

L'impact de la pandémie sur les finances publiques du Québec

EMBELLIE À COURT TERME, MAIS IL FAUDRA
ÉVENTUELLEMENT FAIRE DES CHOIX

Mia Homsy et Simon Savard

Mars 2021



L'impact de la pandémie sur les finances publiques du Québec

EMBELLIE À COURT TERME, MAIS IL FAUDRA ÉVENTUELLEMENT FAIRE DES CHOIX

À propos de l'Institut du Québec

L'Institut du Québec 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.

Institut du Québec
3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine, Bur. 3.450
Montréal (Québec) H3T 2A7

institutduquebec.ca
[@InstitutduQC](https://twitter.com/InstitutduQC)

Pour citer ce rapport :

L'impact de la pandémie sur les finances publiques du Québec – Embellie à court terme, mais il faudra éventuellement faire des choix

Mia Homsy et Simon Savard
Institut du Québec, 2021.

Dépôt légal: premier trimestre 2021
ISBN: 978-2-9814769-9-9
Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2021
Bibliothèque et Archives Canada, 2021

L'Institut du Québec aimerait remercier Pedro Antunes, Daniel Denis et Nicolas Vincent pour leur précieuse contribution.

© Institut du Québec

FAITS SAILLANTS

Contexte

Loin d'être un exercice de prédiction du prochain budget provincial, cette analyse vise plutôt à simuler les revenus et des dépenses de l'État, **sans intervention du gouvernement** pour en modifier la trajectoire. Les modélisations ont été effectuées en tenant compte des prévisions actuelles de revenus et de taux d'intérêt, combinées à une croissance des dépenses en santé (+ 4,9 % par année) et en éducation (+ 3,3 % par année) influencée par la démographie et qui sous-tend un facteur d'amélioration des services. Les simulations sont effectuées à l'aide du modèle du Conference Board du Canada.

Chiffres clés

- Échelonné sur une période de cinq ans, l'impact de la pandémie de la COVID-19 pourrait se chiffrer à environ 36 G\$ pour les finances publiques du Québec. Ainsi, comparativement aux prévisions de mars 2020, l'État québécois perdrait près de 11 G\$ en revenus sur cette période et accuserait une hausse de ses dépenses d'environ 25 G\$.
- Selon nos projections, le portrait de la situation pour les deux prochaines années est toutefois encourageant pour plusieurs raisons :
 - L'économie du Québec était dans une situation très favorable à l'aube de la pandémie;
 - Au cours de la crise, l'ampleur des mesures de soutien au revenu a soutenu la consommation et l'emploi, ce qui a moins affecté les revenus que prévu;
 - La reprise devrait être plus vigoureuse qu'anticipé;
 - Les taux d'intérêt sont très faibles et devraient le rester pour au moins quelques années.
- Cependant, cette embellie de court terme n'élimine en rien les enjeux structurels de l'économie québécoise (faible croissance de la productivité et population vieillissante), ce qui aura pour conséquence de replonger le Québec en déficits récurrents et croissants dès 2024.
- En 2025-2026, date à laquelle le Québec devrait avoir atteint l'équilibre budgétaire (au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*), le déficit s'élèverait à environ 6,5 G\$ – après avoir effectué les versements obligatoires au Fonds des générations (FDG) –, et à 3 G\$ avant ces versements. Par la suite, le déficit s'accroîtrait année après année et ne se résorberait pas de lui-même à moins que la croissance économique ne surpasse les attentes actuelles.
- Ainsi, l'équilibre budgétaire, au sens de la loi, c'est-à-dire après les versements au Fonds des générations (FDG), semble difficilement atteignable pour l'exercice 2025-2026.
- Néanmoins, nos projections montrent que le service de la dette demeure bas et que le poids de la dette se stabilise à court et moyen termes en raison des conditions d'emprunt très favorables. Toutefois, une hausse des taux d'intérêt pourrait, à plus long terme, peser lourd sur les finances publiques québécoises si rien n'est fait, en amont, pour équilibrer davantage les revenus et les dépenses.

Ce qu'il faut en comprendre

- L'anticipation d'une reprise forte et la faiblesse des taux d'intérêt donnent, à court terme, une bouffée d'air et la latitude nécessaire au gouvernement pour réaliser des investissements stratégiques qui stimuleront, à moyen terme, la productivité et la croissance économique.
- Toutefois, malgré cette conjoncture favorable à court terme, le défi du redressement des finances publiques à moyen terme demeure inévitable : la productivité défailante du Québec et la faible croissance prévue entre 2024 et 2030, conjuguées aux pressions grandissantes sur le système de santé, entraîneront inmanquablement des déficits croissants.
- Ainsi, la nécessité, à moyen terme, d'équilibrer les livres demeure incontournable pour éviter une hausse du fardeau de la dette pour les générations futures et pour limiter les risques dus à une hausse des taux d'intérêt.
- Le Québec doit se garder une marge de manœuvre pour affronter quatre défis de taille : le vieillissement de sa population, les enjeux climatiques, la désuétude de ses infrastructures et la lutte aux inégalités sociales.
- Par contre, la faiblesse des taux d'intérêt lui donne le luxe du temps. Ainsi, malgré l'accumulation de déficits sur plusieurs années, le poids de la dette et son coût demeurent stables.
- Le gouvernement dispose donc, à court terme, d'une certaine marge de manœuvre pour financer des investissements qui permettront de soutenir la croissance économique à moyen terme. En contrepartie, des investissements pour stimuler la consommation des ménages seraient dommageables dans un contexte de forte reprise. Il faudrait plutôt agir de manière très ciblée pour soutenir les secteurs et les personnes encore affectés par la crise sanitaire, et déployer des mesures qui visent à accroître la productivité et le potentiel de croissance.
- Les dépenses en éducation et en formation semblent être le meilleur investissement car elles remplissent une mission à la fois sociale et économique : d'une part, investir dans les individus permet de réduire les inégalités sociales et d'accroître la mobilité et la cohésion sociales, et d'autre part, cela permet d'accroître la productivité des entreprises et donc le potentiel de croissance de l'économie.

Introduction

Le 10 mars 2020, le ministre des Finances du Québec déposait son budget annuel qui contenait la notice suivante¹ :

« L'épidémie de COVID-19 soulève à travers le monde des inquiétudes quant à ses effets possibles sur la santé, mais aussi par ses implications sur la croissance économique. Or, l'état des finances publiques et des fondamentaux économiques fait en sorte que le Québec est prêt à faire face aux incertitudes qui planent sur l'économie mondiale. La force de son économie et la solidité de ses finances publiques permettront au Québec d'être résilient face aux perturbations économiques qui pourraient surgir. »

Depuis cette date, bien des choses ont changé. La pandémie de COVID-19 a engendré son lot de bouleversements dans l'économie mondiale. Au printemps 2020, plusieurs gouvernements, dont celui du Québec, ont ordonné la fermeture des lieux publics, des écoles, des commerces et des activités économiques jugées non essentielles dans l'espoir de ralentir la propagation du virus. Ces mesures de confinement ont plongé le Québec en récession. L'économie a été frappée de plein fouet au deuxième trimestre de 2020, mais pour des raisons fort différentes des récessions précédentes. Plutôt qu'une récession engendrée par un choc financier comme en 2008, nous avons cette fois assisté à un arrêt forcé de 40 % de l'économie pendant environ huit semaines, ce qui s'est notamment traduit par des pertes d'emplois massives.

Résultat : entre le 4^e trimestre de 2019 et le 2^e trimestre de 2020, le PIB réel du Québec a plongé de 14,3 % : une chute sans précédent. Cette réduction de l'activité économique a conséquemment affecté les revenus de l'État provenant des impôts et des taxes et, a entraîné une hausse fulgurante des dépenses gouvernementales.

À l'heure où la vaccination est en cours et l'avenir semble un peu moins incertain, l'Institut du Québec (IDQ) tente dans ce présent rapport d'évaluer quel pourrait être l'impact de la pandémie sur les finances publiques québécoises.

Loin d'être un exercice de prédiction du prochain budget provincial, cette analyse vise plutôt à simuler la trajectoire des revenus et des dépenses de l'État, en tenant compte des prévisions actuelles de revenus et de taux d'intérêt ainsi que de la croissance des dépenses en santé et en éducation. L'impact de la pandémie de la COVID-19 sur les revenus de l'État et la croissance « naturelle » des dépenses ont été modélisées à partir du modèle proposé par le Conference Board du Canada.

Cet exercice a trois principaux objectifs. Le premier consiste à projeter l'état des finances publiques, en ne supposant aucune intervention gouvernementale pour redresser la situation, simplement en suivant les tendances naturelles de croissance de revenus et des dépenses. Le second est de mesurer l'impact de la pandémie en tentant de figurer tant la perte de revenus pour l'État que la hausse de dépenses. Enfin, il vise à éclairer la prise de décision quant aux choix qui s'imposent pour assurer un équilibre entre les besoins actuels et les grands défis de demain.

¹ Ministère des Finances du Québec, *Budget 2020-2021 – Plan budgétaire*, Gouvernement du Québec, mars 2020.

Soldes budgétaires et endettement

Cette section présente les résultats des simulations. Dans un premier temps, nous expliquons les hypothèses retenues pour les modélisations. Ensuite, nous présentons les résultats obtenus pour les projections de solde budgétaire, d'endettement et de service de la dette. Ces modélisations présentent des résultats s'échelonnant jusqu'en 2030.

Hypothèses de revenus, de dépenses et de coût de la dette

Le modèle de comptes publics du Conference Board du Canada pour le Québec est utilisé pour projeter la situation fiscale du gouvernement du Québec de 2020-21 à 2029-30. Les perspectives économiques et financières présentées dans ce rapport sont basées sur les perspectives provinciales du Conference Board du Canada.

Les projections de **revenus** de l'État québécois sont fonction d'indicateurs clés issus des projections économiques à long terme du Conference Board du Canada. Les recettes de **l'impôt sur le revenu** des personnes physiques et des sociétés sont fonction de la croissance des revenus des personnes physiques et des bénéfices des sociétés. Les recettes de la taxe sur les produits et services sont basées sur les dépenses de consommation. Les recettes de l'impôt foncier provincial et les autres recettes provinciales devraient croître en fonction de l'inflation et de la population. Les projections des transferts fédéraux tiennent compte des annonces récentes du gouvernement fédéral. Les transferts en matière de santé (TCS) doivent croître selon une moyenne mobile de trois ans du PIB nominal, avec une croissance d'au moins 3 % par année. Les transferts canadiens en matière de programmes sociaux (TCPS), quant à eux, doivent augmenter de 3 % par année. Tout comme les TCS, les paiements de péréquation devraient s'accroître en fonction de la moyenne mobile sur trois ans de la croissance du PIB.

Les projections de **dépenses** reposent sur l'expertise du Conference Board du Canada dans trois postes clés de dépenses gouvernementales : la santé, l'éducation et le service de la dette.

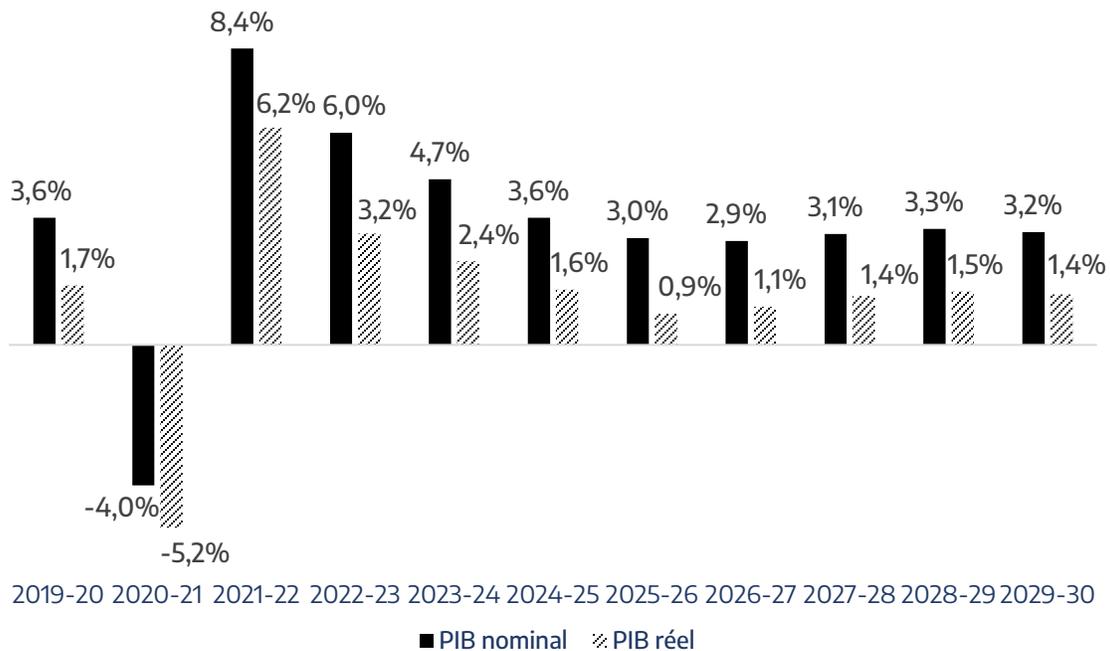
Le Conference Board du Canada a élaboré, et maintient, un modèle détaillé des **dépenses de santé**, basé sur la démographie afin d'évaluer la demande future en soins de santé. Le modèle **d'éducation** du Conference Board du Canada est similaire, en ce sens, qu'il prévoit les dépenses sur une base réelle par étudiant. Alors que le vieillissement de la population accroît les coûts des soins de santé, il a l'effet inverse sur l'éducation. Finalement, les **coûts de financement** de la dette provinciale sont estimés en tenant compte de chaque partie de la dette brute qui arrive à échéance, se poursuit et, des nouveaux besoins de financement.

En annexe se retrouve un tableau qui détaille la croissance annuelle moyenne des postes de revenus et de dépenses budgétaires de 2023-24 à 2029-30. Cela constitue en quelque sorte les résultats qui prennent origine dans les hypothèses présentées ci-dessus.

Graphique 1

Après trois bonnes années de croissance post-2020-21, la croissance du PIB devrait revenir à des niveaux beaucoup plus faibles

Projections de la croissance du PIB nominal et du PIB réel
(données en années fiscales; variations annuelles en %)



Source : Institut du Québec

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.

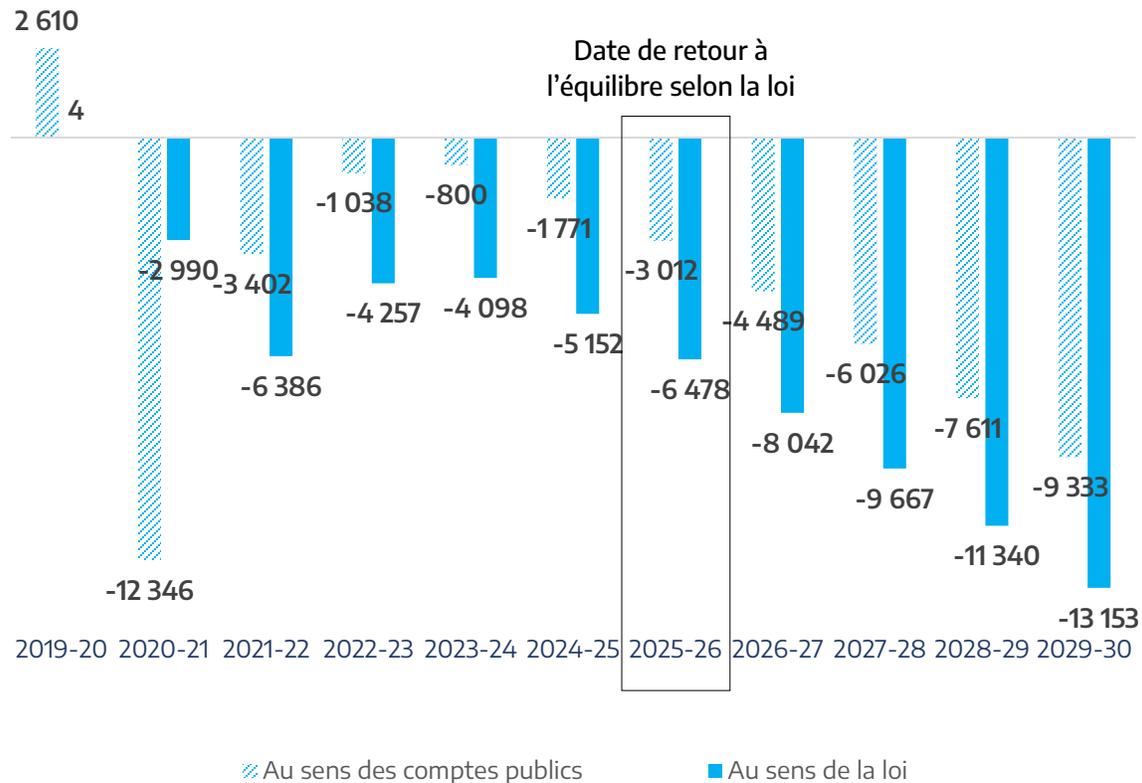
Réserve de stabilisation : En vertu de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, un excédent constaté, soit un solde budgétaire supérieur à zéro, doit être affecté à la réserve de stabilisation, un outil budgétaire établi afin de faciliter la planification pluriannuelle du cadre financier du gouvernement.

Graphique 2

Sans aucune intervention de l'État, voici à quoi pourrait ressembler la situation budgétaire du Québec à l'horizon 2029-2030

Projections des surplus/déficits au sens des comptes publics et solde au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, après utilisation de la réserve de stabilisation.

(données en années fiscales, en M\$)



Source : Institut du Québec

Les différents concepts de dette²

La **dette brute** correspond à la somme de la dette directe consolidée (la dette qui a été contractée sur les marchés financiers pour les besoins du fonds général et pour les entités consolidées), du passif net au titre des régimes de retraite, et du passif net au titre des autres avantages sociaux futurs. Le solde du Fonds des générations est soustrait de cette somme.

La **dette nette** est celle qui a servi à financer les actifs non financiers (immobilisations) et les déficits cumulés. Elle est obtenue en soustrayant les actifs financiers du gouvernement de l'ensemble de ses passifs. Les principaux actifs financiers du gouvernement sont les placements temporaires, les débiteurs, les participations dans les entreprises du gouvernement (Hydro-Québec, Loto-Québec, etc.), les prêts et le Fonds des générations.

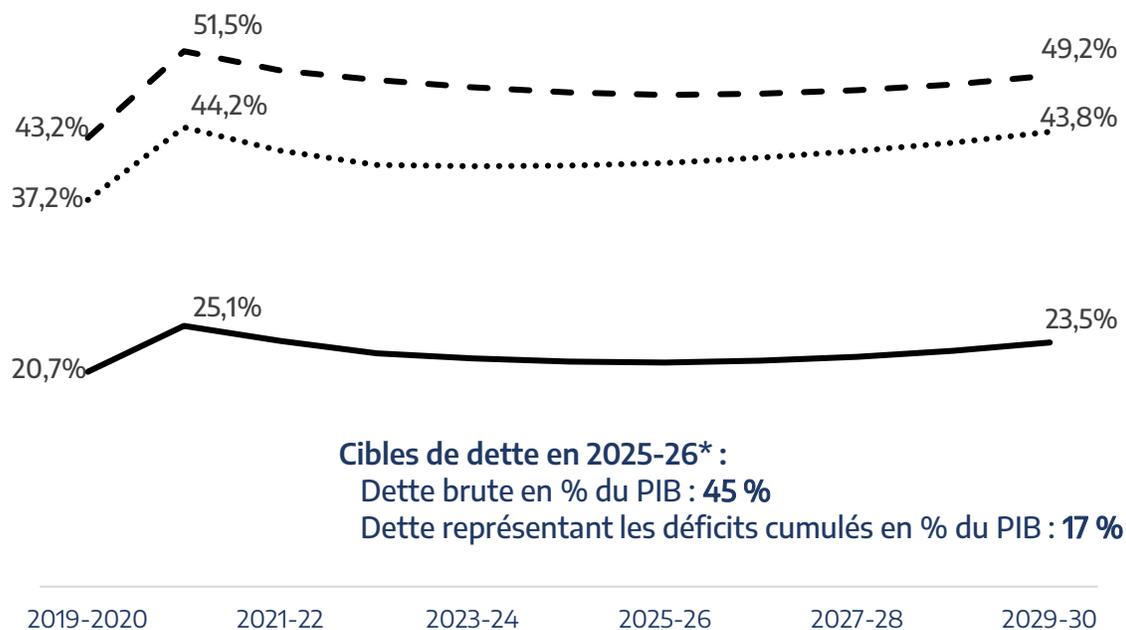
La **dette représentant les déficits cumulés** est la différence entre les passifs et les actifs financiers et non financiers du gouvernement. Il s'agit de la dette « d'épicerie » qui ne correspond à aucun actif.

² Ministère des Finances du Québec, *Glossaire*, disponible [ici](#).

Graphique 3

Le poids de l'endettement devrait rester stable à moyen terme³

Projections de dette brute, dette nette et dette représentant les déficits cumulés en pourcentage du PIB nominal
(données en années fiscales; en %)



- — Dette brute (en % du PIB)
- Dette nette (en % du PIB)
- Dette représentant les déficits cumulés (en % du PIB)

Source : Institut du Québec

Note : La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* prévoit que, pour l'année financière 2025-26, la dette brute ne pourra excéder 45 % du PIB et la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du PIB.

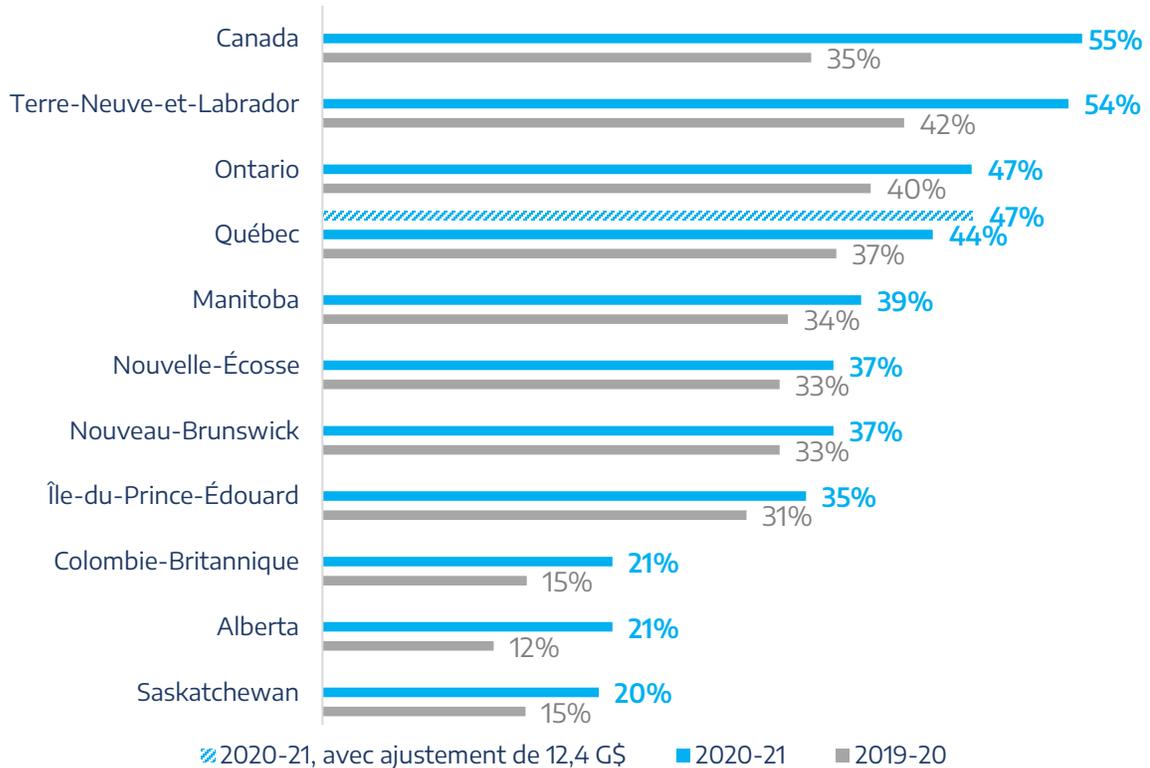
³ Les données présentées dans ce graphique ne tiennent pas compte de l'augmentation rétroactive de la dette nette et de la dette représentant les déficits cumulés de 12,4 G\$ au 31 mars 2020.

Graphique 4

Le Québec demeure une des provinces canadiennes les plus endettées

Dette nette en % du PIB

(données en années fiscales; en %)



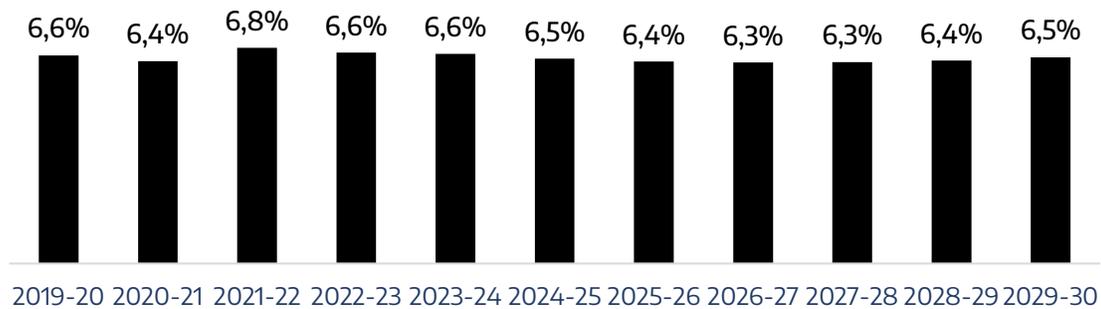
Sources : Gouvernements provinciaux et Institut du Québec

Graphique 5

Le service de la dette devrait rester stable à moyen terme

Projections du service de la dette en pourcentage des revenus totaux

(données en années fiscales; en %)



Source : Institut du Québec

Note : Les projections du service de la dette prennent en compte la trajectoire des rendements des obligations canadiennes 10 ans

Et si les taux augmentaient?

Nous présentons plus bas un scénario avec des taux d'intérêt plus élevés, qui suppose que les pressions mondiales forceront les rendements des obligations canadiennes à augmenter de **100 points de base supplémentaires**.

Les **coûts de financement de la dette** du Québec sont estimés en tenant compte de chaque partie de la dette brute qui arrive à échéance, qui se poursuit et, des nouveaux besoins de financement. Toute nouvelle dette est émise sous forme de dette à long terme, donc toute dette réémise ne vient jamais à échéance, les rendements payés se poursuivent au taux des obligations fédérales (à l'année financée) plus 75 points de base (cette hypothèse repose sur l'estimation fournie par le ministère des Finances du Québec).

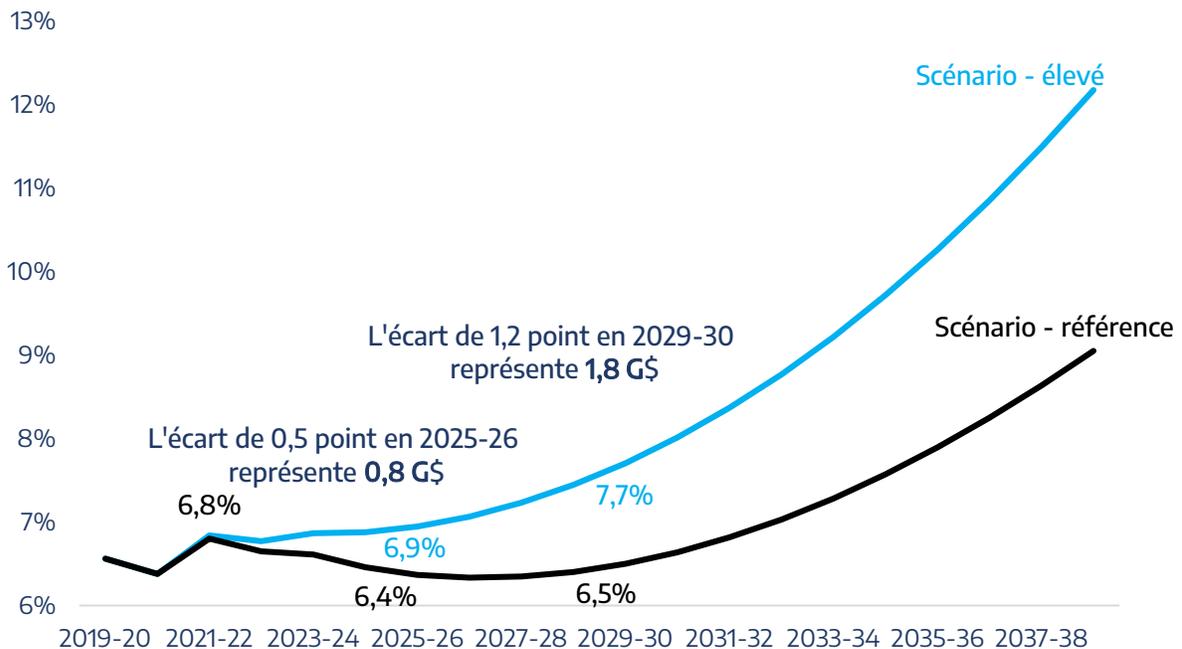
La dette arrive à échéance au taux de 10 % du solde de la dette initiale, c'est-à-dire du montant de la dette brute dans l'année précédant les projections budgétaires. Ainsi, le montant de la dette arrivant à échéance diminue au fil du temps (car toute nouvelle dette émise est à long terme).

Graphique 6

Le service de la dette demeure vulnérable à une hausse des taux d'intérêt

L'effet cumulatif qu'exercent les taux d'intérêt plus élevés sur le service de la dette sont importants. L'écart s'accroît dans le temps avec le renouvellement de la dette à des taux plus élevés.

Projections du service de la dette en % des revenus totaux selon deux scénarios : scénario de référence et scénario « élevé » (hausse de 100 points de base des rendements des obligations canadiennes 10 ans)
(données en années fiscales, en %)



Source : Institut du Québec

L'impact de la pandémie pour le gouvernement du Québec

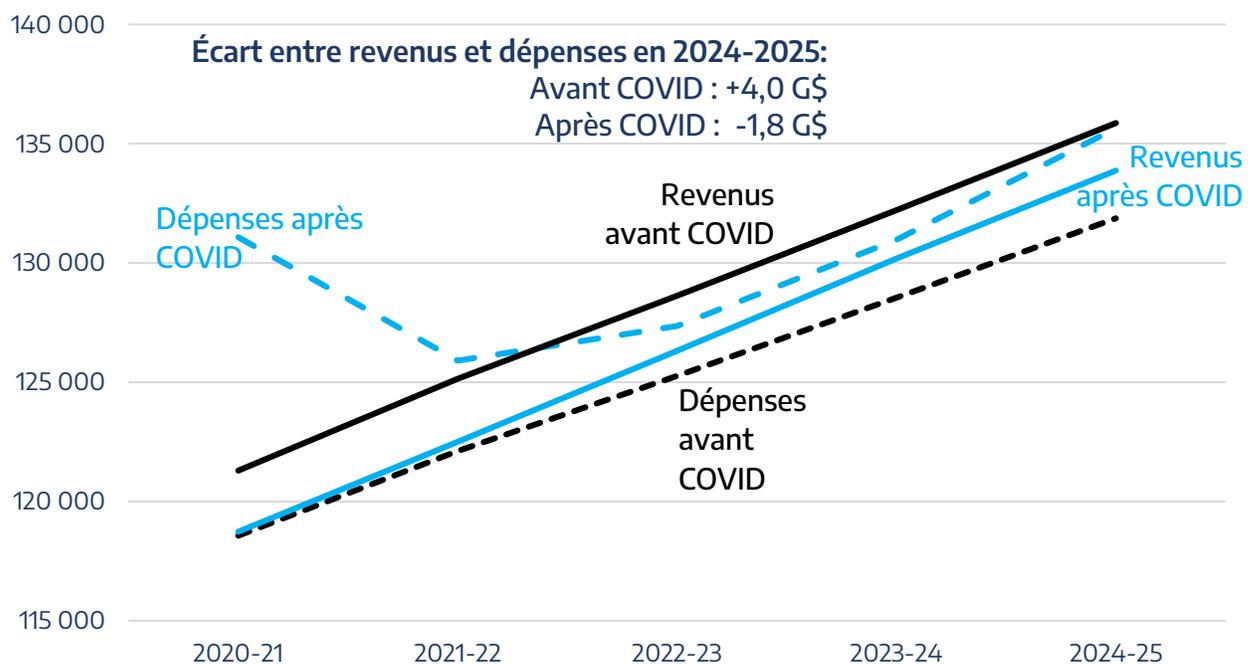
Cette section illustre l'effet dans le temps de la crise de la COVID-19 sur les trajectoires des revenus et des dépenses de l'État. Cet exercice est effectué en comparant les trajectoires qui étaient prévues à l'aube de la crise avec celles issues de nos simulations.

Graphique 7

Un écart négatif grandissant entre les revenus et les dépenses

Avant la crise, le gouvernement du Québec prévoyait réaliser des surplus budgétaires sur un horizon de cinq ans. Nos projections post-pandémiques montrent un écart négatif grandissant entre les revenus et les dépenses, conséquence à la fois de revenus moindres (croissance des revenus moins importante) et de dépenses additionnelles (liées à la COVID-19 et croissance des coûts en santé).

Revenus et dépenses selon le budget 2020-21 (avant COVID) et nos projections (après COVID)⁴ (données en années fiscales; en M\$)



Source : Institut du Québec

⁴ Ici les données sont présentées uniquement jusqu'à 2024-2025 puisque le budget 2020-2021 présentait un cadre financier quinquennal (soit de 2020-2021 à 2024-2025).

Calcul de l'impact de la pandémie

Selon nos projections, le solde au sens des comptes publics serait déficitaire par rapport à ce qui a été prévu par le ministère des Finances du Québec dans le budget 2020-21. En ne tenant pas compte de la réserve de stabilisation de 12,3 G\$, entièrement utilisée en 2020-2021, l'impact de la pandémie se chiffrerait à **36,1 G\$** sur cinq ans (de 2020-2021 à 2024-2025).

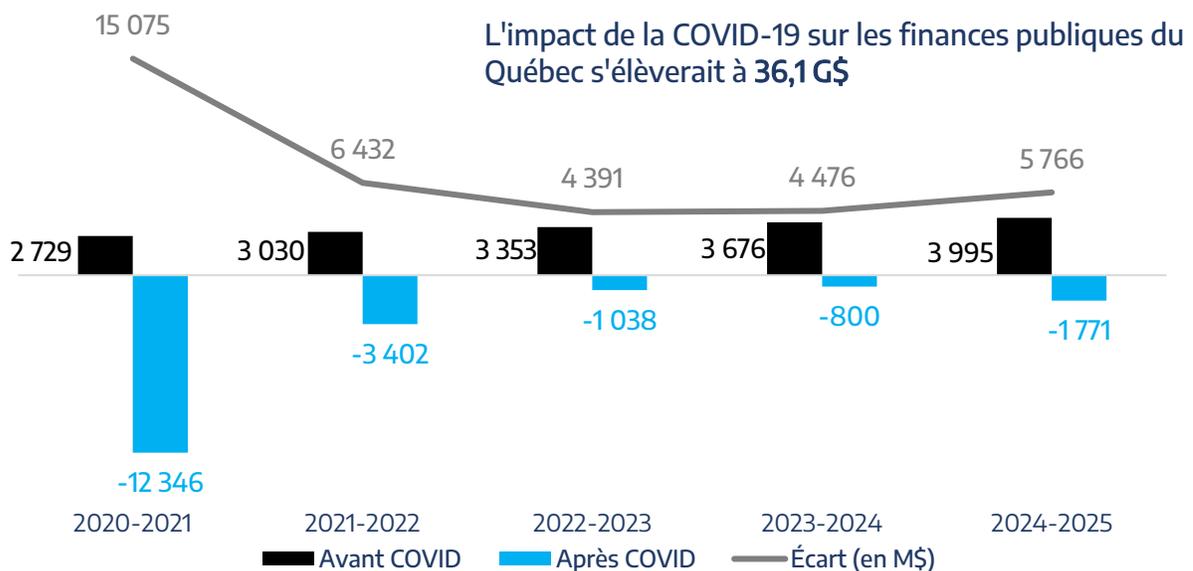
Entre 2020-2021 et 2024-2025, l'État québécois devrait accuser une perte de revenus de **11,5 G\$** en raison de la crise sanitaire. Cette perte projetée provient essentiellement d'une décroissance majeure des revenus autonomes en 2020-2021 (-3,3 G\$), suivie d'une croissance moins importante de ceux-ci en 2023-2024 et 2024-2025.

Entre 2020-2021 et 2024-2025, les dépenses de l'État devraient s'accroître de **24,6 G\$**. Cette hausse est principalement attribuable aux dépenses de portefeuilles plus importantes au cours de cette période, notamment en 2020-2021 où celles-ci représentent 9,2 G\$ de plus que dans le scénario initial présenté lors du budget 2020-2021 en mars 2020.

Graphique 8

L'écart entre les projections initiales (budget 2020-2021) et nos projections reflète le double impact de la pandémie : à la fois des revenus moindres et des dépenses plus élevées.

Surplus/déficit au sens des comptes publics selon le budget 2020-2021 (avant COVID) et nos projections (après COVID)⁵, avant l'utilisation de la réserve de stabilisation (données en années fiscales, en M\$)



Source : Institut du Québec

⁵ Ici, les données sont présentées uniquement jusqu'à l'exercice 2024-25 puisque les prévisions du budget 2020-21 se limitaient à cette période.

Risques et défis à venir

Les décisions de court terme doivent tenir compte des risques imminents, mais aussi des risques et défis des prochaines années. En ce sens, elles doivent permettre de trouver un équilibre entre les besoins actuels et ceux qu'auront à relever les générations futures. C'est une question d'équité intergénérationnelle. Il est donc plus responsable d'analyser la marge de manœuvre gouvernementale à court terme en fonction des différents risques et défis à venir.

Voici quelques-uns des principaux risques et défis pour les finances publiques :

- À court terme : risques de santé publique en lien avec les défis de la vaccination, des variantes, d'une troisième vague, etc.
- À moyen terme : la hausse des taux d'intérêt (explorée précédemment), le vieillissement de la population, les changements climatiques, la désuétude des infrastructures et la montée des inégalités sociales.

Vieillesse et dépenses en santé

Au-delà de la pandémie, l'augmentation des dépenses en santé à moyen et long terme au Québec est principalement attribuable au vieillissement de la population. Ainsi, selon le scénario de référence des projections démographiques de l'Institut de la statistique du Québec, les personnes de 65 ans et plus, qui représentaient 18,0 % de la population en 2016 devraient composer 25,4 % de la population en 2031 (voir graphique 9). Cette « dépendance » se traduira donc immanquablement par un fardeau fiscal plus lourd à porter pour un nombre plus restreint de travailleurs. Par ailleurs, ces changements dans la composition démographique se reflèteront aussi sur le plan des besoins en soins de santé.

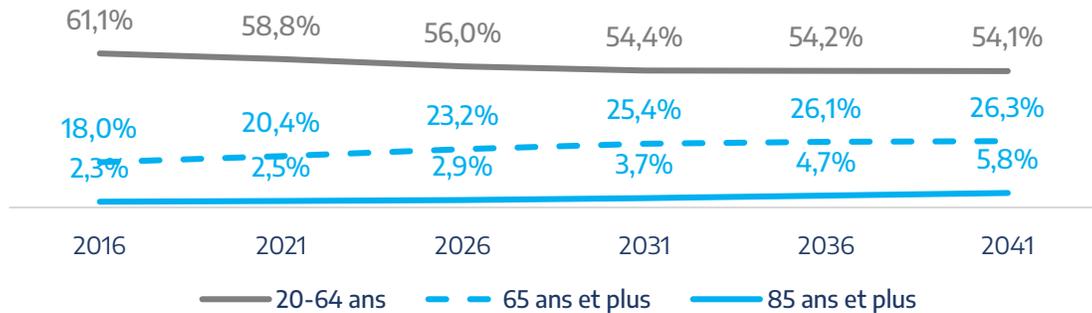
Par conséquent, nos projections montrent une croissance des dépenses en santé et services sociaux de l'ordre de 4,9 % entre les exercices 2023-2024 et 2029-2030, ce qui représente un rythme bien plus élevé que la croissance des revenus de l'État québécois (2,8 % par année sur la même période). Résultat : d'après nos projections, le rapport entre les dépenses en santé et les revenus de l'État devrait passer de 40,7 % en 2021-2022 à 47,3 % en 2029-2030 (graphique 10).

Graphique 9

Le vieillissement de la population s'accélère jusqu'en 2031

Population projetée aux cinq ans selon le grand groupe d'âge en pourcentage de la population totale

(données en années civiles, en %, projections de l'Institut de la statistique du Québec)

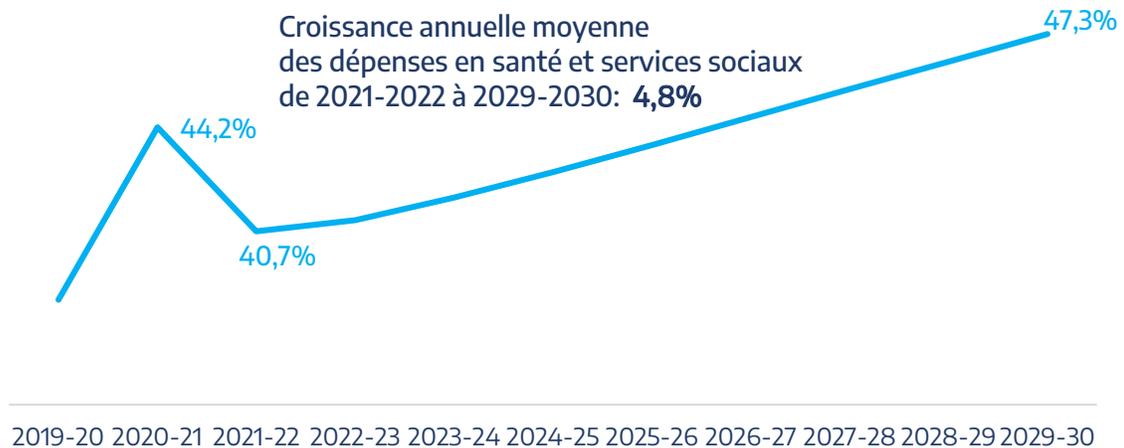


Source : Institut de la statistique du Québec

Graphique 10

La part des dépenses en santé et services sociaux passera de 40 % à 47 % des revenus de l'État en quelques années seulement.

Projections des dépenses en santé et services sociaux en pourcentage des revenus totaux.
(données en années fiscales, en %)



Source : Institut du Québec

Désuétude des infrastructures

Le contexte actuel de bas taux d'intérêt est propice à l'utilisation des dépenses d'investissement en infrastructures comme instrument de relance économique pour le Québec. Les projections du présent exercice montrent que d'ici 2029-2030, le rapport entre le service de la dette et les revenus totaux de l'État québécois devrait demeurer stable, et même diminuer légèrement.

Cependant, comme nous l'avons indiqué précédemment dans ce rapport, l'effet cumulatif qu'exercent les taux d'intérêt plus élevés sur le service de la dette demeurent importants. En janvier

dernier, l'Institut du Québec et le Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois ont rassemblé un groupe d'experts pour réfléchir à l'avenir des finances publiques du Québec. Voici un extrait, du compte-rendu de cette réflexion, qui traitait de la question des infrastructures et de leur financement⁶ :

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

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

Ce même rapport rappelle que le déficit de maintien des infrastructures, qui représente la valeur des travaux requis pour rétablir les infrastructures existantes à un niveau satisfaisant, est grandissant année après année. En d'autres mots, investir dans de nouvelles infrastructures comporte un coût de renonciation important : celui de ne pas investir suffisamment dans les infrastructures existantes.

La question des inégalités sociales

Autre crainte suscitée par la pandémie : l'accroissement des inégalités sociales. Selon les données de l'*Enquête sur la population active*, ce sont les travailleurs les moins bien rémunérés qui ont écopé de l'entièreté des pertes d'emplois au cours de l'année 2020. Ainsi, 16 % des emplois ont disparu chez les travailleurs qui gagnaient entre 12 et 19,99 \$ de l'heure. À moyen terme, le suivi d'indicateurs de mesure des inégalités économiques permettra de statuer sur le caractère égalitaire de ces pertes d'emplois.

Par le passé, l'Institut du Québec s'est penché sur le phénomène de la mobilité sociale, –c'est-à-dire la capacité d'un individu d'accéder à une meilleure condition économique que celle de ses parents–, en se demandant si les personnes en situation de pauvreté s'en sortaient mieux au Québec qu'ailleurs. L'une de ces analyses montrait⁷ notamment que « le système de redistribution de la richesse qui permet de compenser les inégalités plus grandes dues aux revenus de marché faisait de la société québécoise l'une des plus égalitaires au monde et au Canada. », mais que « la mobilité n'y était ni pire ni meilleure dans le reste du Canada. ». En d'autres mots, pour demeurer dans cet espace où l'égalité des chances est un idéal de société important, le gouvernement du Québec et la

⁶ Institut du Québec et l'Association des économistes québécois, *Entre souplesse et prudence – Pistes de réflexion pour moderniser la politique budgétaire du Québec*, janvier 2021.

⁷ Jean-Guy Côté et Sonny Scarfone, *Sortir de la pauvreté au Québec – Analyse de la pauvreté, des inégalités et de la mobilité sociale*, Institut du Québec, avril 2019.

société civile devront être particulièrement alertes face aux possibles répercussions de la pandémie sur la mobilité et les inégalités sociales.

Les enjeux climatiques

Les changements climatiques engendreront des dépenses additionnelles importantes, notamment en ce qui a trait aux soins de santé et aux infrastructures⁸. Dans une perspective d'équité intergénérationnelle, le Québec devra non seulement au cours des prochaines décennies cibler des projets stratégiques qui lui permettront de décarboniser son économie, mais également de créer de la valeur ajoutée dans des secteurs d'avenir. Cette transition, qui aura un coût important, permettra au Québec de faire face aux défis du 21^e siècle.

⁸ Jérôme Lussier et Sonny Scarfone, *Finances publiques du Québec : Et maintenant, on fait quoi? – Options budgétaires pour un Québec en voie d'atteindre ses cibles de réduction de dette*, Institut du Québec, février 2020.

Conclusion

Le présent rapport montre que les finances publiques du Québec sont viables à court terme. Les trois bonnes années de croissance économique prévues après 2020 et la faiblesse des taux d'intérêt, conjugués à une bonne situation financière prépandémie, offriront une marge de manœuvre au gouvernement du Québec. Il disposera donc du temps nécessaire pour planifier une relance économique juste et inclusive. À court terme, la situation ira donc beaucoup mieux qu'on aurait pu *a priori* le présumer.

Néanmoins, notre rapport pointe également quelques angles morts à la soutenabilité des finances publiques québécoises à moyen-long terme. En vertu de la loi, le Québec doit pouvoir équilibrer ses livres en 2025-2026, ce qui, selon nos projections, semble difficilement atteignable. Il faudra donc éventuellement effectuer un redressement des finances publiques, car à moyen-long terme, cette situation de déséquilibre persistant entre les revenus et les dépenses créerait un gouffre grandissant duquel il deviendrait de plus en plus difficile de s'extirper. En outre, si une hausse plus élevée qu'attendue du service de la dette du gouvernement québécois devait survenir, ce dernier serait propulsé dans une situation insoutenable où le service de la dette augmenterait à un rythme de plus en plus élevé.

Vu l'ampleur du défi démographique auquel le Québec est confronté – avec des coûts en santé qui représenteront plus de la moitié des revenus de l'État après 2030 – le gouvernement du Québec n'a d'autre choix que de miser sur une stratégie de relance qui lui permettra de relever les défis structurels qui l'attendent. À court terme, l'État doit renoncer à gérer les finances publiques de manière trop serrée, mais il doit toutefois continuer à agir de manière responsable. C'est pourquoi les ancrages fiscaux mis en place par le passé (les deux lois sur la dette) doivent demeurer, mais être assouplis. Les versements annuels au Fonds des générations, –une mesure d'équité intergénérationnelle qui a fait ses preuves–, pourraient être temporairement abaissés et l'équilibre budgétaire pourrait être reporté de quelques années.

Enfin, il est essentiel d'investir de façon stratégique pour que la relance économique soit juste et inclusive, puisque d'autres défis (vieillesse de la population, enjeux climatiques, désuétude des infrastructures et lutte aux inégalités sociales) demeurent. C'est l'avenir du Québec, sa capacité à générer de la richesse et d'en faire bénéficier sa population, qui en dépend.

Annexe : Projections budgétaires

Projections budgétaires de 2020-2021 à 2029-2030

(données en années fiscales; en M\$)

	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2026-27	2027-28	2028-29	2029-30	Croissance annuelle moyenne 2023-2024 à 2029-2030
Revenus autonomes	88 437	95 864	100 545	103 640	106 803	110 073	113 297	116 678	120 231	123 874	3,0%
	-3,6%	8,4%	4,9%	3,1%	3,1%	3,1%	2,9%	3,0%	3,0%	3,0%	
Transferts fédéraux	30 296	26 639	25 772	26 543	27 072	27 517	27 987	28 464	28 952	29 452	1,7%
	20,1%	-12,1%	-3,3%	3,0%	2,0%	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	
Revenus totaux	118 733	122 503	126 317	130 183	133 875	137 590	141 284	145 142	149 182	153 326	2,8%
	1,5%	3,2%	3,1%	3,1%	2,8%	2,8%	2,7%	2,7%	2,8%	2,8%	
Dépenses de portefeuilles	119 506	114 576	117 959	122 379	127 000	131 841	136 826	141 958	147 245	152 696	3,8%
	12,0%	-4,1%	3,0%	3,7%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,7%	3,7%	
Santé et services sociaux	52 459	49 903	51 927	54 490	57 162	59 974	62 904	65 955	69 142	72 474	4,9%
	20,0%	-4,9%	4,1%	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%	4,8%	4,8%	
Éducation et culture	26 083	26 792	27 640	28 551	29 513	30 530	31 549	32 590	33 629	34 672	3,3%
	3,2%	2,7%	3,2%	3,3%	3,4%	3,4%	3,3%	3,3%	3,2%	3,1%	
Autres dépenses de portefeuilles	40 964	37 881	38 392	39 339	40 325	41 337	42 373	43 413	44 473	45 550	2,5%
	8,6%	-7,5%	1,3%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,4%	2,4%	
Service de la dette	7 573	8 329	8 396	8 604	8 646	8 760	8 948	9 211	9 549	9 964	2,5%
	-1,3%	10,0%	0,8%	2,5%	0,5%	1,3%	2,1%	2,9%	3,7%	4,3%	
Dépenses totales	127 079	122 905	126 355	130 983	135 646	140 602	145 774	151 168	156 793	162 660	3,7%
	11,1%	-3,3%	2,8%	3,7%	3,6%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	
Revenus - Dépenses	-8 346	-402	-38	-800	-1 771	-3 012	-4 489	-6 026	-7 611	-9 334	
Provision pour risques économiques et autres mesures de soutien et de relance	4 000	3 000	1 000								
Surplus ou déficit au sens des comptes publics	-12 346	-3 402	-1 038	-800	-1 771	-3 012	-4 489	-6 026	-7 611	-9 333	
Versements au Fonds des générations	2 653	2 984	3 219	3 298	3 381	3 466	3 553	3 640	3 729	3 820	2,5%
Surplus ou déficit au sens de la <i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i>	-2 990	-6 386	-4 257	-4 098	-5 152	-6 478	-8 042	-9 667	-11 340	-13 153	

Source : Institut du Québec