

Budget 2026-2027

Avis du Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois au ministre des Finances du Québec

L'Association des économistes québécois et le comité des politiques publiques (CPP)

L'Association des économistes québécois est une association professionnelle à but non lucratif qui contribue à la formation continue de ses membres et à la diffusion des connaissances économiques auprès du public.

Cet avis a été préparé par le Comité des politiques publiques (CPP) de l'Association. Le comité est constitué d'une douzaine d'économistes ayant des compétences et des cheminements de carrière variés touchant divers domaines d'expertise dans les milieux universitaires, privés et gouvernementaux. Le CPP fait des interventions non partisans sur les enjeux économiques qui confrontent la société québécoise. C'est dans ce cadre que le CPP dépose le présent avis en vue de la préparation du budget 2026-2027.

Principaux constats et recommandations du CPP de l'Association des économistes québécois pour le budget 2026-2027:

- La préparation du Budget 2026-2027 se fait dans le contexte du départ annoncé du Premier ministre François Legault après plus de sept années à la tête du gouvernement québécois et de la tenue d'une élection générale en octobre prochain.
- Le CPP partage le souhait exprimé par François Legault au moment de l'annonce de sa démission à l'effet que la prochaine campagne électorale soit une occasion de débattre des grands défis qui confrontent le Québec pour les prochaines décennies. Le gouvernement doit fournir plus d'information à la population pour qu'elle saisisse l'ampleur des enjeux budgétaires et économiques en avant de nous. Le Québec devrait émuler les juridictions qui rendent publiques des prévisions de plus long terme afin de mieux éclairer les discussions sur les choix de politiques.
- En début de 2026, l'incertitude économique perdure et les prévisions de croissance pour le Québec et le Canada demeurent modestes. L'inflation générale est redescendue à l'intérieur de la fourchette cible (1-3%) de la Banque du Canada, mais l'inflation continue de dépasser 2% pour l'alimentation.
- À cet égard, l'annonce récente par le gouvernement fédéral d'une bonification pour 5 ans aux versements trimestriels du crédit pour la TPS apportera un soutien supplémentaire aux ménages canadiens avec un revenu inférieur à \$60 000. Cette mesure fédérale a réduit la pertinence pour le Québec de faire plus pour répondre aux préoccupations immédiates des citoyens par rapport au coût de la vie.

- Le CPP estime par ailleurs que le gouvernement devrait expliquer clairement dans le budget comment la faible croissance de la productivité au Québec et au Canada dans les dernières décennies a des impacts maintes fois plus importants que l'inflation récente sur la capacité des citoyens à faire face au coût de la vie et donc l'urgence d'améliorer notre performance à cet égard.
- Le ministre des Finances Eric Girard a présenté un plan de retour à l'équilibre budgétaire à l'horizon 2029-2030 dans le budget 2025-2026. Pour le CPP, le vieillissement de la population québécoise, la dette encore élevée du Québec, l'état dégradé des infrastructures publiques et l'impératif d'équité envers les générations futures rendent cet objectif aussi important qu'au moment de l'adoption de la Loi sur l'équilibre budgétaire. La route vers l'atteinte de cet objectif demeure toutefois parsemée d'embûches. Le plan de retour à l'équilibre budgétaire repose sur une croissance annuelle moyenne des dépenses de portefeuilles de 1,5% entre 2025-2026 et 2029-2030. Une croissance aussi faible pour une période de 4 années consécutives n'a jamais été observée dans les 20 dernières années.
- De plus, même avec cette croissance faible, un écart à résorber de 2,5 milliards de dollars subsiste à la fin de la période pour lequel les mesures nécessaires n'ont pas été identifiées. Il n'y a pas d'évidence démontrant que ces cibles financières pourront être atteintes sans impact sur les services. Le CPP estime donc en conséquence que l'annonce de nouvelles initiatives qui se traduiraient par une augmentation du déficit budgétaire serait inappropriée dans le contexte actuel.
- Le CPP était heureux de constater lors du Budget de mars 2025 que les budgets pour le maintien d'actifs des infrastructures avaient été augmentés pour la période 2025 à 2027. Toutefois, le CPP avait aussi observé que l'atteinte des cibles de dettes du gouvernement d'ici 2035 était largement tributaire d'une baisse importante des investissements dans le maintien d'actifs des infrastructures à partir de 2028. Le CPP recommande au gouvernement d'effectuer des réaffectations à l'intérieur du PQI pour éviter cette chute dramatique des budgets de maintien d'actifs à partir de 2028 en retardant les échéanciers des projets pour de nouvelles infrastructures.
- Plusieurs voix, dont le Vérificateur général du Québec et l'Ordre des ingénieurs, se sont élevées dans la dernière année sur le besoin urgent d'améliorer la transparence de la gouvernance budgétaire des infrastructures et d'assurer une priorisation réelle des investissements en maintien d'actifs. Le CPP partage entièrement cette perspective.
- Le CPP est finalement d'avis que le gouvernement devrait lancer dès maintenant une réflexion en profondeur sur son cadre de gestion des ressources humaines dans la fonction publique et dans les grands réseaux financés par l'état.
- L'accroissement des effectifs dans le secteur public québécois depuis 2018 (22%) a fortement dépassé la croissance de la population (8%) et est largement responsable du déficit budgétaire actuel. Le gouvernement devra en premier lieu faire une évaluation rigoureuse des impacts de l'accroissement important des effectifs du secteur public dans les dernières années sur l'atteinte de ses objectifs de politique publique, particulièrement en éducation et en santé. Le gouvernement devra aussi tirer les leçons qui s'imposent de la ronde de négociations collectives qui est en train de se terminer dans le but de se doter d'une politique de rémunération soutenable en vue du renouvellement des conventions collectives en 2028.

Incertitude économique qui perdure en début de 2026

En début de 2026, l'incertitude économique perdure et les prévisions de croissance pour le Québec et le Canada demeurent modestes. L'inflation générale est redescendue à l'intérieur de la fourchette cible (1-3%) de la Banque du Canada, mais l'inflation continue de dépasser 2% pour l'alimentation. Le Canada et le Québec continuent de faire face en début 2026 à un environnement d'incertitude économique sans précédent.

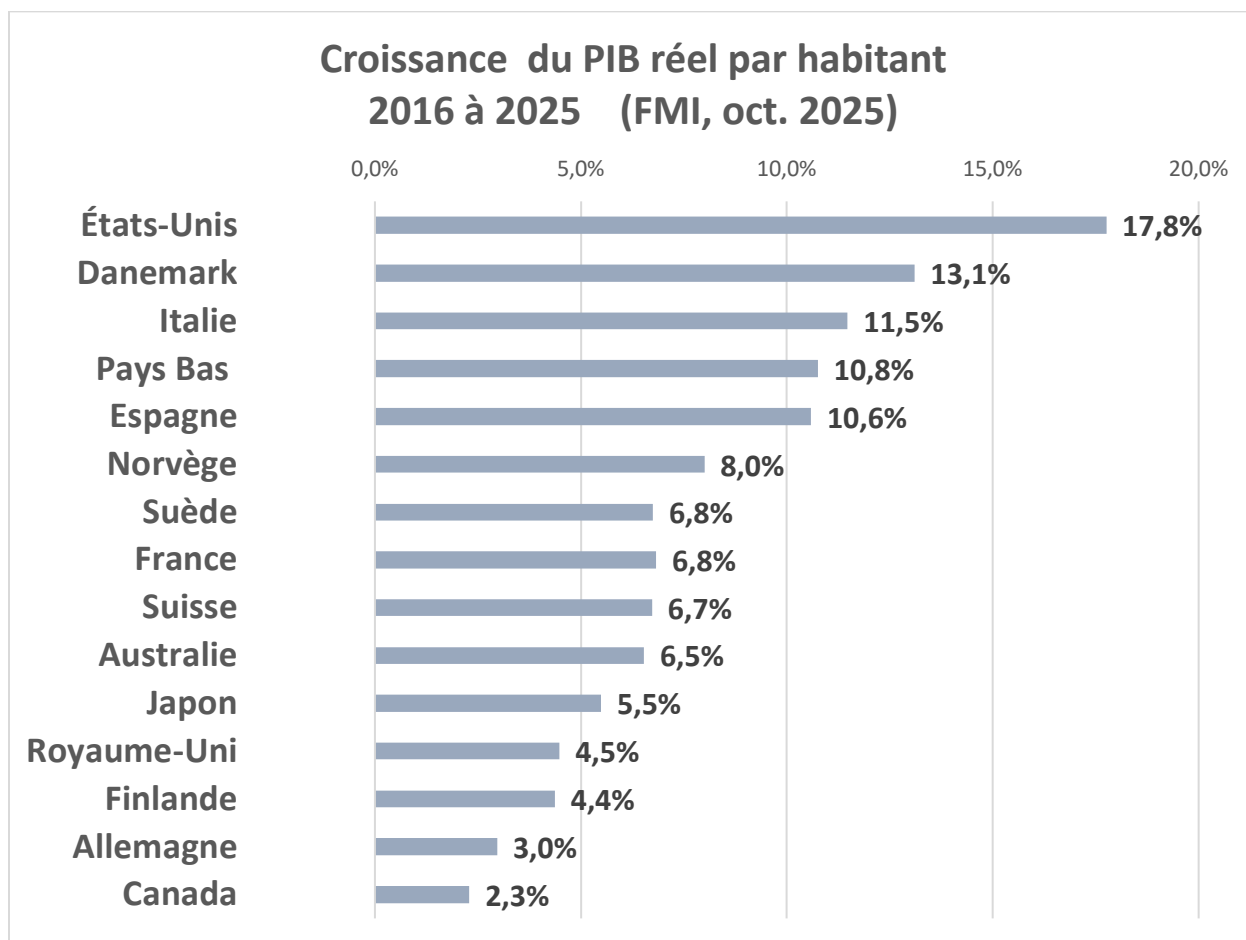
Le président Trump a reculé sur ses intentions affirmées au début de 2025 d'appliquer des droits de douane sur l'ensemble des produits canadiens exportés aux États-Unis, mais des droits de douane élevés ont été imposés sur plusieurs secteurs importants pour l'économie canadienne notamment l'aluminium, l'acier et le bois d'œuvre. Même si le Canada continue de faire face à un niveau de droits de douane parmi les plus bas des partenaires commerciaux des États-Unis, il n'y a toujours pas eu d'entente commerciale entre le Canada et les États-Unis sur ces droits, et la revue de l'ACEUM prévue pour 2026 pourrait être l'occasion de pressions commerciales accrues par les États-Unis. Cette incertitude continue de miner la confiance des entreprises et de plomber le niveau des investissements.

Les préoccupations des citoyens à l'égard du coût de la vie, notamment à l'égard de la hausse du prix des aliments, sont compréhensibles. Toutefois les discussions publiques se concentrent essentiellement sur les prix, oubliant l'autre volet fondamental de la question, soit celui de la croissance anémique des revenus au Québec et au Canada.

Les gouvernements ont un important rôle à jouer en matière de soutien de revenu lors de crises comme la pandémie, mais ce sont en premier lieu les investissements et la croissance de la productivité dans le secteur privé qui génèrent une croissance soutenue et durable des revenus. Il est bien documenté par exemple que les niveaux d'investissement par employé des entreprises sont beaucoup plus faibles au Canada qu'aux États-Unis. Ceci explique en bonne partie la sous-performance chronique de l'économie canadienne.

Le graphique plus bas montre ainsi que le Canada a connu entre 2016 et 2025 la plus faible croissance du PIB réel par habitant parmi 15 économies développées. Le Québec a fait un peu mieux que le reste du Canada durant cette période, notamment en matière d'investissements, réduisant ainsi son écart économique avec l'Ontario et le reste du Canada. Le CPP estime à cet égard que le gouvernement devrait expliquer en détail dans le budget comment la faible performance de la productivité au Québec et au Canada dans la dernière décennie a des impacts maintes fois plus importants que l'inflation récente sur la capacité des citoyens à faire face au coût de la vie.

Histogramme 1



Finalement, l'annonce récente par le gouvernement fédéral d'une bonification pour 5 ans aux versements trimestriels du crédit pour la TPS apportera un soutien supplémentaire aux ménages canadiens avec un revenu inférieur à \$60 000. Cette mesure fédérale a réduit la pertinence pour le Québec de faire plus pour répondre aux préoccupations immédiates des citoyens par rapport au coût de la vie, notamment en raison de l'important déficit budgétaire actuel.

Une situation budgétaire qui demeure précaire

Le ministre des Finances a déposé un plan de retour à l'équilibre budgétaire en mars 2025 tel que promis. Le déficit budgétaire pour l'année financière qui s'est terminée le 31 mars 2025 a été moins élevé que prévu et le ministre des Finances a réitéré dans la mise à jour économique de l'automne 2025 son engagement de retourner à l'équilibre budgétaire en 2029-2030. Mais le chemin pour atteindre cet objectif apparaît parsemé d'importantes embûches.

Comme le montre le tableau 2, ceci nécessitera de ramener la croissance des dépenses à un niveau comparable à celui observé entre 2014 et 2016, une période qualifiée par plusieurs de stricte austérité budgétaire. Ces cibles seront difficiles à atteindre sans affecter la livraison des services.

Tableau 2

**Croissance annuelle moyenne des dépenses de portefeuilles
(Périodes de 4 années consécutives)**

Moyenne de 2006 à 2025	5,2%
Période avec la plus faible croissance (2011 à 2015)	2,3%
Prévision 2025-2026 à 2029-2030	1,5%

Source: Ministère des Finances du Québec

Le CPP est d'avis que le retour à l'équilibre budgétaire doit demeurer une assise de la planification budgétaire du Québec, conformément à la nouvelle Loi sur l'équilibre budgétaire adoptée à la fin de 2023.

L'équilibre budgétaire est un prérequis à la soutenabilité financière à moyen terme des services promis à la population du Québec, au maintien de la capacité d'agir du gouvernement dans les situations difficiles et à l'équité entre les générations. Ceci est encore plus vrai quand on considère les importants défis économiques que le Québec devra affronter dans les prochaines années. La population du Québec va continuer de vieillir, ce qui va contraindre la croissance de la main d'œuvre, alors que des investissements majeurs seront requis pour mettre à niveau nos infrastructures, s'adapter au changement climatique et augmenter la production d'électricité, et alors que nos entreprises devront de leur côté investir davantage pour augmenter leur productivité.

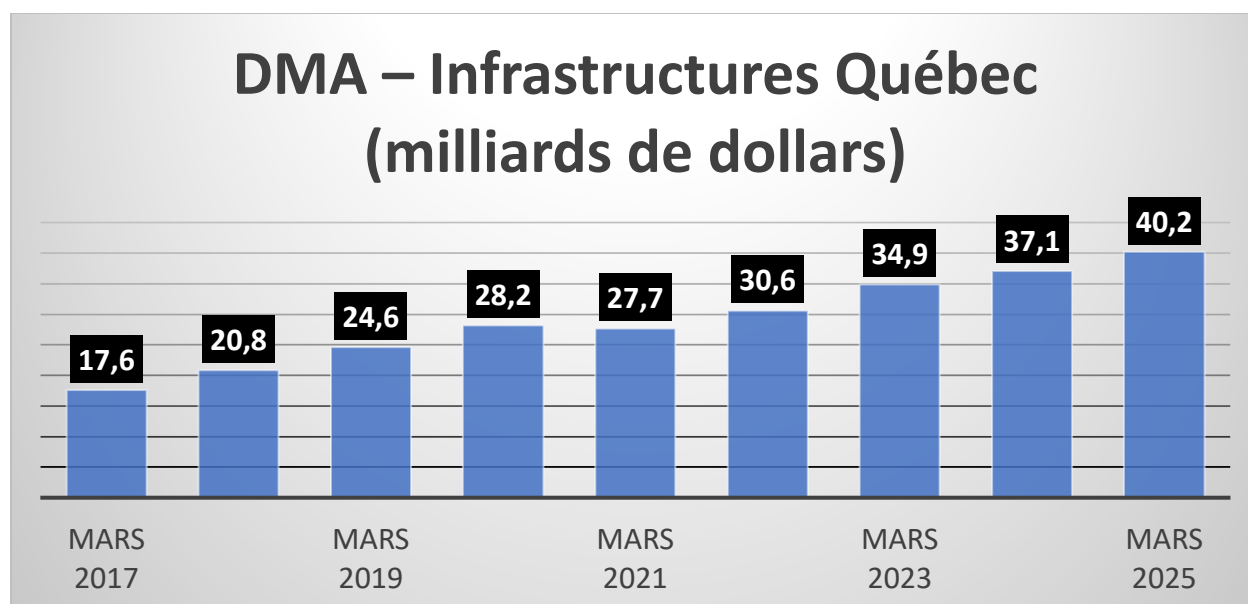
L'évolution de ces enjeux auront des incidences directes sur le financement disponible pour les services publics. C'est la croissance de la productivité qui va déterminer en grande partie la croissance du PIB et donc celle des revenus du gouvernement. Les investissements en infrastructures ont un impact direct sur la dette même s'ils n'ont pas une incidence immédiate sur le solde budgétaire. L'atteinte de l'équilibre budgétaire et les versements annuels au Fonds des générations seront plus que jamais nécessaires pour réduire le rythme d'endettement associé au volume important de travaux requis annuellement pour la résorption graduelle du déficit de maintien d'actifs (DMA) de nos infrastructures.

Infrastructures: le déclin programmé à partir de 2028 des investissements pour le maintien d'actifs doit être renversé et des réformes de gouvernance devront être mises en place

Le budget sur dix ans du Plan québécois des infrastructures (PQI) est passé de 91 milliards de dollars en 2017 à 164 milliards de dollars dans le PQI 2025-2035 présenté en mars 2025. Malgré cela, le déficit de maintien d'actifs (DMA), qui représente le coût des travaux qui seraient

immédiatement nécessaires pour remettre dans un état acceptable l'ensemble des infrastructures continue d'augmenter et a atteint 40,2 milliards de dollars au 31 mars 2025.¹

Histogramme 3

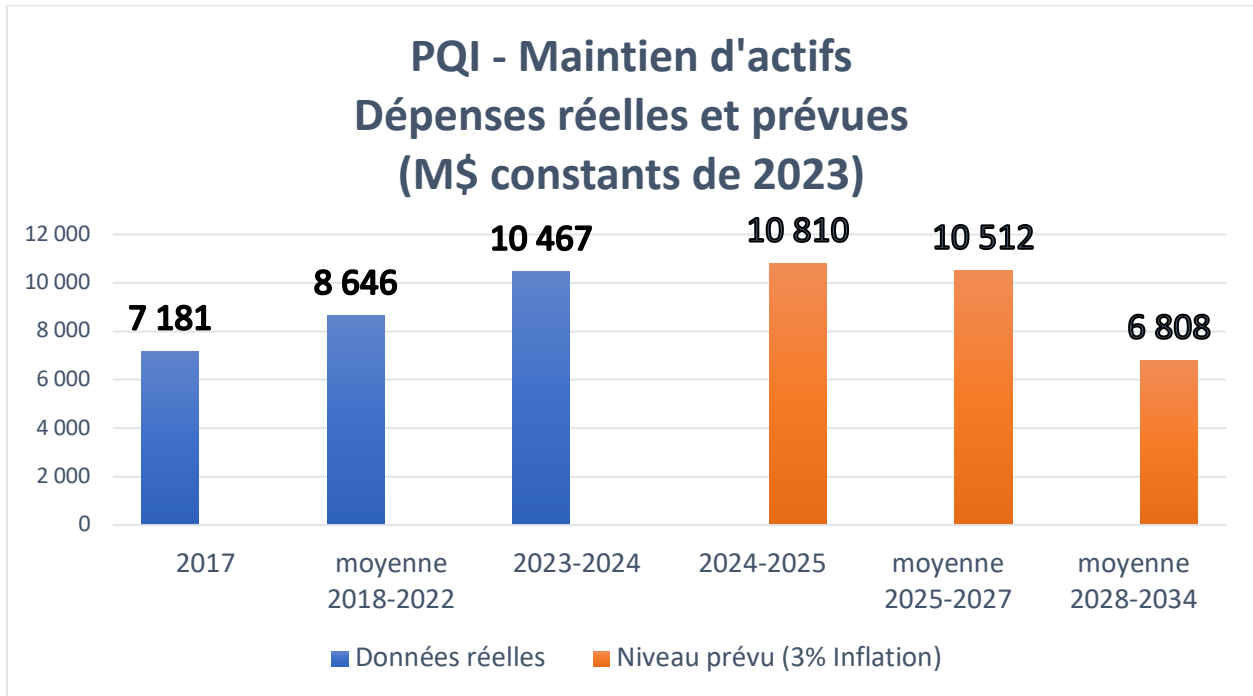


Sources : Plans québécois des infrastructures 2017-2027 à 2025-2035

Le CPP avait réitéré dans ses avis précédents l'importance de prioriser le maintien des actifs existants, plutôt que la construction de nouvelles infrastructures. Il a donc accueilli très positivement l'augmentation des budgets de maintien d'actifs pour 2025, 2026 et 2027 annoncée dans le PQI 2025-2035. Toutefois, les données du PQI montrent aussi une baisse très importante des investissements en maintien d'actifs à partir de 2028. Les données dans l'histogramme 4 ont été ajustées pour tenir compte de l'inflation dans le coût des travaux depuis 2017. L'histogramme montre ainsi que les montants prévus à partir de 2028 au PQI 2025-2035 ne pourraient financer qu'un volume de travaux de maintien d'actifs inférieur à celui observé entre 2017 et 2022, période durant laquelle le déficit de maintien d'actifs augmentait considérablement à chaque année. Un tel volume de travaux de maintien d'actifs ne pourrait se traduire que par une détérioration accélérée de l'état des infrastructures existantes.

¹ Les données tirées des PQI montrées dans l'histogramme 3 sont en dollars courants et ne prennent pas en compte l'inflation dans les coûts de construction. Cette inflation fait augmenter le DMA même s'il n'y a pas de détérioration physique des infrastructures. L'ajustement pour l'inflation montre une augmentation du DMA en termes réels de 53% depuis 2017 malgré les hausses du budget au PQI.

Histogramme 4



Sources : PQI 2017-2027 à 2025-2035, Rapport 2023 du CERIU sur les infrastructures reliées à l'eau.

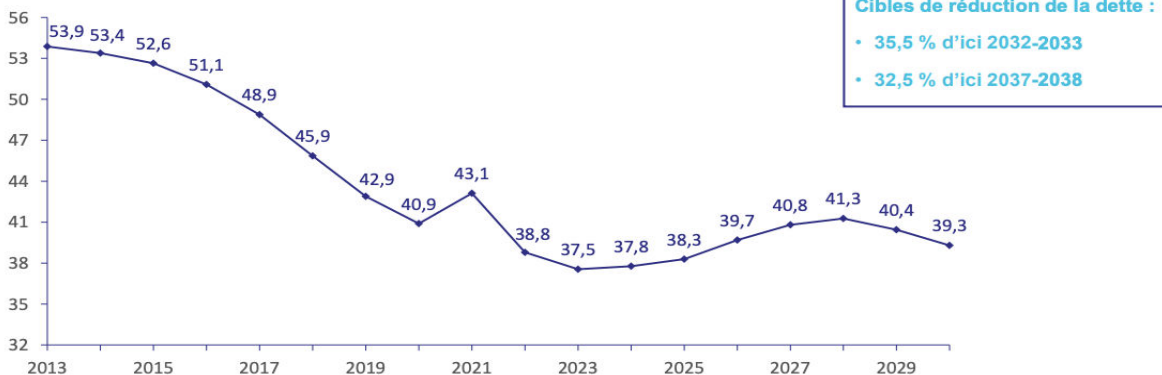
Le CPP comprend que la situation actuelle difficile des finances publiques complique l'atteinte des cibles de dettes d'ici 2033 et 2038 établies par le gouvernement. Le graphique plus bas montre comment l'atteinte des cibles de dette du gouvernement est liée à une réduction de ses emprunts et donc de ses investissements d'infrastructures à partir de 2028. Le maintien du niveau actuel des investissements en infrastructures retarderait l'atteinte de ces cibles. Le CPP est d'avis que la protection des budgets pour le maintien d'actifs doit être priorisée et que la situation nécessite le report ou l'abandon de projets pour des bonifications et de nouvelles constructions.

Graphique 5

Cible de dette nette du gouvernement du Québec

Dette nette au 31 mars

(en pourcentage du PIB)



(Source: Ministère des Finances, Janvier 2026)

Lancer un examen de l'ensemble du cadre de gestion des ressources humaines dans le secteur public québécois

L'état québécois est le plus gros employeur au Québec et les dépenses en rémunération sont de loin le plus important poste de dépenses pour le secteur public provincial reflétant son rôle prépondérant de fournisseur de services directs à la population, notamment en santé et en éducation. Les données des comptes publics montrent ainsi que les dépenses de rémunération du gouvernement ont atteint 71 milliards de dollars pour l'année 2024-2025, représentant 47% des dépenses de portefeuilles.

Les dépenses en rémunération dépendent directement à la fois des conditions salariales offertes aux employés de l'état et du nombre d'employés. Il est important à cet égard de corriger les perceptions qui se sont formées en ce qui a trait aux hausses salariales offertes dans le contexte de la ronde actuelle de négociations pour le renouvellement des conventions collectives.

Les conventions collectives dans le secteur public québécois arrivaient à échéance à la fin mars 2023 et le gouvernement a déposé des offres salariales aux syndicats à la fin de 2022. Comme le montre le tableau 6, ces offres ne contenaient pas de rattrapage pour l'inflation élevée observée en 2022 et n'offraient que 1,5% de hausses annuelles pour l'ensemble des employés dans les années suivantes. Ces offres ont été rejetées du revers de la main par les syndicats du secteur public. Le gouvernement a par ailleurs fait adopter à l'Assemblée nationale en juin 2023 une loi augmentant la rémunération des députés de 30%. Les syndicats du secteur public ont par la suite déclenché des grèves à l'automne 2023, notamment dans le secteur de l'éducation, forçant le gouvernement à bonifier ses offres salariales en début 2024.

Tableau 6
Négociations collectives du secteur public au Québec
(Pour la période 2023-2024 à 2027-2028)

	Taux annuel d'inflation**	Hausse des échelles salariales*		
		Convention collective antérieure	Offres de décembre 2022	Règlements salariaux entérinés
2020-2021	0,8%	2,0%		
2021-2022	3,8%	2,0%		
2022-2023	6,7%	2,0%		
2023-2024	4,5%		3,0%	6,0%
2024-2025	2,3%		1,5%	2,8%
2025-2026	2,5%		1,5%	2,6%
2026-2027			1,5%	2,5%
2027-2028			1,5%	3,5%
2023 à 2027***			9,0%	17,4%
Début 2022 à fin 2025	16,9%		8,2%	14,0%
* N'inclut pas les bonifications accordées à certains groupes d'employés				
** IPC Québec pour l'année civile				
*** Excluant les effets de composition				

Sources : Conseil du Trésor, Statistique Canada

Des représentants gouvernementaux et d'autres intervenants ont par la suite identifié cette bonification comme une cause importante de l'augmentation du déficit budgétaire du Québec. En fait, comme le montre le tableau 6, l'augmentation des échelles salariales, même avec les offres bonifiées, ne comble pas complètement l'augmentation de l'indice des prix à la consommation durant la période du début de 2022 à la fin de 2025.

Les bonifications accordées aux enseignants et à certains autres groupes vont s'ajouter à la hausse des échelles salariales, ce qui va contribuer à l'augmentation de la facture salariale du gouvernement. Même en tenant compte de cet élément, les données les plus récentes de l'Institut de la statistique du Québec² montrent à nouveau que la rémunération par employé dans le secteur public provincial demeure proche de celle du secteur privé, et inférieure à celle des employés municipaux et fédéraux.

Au-delà de ces hausses, c'est l'accroissement des effectifs que l'on doit regarder pour comprendre l'impact de la rémunération globale sur le déficit budgétaire. Le tableau suivant montre que les effectifs sont passés d'environ 511 000 équivalents temps complet (ETP) en 2018-2019 à près de 625 000 ETP en 2024-2025, une augmentation de 114 000 ETP ou 22,3%, et ce alors que durant la même période, la population du Québec a augmenté d'environ 8%.

Tableau 7

Dénombrement redressé des effectifs (secteur public provincial québécois) (Équivalents temps complet)	2018-2019	2024-2025p	Croissance 2018 à 2024	
			Nombre	Pourcentage
Personnel d'encadrement	25 235	33 660	8 425	33%
Personnel professionnel	82 870	115 347	32 477	39%
Personnel infirmier	66 337	76 491	10 154	15%
Personnel enseignant	80 347	91 444	11 097	14%
Personnel de bureau, technicien ou assimilé	193 218	238 607	45 389	23%
Agents de la paix	11 386	12 049	663	6%
Ouvriers, personnel d'entretien et de service	48 644	52 967	4 323	9%
Étudiants et stagiaires	2 781	4 146	1 365	49%
Effectifs utilisés	510 818	624 711	113 893	22,30%
Source: Budget de dépenses 2022-2023 et 2025-2026, SCT Québec				

La croissance des revenus du gouvernement est largement arrimée à la croissance du PIB nominal et s'ajuste ainsi automatiquement à la croissance de la population et de l'indice des prix à la consommation. Les finances publiques du Québec auraient donc pu accommoder une croissance de la masse salariale reflétant ces facteurs sans impact majeur sur le déficit budgétaire.

Une croissance des effectifs égale à celle de la population se serait traduite par un ajout d'environ 40 000 ETP à l'effectif du secteur public québécois entre 2018 et 2024. Mais le dépassement de la croissance des effectifs sur celle de la population a eu pour effet de gonfler les effectifs d'environ 74 000 ETP additionnels, représentant des dépenses annuelles récurrentes additionnelles d'environ 8,4 milliards en 2024-2025, en utilisant le coût moyen par ETP d'environ 114 000 dollars observé en 2024-2025.

² Rémunération des salariés, État et évolution comparés, Institut de la Statistique du Québec, Novembre 2025

Une partie importante de ces augmentations d'effectifs reflète la priorité accordée au secteur de l'éducation primaire et secondaire depuis 2018. Une étude récente de l'Institut du Québec (IDQ)³ montre que les dépenses par élève au Québec sont maintenant environ 40% plus élevées que la moyenne des autres provinces canadiennes, alors que le nombre d'employés par élève au Québec est maintenant environ 70% plus élevé que la moyenne des autres provinces canadiennes. L'étude de l'IDQ n'identifie pas par ailleurs de progrès de grande ampleur sur des indicateurs clés de la réussite scolaire qui aideraient à valider de tels écarts de dépenses ou d'effectifs. Il apparaît encore plus difficile d'identifier des justifications pour l'augmentation rapide observée dans le tableau 7 des effectifs dans certains types d'emploi, en particulier le personnel d'encadrement et le personnel de bureau.

Les objectifs de politique publique poursuivis ne changent toutefois en rien l'arithmétique financière décrite plus haut. La hausse des effectifs plus rapide que la population constitue le facteur le plus important expliquant le déficit budgétaire structurel actuel du Québec. Le gouvernement fédéral a de son côté connu une hausse encore plus considérable de ses effectifs durant la même période. En conséquence, la croissance des effectifs dans l'ensemble du secteur public au Québec a été beaucoup plus rapide que celle de l'emploi dans le secteur privé, contribuant ainsi à exacerber les pénuries de main d'œuvre dans le secteur privé.

Le gouvernement du Québec a annoncé depuis un programme de réduction des effectifs visant une réduction de 5 000 ETC (4 000 ETC dans la fonction publique et 1 000 ETC hors fonction publique) au terme de l'exercice financier 2026-2027, des réductions qui apparaissent peu importantes dans le contexte des fortes augmentations des années antérieures. Par ailleurs, il s'agit aussi à l'évidence de cibles paramétriques de réduction sans lien apparent avec une analyse détaillée des opportunités réelles d'économies sans impacts sur les services. Avec environ 10% des ETP du secteur public provincial, la fonction publique devra assumer 80% des réductions de postes.

Les audiences publiques de la Commission Gallant ont aussi mis en lumière les difficultés rencontrées dans le secteur public québécois pour numériser des fonctions de base de l'état comme l'émission et le renouvellement des permis de conduire et de l'immatriculation, ce qui a aussi amené le gouvernement à retarder le déploiement de projets majeurs dans le réseau de la santé⁴. Les audiences de la commission ont aussi mis en lumière des situations qui questionnent la clarté des rôles et des responsabilités à l'intérieur des organisations et les mécanismes d'imputabilité pour les hauts fonctionnaires et les dirigeants d'organismes.

Une révision sérieuse des façons de faire s'impose plus que jamais pour moderniser la livraison des services et accélérer la numérisation des fonctions administratives afin d'augmenter la productivité dans le secteur public. Dans le système de santé par exemple, les technologies déshabituées font que le personnel passe encore trop de temps à s'occuper de la paperasse, au détriment du temps passé à livrer des services aux patients.

En raison des éléments qui précèdent, le CPP est d'avis que gouvernement devrait lancer dès maintenant une réflexion en profondeur sur son cadre de gestion des ressources humaines dans la fonction publique et dans les grands réseaux financés par l'état.

³ Dépenses en éducation, le gouvernement a-t-il réussi son pari?, Institut du Québec, janvier 2026

⁴ Il est pertinent ici de rappeler que des enjeux similaires sont survenus dans l'administration publique fédérale, concernant notamment le système de paie Phoenix, l'application Arrive Can et le système des paiements de prestations de sécurité de la vieillesse.

Le gouvernement devrait en premier lieu faire une évaluation rigoureuse des impacts de l'accroissement important des effectifs du secteur public dans les dernières années sur l'atteinte de ses objectifs de politique publique, particulièrement en ce qui a trait à la réussite scolaire et à la livraison des services de santé.

Le gouvernement devra aussi tirer les leçons qui s'imposent de la ronde de négociations collectives qui est en train de se terminer dans le but de se doter d'une politique de rémunération soutenable en vue du renouvellement des conventions collectives en 2028.

Il devra finalement décider dans les prochains mois des suites à donner au rapport de la Commission Gallant, qui pourrait de son côté soulever des enjeux reliés à la gestion des ressources humaines.