses sera plus marqué dans plusieurs missions de l'État, puisque le taux de croissance du secteur de la santé et des services sociaux, qui accapare 42,5 % des dépenses de portefeuille en 2022-2023, sera plus élevé. Pour cette mission, le dernier budget prévoit en effet une croissance de 7,7 % en 2023-2024 et de 3,6 % en 2024-2025. Pour les années subséquentes, la Chaire en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke évoque une croissance annuelle de 4,7 % entre 2027 et 2039.



Les efforts nécessaires ne pourront donc pas uniquement reposer sur des mesures de rationalisation. Il faudrait plutôt qu'une modernisation importante des façons de faire accompagne le ralentissement de la croissance des dépenses pour permettre de maintenir le niveau de services ou pour l'améliorer. Il faudra également tenir compte des limites de capacités – humaines et matérielles – pour fournir ces services.

En conclusion, après avoir connu des années de gestion des finances publiques relativement aisées avant la pandémie et une période hors normes pendant la crise sanitaire, le gouvernement du Québec se retrouve maintenant, et pour les années à venir, dans une situation budgétaire plus difficile. Celle-ci exigera de faire des choix à l'égard des moyens pour ralentir la croissance des dépenses publiques, des façons de faire dans le secteur public et de la manière de financer et d'offrir les services publics.

3.0

De grandes attentes pour réinvestir dans les services et les infrastructures

Ces choix seront d'autant plus difficiles que l'opinion publique semble plutôt aller en sens inverse. Alors que les attentes des citoyens pour l'amélioration des services et la remise en état des infrastructures sont grandissantes, y a-t-il encore un consensus en faveur d'une rigueur budgétaire? Les résultats obtenus par le passé en misant sur la rigueur budgétaire du Québec a en effet créé un certain sentiment de sécurité. Les choix budgétaires récents, pour faire face à la pandémie puis pour lutter contre l'inflation, vont plutôt dans le sens d'une augmentation des dépenses.

Des attentes importantes pour améliorer les services aux citoyens

Les simulations financières à long terme mentionnées précédemment supposent le maintien de la prestation de services à son niveau actuel. Or, les pressions sont fortes pour qu'on procède plutôt à un réinvestissement dans les services publics. Elles reposent en partie sur les attentes d'une population qui peut avoir le sentiment de ne recevoir ni en quantité ni en qualité l'ensemble des services publics promis. Mais dans plusieurs cas, elles reposent sur une analyse objective des programmes et de l'adéquation entre les services dispensés et les besoins identifiés.

Si l'on considère uniquement le secteur de la santé, il ne s'agira pas seulement de suivre le rythme d'une population qui vieillit, mais également de remettre le système de soins à niveau pour offrir des services adéquats (réduire les listes d'attente, améliorer l'accès à un médecin), restaurer les services négligés (santé mentale) ou encore améliorer significativement le niveau de soutien offert (autonomie des personnes âgées, soins à domicile).

À cela s'ajouteront plusieurs autres demandes exprimées dans le débat public pour de plus importantes interventions de l'État dans des domaines où, objectivement, des besoins ont été identifiés. C'est le cas par exemple pour les enjeux de l'itinérance, de la protection de la jeunesse, du fonctionnement du système de justice, ou encore pour des enjeux qui exigeront des déboursés très importants, comme la résolution de la crise du logement ou le financement du transport en commun.

Des besoins importants pour remettre les infrastructures en état

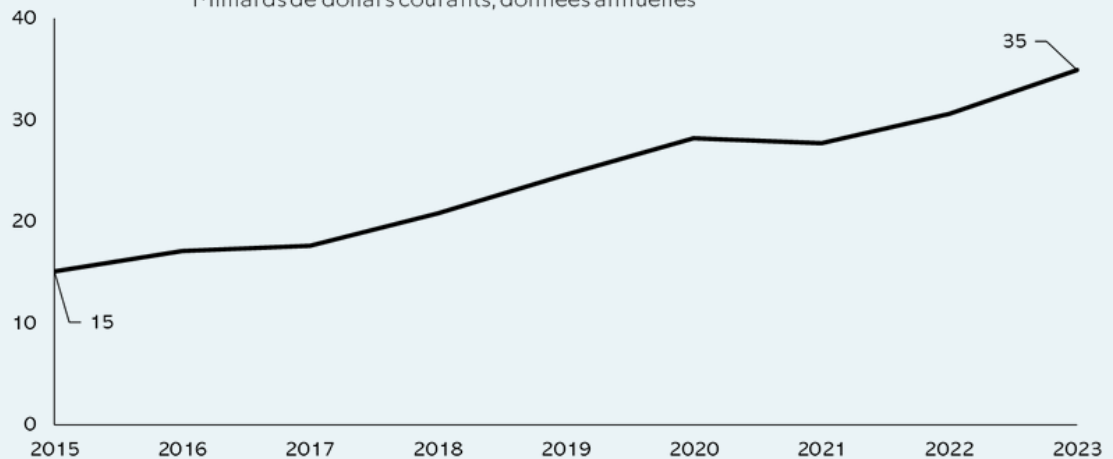
Les infrastructures publiques – routes, réseaux d'aqueduc et d'égout, établissements d'éducation et de santé – jouent un rôle économique et social essentiel. Une période de sous-investissement a suivi les constructions importantes des années 1960 et 1970. Résultat: plusieurs structures majeures du réseau routier approchent maintenant leur fin de vie utile, un grand nombre d'écoles et d'hôpitaux doivent être reconstruits ou rénovés, et les municipalités doivent remplacer des centaines de kilomètres d'aqueduc et d'égouts parfois centenaires.

Un réinvestissement a été amorcé depuis le début des années 2000. Le gouvernement du Québec a fortement bonifié le budget décennal du Plan québécois des infrastructures (PQI) en le faisant passer de 88 G\$ en 2015 à 150 G\$ en 2023, soit un bond de 70 %. Les hausses pour le maintien d'actifs (50 %) ont été beaucoup plus faibles que pour les nouvelles constructions (110 %), et ce, alors que les budgets de maintien d'actifs étaient déjà insuffisants en 2015.

Il en résulte que malgré les augmentations de budget, le déficit de maintien d'actifs (DMA) des infrastructures provinciales existantes ne cesse d'augmenter, atteignant près de 35 G\$ au 31 mars 2023, comme le démontre le graphique 2. Ce DMA constitue un fardeau refilé aux générations futures, qu'elles devront assumer afin d'obtenir des services publics comparables à ceux dont auront profité les générations qui les auront précédées. En d'autres mots, le DMA accumulé doit être considéré comme un passif, au même titre que la dette financière.



Graphique 2 : Déficit de maintien des actifs des organismes publics du Québec
Milliards de dollars courants, données annuelles



Source : Plan québécois des infrastructures

Les municipalités ont aussi fortement augmenté les sommes allouées aux infrastructures dans les dernières années. Un portrait global à l'égard des infrastructures municipales n'est pas encore disponible, mais l'information actuelle soulève de sérieuses préoccupations. Par exemple, les plus récentes estimations du Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU) nous apprennent qu'environ 38 G\$ sont requis pour mettre à niveau les infrastructures municipales reliées à l'eau estimées en mauvais état.

Mais des ressources humaines et financières limitées pour y faire face

On peut dès lors affirmer que plusieurs dizaines de milliards de dollars de travaux seront requis pour remettre l'ensemble des infrastructures provinciales et municipales dans un état acceptable, notamment parce que l'adaptation aux changements climatiques exigera de rehausser la capacité et la résilience des infrastructures lorsqu'on les reconstruit ou rénove.

Les contraintes d'offre vont sévèrement limiter nos efforts pour effectuer le rattrapage nécessaire à l'égard du déficit de maintien d'actifs. La forte demande pour les travaux dépasse actuellement la capacité de l'industrie de la construction, ce qui a provoqué une forte croissance des coûts de construction en 2021 et 2022, qui excède nettement l'inflation générale au Québec.

Tout indique que la demande pour les travaux va rester forte alors que les initiatives annoncées pour augmenter la capacité de l'industrie prendront des années avant d'avoir une incidence significative. La contrainte de capacité de l'industrie de la construction constituera donc un enjeu majeur au cours des prochaines années, autant pour la construction de nouvelles infrastructures que pour la mise à niveau des infrastructures existantes.

Un changement de paradigme à considérer

Si la réduction du taux de croissance des dépenses représentera un défi pour le Québec, des transformations structurelles de l'économie, soit la transition démographique, les changements climatiques et la reconfiguration des échanges commerciaux, pourraient compliquer le maintien de la soutenabilité des finances publiques à plus long terme.

Ces transformations pourront imposer des pressions sur le cadre financier en exigeant des dépenses publiques additionnelles importantes, en imposant des pressions supplémentaires sur les coûts auxquels les gouvernements devront faire face pour maintenir leurs activités et leurs services. Mais aussi, elles pourront affecter les taux d'intérêt de long terme et donc les conditions de financement des gouvernements.

Surtout, ces transformations gagneraient à être davantage prises en compte dans les processus budgétaires.

Facteurs démographiques : des pressions sur les salaires

Les projections démographiques sont robustes et comme elles portent sur un horizon de long terme, elles ne devraient pas réserver de surprises. Les études de viabilité financière citées précédemment reposent en grande partie sur ces projections démographiques qui, notamment, tiennent compte des effets du vieillissement sur les dépenses de santé. Cependant, dans bien d'autres cas, on a tardé à se préparer aux conséquences des changements démographiques qui étaient pourtant prévues.

C'est le cas de l'évolution de la main-d'oeuvre, qui était passée sous le radar jusqu'à ce que la pandémie, qui a coïncidé avec le sommet de la transition démographique sur le marché du travail québécois, provoque la surprise. En 2020, il y avait 83 jeunes en âge d'entrée sur le marché du travail (20 à 29 ans) pour 100 travailleurs en âge de partir à la retraite (55 à 64 ans). En raison des déplacements importants de travailleurs entre les secteurs et des changements dans la participation au marché du travail, le choc pandémique a sans conteste accentué les difficultés de recrutement de nombreux employeurs et la pression à la hausse sur les salaires.

La cohorte de nouveaux travailleurs recommencera à dépasser celle des départs à la retraite vers 2030, mais les cohortes plus jeunes seront moins populeuses, ce qui ralentira la croissance de la population et la croissance économique. Il est bien connu, et intégré dans les modèles de simulation, que cette transition démographique entraînera une croissance des revenus moindre et une croissance des coûts de santé rapide.

Ce qui est cependant moins pris en compte c'est l'offre de main-d'œuvre qui augmente moins rapidement qu'auparavant et la pression durable que cela exerce sur les salaires et les coûts de main-d'œuvre. Ces coûts représentent assurément un poste de dépense à surveiller de plus près au sein des finances publiques.

Facteurs géopolitiques et commerciaux : redéfinition des politiques industrielles et régionalisation des échanges commerciaux

L'adoption de la Loi sur la réduction de l'inflation (Inflation Reduction Act – IRA) aux États-Unis en 2021 a accéléré l'érosion du multilatéralisme commercial et de l'influence de l'organisation mondiale commerce. Bien que cette tendance soit apparue il y a plusieurs années, l'IRA a provoqué une révision des politiques industrielles des grands blocs économiques. Si plusieurs voient d'un bon œil le rapatriement des activités économiques stratégiques, notamment dans le secteur manufacturier, d'autres s'inquiètent d'une augmentation généralisée du coût des biens et, conséquemment, du maintien de l'inflation à un niveau plus élevé.

Par ailleurs, la chasse aux investissements privés engendrée par l'IRA ajoute une pression supplémentaire sur les finances publiques du Québec, qui est en concurrence avec d'autres États pour les attirer.

Adaptation aux changements climatiques : revoir notre allocation des ressources financières

L'État est appelé à façonner ses interventions face aux changements climatiques selon deux champs d'action : d'abord la lutte contre ces changements, et ensuite l'adaptation aux changements climatiques.

Si les mesures de lutte contre les changements climatiques, notamment la transition énergétique, sont actuellement bien déterminées dans le processus budgétaire à travers le Fonds d'électrification et de changements climatiques et le Plan d'économie verte 2030 (PEV), l'adaptation aux changements climatiques reste encore aujourd'hui moins bien anticipée et n'est probablement pas suffisamment financée. À l'heure actuelle, selon l'évaluation gouvernementale, moins de 10 % des ressources financières allouées au PEV se destinent à des actions visant l'adaptation aux changements climatiques.

Sans efforts d'adaptation supplémentaires, les changements climatiques exerceront de plus en plus de pression sur les dépenses publiques en augmentant sans cesse les dépenses nécessaires pour réparer les dégâts causés ou pour prévenir des dommages. Seulement depuis le dernier budget, trois événements climatiques hors-norme ont sévi au Québec, soit une tempête de verglas à Montréal en avril, des inondations dans Charlevoix plus tard au printemps et des feux qui ont décimé la forêt boréale à l'été. La fréquence et l'intensité accrues des extrêmes climatiques ne peuvent que nous convaincre du changement de paradigme qui s'impose.

Il est donc impératif de mieux anticiper les coûts induits par les aléas climatiques eux-mêmes, et les pertes de revenus qu'ils peuvent provoquer, et pas uniquement les coûts liés à la transition vers une économie sobre en carbone.

Des impacts cumulatifs sur les finances publiques

Les facteurs que nous avons mis en relief dans cette section contribuent tous à faire pression sur les dépenses publiques et les investissements de l'État. Ils exerceront également une pression sur les coûts.

Ils interviendront en outre dans un contexte financier qui a changé, notamment avec une persistance possible de taux d'intérêt plus élevés. Les marchés financiers semblent d'ailleurs avoir intégré l'éventualité de taux d'intérêt qui demeureront plus élevés plus longtemps. À titre d'exemple, les taux d'intérêt des obligations de 10 ans du gouvernement du Canada – qui servent d'étalon pour le coût de financement des gouvernements – se situaient à 4,26 % en octobre 2023, soit approximativement 1,26 point de pourcentage de plus que ce que les prévisionnistes anticipaient dans le dernier budget fédéral. Cela aurait un effet sur les coûts de financement de la dette québécoise. Le maintien de taux d'intérêt à long terme plus élevés se traduirait par une hausse des frais d'intérêt sur la dette du gouvernement.

Des taux d'intérêt à des niveaux plus élevés, ainsi que le risque que les facteurs structurels que nous avons évoqués aient un effet plus durable, sont des scénarios que la prudence exige de ne pas écarter. Le ministère des Finances du Québec doit considérer ces éventualités en élargissant la perspective de son analyse des risques.

5.0

Comment mieux prendre en compte les transformations en cours ?

Le Québec a sagement profité de la période économique de « grande modération » des années 2010, avec une inflation faible et stable, pour faire des progrès importants dans l'assainissement de ses finances publiques.

Cela dit, l'incertitude économique actuelle, associée à des changements structurels dans l'économie, pourrait nous éloigner d'un retour aux trajectoires de croissance robuste et de faible inflation d'avant la pandémie.

Le Québec aurait donc tout avantage – dans le cadre du prochain budget – à explorer de nouvelles approches pour mieux comprendre ces changements et adapter sa planification budgétaire afin de se préparer à un monde différent dans lequel les contraintes de ressources s'imposeront de plus en plus.

Moderniser les façons de faire

La normalisation de la croissance des dépenses sera ardue si on ne mise que sur la rationalisation des activités de l'État. D'importants virages pour changer les façons de faire seront nécessaires pour éviter une réduction des services, mais une telle transformation risque de provoquer des débats publics difficiles.

Établir des priorités

Les sociétés qui réussiront le mieux dans ce monde de contraintes de ressources sont celles qui feront preuve d'agilité à s'adapter et qui sauront résolument accorder la priorité à ce qui sera essentiel pour l'avenir. Il faudra apprendre à économiser les ressources en choisissant systématiquement les solutions les plus efficaces. Mener de front plusieurs projets – notamment pour les infrastructures – pourrait induire des pressions supplémentaires sur les coûts. Tout porte à croire que d'importantes contraintes de ressources vont exiger d'établir des priorités entre les nouveaux projets et initiatives et d'étaler leur mise en place dans le temps.



Évaluer les risques à plus long terme

Le gouvernement du Québec réalise déjà une planification budgétaire sur cinq ans. Afin de mieux appréhender l'incidence cumulative des changements à venir dans les prochaines décennies, un horizon de planification à plus long terme pourrait être étudié.

L'approche préconisée par le gouvernement du Canada et par certaines provinces pour mieux évaluer certains risques, comme ceux liés à l'adaptation aux changements climatiques, peut certainement inspirer le gouvernement du Québec. Par exemple, l'exercice pour chiffrer les conséquences des changements climatiques sur l'infrastructure publique du Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario a permis de mieux anticiper les coûts inhérents aux changements climatiques.

De meilleures données pour faire des choix éclairés

La production de données de qualité et leur utilisation systématique seront de plus en plus cruciales à la capacité de l'État québécois de livrer de façon moderne des services de qualité à la population.

D'ailleurs, le ministre des Finances du Québec a déjà manifesté la volonté de faciliter l'accès aux données administratives pour les analystes et la société civile et il faut saluer cette intention.

Quelques données qui permettraient de prendre les bonnes décisions

Afin de mieux évaluer les défis pour maintenir les missions de l'État dans le contexte à venir, des données supplémentaires gagneraient à être valorisées et mises à disposition telles que la livraison des services publics, l'état des actifs et les travaux prévus, les ressources utilisées dans l'administration publique ainsi que la capacité économique sectorielle, notamment dans la construction. Les données générées sur ces questions seraient mises à la disposition des chercheurs, des analystes et de la société civile.

Concernant les infrastructures, la méthodologie de calcul du déficit de maintien d'actifs (DMA) n'est pas disponible, si bien que depuis cette année, les documents du Plan québécois des infrastructures (PQI) n'incluent pas de prévisions sur l'évolution du DMA. Il n'existe pas non plus d'information publique permettant de brosser un portrait précis de l'évolution des coûts de construction pour chacun des grands types d'infrastructures. Il en est de même concernant les coûts associés aux aléas climatiques, alors que le Québec n'a pas encore réalisé une analyse des répercussions financières des changements climatiques, comme d'autres juridictions nord-américaines l'ont déjà fait.

conclusion



À la lumière de cette analyse, une évidence s'impose: nous devons prendre en compte les inflexions majeures de tendance qui sont en cours, et le fait qu'elles rendront les choix budgétaires plus difficiles au cours des prochaines décennies. La diminution de l'offre de travail, expliquée entre autres par l'accélération du vieillissement de la population du Québec, limitera fortement la main-d'œuvre disponible dans les prochaines décennies. Les tensions géopolitiques et la redéfinition des politiques industrielles mènent à une régionalisation des échanges, ce qui contribuera à la hausse des prix des produits.

La transition énergétique et les mesures de lutte aux changements climatiques exigeront des investissements importants, alors que l'adaptation aux changements climatiques augmentera le coût des infrastructures et imposera d'autres dépenses publiques. Les pressions pour maintenir et améliorer les services publics s'accroîtront. Tous ces éléments se traduiront par des pressions financières sur le cadre budgétaire du gouvernement du Québec, que ce soit sous la forme de revenus inférieurs ou de dépenses plus élevées.

La nouvelle approche proposée requiert des efforts notables, il est vrai, mais elle s'inscrit parfaitement dans la prise en charge de la gestion budgétaire à long terme qui avait été entreprise il y plus d'un quart de siècle. Les lois budgétaires québécoises ayant fait leur preuves, le gouvernement du Québec et l'ensemble de la société se trouvent aujourd'hui à un moment charnière. Il est maintenant temps de redéployer la planification à long terme des finances publiques. Cela ne signifie pas, cependant, un changement d'orientation fondamental puisque la finalité ultime demeure toujours la même, soit le bien-être des citoyens et l'équité intergénérationnelle.