

Budget 2021-2022

Entre sortie de crise et redressement



Mars 2021

À retenir

- Comme nous le recommandions, le gouvernement va échelonner le retour à l'équilibre sur une période de sept ans tout en conservant les versements au Fonds des générations, un choix judicieux entre les risques et les besoins de court terme, et les défis de demain préservant ainsi l'équité intergénérationnelle.
- L'écart à résorber estimé à 6,5 G\$ est majeur, cela impliquera inévitablement des choix et des débats difficiles sur le contrat social que nous voulons.
- Les missions de la santé et de l'éducation absorbent une part importante des ressources, ce qui se justifie pleinement par la nécessité de combattre la crise sanitaire et de soutenir les jeunes qui en ont été les principales victimes. Mais ces orientations risquent d'avoir un impact sur les choix à faire pour résorber le déficit structurel.
- Les cibles d'endettement prévues pour 2025-2026 ne seront pas respectées et il faudra réviser la *Loi sur la dette et instituant le Fonds des générations*. Les projections montrent que l'endettement et le service de la dette resteraient stables à court terme. Néanmoins, le Québec demeure l'une des provinces les plus endettées et est vulnérable à une hausse des taux d'intérêt à moyen terme.
- Le budget se base sur des projections économiques prudentes. À court terme, la santé financière du gouvernement du Québec sur le plan des revenus, sera donc possiblement meilleure que ce qui est présenté dans le présent budget.
- Le gouvernement a évité le principal écueil : déployer des mesures mur-à-mur qui auraient contribué à stimuler encore davantage des secteurs en plein essor et n'ayant pas besoin d'être stimulés. L'accent a plutôt été mis sur des mesures de soutien ciblées et des mesures de relance structurantes.
- Cependant les enjeux de main-d'œuvre pourraient constituer un frein à la mise en œuvre des mesures proposées. Il est essentiel que l'ensemble des actions fassent l'objet d'une planification stratégique en termes de développement de main-d'œuvre.

Contexte

Tout comme ailleurs dans le monde, la pandémie aura eu au Québec un impact considérable sur les finances publiques. Le troisième budget du gouvernement de la Coalition avenir Québec, déposé le 25 mars, en précise l'ampleur. Après avoir atteint 6,2 milliards de dollars en 2020-2021¹, le déficit passera à 12,3 G\$ en 2021-2022 à 8,5 G\$ l'année suivante. Par rapport à la mise à jour présentée en novembre 2020, le déficit s'est creusé de 9 G\$ pour la période 2020-2023.

Par ailleurs, ce qui constitue l'élément de nouveauté dans ce budget est la décision d'étaler sur sept ans plutôt que sur cinq la période au cours de laquelle le gouvernement compte retrouver l'équilibre budgétaire et résorber un déficit structurel qu'il évalue à 6,5 G\$. Il s'agit d'une approche équilibrée, qui évite à l'économie et à la société de subir des mesures de rigueur fiscale à un moment où le retour à la normale n'est pas encore complété. Ce budget demeure toutefois silencieux quant aux mesures que le gouvernement entend prendre pour atteindre cet objectif qui représente un défi de taille. Cependant, en raison de la santé des finances publiques d'avant la pandémie, de la résilience de l'économie québécoise lors de cette crise, des perspectives positives de croissance pour l'avenir et d'un retour rapide prévu au plein emploi, le gouvernement du Québec pourrait avoir tout en main pour s'attaquer à ce défi, qui le contraindra, toutefois, à faire des choix difficiles au cours des années à venir.

¹ Il s'agit du solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire, après utilisation de la réserve de stabilisation de 8,8G\$ en 2020-2021.

Des projections économiques prudentes

Entre le moment où les prévisions budgétaires du gouvernement se sont effectuées et le dépôt du budget, les projections de croissance du PIB anticipées par le secteur privé se sont considérablement améliorées.

Si bien que les prévisions utilisées par le ministère des Finances du Québec (MFQ) pour établir le cadre budgétaire sont moins optimistes que celles des institutions du secteur privé. Les écarts sont particulièrement importants pour 2021 : la croissance du PIB réel s'avère 1,3 point de pourcentage moins élevée que la moyenne des prévisions du secteur privé et celle du PIB nominal est inférieure de 1,9 point de pourcentage. À ce chapitre, précisons qu'un écart de 1,1 point de pourcentage de croissance de PIB nominal en 2022-23 représente 1,44 G\$ de revenus autonomes selon le MFQ².

Les projections de revenus de l'État, qui reposent sur la croissance du PIB nominal, sont donc inférieures à ce qu'elles auraient été si des prévisions économiques plus récentes avaient été utilisées. À court terme, la santé financière du gouvernement du Québec sur le plan des revenus, sera donc possiblement meilleure que ce qui est présenté dans le présent budget. Ces projections encourageantes montrent que le gouvernement pourra à la fois mieux appuyer la relance à court terme et planifier le retour à l'équilibre budgétaire en 2027-2028.

² Voir la section *Un contexte d'incertitude qui pourrait générer des revenus autonomes additionnels sur l'horizon de prévision* (page H.25), dans le Plan budgétaire 2021-2022 du ministère des Finances du Québec.

Tableau 1 : Les prévisions économiques récentes sont plus optimistes que celles du budget³
Projection de croissance du PIB (en %)

Croissance du PIB réel	2020	2021	2022
Moyenne du secteur privé	-5,2%	5,5%	4,0%
Ministère des Finances du Québec⁴			
Scénario de base	-6,0%	4,2%	4,0%
Scénario optimiste		4,8%	4,9%
Scénario pessimiste		2,9%	3,4%
Comptes économiques - ISQ⁵	-5,3%		
Croissance du PIB nominal	2020	2021	2022
Moyenne du secteur privé	-3,8%	7,9%	6,1%
Ministère des Finances du Québec⁶			
Scénario de base	-4,0%	6,0%	5,8%
Scénario optimiste		6,7%	6,9%
Scénario pessimiste		4,5%	5,2%
Comptes économiques - ISQ⁷	-4,0%		

Source : ministère des Finances du Québec et compilation de l'IDQ

³ Le MFQ présente trois scénarios de croissance du PIB nominal et réel pour 2021 à 2023 : pessimiste, de base et optimiste. Le scénario de base de prévisions économiques, celui le plus probable au moment de finaliser le budget, sert à établir les prévisions de revenus et de dépenses du gouvernement. Le scénario pessimiste prévoit une reprise moins forte à court terme alors que c'est l'inverse pour le scénario optimiste.

⁴ Mis à jour le 25 mars 2021

⁵ Mis à jour le 24 mars 2021

⁶ Mis à jour le 25 mars 2021

⁷ Mis à jour le 24 mars 2021

Le déficit et la dette : prudence et souplesse

Le gouvernement du Québec a décidé de repousser l'atteinte de l'équilibre budgétaire à 2027-2028, soit de l'échelonner sur une période de sept ans. Pour ce faire, il suspendra les effets de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, qui imposait un retour à l'équilibre budgétaire en cinq ans. La trajectoire de ce retour à l'équilibre est précisée dans le budget (voir graphique ci-contre).

Il est à noter que le déficit, avant la prise en compte des transferts au Fonds des générations, sera pratiquement résorbé dès 2024-2025.

Quelques définitions

Solde au sens des comptes publics (solde comptable) : il correspond au surplus/déficit constaté par la différence entre les revenus et les dépenses du gouvernement du Québec. Il peut comprendre des provisions pour éventualités.

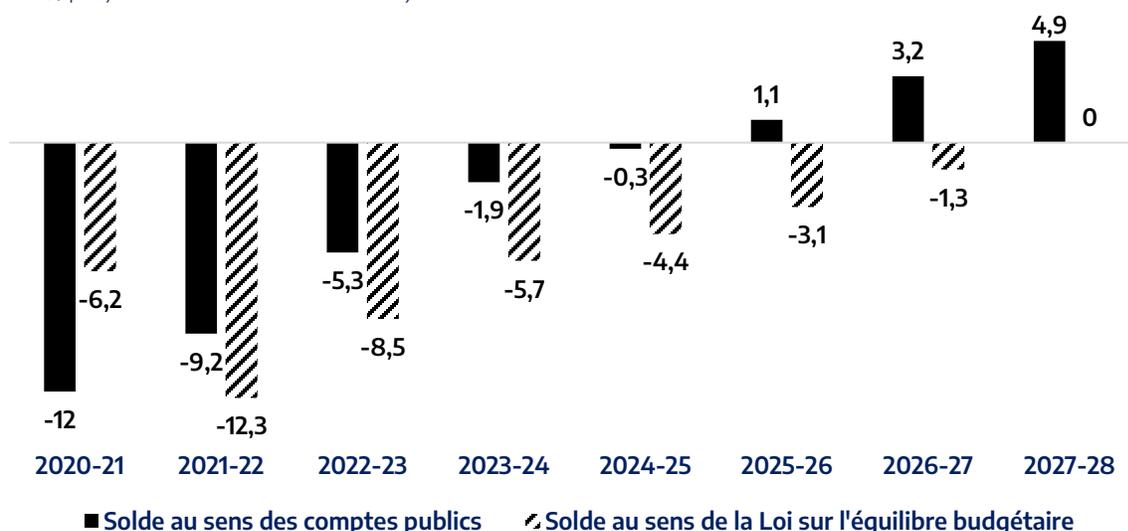
Solde au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* : il correspond essentiellement au surplus ou au déficit présenté dans les comptes publics (solde comptable), réduit du montant des revenus consacrés au Fonds des générations et ajusté pour prendre en compte certaines modifications comptables, le cas échéant.

Réserve de stabilisation : En vertu de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, un excédent constaté, soit un solde budgétaire supérieur à zéro, doit être affecté à la réserve de stabilisation, un outil budgétaire établi afin de faciliter la planification pluriannuelle du cadre financier du gouvernement.

Graphique 1 : L'équilibre budgétaire est prévu pour 2027-28. Le solde au sens des comptes publics serait positif à partir de 2025-26

Solde au sens des comptes publics et solde budgétaire

(En G\$, projections en années fiscales)



Source : ministère des Finances du Québec

Cette position de prudence et de souplesse est d'ailleurs celle que l'Institut du Québec préconisait en janvier dernier lors d'un exercice de réflexion mené de concert avec l'Association des économistes québécois⁸. Nous recommandions alors au gouvernement d'allonger d'un ou deux ans le délai du retour à l'équilibre, afin qu'il dispose de tous les leviers nécessaires pour gérer la crise sanitaire.

Dans une analyse plus récente⁹, nous avons montré qu'à court terme, l'anticipation d'une reprise forte et les bas taux d'intérêt donneront au gouvernement la marge de manœuvre nécessaire pour réaliser des investissements stratégiques qui stimuleront l'économie, mais qu'à moyen terme, il devra composer avec des enjeux structurels tels que le vieillissement de la population, la productivité défailante et la remontée des taux d'intérêt qui entraîneront des déficits croissants.

C'est pourquoi il s'avère important de planifier dès maintenant la résorption du déficit structurel que le MFQ évalue à 6,5 G\$ en 2027-28. En effet, le MFQ indique un écart à résorber (déficit structurel) de 1,3 G\$ par année cumulatif à partir de 2023-2024 pour totaliser 6,5 G\$ en 2027-2028.

Cet écart sera d'autant plus difficile à résorber que les projections budgétaires de l'IDQ montrent que les dépenses vont s'accroître à un rythme plus important que les revenus entre 2023-2024 et 2027-2028.

Tableau 2 : Un déséquilibre persistera entre les revenus et les dépenses de l'État québécois selon les projections de l'IDQ

(en G\$ et taux de croissance annuel moyen (TCAM) en %, excluant l'écart à résorber, les provisions et le changement d'application de la norme comptable sur les paiements de transferts, projections en années fiscales)

	2023-2024	2027-2028	TCAM	TCAM - projections de l'IDQ	
Revenus autonomes	104,1	119,0	3,4%	3,0%	
Transferts fédéraux	26,8	27,9	1,0%	1,8%	
Total des revenus	130,9	146,9	2,9%	2,8%	Croissance des revenus
Dépenses de portefeuilles	123,8	139,2	3,0%	3,8%	
Service de la dette	9,0	9,2	0,6%	1,7%	<
Total des dépenses	132,8	148,4	2,8%	3,6%	Croissance des dépenses

Source : ministère des Finances du Québec; Institut du Québec

Ainsi, pour atteindre l'équilibre budgétaire (après les versements au Fonds des générations), une hausse du fardeau fiscal ou des réductions de dépenses gouvernementales nous semblent inévitables.

⁸ *Entre souplesse et prudence : Pistes de réflexion pour moderniser la politique budgétaire du Québec* – IDQ, 19 janvier 2021, disponible [ici](#)

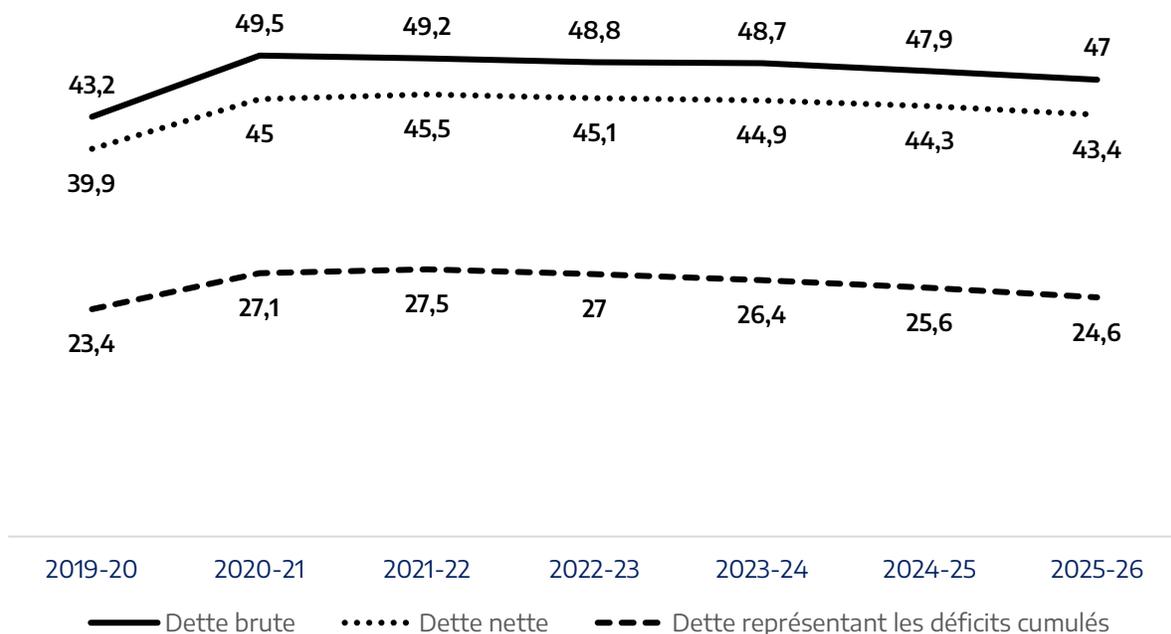
⁹ *L'impact de la pandémie sur les finances publiques du Québec – Embellie à court terme, mais il faudra éventuellement faire des choix* – IDQ, Mars 2021, disponible [ici](#)

L'évolution de la dette : des cibles difficiles à atteindre

Selon les projections du ministère des Finances du Québec, après le bond enregistré en 2021, la dette en pourcentage du PIB devrait graduellement s'atténuer. Les cibles d'endettement (45 % du PIB pour la dette brute et 17 % pour la dette représentant les déficits cumulés) prévues pour 2025-2026 ne seront pas respectées. C'est pourquoi le gouvernement prévoit réviser la *Loi sur la dette et instituant le Fonds des générations* de manière à établir de nouvelles cibles d'endettement.

Les projections montrent que l'endettement et le service de la dette resteraient stables à court terme. Néanmoins, le Québec demeure l'une des provinces les plus endettées et est vulnérable à une hausse des taux d'intérêt à moyen terme.

Graphique 2 : L'endettement devrait rester stable après 2021, mais les cibles ne seront pas respectées
Différents concepts de dette en pourcentage du PIB
(En %, projections en années fiscales)



Source : ministère des Finances du Québec

Un défi à venir pour les dépenses

Les initiatives prévues dans le budget pour l'année 2021-2022 portent majoritairement sur le renforcement du système de santé : 2,9 G\$ sur des mesures totalisant 5,2 G\$. Un budget de 521 M\$ est accordé aux jeunes et à la réussite scolaire alors que le développement économique bénéficiera de 1,5 G\$. Les missions de la santé et de l'éducation absorbent ainsi une part importante des ressources, ce qui se justifie pleinement par la nécessité de combattre la crise sanitaire et de soutenir les jeunes qui en ont été les principales victimes. Cette priorisation se poursuivra dans les années subséquentes. Pour la période s'étendant de 2020-2021 à 2025-2026, 10,3 G\$ seront donc affectés au système de santé et 1,5 G\$ à l'éducation sur des mesures totalisant 14,9 G\$.

Ces orientations risquent d'avoir un impact sur les choix auxquels sera confronté le gouvernement du Québec à partir de 2023-2024 lorsque, –après les deux ans de pause qu'il se sera alloués –, il devra s'attaquer à un déficit structurel évalué à 6,5 G\$. Le cadre financier pluriannuel proposé dans le budget actuel mesure ainsi l'écart à résorber : un effort graduel passant de 1,3 G\$ en 2023-2024 à 6,5 G\$ en 2027-2028. Le budget ne précise toutefois pas comment cet écart pourra être résorbé – hausse des impôts, contrôle des dépenses, ou autres mesures –, mais si le gouvernement choisit de recourir, en tout ou en partie, à un contrôle des dépenses, il lui sera difficile d'y parvenir sans affecter les trois missions de la santé et services sociaux, de l'éducation et de l'enseignement supérieur dont l'ampleur dans les dépenses publiques ne cesse de croître. Ces trois postes qui représentaient 65,0 % des dépenses de portefeuilles en 2020-2021 verront leur proportion passer à 65,8 % en 2021-2022 et à 66,5 % en 2022-2023. Tout porte donc à croire que le Québec sera confronté à des choix difficiles d'ici quelques années.

Des mesures structurantes et des pénuries de main-d'œuvre

Dans ce budget de sortie de crise sanitaire, le gouvernement a évité le principal écueil qui aurait consisté à déployer des mesures mur-à-mur qui auraient contribué à surchauffer des secteurs en plein essor et n'ayant pas besoin d'être stimulés. Ce budget met plutôt l'accent sur des mesures structurantes, –comme nous l'avons proposé lors des consultations prébudgétaires¹⁰–, et s'attaque aux défis de demain, tout en prévoyant des mesures pour soutenir les entreprises et les secteurs plus particulièrement touchés par la pandémie, comme la culture.

Dans l'enveloppe destinée au développement économique, une part importante est consacrée aux ressources humaines. Ainsi, le gouvernement choisit de soutenir la formation et la requalification de la main-d'œuvre (157,5 M\$ en crédits additionnels) notamment dans les secteurs qui font face à des enjeux de rareté de main-d'œuvre¹¹ tels que les technologies de l'information (TI) et les services de garde. On reconnaît également la contribution essentielle des personnes immigrantes pour faire face à cette pénurie en octroyant une enveloppe de 246,1 M\$ pour favoriser leur intégration au marché du travail. Cette mesure vise notamment l'accompagnement des ordres professionnels afin d'accélérer la reconnaissance des compétences, un enjeu de mobilité des travailleurs que nous avons soulevé à plusieurs reprises¹².

Cette emphase sur la disponibilité de la main-d'œuvre, et plus spécifiquement de main-d'œuvre qualifiée, devra se maintenir, et le gouvernement devra rester vigilant pour que les montants alloués demeurent à la hauteur de ses ambitions. À cet égard, des ressources consacrées à l'éducation pour la réussite scolaire ou la diplomation viennent renforcer ces efforts.

Dans le contexte d'une économie à deux vitesses, le levier traditionnel des investissements en infrastructure comporte des risques : la reprise du secteur est déjà largement amorcée, le prix des matières premières ne cesse d'augmenter et le secteur doit composer avec la rareté de la main-d'œuvre. À ce chapitre, le budget fait le choix d'une bonification somme toute modeste du *Plan québécois des infrastructures* (4,5 G\$ en dix ans) et qui priorise surtout, cette fois-ci, le maintien des actifs. Les efforts consentis ne résorberont cependant pas le déficit de maintien des actifs¹³ qui s'élèvent à 27,7 G\$ en mars 2021.

Des sommes sont aussi prévues pour soutenir l'innovation, notamment la connexion à l'internet haute vitesse, une mesure plus que bienvenue pour accroître la productivité des entreprises à l'échelle de la province. Cependant, cette fois-ci encore, les enjeux de capital humain demeurent un frein important à

¹⁰ *Consultations prébudgétaires 2021-2022 : Lutter contre les inégalités pandémiques et accroître la productivité* – IDQ, Janvier 2021, disponible [ici](#)

¹¹ *État d'équilibre du marché du travail – Mise à jour des diagnostics de moyen terme (2023) pour les 500 professions de la classification nationale des professions* – Gouvernement du Québec, 2021, disponible [ici](#)

¹² La reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger : L'une des clés de l'intégration des immigrants au Québec – IDQ, Mars 2018, disponible [ici](#)

¹³ *Plan québécois des infrastructures 2021-2031* – Gouvernement du Québec, Mars 2021, disponible [ici](#).

l'investissement privé¹⁴. À ce chapitre, nous proposons d'intégrer plus systématiquement le rehaussement des compétences des travailleurs qui feront usage des technologies au financement de l'innovation.

Le budget cible également les secteurs davantage touchés par la crise tels que le tourisme, la culture et l'aérospatial. Ces mesures ont été saluées par les groupes d'intérêt qui les représentent mais tous soulignent les défis de main-d'œuvre comme risque pour la reprise : capacité à remobiliser les travailleurs en tourisme, essoufflement des travailleurs des arts de la scène, risque de déstructuration de l'aérospatial, etc.

¹⁴ *Investissements privés et COVID-19 : Sondage et propositions* – IDQ, Septembre 2020, disponible [ici](#)

Conclusion

Dans l'ensemble, on doit voir cet exercice budgétaire comme un budget de transition, entre la crise sanitaire qui prend fin et l'inévitable période de redressement budgétaire qui attend le Québec dans quelques années.

Si les investissements en développement de la main-d'œuvre sont un pas dans la bonne direction, les réflexions sur ces enjeux et celles sur le développement économique ne sont toujours pas considérées conjointement comme nous le proposons. Ce budget devrait être le point de départ, pour le gouvernement, de déploiement d'une vision stratégique quant à la mise en œuvre des mesures de gestion de crise et de relance. Ainsi, tout nouvel investissement public majeur ou nouveau programme majeur devrait faire l'objet (simultanément ou subséquent) d'une analyse de l'impact sur la main-d'œuvre et d'une stratégie pour s'assurer de la disponibilité de la main-d'œuvre. Le gouvernement devra également tenir compte des difficultés que traversent les différents groupes et secteurs et des clivages exacerbés par la pandémie dans la mise en œuvre de ces mesures.