



# DÉFIS DE SOUTENABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES FÉDÉRALES, AU QUÉBEC ET LOCALES : UNE SYNTHÈSE

Regard CFFP R2021/09

MATIS ALLALI  
SUZIE ST-CERNY

JUIN 2021

## REMERCIEMENTS

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

## MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Sa mission est à la fois de développer la recherche multidisciplinaire et de diffuser des connaissances sur les enjeux socio-économiques relatifs à la politique fiscale et aux finances publiques.

Pour plus de détails sur la CFFP, visitez son site Internet à l'adresse : <http://cftp.recherche.usherbrooke.ca>.

**Matis Allali et Suzie St-Cerny** sont professionnels de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient de son appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude. Les auteurs remercient également Tommy Gagné-Dubé, Yves St-Maurice et bien sûr, tous les intervenants de la journée de réflexion.

### **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques**

École de gestion, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

[cftp.eg@USherbrooke.ca](mailto:cftp.eg@USherbrooke.ca)

Merci de citer ainsi :

Matis ALLALI et Suzie ST-CERNY, « Défis de soutenabilité des finances publiques fédérales, au Québec et locales : une synthèse », *Regard CFFP* n° R2021-09, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2021.

## TABLE DES MATIERES

Mise en contexte .....	1
1. État des lieux des finances publiques .....	2
2. Les défis transversaux de soutenabilité des finances publiques .....	5
3. Défis de soutenabilité des finances publiques fédérales .....	8
4. Défis de soutenabilité des finances publiques au Québec .....	10
5. Défis de soutenabilité des finances publiques locales .....	12
Remarques finales .....	14
Annexe 1 : Programme complet de la journée de réflexion 2021 .....	15
Annexe 2 : Les intervenants .....	18

## MISE EN CONTEXTE

Transition démographique, défi climatique, dépenses en santé, effets de la crise de la COVID-19 : les finances publiques du fédéral, du Québec et des administrations locales font face à des pressions importantes susceptibles de compromettre leur soutenabilité à long terme. Il devient de plus en plus évident que des choix devront être faits, à tous les ordres de gouvernement, afin d'encaisser le choc de ces charges croissantes.

À l'aube de ces décisions, quels constats peut-on tirer ? Pouvons-nous estimer les conséquences à long terme de ces tendances lourdes, et pouvons-nous déjà projeter l'ampleur des défis qui seront à surmonter ?

Afin de répondre à ces questions, la Chaire en fiscalité et en finances publiques a organisé une journée de réflexion sur les finances publiques le 2 juin 2021<sup>1</sup>. À cette occasion, la Chaire a fait appel à plusieurs experts du milieu académique et professionnel pour échanger sur les défis de soutenabilité des finances publiques. À travers plusieurs présentations et différents panels, ils ont abordé les défis transversaux de soutenabilité des finances publiques (transition démographique, santé, environnement), de même que les défis particuliers pour les finances publiques fédérales, du Québec et des administrations locales.

Les auteurs de ce Regard présentent la synthèse de ce qu'ils ont retenu du riche contenu de la journée. Quiconque souhaite accéder à l'intégralité des discussions peut le faire en visionnant les capsules vidéo à partir du site web de la Chaire<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le programme complet de la journée est à l'annexe 1.

<sup>2</sup> Site web de la Chaire <<https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/evenements/journee-reflexion-defis-soutenabilite-finances-publiques/>>

## 1. ÉTAT DES LIEUX DES FINANCES PUBLIQUES <sup>3</sup>

Il s'agit désormais presque d'un lieu commun d'affirmer que, pour les gouvernements, la pandémie de COVID-19 a généré d'importants déficits. Or, en plus des déficits ponctuels, elle a également exacerbé certaines tendances structurelles qui poseront bientôt des défis importants en matière de soutenabilité des finances publiques, c'est-à-dire sur la capacité de payer pour les différentes missions et programmes des administrations publiques en fonction des revenus de l'État.

Au fédéral, le ratio des dépenses du gouvernement en pourcentage du était sur une trajectoire à la baisse depuis le milieu des années 1980. La pandémie a bien sûr interrompu cette décroissance. Annuellement, moins de la moitié de ces dépenses sont destinées à des charges de programmes directes, alors que les transferts aux particuliers et aux autres administrations publiques représentent ensemble la moitié des dépenses fédérales. Les frais de la dette publique représentent quant à eux 6,5 % des dépenses. Notons que les transferts destinés aux aînés représentent plus de 50 % de tous les transferts aux particuliers ou encore, ils comptent pour 15 % des dépenses totales.

En matière de déficits budgétaires et d'endettement public fédéral, la pandémie a généré un déficit record pour le Canada (16 % du PIB), résultat d'une hausse importante des dépenses et d'une baisse des revenus consolidés. Sur un horizon de long terme, le gouvernement fédéral a connu plusieurs années de déficits jusqu'à la fin des années 1990, puis est demeuré autour de l'équilibre budgétaire par la suite. Avant la pandémie, Ottawa prévoyait déjà un léger déficit en 2020-2021 (1,2 % du PIB), ampleur du déficit qui serait retrouvé dès 2025-2026. Avant la pandémie, le ratio dette-PIB du Canada était relativement stable, et ce, depuis le tournant des années 2010, gravitant autour de 35 %. La pandémie l'aura fait grimper à un peu plus de 55 %, ce qui demeure néanmoins inférieur au pic de 71,5 % atteint au milieu des années 1990.

Ces éléments brossent donc le portrait d'un gouvernement fédéral qui était en situation de déficit budgétaire structurel avant la pandémie, et qui le demeurera même après le retour de l'économie à son PIB potentiel. D'un point de vue de soutenabilité, cela génère plus de questions que de réponses, puisque dans la structure actuelle, les revenus du gouvernement sont insuffisants pour faire face à ses dépenses.

Du côté du Québec, les dépenses et les revenus du gouvernement ont été somme toute concordants depuis la fin des années 1990. Le Québec gravite donc depuis plus de vingt ans autour de l'équilibre budgétaire, aidé par la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, puis par la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*.

D'autres éléments distinguent la situation financière du Québec de celle du fédéral. D'une part, le Québec était en situation de surplus budgétaire avant que ne survienne la pandémie. D'autre part, les revenus consolidés du Québec ont augmenté en 2020-2021 malgré la pandémie. Finalement, la tendance à long terme des dépenses consolidées du Québec en pourcentage du PIB n'est pas à la baisse ; elle est plutôt en légère augmentation depuis le début des années 2000.

---

<sup>3</sup> Le contenu de cette section est tiré de la présentation de Luc Godbout (Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke).

Passées sous la loupe, plus de 60 % des dépenses consolidées de l'État québécois sont allouées à la Santé et aux Services sociaux et à l'Éducation et à l'Enseignement supérieur. Les autres portefeuilles du gouvernement en reçoivent un tiers, alors que 6,7 % sont destinés au service de la dette. Un coup d'œil aux dépenses en santé suggère que cette proportion augmentera plus rapidement que la croissance économique dans les prochaines années, notamment en raison de la transition démographique.

Le Québec a lui aussi réalisé un déficit record en 2020-2021. Le gouvernement s'est déjà engagé à retrouver l'équilibre budgétaire en 2026-2027. Or, pour y arriver, il devra vraisemblablement faire des choix puisque sa planification de retour à l'équilibre comprend des « écarts à résorber » importants, c'est-à-dire des sommes qui devront être épongées sans qu'on sache comment elles le seront. Quant à la dette nette du Québec, elle s'établissait à 39,9 % du PIB avant la pandémie, sur une trajectoire décroissante depuis un sommet de 53 % atteint en 2012-2013, en bonne partie grâce au Fonds des générations. Les soubresauts de la pandémie auront fait croître le ratio dette-PIB du Québec à 45,5 % en 2020-2021, et il est prévu que celui-ci diminue lentement au cours des prochaines années<sup>4</sup>.

Une grande question qui demeure à la suite de la pandémie concerne l'approche à adopter concernant la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Ces lois ont joué un rôle important pour le rétablissement de la santé financière du gouvernement du Québec, mais elles manquent de souplesse pour adéquatement répondre à des récessions d'envergure. Des modifications pour rendre les lois plus flexibles seraient donc désirables.

En bref, ces éléments dressent cette fois un portrait québécois où, actuellement, les revenus du gouvernement sont insuffisants pour faire face à ses dépenses.

Les administrations publiques locales, quant à elles, disposent de revenus supérieurs à leurs dépenses puisqu'elles sont contraintes par la loi d'équilibrer leur budget. Bon an mal an, c'est environ 70 % des revenus des municipalités qui proviennent de la taxation, principalement de l'impôt foncier. En fait, en termes de poids dans l'économie, l'utilisation de l'impôt foncier au Québec est près de trois fois supérieure à la moyenne de l'OCDE.

En matière de dépenses des administrations locales, les transports accaparent près du tiers des charges municipales. La sécurité publique, l'hygiène du milieu, les loisirs et la culture et l'administration générale suivent ensuite. Du côté de l'endettement municipal, les municipalités prises ensemble disposent d'une dette stable entre 4 % et 5 % du PIB.

Finalement, les transferts fédéraux jouent un rôle important dans la situation financière de toutes les administrations publiques. Au fédéral, ces transferts riment avec dépenses. Or, pour les provinces (et pour les municipalités), ces transferts sont une source de revenus importante.

Depuis le début des années 2000, les transferts fédéraux aux autres administrations publiques ont connu une légère tendance à la hausse, en ce sens qu'ils ont augmenté en proportion de l'économie canadienne. Depuis

---

<sup>4</sup> Pour des données récentes sur les finances publiques québécoises et fédérales, il est notamment possible de consulter le plus récent *Panorama des finances publiques du Québec* publié par la Chaire (Michaël Robert-Angers et Luc Godbout, *Panorama des finances publiques du Québec – Édition 2021*, Cahier de recherche 2021-08, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2021-08, 55 p.)

2018, à l'exception de la parenthèse COVID-19, le niveau des transferts en proportion du PIB est relativement constant. Cette constance s'explique par les balises de croissance des transferts mises en place par le gouvernement fédéral (croissance contenue des enveloppes).

En raison de ces balises, le niveau des transferts fédéraux devrait demeurer relativement stable en proportion de l'économie dans les prochaines années. Or, les dépenses, notamment en santé, devraient subir des augmentations supérieures à la croissance de l'économie. Autrement dit, selon la tendance actuelle, la part des transferts fédéraux dans le financement de la santé est appelée à décroître. Ce constat soulève d'importantes questions en matière de fédéralisme fiscal. Malgré les demandes des provinces pour une augmentation des transferts fédéraux, le gouvernement fédéral est en situation de déficit budgétaire structurel. S'il décidait d'augmenter ses transferts, il devrait donc réévaluer certaines de ses dépenses, lever de nouvelles recettes ou s'endetter davantage. Du côté des provinces, elles pourraient également décider de prendre l'espace fiscal disponible et de lever elles-mêmes les recettes supplémentaires dont elles ont besoin.

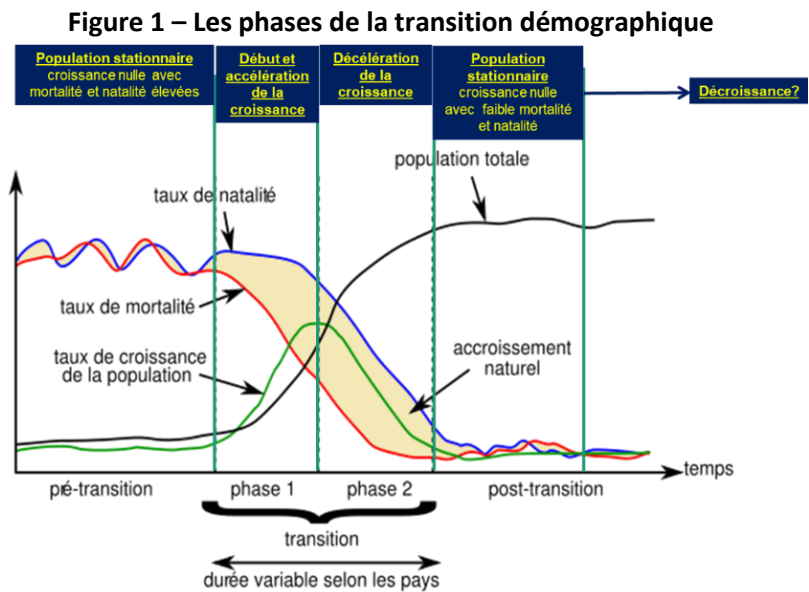
Si une augmentation des recettes est envisagée, il importe de se rappeler que certaines assiettes seraient moins dommageables pour l'économie que d'autres. Par exemple, les taxes à la consommation sont une source de revenus sous-utilisée au Québec et au Canada, et pourraient donc être mises à contribution, alors que, même si certaines de ses dispositions pourraient être revues, l'impôt sur le revenu est surutilisé. L'écofiscalité devrait aussi être considérée, cette source ayant le bénéfice additionnel de modifier des comportements indésirables. En ce qui concerne les cotisations sociales, elles pourraient également représenter une avenue intéressante, mais devraient être circonscrites à des programmes où il est possible de faire une adéquation directe entre cotisation et service rendu (comme le RRQ). Enfin, il faut faire preuve de prudence avant d'utiliser davantage l'impôt des sociétés en raison des enjeux en matière de compétitivité avec les États-Unis et de relance économique. C'est aussi le cas avec les impôts sur le patrimoine (impôts fonciers, impôts au décès et impôts sur la richesse), car cette assiette est déjà imposée de façon relativement importante au Canada et au Québec.

## 2. LES DÉFIS TRANSVERSAUX DE SOUTENABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES <sup>5</sup>

La transition démographique, les dépenses en santé et l’environnement représentent des défis de plus en plus importants en matière de soutenabilité des finances publiques, et ce, pour tous les ordres de gouvernement. Ils sont tous accompagnés de dynamiques complexes qu’il faut bien saisir afin de guider l’action publique.

### Transition démographique

La transition démographique est un phénomène naturel. Illustrée à la figure 1, elle s’amorce par une période de *pré-transition*, caractérisée par un régime démographique à haute natalité et à haute mortalité. Cette combinaison se traduit par une croissance populationnelle faible, et donc une population totale relativement stationnaire. La phase 1 de la transition démographique s’amorce ensuite par l’entremise d’une baisse de la mortalité qui précède une baisse de la natalité, ce qui génère une accélération de la croissance démographique, et incidemment de la population totale. Survient alors la phase 2 au cours de laquelle la natalité commence à ralentir plus rapidement que la mortalité, ce qui engendre un ralentissement de la croissance démographique et de la population. Lorsque la phase 2 est complétée, le processus atteint sa phase de *post-transition*, caractérisée par un régime démographique où les naissances, la mortalité et la croissance démographique sont très faibles.



Source: Wikipedia  
[https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e5/Transition\\_d%C3%A9mographique.svg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e5/Transition_d%C3%A9mographique.svg)

Une fois la transition démographique complétée, la population totale est relativement stationnaire, mais beaucoup plus importante, et la structure par âge de la population est fortement modifiée. Quant à la possibilité d’une décroissance éventuelle de la population, cela dépend des États. Plusieurs pays d’Europe occidentale sont déjà dans une phase de décroissance populationnelle, mais il ne s’agit pas d’une situation anticipée ni pour le Canada ni pour le Québec.

Par l’effet combiné des phases 1 et 2 de la transition, la population totale augmente, surtout la population active (20-64 ans). Autrement dit, le bassin de main-d’œuvre croît grâce à la transition démographique, et cette croissance peut être amplifiée si les politiques sociales en place favorisent l’activité économique et la participation au marché du travail. Cela dit, à l’approche de la post-transition, le bassin des 20-64 ans rétrécit progressivement, alors que celui des 65 ans et plus commence à augmenter. En plus de limiter le potentiel de croissance économique, ce vieillissement de la population est généralement accompagné de défis importants dont l’ampleur dépend des politiques sociales en place ainsi que de la vitesse à laquelle la population vieillit. Au Québec, cela

<sup>5</sup> Le contenu de cette section est tiré des allocutions des présentateurs Yves Carrière (Université de Montréal), Raquel Fonseca (ESG-UQAM) et Annie Chaloux (Université de Sherbrooke).



devrait prendre 32 ans pour que la proportion des 65 ans et plus passe de 12 % à 24 %. Au Canada, cela devrait prendre 45 ans. À titre comparatif, ce changement devrait prendre 92 ans aux États-Unis et a pris seulement 22 ans au Japon.

Le vieillissement démographique n'est toutefois pas une tragédie. Il s'agit d'un passage naturel d'un régime démographique à un autre. Il demeure que le vieillissement de la population au Québec et au Canada appliquera une pression importante sur les finances publiques, notamment sur les dépenses de santé. Toutefois, au-delà de la croissance de la population âgée, c'est surtout la manière avec laquelle un pays offre ses services de santé qui influencera la croissance des coûts. Autrement dit, si la transition démographique est inévitable, une croissance démesurée des coûts, elle, ne l'est pas nécessairement.

Finalement, il est important de mentionner que la structure par âge que le Québec aura dans environ 15 ans devrait être stable à très long terme. Les choix politiques actuels doivent donc être réfléchis à moyen, long et très long terme.

### ***Dépenses en santé***

La croissance des dépenses en santé sera plus élevée que la croissance des revenus au cours des prochaines années. Lorsqu'on additionne les hausses de coûts liés au vieillissement de la population (environ 3 %) aux autres augmentations de coûts structurels (environ 2 %), les dépenses en santé devraient croître en moyenne d'environ 5 % annuellement.

Cette croissance des dépenses en santé soulève d'importants enjeux en matière d'équité intergénérationnelle et en matière de soutenabilité des finances publiques. Si les dépenses en santé continuent de croître plus vite que les revenus, elles accapareront une part de plus en plus importante des dépenses de mission et pourraient compromettre le financement d'autres missions également importantes, comme l'éducation.

Tout comme pour la transition démographique, ce portrait n'est pas une fatalité, et il existe plusieurs pistes de solution. Pour certains, une de ces pistes est l'augmentation du transfert canadien en santé ou des transferts d'espace fiscal vers les provinces afin de leur permettre de faire croître davantage leurs revenus et d'éponger la hausse des dépenses en santé. Or, cette solution s'accompagnerait éventuellement de la nécessité d'augmenter le fardeau fiscal, car rien n'indique que le gouvernement fédéral, déjà en situation de déficit, voudrait réduire son niveau de dépenses. Tout bien considéré, c'est toujours le même contribuable qui paie.

Ensuite, il pourrait être possible de limiter la croissance des dépenses en santé en réalisant des gains de productivité, notamment dans les coûts structurels du système de santé. Parmi les actions à entreprendre pour générer des gains potentiels de productivité, le maintien – et donc les soins – à domicile plutôt que dans les résidences pour aînés pourrait être envisagé et permettre d'économiser entre 8 et 37 milliards de dollars entre 2020 et 2040<sup>6</sup>. Aussi, davantage d'investissements en prévention, notamment quant aux maladies chroniques, ne peuvent qu'être bénéfiques et contribuer à une atténuation de la croissance globale des dépenses de santé. Enfin,

---

<sup>6</sup> Il est possible de consulter la plus récente étude du CIRANO sur le sujet à l'adresse suivante : <<https://cirano.qc.ca/fr/sommaires/2021s-20>>

d'autres solutions peuvent être envisagées, soit en lien avec le contrôle de prix et des salaires ou encore ouvrir le débat sur le principe d'utilisateur-payeur.

### **Environnement**

La question climatique est particulièrement complexe dans le contexte canadien, que ce soit du point de vue de la gestion de l'opinion publique ou de celui des compétences constitutionnelles.

D'une part, l'enjeu climatique lui-même est à la fois régional, national et international : la pollution n'a pas de frontières, mais ses sources de production sont localisées et localisables. La nécessité de réponse à la crise climatique repose donc sur une panoplie d'acteurs de différents ordres de gouvernance. Or, dans la structure fédérale canadienne plutôt décentralisée, il n'existe pas de mécanisme de coordination de ces acteurs. Le partage des compétences est fragmenté parmi les ordres de gouvernement sur le plan environnemental, de même que pour d'autres champs de compétence à forte incidence environnementale (transports, aménagement du territoire, gestion des ressources naturelles, etc.). Cela force une approche du « plus petit dénominateur commun » en matière de politiques climatiques nationales, dans une recherche de consensus. Le récent jugement de la Cour Suprême en matière de tarification du carbone représenterait à ce sujet un virage majeur pour la gouvernabilité climatique au Canada, puisqu'elle implique que la quête du consensus n'est plus absolument nécessaire.

D'autre part, la gestion environnementale au Canada est entravée par plusieurs disparités régionales. Les provinces sont dotées de ressources naturelles très différentes les unes des autres et font face à des défis géographiques distincts en matière climatique. Ces différences se concrétisent souvent en clivages politiques et en priorités pour les provinces qui peuvent diverger, ce qui complexifie encore plus la mise en place de politiques uniformes en matière d'environnement et rend difficile le partage de bonnes pratiques entre les provinces.

Quant aux municipalités, leur dépendance aux taxes foncières complexifie leur action climatique : elles ont un incitatif financier à étendre leur territoire, mais l'étalement urbain se fait bien souvent au détriment des considérations environnementales. Malgré tout, les villes pourraient devenir des actrices importantes d'action climatique. Pour ce faire, elles doivent toutefois en avoir les moyens, tant sur le plan financier que sur le plan de la capacité administrative, cette dernière dépendant notamment de la taille des municipalités.

En matière de finances publiques, il est certain que l'action climatique nécessite des sommes considérables. Toutefois, il faut retenir que chaque dollar bien investi aujourd'hui permettra d'économiser des sommes encore plus importantes dans l'avenir grâce aux mesures de ralentissement des changements climatiques et à celles d'adaptation.

### 3. DÉFIS DE SOUTENABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES FÉDÉRALES<sup>7</sup>

La publication *Rapport de viabilité financière* du bureau du Directeur parlementaire du budget (DPB) a pour objectif de déterminer si des changements doivent être apportés à la politique financière des gouvernements et d'évaluer, le cas échéant, l'ampleur de ces changements, pour qu'il y ait viabilité financière. Prenant en compte la majorité des dépenses reliées à la COVID-19 ainsi que le ralentissement économique pandémique, l'édition de novembre 2020 de ce rapport analyse la viabilité financière du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires, de même que des régimes de pensions publics (RRQ et RPC)<sup>8</sup>.

Le rapport du DPB conclut à la viabilité financière si le ratio dette-PIB futur d'un gouvernement est égal ou inférieur à celui du moment, qu'il varie ou non en cours de route. L'écart entre la politique financière actuelle et celle qui serait viable à long terme est qualifié d'écart financier, en pourcentage du PIB. Ainsi, un gouvernement dont l'écart financier est de -1 % pourrait, immédiatement et durablement, augmenter ses dépenses ou diminuer ses impôts à hauteur d'un pour cent du PIB tout en restant viable financièrement. Inversement, un gouvernement dont l'écart financier est de +1 % devrait, immédiatement et durablement, réduire ses dépenses ou augmenter ses revenus d'un pour cent du PIB pour devenir viable financièrement.

Les résultats du DPB, produits avant le dépôt du budget 2021-2022<sup>9</sup>, montrent que l'ensemble du secteur de l'administration publique au Canada (fédéral, provinces et RPC/RRQ combinés) est financièrement viable. Le gouvernement fédéral est également considéré comme financièrement viable, notamment puisqu'une large part de ses dépenses sont contraintes (transferts fédéraux), alors que la majorité de ses revenus sont liés à la croissance économique. Toutefois, comme le budget 2021-2022 comprend plusieurs nouvelles dépenses permanentes, l'écart financier fédéral devrait être significativement réduit.

De leur côté, les administrations infranationales dans leur ensemble (provinces, territoires, municipalités, etc.) sont considérées comme étant non viables. La croissance des dépenses en santé, supérieure à la croissance de l'économie, et la stagnation relative du niveau des transferts fédéraux expliquent en partie ce résultat. Le gouvernement fédéral doit tenir compte de ce résultat, car la « vraie » dette du Canada est, dans les faits, celle de toutes les administrations publiques ; c'est le même contribuable qui supporte la dette canadienne, la dette de sa province et la dette de sa municipalité.

Par ailleurs, il importe de comprendre que les conséquences financières de la pandémie de COVID-19 sont une parenthèse qui accélèrent les défis de soutenabilité financière, mais ne changent pas la trajectoire qui existait avant la crise.

Parmi les déterminants de la viabilité, le niveau des taux d'intérêt jouera un rôle clé. Les taux ne pourront pas rester à leur niveau actuel (extrêmement bas) indéfiniment, et les administrations publiques devront jouer de prudence en matière d'endettement. Qui plus est, des taux d'intérêt bas à long terme risqueraient d'encourager durablement l'endettement au détriment de l'épargne. Il importe aussi de se rappeler qu'en termes

---

<sup>7</sup> Le contenu de cette section est tiré du panel animé par Marie Grégoire, auquel ont participé les panélistes Yves Giroux (Directeur parlementaire du budget) et Don Drummond (Université Queen's).

<sup>8</sup> Bureau du directeur parlementaire du budget, *Rapport sur la viabilité financière de 2020 : Mise à jour*, Ottawa, 6 novembre 2020, 25 p.

<sup>9</sup> Les annonces du budget fédéral 2021, comme celle relative aux services de garde, avec des dépenses récurrentes, pourraient affecter l'écart financier indiqué et donc modifier ces résultats.

d'endettement, bien qu'un ratio dette-PIB stable soit souhaitable, si la dette est déjà très élevée au départ, son maintien à ce niveau peut tout de même impliquer des risques importants. Dans la même veine, la prudence est également de mise dans la projection de croissance économique. Celle-ci peut effectivement contribuer à stabiliser ou réduire le taux d'endettement, mais encore faut-il estimer sa croissance adéquatement. La croissance économique prévue par le gouvernement fédéral dans le budget 2021-2022 semble relativement élevée (valeur réelle de 2,1 %), et une croissance inférieure à cela pourrait compromettre la viabilité de sa planification financière.

Au-delà de son importance économique à court terme, l'une des conséquences principales d'une politique financière viable ou non viable relève de l'équité intergénérationnelle. Environnement, pandémie, vieillissement de la population, régimes de pension sous-financés : les générations futures auront besoin de toutes les ressources disponibles pour faire face à ces défis, et le fardeau de la dette dont elles hériteront pèsera lourd dans leur capacité d'action. Cela sera d'autant plus important considérant que certains de ces défis pourraient modifier le paysage fiscal canadien dans les prochaines années.

Dans une volonté de viabilité fédérale et d'équité intergénérationnelle, il faut répondre à deux questions principales : 1) veut-on garder les dépenses au même niveau qu'elles le sont présentement, incluant les annonces du dernier budget ? et 2) est-on prêt à payer pour ces services dès aujourd'hui ? Si la réponse à 1) est positive, il faudra éventuellement pouvoir répondre par l'affirmative à 2) également. Autrement, nous continuerons à vouloir financer des programmes aujourd'hui en remettant la facture à demain.

#### 4. DÉFIS DE SOUTENABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES AU QUÉBEC<sup>10</sup>

La Chaire produit périodiquement une analyse de soutenabilité budgétaire à long terme du Québec<sup>11</sup>. Cet exercice est une projection à long terme de tendances lourdes, toutes choses restant égales par ailleurs, qui cherche à estimer et à évaluer si la situation actuelle en elle-même est soutenable à long terme. Les finances publiques seront soutenables si elles permettent d’offrir aux générations futures des services équivalents à ceux disponibles présentement, et ce, sans alourdissement de l’endettement public ou de la charge fiscale.

Les effets de la transition démographique sur les finances publiques sont multiples. Notamment, elle réduit le bassin de main-d’œuvre disponible, au détriment de la croissance économique, et donc de la croissance des revenus de l’État, et elle engendre une pression à la hausse sur les dépenses en santé.

Sur l’horizon de 40 ans, de 2022 à 2061, il est projeté que la croissance annuelle moyenne des dépenses consolidées sera supérieure à celle des revenus consolidés, causant la non-soutenabilité budgétaire. Sur cette longue période, la première période allant de 2022 à 2041 est celle où les problèmes de soutenabilité sont les plus criants, avec des dépenses – surtout en santé – qui devraient croître à un rythme plus élevé que les revenus. Les autres dépenses devraient croître moins vite, mais pas suffisamment pour contrebalancer la croissance supérieure en santé. Pour la période de vingt ans qui suit, les revenus consolidés devraient évoluer au même rythme que les dépenses. Rappelons que les effets de la transition démographique devraient s’estomper vers la fin des années 2030, ce qui se reflète sur les finances publiques.

Ainsi, les déficits projetés devraient graviter entre -1,5 % et -1,8 % du PIB au cours des quarante prochaines années<sup>12</sup>. Notons que la stabilité du solde déficitaire estimé, en proportion de l’économie, est tout de même de bon augure ; il ne s’accroît pas au fil des années.

Afin de surmonter ces défis, le Québec peut notamment s’atteler à améliorer sa productivité, présentement en deçà de celles de l’Ontario, du Canada et des pays de l’OCDE. À ce titre, le Québec devrait investir en capital humain. Tous les acteurs du développement économique (gouvernements, secteur privé, milieux d’enseignement, travailleurs, etc.) devraient mettre la « qualité » des travailleurs au cœur de la stratégie de croissance économique. Cette combinaison est d’autant plus cruciale considérant que la création d’emploi envisagée dans les prochaines années se fera presque entièrement dans des secteurs qui requièrent de la main-d’œuvre qualifiée.

D’autres solutions complémentaires contribueraient à accroître la productivité malgré la pénurie de main-d’œuvre. Parmi elles, notons une meilleure reconnaissance des compétences, le développement de programmes

---

<sup>10</sup> Le contenu de cette section est tiré d’un panel, animé par Marie Grégoire, auquel ont participé les panélistes Suzie St-Cerny (CFFP), Yves St-Maurice (CFFP), Mia Homsy (Institut du Québec) et Louis Lévesque (Association des économistes québécois).

<sup>11</sup> Pour consulter : Yves St-Maurice, Luc Godbout et Suzie St-Cerny (2021). *La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, édition 2021. Au-delà de la pandémie*. Cahier de recherche 2021/07, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 38 p. <https://cffp.recherche.usherbrooke.ca/la-soutenabilite-budgetaire-a-long-terme-du-quebec-edition-2021-au-dela-de-la-pandemie/>

<sup>12</sup> Ces résultats sont ceux obtenus avec l’édition 2019 des *Perspectives démographiques* de l’Institut de la statistique du Québec (ISQ). Or, le 17 juin 2021, après la publication du cahier de recherche, l’ISQ a dévoilé une nouvelle édition des *Perspectives démographiques*. La Chaire a alors préparé un *Addenda* qui présente ses principaux résultats qui tiennent compte de cette nouvelle édition. <https://cffp.recherche.usherbrooke.ca/la-soutenabilite-budgetaire-a-long-terme-du-quebec-edition-2021-au-dela-de-la-pandemie/>

de requalification et de formation continue, l'accélération du virage numérique et des politiques d'accès à l'emploi pour certains groupes précis (par exemple, les personnes marginalisées et celles âgées de 60 ans et plus).

Maintenant qu'il est dressé, comment est-ce que ce portrait de la soutenabilité financière du Québec s'inscrit dans un contexte plus large incluant le gouvernement fédéral ?

Depuis 2008, les trajectoires d'endettement respectives du gouvernement fédéral et des provinces suivent des tendances diamétralement opposées. Alors que le ratio dette-PIB canadien est en baisse constante, bien que légère, l'endettement des provinces s'est accru avec régularité. En fait, avant la pandémie de COVID-19, la dette moyenne combinée des provinces, en fonction du PIB, était à un sommet historique. Quant au Québec, il a diminué son ratio dette-PIB au cours des dernières années, notamment grâce au Fonds des générations. Malgré tout, il détenait un endettement plus élevé que la moyenne des provinces à l'aube de la pandémie.

La croissance des dépenses en santé supérieure à la croissance des revenus consolidés des provinces explique notamment leur trajectoire d'endettement. Les dépenses en infrastructure pèsent aussi lourdement dans la balance, surtout pour les provinces, car la grande majorité des infrastructures sont provinciales et locales. Puis, la volatilité des prix du pétrole a grandement affecté la capacité de perception de revenus des provinces qui dépendent fortement du secteur des énergies fossiles (Alberta, Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador). Finalement, au-delà de ces causes structurelles préexistantes, la pandémie a bien évidemment eu un effet important sur l'endettement public au Canada, tant au fédéral que pour les provinces. Si c'est le fédéral qui a assumé la majorité des dépenses d'urgence, les provinces devraient faire face à des dépenses supplémentaires récurrentes au cours des prochaines années (mise à niveau du système de santé, vaccination, traitement des problèmes de santé chroniques causés par la COVID-19, etc.). Ainsi, la résorption des déficits ne pourra pas reposer que sur une réduction de la croissance des dépenses. Pour les besoins mis en lumière pendant la crise (notamment pour les soins aux aînés, les listes d'attente en santé et pour des places en garderie), le financement devra être au rendez-vous, ce qui accentuera aussi la pression sur les finances publiques. Enfin, les récentes annonces fédérales de programmes financés par le gouvernement fédéral et les provinces, imposeront également des charges durables aux provinces.

Dans une perspective d'équité intergénérationnelle, le Québec devra trouver le juste milieu entre prévention des enjeux futurs et réponse aux besoins criants du moment. C'est à l'intersection de ces deux types de besoins que réside la possibilité de doter le Québec et le Canada de la meilleure réponse possible aux défis d'aujourd'hui et de demain.

## 5. DÉFIS DE SOUTENABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES<sup>13</sup>

En matière de financement, les municipalités disposent d'outils limités pour générer de nouvelles recettes et dépendent du financement qui leur est octroyé par le gouvernement du Québec et, dans une moindre mesure, par le gouvernement fédéral.

Les revenus des municipalités au Québec se chiffrent à environ 20 milliards de dollars, dont 62 % sont générés par l'impôt foncier et 13 % sont des transferts. Les municipalités disposent donc d'une autonomie financière importante pour percevoir leurs revenus, mais celle-ci est tout de même circonscrite par les pouvoirs de taxation dont ils disposent et qui leur ont été conférés par le gouvernement du Québec. Notons qu'en matière de revenus et de dépenses, la croissance des revenus municipaux est semblable à la croissance des revenus du gouvernement du Québec, alors que la croissance de leurs dépenses est quant à elle supérieure à celle de la province.

Pour les municipalités, l'impôt foncier offre certains avantages : un outil facile à administrer qui assure une source de revenus stable et prévisible. Toutefois, comme il n'est pas lié à l'activité économique, mais plutôt au patrimoine des contribuables, les municipalités ne peuvent pas bénéficier de la croissance de l'économie pour faire croître leurs revenus. La dépendance à la taxation foncière force également un arbitrage entre développement municipal et protection de l'environnement. Par exemple, l'étalement urbain permettra des recettes additionnelles mais n'est pas nécessairement optimal d'un point de vue environnemental.

En plus de leur dépendance à l'impôt foncier, le vieillissement de la population pose des défis différents selon la taille des municipalités. La croissance démographique est beaucoup plus importante dans les grands centres urbains que dans les municipalités plus rurales, ces dernières voyant également leur population vieillir plus rapidement. La qualité des services de santé a aussi un effet sur les villes, notamment par rapport à l'augmentation des interventions des services de police et de sécurité publique pour des motifs psychosociaux. D'autre part, puisque les villes taxent du bâti, elles pâtissent d'une économie de plus en plus virtuelle, moins dépendante d'une production manufacturière sur leur territoire. Au cours des 10 dernières années, même si la valeur foncière des immeubles non résidentiels a diminué dans les 10 plus grandes villes du Québec, la charge fiscale qui leur est attribuée a, quant à elle, augmenté. Cela s'explique par le fait que n'ayant pas réellement d'autre outil que l'impôt foncier à leur disposition, les municipalités n'ont d'autre choix que de taxer davantage les « entreprises survivantes ».

En plus de ces défis généraux, les municipalités de plus de 100 000 habitants (« grandes municipalités ») font face à des enjeux qui leur sont propres. Comme c'est le cas partout dans le monde, la part de valeur imposable des immeubles résidentiels augmente continuellement dans les grandes villes du Québec. En réaction à ce changement dans leur composition immobilière, les grandes municipalités adoptent souvent des réglementations pour éviter de trop grands transferts fiscaux des zones résidentielles vers les zones non résidentielles. Les grandes villes tentent également de diversifier leur assiette fiscale. Elles font notamment un usage accru de différents types de tarification, avec comme objectif de continuer à donner accès aux services municipaux à leur prix coûtant, ni plus ni moins.

---

<sup>13</sup> Le contenu de cette section est tiré d'un panel, animé par Marie Grégoire, auquel ont participé les panélistes Jasmin Savard (Union des municipalités du Québec), Danielle Pilette (ESG-UQAM) et Vicky Lizotte (Commission municipale du Québec).

Les plus petites villes dépendent elles aussi de la taxation foncière, dont le poids moyen varie entre 69 % et 78 % selon la taille des villes. Les municipalités peuvent également se financer par règlement d'emprunt en émettant des obligations municipales. Au Québec, la valeur totale de ces obligations est d'environ 20 milliards de dollars, dont la moitié est contractée par des municipalités de moins de 100 000 habitants. La part de cet endettement qui n'est ni assumée par le gouvernement du Québec ni remboursée par l'entremise de surplus, mais assumée directement par les contribuables via la taxation municipale, tend à être croissante avec la taille de la municipalité (62 % pour les villes de moins de 2 000 habitants et jusqu'à 85 %, pour les villes de 25 000 à 100 000 habitants).

L'indicateur de vitalité économique (un indice positif et plus élevé signale un développement économique favorable), couplé à l'indice d'effort fiscal (un indice inférieur à 100 signale un espace fiscal disponible par rapport aux villes de mêmes tailles), montre que plus les municipalités sont populeuses, moins elles ont de défi de vitalité économique. Au total, ce sont environ le tiers de municipalités qui se retrouvent du côté favorable des deux indicateurs. Des défis sont donc bien présents pour plusieurs des municipalités québécoises.



## REMARQUES FINALES

Stéphanie Grammond, éditorialiste en chef à La Presse, a assisté à l'ensemble des présentations, allocutions et panels de la journée de réflexion. En clôture de journée, elle a présenté sa « synthèse éditoriale » des éléments saillants et des grandes conclusions à en retenir. Puisqu'il serait particulier de faire une synthèse de sa synthèse, nous terminerons ce *Regard CFFP* par une courte conclusion qui est la nôtre, et dont certains éléments sont inspirés de l'allocution de Mme Grammond. Nous vous invitons de nouveau à visionner la synthèse éditoriale, disponible en ligne<sup>14</sup>.

L'un des principaux constats de la journée est, sans surprise, que des défis importants devront être relevés pour assurer une soutenabilité budgétaire à long terme, tant au fédéral que pour le Québec et les municipalités. Il importe également de rappeler que même si certains défis sont propres à chacun des ordres de gouvernement, c'est en fin de compte le même contribuable qui supporte financièrement les décisions et les choix politiques des gouvernements. Le fédéral, le Québec et les municipalités doivent tenir compte de cette réalité.

L'ensemble des experts présents ont également rappelé que si la pandémie de COVID-19 était imprévisible, ce n'est pas le cas de plusieurs autres enjeux qui feront pression, à court et à long terme, sur les finances publiques. La transition démographique, la lutte et l'adaptation aux changements climatiques et le maintien des infrastructures, entre autres, auront des impacts financiers significatifs et prévisibles qui doivent influencer les décisions dès aujourd'hui pour assurer la viabilité financière des gouvernements. Cette clairvoyance est également nécessaire dans une optique d'équité intergénérationnelle; ce sont des choix immédiats qui permettront de transmettre à la fois un endettement et des services publics adéquats aux générations futures.

Finalement, si la volonté de la société est de maintenir les services publics actuels, et encore plus si elle souhaite les bonifier, il faudra accepter de se doter d'une marge de manœuvre financière suffisante pour les payer dès aujourd'hui plutôt que de reporter ce coût sur les générations futures. Et pour ce faire, des pistes de solutions doivent continuer à être présentées, discutées et bonifiées. C'était le but de la journée de réflexion sur les finances publiques 2021, soit de susciter et de contribuer à ces nécessaires discussions.

---

<sup>14</sup> <https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/evenements/journee-reflexion-defis-soutenabilite-finances-publiques/>

## ANNEXE 1 : PROGRAMME COMPLET DE LA JOURNÉE DE RÉFLEXION 2021



2 juin 2021 (de 8h45 à 13h30)

### Journée de réflexion sur les finances publiques

### *Défis de soutenabilité des finances publiques fédérales, au Québec et locales*

Transition démographique, défi climatique, effets de la crise de la COVID-19 : les finances publiques du fédéral, du Québec et des administrations locales sont-elles soutenables à long terme ? Quels constats peut-on tirer ? Quels sont les défis à relever pour qu'elles le soient ? Voilà quelques questions qui seront abordées par les intervenants au cours de cette **activité virtuelle** gratuite à laquelle vous êtes conviés!

Pour inscription : [Cliquez ici](#)

8 h 45 **Mot de bienvenue**

**Marie Grégoire**

Animatrice



8 h 50 **Présentation – État des lieux des finances publiques**

**Luc Godbout**

Titulaire de la Chaire en fiscalité et en finances publiques



9 h 15 **Présentations – Les défis transversaux de la soutenabilité des finances publiques**

Vieillesse de la population



**Yves Carrière**

Université de Montréal  
Département de démographie

Santé



**Raquel Fonseca**

ESG UQAM - Département de  
sciences économiques,  
CREI et CIRANO

Environnement



**Annie Chaloux**

Université de Sherbrooke  
École de politique appliquée

10 h 00

**PAUSE (10 MINUTES)**

10 h 10 **Panel – Soutenabilité des finances publiques fédérales**

*Résultats de soutenabilité*

**Yves Giroux**, Directeur parlementaire du budget

*Risques et défis de soutenabilité*

**Donald Drummond**, Queen's University, School of Policy Studies

*Discussion*



10 h 55 **PAUSE (10 MINUTES)**

11 h 05 **Panel – Soutenabilité des finances publiques au Québec**

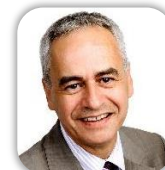
*Résultats de soutenabilité*

**Suzie St-Cerny** et **Yves St-Maurice**, Chaire en fiscalité et en finances publiques

*Risques et défis de soutenabilité*

**Mia Homsy**, Présidente-directrice-générale, Institut du Québec  
**Louis Lévesque**, Ancien sous-ministre et président du comité des politiques publiques de l'ASDEQ

*Discussion*



11 h 50 **PAUSE (40 MINUTES)**

12 h 30 **Panel – Soutenabilité des finances publiques locales**

*État des lieux, défis et risques*

**Jasmin Savard**, Directeur général de l'UMQ  
**Danielle Pilette**, ESG UQAM, Département de Stratégie, responsabilité sociale et environnementale  
**Vicky Lizotte**, FCPA auditrice, FCA, Commission municipale du Québec

*Discussion*



13 h 15 **Synthèse éditoriale**  
**Stéphanie Grammond**  
Éditorialiste en chef de La Presse



13 h 30 **Mots de clôture**  
Luc Godbout et Marie Grégoire

### Partenaires financiers



### Partenaires de diffusion



*Cet événement virtuel est rendu possible grâce à l'expertise de*



Pour inscription : [cliquez ici](#)

## ANNEXE 2 : LES INTERVENANTS

(En ordre d'apparition)

### *Présentation : État des lieux des finances publiques*

**Luc Godbout** est professeur au Département de fiscalité de l'Université de Sherbrooke et titulaire de la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

### *Les défis transversaux de soutenabilité des finances publiques*

**Yves Carrière** est professeur agrégé et directeur du Département de démographie de l'Université de Montréal. Il se spécialise dans l'étude du vieillissement des populations et de ses conséquences, avec un intérêt plus particulier sur la prise de la retraite et les systèmes publics de revenus de retraite. Il est également chercheur au Centre de recherche et d'expertise en gérontologie sociale.

**Raquel Fonseca** est professeure à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM et co-titulaire de la Chaire de recherche sur les enjeux économiques intergénérationnels. Elle est également directrice de laboratoire au Centre de recherche de l'Institut universitaire de gériatrie de Montréal, chercheure au Centre de recherche sur les risques, les enjeux économiques, et les politiques publiques et fellow au CIRANO.

**Annie Chaloux** est professeure agrégée à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke et directrice du Climatoscope, une revue de vulgarisation et de transfert des connaissances scientifiques sur les changements climatiques. Elle est également co-directrice du Groupe d'études et de recherche sur l'international et le Québec (GÉRIQ), et se spécialise sur les enjeux de politiques environnementales et climatiques au Québec et au Canada.

### *Panel : Soutenabilité des finances publiques fédérales*

**Yves Giroux** est directeur parlementaire du budget à Ottawa. Avant d'occuper ce poste, il a travaillé pendant près de 25 ans dans la fonction publique fédérale, occupant des postes de direction au ministère des Finances et au Bureau du Conseil privé.

**Don Drummond** est présentement Fellow au School of Policy Studies de l'Université Queen's. Il a occupé plusieurs postes sénior au ministère des Finances fédéral, dont celui de sous-ministre adjoint pendant plusieurs années. Il a également agi à titre d'économiste en chef de la banque TD de 2000 à 2010, et dirigé les travaux de la Commission de la réforme des services publics de l'Ontario.

### *Panel : Soutenabilité des finances publiques au Québec*

**Suzie St-Cerny** est professionnelle de recherche à la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. Ses travaux portent notamment sur la soutenabilité budgétaire, la charge fiscale nette et les politiques familiales.

**Yves St-Maurice** est consultant en économie et collabore aux travaux de la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. Il a été président du comité des politiques publiques de l'Association des économistes du Québec, directeur principal et économiste en chef adjoint du Mouvement Desjardins et directeur associé des Services économiques du Conference Board du Canada.

**Louis Lévesque** est économiste et préside actuellement le comité des politiques publiques de l'Association des économistes du Québec. Il a travaillé au gouvernement du Québec et au gouvernement fédéral où il a occupé plusieurs postes de sous-ministre, notamment au Bureau du conseil privé, au Commerce international et aux Transports. Il a également été chef des opérations de la Conférence de Montréal du Forum des Amériques et PDG de Finance Montréal.

**Mia Homsy** est présidente-directrice générale de l'Institut du Québec. Elle a été conseillère politique et directrice de cabinet adjointe au ministère des Finances du Québec, puis conseillère économique principale du chef de l'opposition officielle. Elle a également été vice-présidente du Conseil consultatif sur la mise en œuvre d'un régime national d'assurance-médicaments pour le gouvernement du Canada.

### ***Panel : Soutenabilité des finances publiques locales***

**Jasmin Savard** est directeur général de l'Union des municipalités du Québec. Il est administrateur de sociétés certifié. Depuis plus de 10 ans, il a contribué à la réalisation de plusieurs réformes municipales et à la négociation des pactes fiscaux entre le gouvernement du Québec et les municipalités.

**Danielle Pilette** est professeure associée au Département de stratégie, responsabilité sociale et environnementale de l'École des sciences de la gestion de l'UQAM. Urbaniste, elle se spécialise en gestion de territoire et intervient régulièrement sur les questions de fiscalité municipales.

**Vicky Lizotte** est Fellow de l'Ordre des Comptables professionnels agréés du Québec, FCPA auditrice, FCA, et vice-présidente à la vérification à la Commission municipale du Québec. Elle a auparavant travaillé notamment au Vérificateur général du Québec, a été directrice de la normalisation au ministère des Finances du Québec de même que directrice de l'information financière et du financement à ce qui s'appelait alors le ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire.

### ***Synthèse éditoriale***

**Stéphanie Grammond** est éditorialiste en chef et responsable de la section Débats à La Presse. Pendant plus de 20 ans, elle a couvert spécifiquement l'univers de la finance et de la consommation.