



UNE DÉCENNIE DE CROISSANCE DE L'ENDETTEMENT DES PROVINCES : QU'EN EST-IL DU QUÉBEC?

Regard CFFP R2021/12

LOUIS LÉVESQUE
avec la collaboration de
JÉRÉMY PRUD'HOMME ET CASSIE VIDAL

OCTOBRE 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>.

Louis Lévesque est un ancien sous-ministre avec une longue expérience des enjeux liés au fédéralisme fiscal. Il préside depuis avril 2021 le Comité des politiques publiques de l’Association des économistes québécois (ASDEQ). Il collabore également à titre de professionnel de recherche à la Chaire.

Jérémy Prud’homme et **Cassie Vidal** sont étudiants en économie à l’Université de Sherbrooke.

Les auteurs tiennent à remercier toutes les personnes qui ont fourni des commentaires permettant d’améliorer le texte, tout en notant qu’ils assument pleinement la responsabilité de toute erreur. Louis Lévesque tient à remercier Jérémy Prud’homme et Cassie Vidal pour leur appui précieux.

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

Merci de citer ainsi :

Louis Lévesque, avec la collaboration de Jérémy Prud’homme et Cassie Vidal (2021), « Une décennie de croissance de l’endettement des provinces : qu’en est-il du Québec? », *Regard CFFP* n° R2021-12, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 18 p.

RÉSUMÉ

Avant même la pandémie, l'endettement de l'ensemble des provinces canadiennes, mesuré par la dette nette, avait déjà atteint à la fin de 2019-2020 un niveau sans précédent d'environ 30 pour cent du PIB. Contrairement à la dette fédérale qui était largement retombée à son niveau d'avant la crise financière de 2008 en pourcentage du PIB, la dette globale des provinces augmente constamment depuis près de 15 ans. La croissance des dépenses en santé des provinces plus rapide que celle de leurs revenus totaux (incluant les transferts fédéraux) constitue le plus important facteur expliquant cette divergence. Le réinvestissement dans les infrastructures observé dans l'ensemble des provinces depuis 2005 et la baisse des prix du pétrole depuis 2014 affectant principalement Terre-Neuve-et-Labrador et l'Alberta ont aussi contribué à l'augmentation de la dette nette des provinces avant la pandémie.

Le Québec a réussi à faire exception à cette tendance grâce à ses efforts pour rétablir l'équilibre budgétaire et aux versements au Fonds des générations. À la fin 2019, ces efforts ont réussi à ramener la dette nette par habitant assez près de la moyenne des provinces, mais la dette en pourcentage du PIB demeure plus élevée en raison de l'écart de richesse.

Depuis mars 2020, le choc fiscal associé à la pandémie est venu s'ajouter aux pressions déjà existantes et poussé la dette des provinces davantage à la hausse en 2020 et 2021. Les prix du pétrole se sont raffermis depuis le creux atteint au début de la pandémie, mais les pressions sur la dette des provinces liées à la croissance des dépenses de santé et au réinvestissement en infrastructure vont continuer dans les prochaines années. Il est aussi probable qu'une partie des dépenses engagées dans le cadre de la pandémie devienne récurrente, notamment pour corriger les déficiences identifiées dans la livraison des soins de longue durée. Finalement, les nouvelles initiatives fédérales à frais partagés nécessiteront un financement corollaire des provinces qui s'ajoutera aux pressions à la hausse sur leur dette.

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	1
1. Trajectoire d’endettement	2
1.1. D’avant à après la crise financière	2
1.2. Évolution selon la province	3
2. Facteurs verticaux poussant la dette des provinces à la hausse	6
2.1 Croissance des dépenses de santé	6
2.2 Quantifier les impacts sur l’endettement des provinces	7
2.3 Évolution selon la province	9
2.4 Réinvestissements en infrastructure	10
3. Trajectoire différente pour la dette du Québec	13
4. Impacts de la pandémie et dynamique à plus long terme	15
Conclusions	17

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Dette nette des provinces en dollars par habitant (indice, moyenne de l'ensemble des provinces normalisée à 100)	4
Tableau 2. Estimation de la croissance des dépenses de santé des provinces et territoires excédant les revenus depuis 2004, au 31 mars 2020, en millions de dollars	7
Tableau 3. Dépenses provinciales et territoriales en intérêts sur la dette et pour les dépenses de programmes autres que pour la santé	8
Tableau 4. Impact des soldes budgétaires sur la dette depuis 2007, ensemble des provinces, en millions de dollars	9
Tableau 5. Dépenses en santé des provinces en dollars par habitant (indice, moyenne de l'ensemble des provinces normalisée à 100)	10
Tableau 6. Dépenses d’investissements des gouvernements au Canada, en millions de dollars	11
Tableau 7. Impact du Fonds des générations (FDG) sur l’endettement potentiel relié aux infrastructures, en millions de dollars	14

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1. Dette nette des gouvernements, en pourcentage du PIB	2
Graphique 2. Taux de pression fiscale, en pourcentage du PIB	5
Graphique 3. Pressions annuelles sur la dette des provinces, en milliards de dollars	16

MISE EN CONTEXTE

Avant même la pandémie, l'endettement de l'ensemble des provinces canadiennes, mesuré par la dette nette, avait déjà atteint à la fin de 2019-2020 un niveau sans précédent d'environ 30 pour cent du PIB. La dette nette est constituée des passifs d'un gouvernement moins ses actifs financiers. Elle représente la dette qui a servi à financer les investissements en immobilisations ainsi que celle qui a servi à financer des dépenses courantes. Contrairement à la dette fédérale qui était largement retombée à son niveau d'avant la crise financière de 2008 en pourcentage du PIB, la dette globale des provinces augmente constamment.

La présente analyse vise à décrire et à comprendre la dynamique qui a amené les provinces dans cette situation. La première section met en lumière la divergence de la trajectoire de la dette des provinces et de celle du gouvernement fédéral depuis la crise financière de 2008. La deuxième identifie les facteurs structurels derrière cette divergence. La troisième section explique pourquoi le Québec s'est démarqué de cette tendance. La quatrième section démontre que les facteurs poussant la dette des provinces à la hausse vont s'intensifier après la pandémie.

1. TRAJECTOIRE D’ENDETTEMENT

La dette fédérale et celle des provinces prises ensemble ont connu des trajectoires semblables avant 2008 puis divergentes par la suite.

1.1. D’avant à après la crise financière

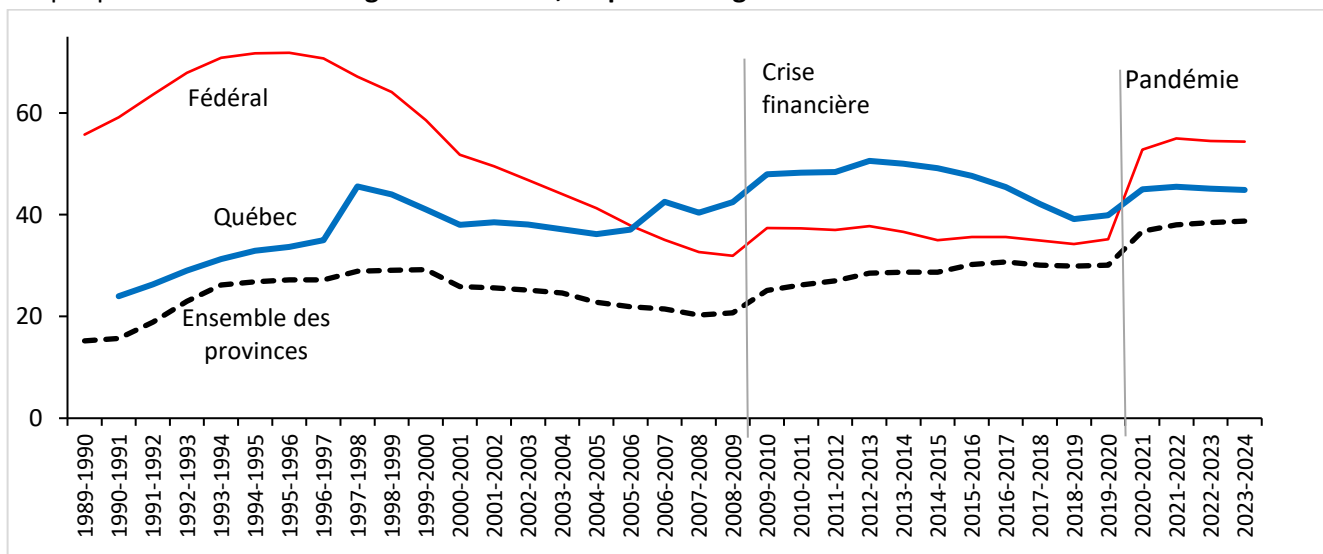
La crise des finances publiques fédérales dans les années 1990 est bien connue. Après des déficits importants dans les années 1980, le ralentissement économique qui a suivi la chute boursière de 1987 et la remontée des taux d’intérêt à la fin des années 1980 ont contrecarré les efforts de réduction du déficit du gouvernement de l’époque. La dette fédérale a ainsi atteint un niveau record dans les années 1994 et 1995.

La diminution très rapide de la dette fédérale après 1995 s’explique à la fois par les mesures de réduction des dépenses de programmes et la bonne performance de l’économie canadienne. Il faut se rappeler à cet égard que la forte croissance de l’économie américaine de 1995 à 2000 a fortement propulsé les exportations canadiennes vers les États-Unis.

De son côté, la dette de l’ensemble des provinces atteint elle aussi un plafond quelques années plus tard, en raison notamment de l’application graduelle des réductions des transferts fédéraux. Par la suite, les niveaux d’endettement du fédéral et des provinces ont continué de descendre jusqu’en 2008.

Il y a donc un parallélisme important de trajectoires entre la dette des provinces et la dette fédérale avant 2008 que le graphique 1 illustre bien. Dans les années 1990, toutes deux évoluent en fonction de l’économie et des réajustements aux politiques mises en place pour s’attaquer aux déficits et à la dette. Durant cette période, la dette des provinces demeure à un niveau bien moins élevé que la dette fédérale et évolue comme celle-ci, mais avec un décalage dans le temps par rapport à la dette fédérale. Même si la dette des provinces a été sujette à un peu plus de volatilité au début des années 2000, elle persiste à suivre la même tendance que la dette fédérale.

Graphique 1. Dette nette des gouvernements, en pourcentage du PIB



Sources : Ministère des Finances du Canada (2020) *Tableaux de référence financiers 2020*, Statistique Canada et calculs des auteurs.

Après 2008, ce parallélisme disparaît, et ce, même si initialement les dettes des provinces et fédérale augmentent en réponse à la crise financière qui frappe l’économie mondiale. À partir de 2010, la dette des provinces non seulement ne parvient pas à revenir à son niveau d’avant la crise, mais elle demeure sur une trajectoire à sens unique ascendante. À l’inverse, la dette fédérale se met à redescendre à partir de 2011 après la fin des programmes de stimulation mis en place pour contrer les effets économiques de la crise. Ceci démontre l’émergence d’une divergence entre les trajectoires des deux dettes et la perte du parallélisme.

Le gouvernement du premier ministre Harper avait appliqué à partir de 2012 des compressions budgétaires pour éliminer le déficit d’ici 2015. Le gouvernement Trudeau n’a pas poursuivi cette politique. En conséquence, et contrairement à la fin des années 1990, il n’y a pas eu de diminution rapide de l’endettement fédéral à partir de 2016. Celui-ci s’était plutôt stabilisé avant la pandémie autour de 35 pour cent du PIB, un niveau encore inférieur à celui de 1980. Pour la dette des provinces, l’histoire est radicalement différente. L’endettement de l’ensemble des provinces n’a pas cessé de croître après 2008, atteignant en fait un niveau record en 2019 avant la pandémie, rejoignant presque le niveau de la dette fédérale. Cette situation est sans précédent depuis 1945.

Le graphique 1 montre aussi que l’endettement du Québec a connu une trajectoire très différente de celle des autres provinces.

Des questions se posent alors naturellement :

- L’augmentation de l’endettement des provinces est-il un enjeu horizontal, c’est-à-dire spécifique à une ou quelques provinces?
- Est-ce plutôt un enjeu vertical affectant l’ensemble des provinces?
- Pourquoi le Québec se démarque-t-il?

1.2. Évolution selon la province

Le tableau 1 fournit de l’information permettant de mieux comprendre l’évolution de l’endettement relatif entre les différentes provinces en utilisant les données de dette nette provenant des tableaux de référence financiers et les données de population de Statistique Canada. Pour ce faire, les données annuelles pour chaque province ou groupe de provinces sont divisées par la moyenne de l’ensemble des provinces pour cette année et multipliées par 100. La moyenne de l’ensemble des provinces est ainsi normalisée à 100 pour chaque année. Par exemple pour le Québec pour une année t , l’indice de dette pour cette année t sera égal à 100 fois la dette par habitant du Québec pour cette année t divisée par la dette par habitant de l’ensemble des provinces dans cette même année.

Les données des trois provinces Maritimes sont regroupées, ainsi que les données de trois provinces de l’Ouest (Colombie-Britannique, Saskatchewan et Manitoba). Ces deux regroupements de provinces sont traités comme s’ils étaient une seule province pour les fins de l’analyse. Ces regroupements reflètent les trajectoires fiscales relativement similaires des provinces regroupées et permettent de fournir une image claire de l’évolution entre les provinces.

Il en résulte que le tableau 1, et ce contrairement au graphique 1, ne fournit aucune information sur l’évolution du niveau de la dette nette par habitant de l’ensemble des provinces. Les données présentées ne fournissent de

l'information que sur les fluctuations de chaque province ou groupe de provinces autour de la moyenne de l'ensemble des provinces au cours des années.

À la lecture du tableau 1, il ressort que, pour la majorité des provinces, l'endettement relatif n'a pas varié beaucoup au cours des quinze dernières années. La situation difficile des deux provinces les plus dépendantes des revenus du pétrole – Terre-Neuve-et-Labrador et Alberta, durement frappées en 2014 par la baisse des prix du pétrole – est évidente. Les progrès importants réalisés par le Québec après 2010 pour réduire son endettement relatif sont aussi frappants.

Tableau 1. **Dettes nettes des provinces en dollars par habitant** (indice, moyenne de l'ensemble des provinces normalisée à 100)

	T.-N.-L.	I.-P.-É., N.-B., N.-É.	Québec	Ont.	Man., Sask., C.-B.	Alb.	Écart-type pondéré
1990-1991	156	116	136	94	73	56	27
1991-1992	142	109	125	99	79	64	20
1992-1993	126	126	113	100	83	77	14
1993-1994	163	116	106	110	74	73	19
1994-1995	162	113	109	114	69	64	22
1995-1996	162	110	110	120	63	55	27
1996-1997	164	110	113	124	59	40	32
1997-1998	151	104	138	114	58	24	37
1998-1999	160	104	133	111	73	18	34
1999-2000	156	109	125	120	69	7	37
2000-2001	171	118	128	121	72	-15	44
2001-2002	180	116	132	117	75	-17	44
2002-2003	213	116	134	114	80	-22	46
2003-2004	226	116	132	117	81	-34	50
2004-2005	241	118	137	121	79	-58	59
2005-2006	235	116	142	128	74	-81	67
2006-2007	229	113	165	125	67	-100	77
2007-2008	205	116	166	128	64	-102	78
2008-2009	151	113	167	127	61	-85	74
2009-2010	135	108	164	127	57	-63	67
2010-2011	123	102	156	129	56	-45	61
2011-2012	107	98	150	130	58	-36	58
2012-2013	106	98	149	129	57	-25	55
2013-2014	111	99	145	131	56	-21	54
2014-2015	121	102	141	134	56	-20	54
2015-2016	140	100	134	132	57	-6	49
2016-2017	149	97	128	131	57	12	43
2017-2018	158	94	121	130	59	26	38
2018-2019	163	92	114	131	59	36	36
2019-2020	149	89	109	132	58	50	33
provisoire							

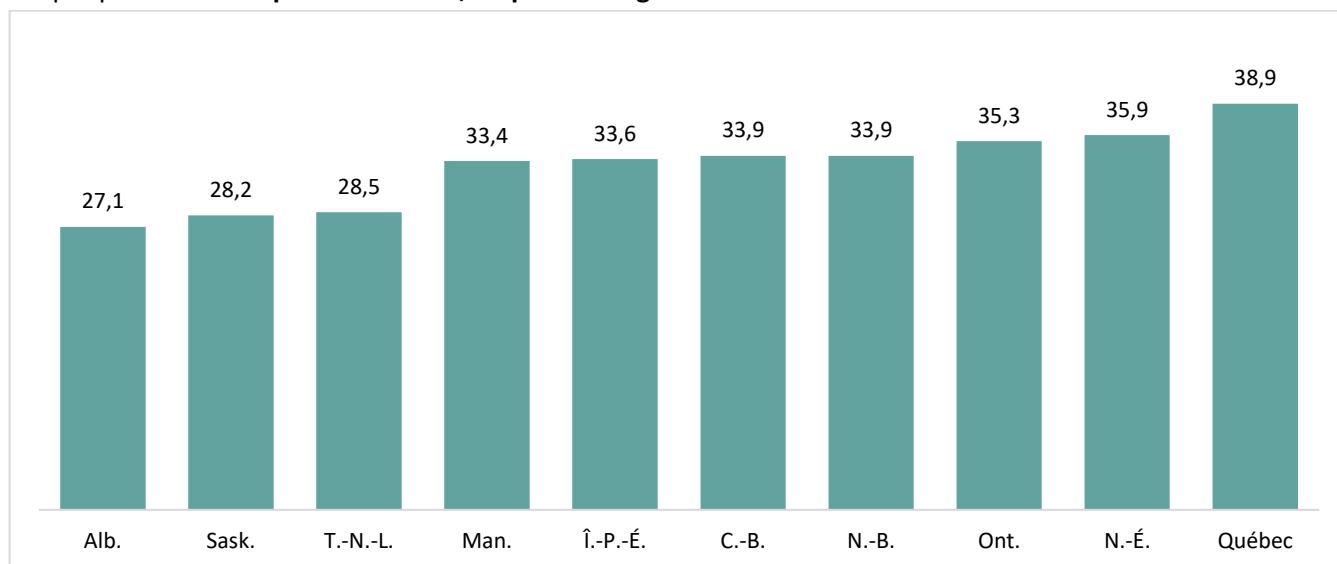
Légende : Forte variation → Amélioration (baisse de la dette relative)

Forte variation → Détérioration (hausse de la dette relative)

Sources : Ministère des Finances du Canada (2020) *Tableaux de référence financiers 2020*, Statistique Canada et calculs des auteurs.

La croissance rapide de l’endettement de Terre-Neuve-et-Labrador et de l’Alberta résulte en bonne partie de leur dépendance aux revenus pétroliers. Le fardeau fiscal bien plus bas que dans les autres provinces, comme le montre le graphique 2, contribue certainement aussi à amplifier la tendance. Le fait que l’Alberta est la seule province à ne pas imposer une taxe de vente d’application générale est un facteur important à cet égard. Dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador, ce sont toutefois des dépenses de programmes beaucoup plus élevées que dans les autres provinces qui sont le principal facteur¹. Ce niveau de dépenses mis en place après 2008 dans le contexte du boom pétrolier de l’époque n’est tout simplement pas soutenable. Les situations de Terre-Neuve-et-Labrador et de l’Alberta doivent donc être considérées comme des exceptions nécessitant des solutions particulières.

Graphique 2. Taux de pression fiscale, en pourcentage du PIB



Source : Tommy Gagné-Dubé, Luc Godbout, et Suzie St-Cerny (2021), *Bilan de la fiscalité au Québec – Édition 2021*, Cahier de recherche 2021-01, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Le tableau 1 illustre aussi clairement le progrès remarquable réalisé par le Québec à partir de 2010 pour réduire son endettement relatif. Ce faisant, la dette au Québec a évolué d’une façon essentiellement divergente de celle des autres provinces au cours des années avant la pandémie.

L’analyse qui précède montre par ailleurs que les écarts d’endettement entre les provinces ont diminué dans les dernières années. L’endettement dans deux provinces de taille importante – le Québec et l’Alberta – s’est rapproché de la moyenne de l’ensemble des provinces, le Québec réduisant son excès d’endettement et l’Alberta passant d’une situation d’actifs nets à un endettement qui reste malgré tout plus bas que l’endettement moyen. De son côté, l’endettement relatif de l’Ontario a peu bougé dans les dix dernières années. Cette analyse est confirmée par la réduction de l’écart-type pondéré de la dette entre les provinces observée au tableau 1. Ceci nous amène à conclure que l’augmentation de l’endettement est principalement un enjeu vertical affectant l’ensemble des provinces. Nous en analysons les causes les plus importantes dans la prochaine section.

¹ Drummond, Lévesque, *The Rock in a Hard Place*, Institut C.D. Howe, février 2021

2. FACTEURS VERTICAUX POUSSANT LA DETTE DES PROVINCES À LA HAUSSE

Il ressort de la section précédente que les facteurs les plus importants poussant la dette des provinces à la hausse ne sont pas spécifiques à certaines provinces (facteurs horizontaux), mais plutôt qu’ils s’appliquent à l’ensemble des provinces (facteurs verticaux).

2.1 Croissance des dépenses de santé

Il n’y a pas à chercher longtemps pour identifier le facteur le plus important ayant contribué à la hausse de l’endettement, soit la croissance des dépenses en santé. Comme partout dans le monde occidental, la population vieillit dans toutes les provinces. L’augmentation de l’âge moyen de la population qui en résulte est un facteur structurel poussant à la hausse le taux de croissance des dépenses en santé.

On peut obtenir un portrait de la dynamique en cause en comparant les données sur les dépenses en santé, recueillies par l’Institut Canadien d’Information sur la Santé (ICIS), avec les données sur les revenus totaux de l’ensemble des provinces provenant des tableaux de référence financiers publiés par Finance Canada. Les revenus totaux des provinces incluent les revenus autonomes, taxes et impôts, droits et permis, redevances sur les ressources naturelles et revenus en provenance des sociétés d’État provinciales, et les revenus de transferts en provenance du gouvernement fédéral, incluant les paiements de péréquation, les transferts pour la santé et les programmes sociaux, et divers autres transferts pour d’autres programmes (dont les infrastructures).

Le tableau 2 présente les données à partir de 2004, année de l’entente fédérale provinciale sur la santé qui a résulté en la mise en place jusqu’en 2017 d’un taux de croissance annuel de 6 pour cent pour le transfert canadien pour la santé. On peut y observer que durant les premières années de l’entente, le taux de croissance des dépenses des provinces en santé a été inférieur à celui de leurs revenus, mais qu’il est devenu systématiquement supérieur à celui de leurs revenus depuis 2007.

Dans la partie droite du tableau 2, on quantifie l’excédent annuel et cumulatif des dépenses en santé par rapport aux revenus des provinces en prenant 2004 comme année de référence. L’excédent de croissance des dépenses en santé sur les revenus provinciaux dépasse 31 milliards de dollars en 2019. L’excédent cumulatif depuis 2004 s’élève à plus de 240 milliards de dollars à la fin 2019. Il ne s’agit pas ici seulement d’un écart de niveau, mais d’un écart structurel de taux de croissance d’environ 1 pour cent par année (5 pour la santé contre 4 pour les revenus totaux). Tout indique que les dépenses en santé devraient continuer de croître plus vite en moyenne que la croissance des revenus des provinces.

Tableau 2. Estimation de la croissance des dépenses de santé des provinces et territoires excédant les revenus depuis 2004, au 31 mars 2020, en millions de dollars

	Dépenses de santé (millions de \$)	Dépenses de programmes (millions de \$)	Part santé (%)	Revenus (millions de \$)	Croissance cumulative			Excédent santé (millions de \$)	
					Revenus (%)	Dépenses de santé (%)	Écart (pts de %)	Annuel	Cumulatif
2004-2005	84 382	217 116	38,9 %	247 032					0
2005-2006	90 389	236 728	38,2 %	274 220	11 %	7 %	-4	-3 655	-3 655
2006-2007	96 576	251 950	38,3 %	294 805	19 %	14 %	-5	-4 963	-8 618
2007-2008	105 350	276 506	38,1 %	312 594	27 %	25 %	-2	-1 811	-10 429
2008-2009	111 458	286 923	38,8 %	310 350	26 %	32 %	6	6 760	-3 670
2009-2010	118 624	314 088	37,8 %	310 921	26 %	41 %	15	15 218	11 549
2010-2011	125 859	329 010	38,3 %	332 321	35 %	49 %	15	16 063	27 612
2011-2012	130 765	337 818	38,7 %	346 140	40 %	55 %	15	16 907	44 518
2012-2013	136 151	342 796	39,7 %	351 279	42 %	61 %	19	21 884	66 403
2013-2014	140 070	354 748	39,5 %	368 487	49 %	66 %	17	20 178	86 580
2014-2015	143 803	359 876	40,0 %	377 941	53 %	70 %	17	21 341	107 921
2015-2016	150 182	369 029	40,7 %	385 652	56 %	78 %	22	26 946	134 867
2016-2017	153 880	380 172	40,5 %	399 541	62 %	82 %	21	26 311	161 178
2017-2018	159 346	401 777	39,7 %	422 900	71 %	89 %	18	23 901	185 079
2018-2019	165 883	417 415	39,7 %	441 997	79 %	97 %	18	24 902	209 982
2019-2020	172 534	434 303	39,7 %	449 105	82 %	104 %	23	31 882	241 864

Sources : ICIS (2020) *Tendances des dépenses nationales de santé* (tableaux de données — série D4), Ministère des Finances du Canada (2020) *Tableaux de référence financiers 2020* et calculs des auteurs.

2.2 Quantifier les impacts sur l'endettement des provinces

Les provinces ont dû choisir entre deux sources possibles pour financer la croissance des dépenses en santé en excès de la croissance des revenus, soit de ralentir la croissance des autres dépenses – programmes autres que la santé et frais d'intérêt sur la dette – pour qu'elle soit inférieure à celle des revenus ou encore d'accepter des déficits budgétaires et de l'endettement additionnel.

Les tableaux de référence financiers fournissent les données sur les frais sur la dette des provinces. Les données au tableau 3 montrent clairement que ces frais ont crû beaucoup moins rapidement que les revenus et que les provinces ont ainsi bénéficié, tout comme le gouvernement fédéral, de la baisse importante des taux d'intérêt depuis les années 2000, d'abord sur le coût de leurs nouveaux emprunts, mais aussi sur les coûts de refinancement de la dette existante. Cependant, la taille de cet impact est relativement petite compte tenu que les frais d'intérêt représentent moins de 10 des dépenses de programmes.

Tableau 3. **Dépenses provinciales et territoriales en intérêts sur la dette et pour les dépenses de programmes autres que pour la santé**

	Dépenses de programmes autres que santé (millions de \$)	Intérêts sur la dette	Revenus	Croissance cumulative		
				Dépenses de programmes autres que santé	Intérêts sur la dette	Revenus
2004-2005	132 734	23 751	247 032			
2005-2006	146 339	23 650	274 220	10 %	0 %	11 %
2006-2007	155 374	24 338	294 805	17 %	2 %	19 %
2007-2008	171 156	24 479	312 594	29 %	3 %	27 %
2008-2009	175 465	23 402	310 350	32 %	-1 %	26 %
2009-2010	195 464	23 395	310 921	47 %	-2 %	26 %
2010-2011	203 151	25 645	332 321	53 %	8 %	35 %
2011-2012	207 053	26 834	346 140	56 %	13 %	40 %
2012-2013	206 645	27 569	351 279	56 %	16 %	42 %
2013-2014	214 678	28 733	368 487	62 %	21 %	49 %
2014-2015	216 073	28 529	377 941	63 %	20 %	53 %
2015-2016	218 847	29 132	385 652	65 %	23 %	56 %
2016-2017	226 292	28 804	399 541	70 %	21 %	62 %
2017-2018	242 431	29 308	422 900	83 %	23 %	71 %
2018-2019	251 532	30 089	441 997	90 %	27 %	79 %
2019-2020	261 769	29 464	449 105	97 %	24 %	82 %

Sources : ICIS (2020) *Tendances des dépenses nationales de santé*, Ministère des Finances du Canada (2020) *Tableaux de référence financiers 2020* et calculs des auteurs.

Les données des tableaux de référence financiers ne désagrègent pas les dépenses de programmes entre la santé et les autres programmes. Il semble raisonnable d’utiliser les données de l’ICIS et de les soustraire des dépenses de programmes, car nous ne cherchons pas à estimer un niveau annuel exact et comparable, mais plutôt un taux de croissance. Les résultats sont aussi présentés au tableau 3 et montrent que les autres dépenses de programmes auraient crû plus vite que les revenus depuis 2004, ne laissant ainsi pas de marge pour aider au financement de la croissance excédentaire des dépenses en santé. Compte tenu de ce qui précède, on doit s’attendre à ce qu’une partie importante de l’excédent de croissance des dépenses de santé se soit répercutée sur le solde budgétaire et l’endettement.

Les données relatives au solde budgétaire des provinces tirées des tableaux de référence financiers présentées au tableau 4 confirment cette hypothèse. Les finances des provinces étaient globalement proches de l’équilibre budgétaire en 2007 juste avant l’émergence d’un excédent annuel chronique des dépenses de santé sur la croissance des revenus. Les déficits budgétaires cumulés des provinces ont atteint 150 milliards de dollars entre 2007 et 2019, soit une pression sur la dette de 170 milliards de dollars lorsque l’on ajoute un estimé des frais d’intérêt. En conséquence, environ 70 pour cent de la croissance excédentaire des dépenses en santé des provinces de 2007 à 2019 (241 milliards de dollars selon le tableau 1) semble avoir été financée par de l’endettement additionnel. Le tableau 4 montre aussi que la pression annuelle sur l’augmentation de la dette de l’ensemble des provinces se chiffrait à près de 20 milliards de dollars en 2019.

Tableau 4. **Impact des soldes budgétaires sur la dette depuis 2007, ensemble des provinces, en millions de dollars**

	Solde budgétaire	Intérêts estimés	Impact annuel
2007-2008	11 539		11 539
2008-2009	450	462	912
2009-2010	-26 163	477	-25 686
2010-2011	-21 859	-378	-22 237
2011-2012	-19 753	-1 126	-20 879
2012-2013	-18 669	-1 732	-20 401
2013-2014	-14 644	-2 199	-16 843
2014-2015	-10 094	-2 628	-12 722
2015-2016	-12 098	-2 898	-14 996
2016-2017	-9 007	-3 170	-12 177
2017-2018	-7 737	-3 358	-11 095
2018-2019	-5 348	-3 537	-8 885
2019-2020	-15 240	-3 687	-18 927
Impact cumulatif 2007-2020	-148 624	-23 774	-172 398

Source : Ministère des Finances du Canada (2020) *Tableaux de référence financiers 2020* et calculs des auteurs.

2.3 Évolution selon la province

Encore une fois, on doit se demander s'il s'agit d'une tendance affectant certaines provinces en particulier ou plutôt l'ensemble de celles-ci. Une comparaison des niveaux de dépenses en santé par habitant entre les provinces présentée au tableau 5 confirme à nouveau le caractère vertical de cet enjeu. Comme le tableau 1, le tableau 5 présente un indice de dépenses en santé normalisé à 100 chaque année pour la moyenne de l'ensemble des provinces afin de comparer spécifiquement les variations des niveaux de dépenses entre les provinces sur une longue période en tenant compte des différences de populations. On remarque que les provinces les plus dépendantes des revenus tirés du pétrole, soit Terre-Neuve-et-Labrador et l'Alberta, ont des niveaux de dépenses en santé qui excèdent la moyenne des provinces. C'est aussi le cas pour les provinces maritimes, qui ont des populations plus vieilles que la moyenne des provinces.

Tableau 5. **Dépenses en santé des provinces en dollars par habitant** (indice, moyenne de l’ensemble des provinces normalisée à 100)

	T.-N.-L.	I.-P.-É., N.-B., N.-É.	Québec	Ont.	Man., Sask., C.-B.	Alb.	Écart-type pondéré
1990	95	91	96	102	101	103	3,6
1991	90	89	97	104	100	99	4,3
1992	89	88	97	104	100	100	4,6
1993	90	88	98	103	102	99	4,1
1994	94	87	99	103	104	90	5,1
1995	98	90	101	101	106	85	5,8
1996	100	91	99	101	107	88	5,3
1997	103	96	98	99	107	94	4,1
1998	109	96	100	98	106	94	3,8
1999	117	96	96	98	108	99	5,0
2000	114	93	95	99	108	100	5,2
2001	116	94	95	96	110	104	6,5
2002	118	96	94	96	110	106	6,7
2003	116	97	91	99	108	104	6,0
2004	113	97	91	100	105	106	5,6
2005	111	99	90	99	106	110	6,4
2006	112	103	91	99	104	111	6,3
2007	115	103	91	99	103	113	6,7
2008	117	103	90	99	103	114	7,3
2009	121	104	91	99	102	112	6,8
2010	127	106	90	98	101	118	8,9
2011	130	109	90	97	101	117	9,0
2012	137	109	89	98	101	117	9,4
2013	136	108	90	97	100	116	8,8
2014	135	107	91	98	100	115	8,5
2015	134	106	95	96	99	114	7,5
2016	135	105	95	95	100	116	8,0
2017	133	105	96	95	99	116	7,9
2018	134	104	98	95	98	115	7,6
2019	141	105	99	95	97	113	7,5

Sources : ICIS (2020) *Tendances des dépenses nationales de santé*, Statistique Canada et calculs des auteurs.

On ne peut pas exclure que des facteurs spécifiques à certaines provinces aient un impact sur le niveau relatif des dépenses de santé entre les provinces, que l’on pense à la population plus vieille que la moyenne dans les Maritimes et au Québec ou aux pressions salariales plus intenses dans les provinces riches en ressources lorsque leurs prix sont élevés. Toutefois, d’un point de vue dynamique, on n’observe pas au tableau 5 de tendance significative à l’évolution de l’écart-type pondéré des niveaux de dépenses de santé entre les provinces dans les quinze dernières années. Ceci nous mène à conclure que le problème du taux de croissance des dépenses en santé plus rapide que celui des revenus depuis 2007 est essentiellement vertical et affecte l’ensemble des provinces.

2.4 Réinvestissements en infrastructure

Un autre facteur vertical important, mais beaucoup moins reconnu, qui pousse lui aussi à la hausse l’endettement des provinces est le réinvestissement majeur en infrastructure qui s’opère au Canada depuis les années 2000.

Le tableau 6, dont les données proviennent des tableaux de référence financiers, permet de mieux comprendre l’ampleur du réinvestissement en infrastructures par les administrations publiques au Canada depuis 2004. Les dépenses en infrastructures publiques constituent l’essentiel des dépenses d’investissement des gouvernements (ponts et chaussées, écoles, collèges et universités, hôpitaux et autres installations et équipements de santé, systèmes de transport en commun, aqueducs et usines de traitement des eaux, pénitenciers, bases et équipements militaires, ports et aéroports, immeubles à bureaux et immeubles résidentiels de propriété publique).

Deux points majeurs ressortent de l’examen des données présentées au tableau 6. D’abord, bien qu’il soit vrai que le gouvernement fédéral a mis en place des programmes pour soutenir ce réinvestissement, il est crucial de se rappeler que ce sont les provinces et les municipalités qui sont responsables de la grande majorité des infrastructures publiques au Canada. Ainsi, les dépenses des provinces et des municipalités comptent pour 85 pour cent de ce réinvestissement. Deuxièmement, le taux de croissance des dépenses d’investissement par les gouvernements provinciaux et locaux a atteint environ 6 pour cent en moyenne dans les quinze dernières années, soit un taux de croissance plus élevé que celui des dépenses en santé.

Tableau 6. **Dépenses d’investissements des gouvernements au Canada, en millions de dollars**

	Fédéral	Provinces	Gouvernements locaux	Part des provinces et des gouvernements locaux
2004	6 254	16 953	10 518	81 %
2005	6 370	18 171	11 150	82 %
2006	6 661	19 903	12 065	83 %
2007	7 014	21 715	13 175	83 %
2008	7 617	24 108	14 833	84 %
2009	8 142	25 305	15 748	83 %
2010	8 272	26 447	17 019	84 %
2011	8 609	28 759	18 457	85 %
2012	8 875	30 541	19 551	85 %
2013	9 064	32 177	20 253	85 %
2014	8 938	33 446	21 181	86 %
2015	9 559	34 633	21 946	86 %
2016	9 683	35 465	22 673	86 %
Taux de croissance annuel moyen depuis 2004	3,7 %	5,8 %	6,3 %	

Source : Ministère des Finances du Canada (2020) *Tableaux de référence financiers 2020*.

Il est important de noter que le réinvestissement en infrastructures par les administrations publiques a été facilité par l’adoption de la comptabilité d’exercice par les gouvernements dans les deux dernières décennies. La capitalisation des nouveaux investissements a permis qu’ils se fassent sans impacts immédiats sur le solde budgétaire qui est la variable la plus suivie par le public et les médias. Par ailleurs, les charges d’amortissement, qui doivent dorénavant être imputées au solde budgétaire sous le régime de la comptabilité d’exercice, ont été relativement peu élevées parce que les actifs existants construits il y a des décennies étaient déjà largement dépréciés. Ce fut donc une transition comptable apparemment sans douleur. Mais, un gouvernement qui est à

l’équilibre budgétaire voit quand même sa dette augmenter rapidement s’il investit beaucoup dans les infrastructures.

Les gouvernements municipaux et leurs entités gèrent une portion importante des infrastructures publiques. Toutefois, les municipalités sont non seulement tenues d’équilibrer leur budget d’opérations, mais plusieurs d’entre elles dans diverses provinces planifient leur budget d’immobilisations sur une base de caisse, plutôt que de comptabilité d’exercice, imputant au budget annuel une portion importante de leurs investissements et limitant ainsi l’impact des dépenses en infrastructures sur leur dette. De plus, par l’entremise de subventions au capital, de paiements de transferts ou d’autres arrangements, ce sont souvent les provinces qui se trouvent à assumer une part importante des obligations financières associées aux infrastructures gérées par les gouvernements locaux, notamment en ce qui concerne le transport en commun dans les grandes villes. Ces faits expliquent pourquoi le niveau d’endettement des municipalités au Canada a relativement peu augmenté depuis quinze ans et pourquoi ce sont plutôt les provinces qui ont largement supporté l’impact financier du réinvestissement en infrastructures.

Contrairement à la santé pour laquelle l’ICIS produit des données comparables entre les provinces sur plusieurs années, les données sur les dépenses brutes en infrastructures, sur les provisions pour amortissement incluses au budget provincial et sur l’aide fédérale reçue pour les infrastructures et sa comptabilisation, ne sont malheureusement pas directement disponibles, ce qui rend très difficile d’obtenir une évaluation de l’impact du réinvestissement en infrastructures sur l’endettement des provinces.

Pour établir un estimé préliminaire, un examen des données présentées dans quelques budgets et états financiers de l’Ontario, du Québec et de l’Alberta a été fait.

Le Québec a réussi à neutraliser en bonne partie les impacts du réinvestissement en infrastructure sur sa dette. Une explication détaillée à cet égard présentée plus loin chiffre l’impact annuel potentiel sur la dette du Québec à environ un milliard de dollars. L’examen des données pour deux années récentes en Ontario permet d’estimer l’impact annuel sur la dette entre 5 et 7 milliards de dollars pour cette province. Malheureusement, les données trouvées à l’égard de l’Alberta ne permettent pas de quantifier l’impact pour cette province. Compte tenu que l’Ontario représente environ la moitié du Canada hors Québec, nous estimons que l’impact du réinvestissement en infrastructures sur la dette de l’ensemble des provinces pourrait donc se situer entre 11 et 15 milliards de dollars annuellement.

3. TRAJECTOIRE DIFFÉRENTE POUR LA DETTE DU QUÉBEC

Les progrès du Québec dans la réduction de son endettement avant 2020 apparaissent d’autant plus remarquables lorsqu’on tient compte que le Québec a été soumis, comme les autres provinces, aux pressions relatives à la croissance rapide des dépenses de santé et au réinvestissement dans les infrastructures. Des instruments législatifs mis en place entre 1996 et 2006 ont servi d’assises aux progrès du Québec.

Le gouvernement québécois a mis en place dès 1996 la Loi sur l’équilibre budgétaire. Depuis sa mise en place, cette loi a été modifiée à quelques reprises. La Loi n’empêche pas le fonctionnement des stabilisateurs automatiques et l’émergence de déficits budgétaires lors d’un choc économique, mais exige du gouvernement la mise en place d’un plan de retour à l’équilibre après la crise. Le Québec, qui était à l’équilibre budgétaire avant la crise financière de 2008, a ainsi éliminé les déficits qui en ont résulté dès 2014, soit beaucoup plus rapidement que les autres provinces. Ce faisant, il a largement évité que la croissance des dépenses de santé ne soit financée par un alourdissement de sa dette.

Le gouvernement québécois a aussi adopté en 2006 la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (FDG). La Loi identifie certains revenus de l’État comme sources de financement du FDG et la planification budgétaire du gouvernement vise l’équilibre après versements au FDG, ce qui implique un surplus budgétaire avant prise en compte des versements au FDG.

Les versements au FDG ont joué un rôle majeur pour limiter l’impact potentiel des dépenses en infrastructures plus élevées sur la dette du Québec. Il faut rappeler à cet égard que ce sont les investissements nets – les investissements bruts moins les provisions pour amortissement incluses dans le solde budgétaire – qui ont un impact sur la dette en plus du solde budgétaire.

Le tableau 7 montre les montants d’investissements nets et de versements au FDG effectués ou prévus de 2012-2013 à 2025-2026 selon le Budget du Québec déposé en mars 2021. Entre 2012-2013 et 2020-2021, les versements au FDG ont totalisé 18,6 milliards de dollars et ont couvert 65 pour cent de l’impact potentiel sur la dette des 28,6 milliards de dollars en immobilisations nettes durant la période. Pendant ces huit années, l’impact potentiel total sur la dette du Québec a ainsi été limité à 10 milliards de dollars, soit un peu plus d’un milliard de dollars par année comme mentionné plus haut. Le tableau montre aussi que le plan budgétaire prévoit que de 2021-2022 à 2025-2026, les versements au FDG totaliseront 18,4 milliards de dollars et couvriront 76 pour cent de l’impact potentiel sur la dette des immobilisations nettes de 24,1 milliards de dollars prévues durant la même période.

Tableau 7. **Impact du Fonds des générations (FDG) sur l’endettement potentiel relié aux infrastructures, en millions de dollars**

	Immobilisations nettes	Versements au FDG	
	(M\$)	(M\$)	En pourcentage des immobilisations nettes
2012-2013	4 863	961	
2013-2014	3 977	1 421	
2014-2015	2 980	1 279	
2015-2016	2 695	1 584	
2016-2017	1 784	2 001	
2017-2018	2 173	2 293	
2018-2019	3 002	3 477	
2019-2020	3 737	2 606	
2020-2021	3 348	3 014	
2012 à 2021	28 559	18 636	65 %
2021-2022	4 790	3 080	
2022-2023	5 271	3 208	
2023-2024	5 279	3 777	
2024-2025	4 352	4 109	
2025-2026	4 362	4 225	
2021 à 2026	24 054	18 399	76 %

Source : Budget du Québec, Tableau I.4, mars 2021

La Loi sur l’équilibre budgétaire et la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations ont donc eu des impacts positifs indéniables sur la réduction de l’endettement relatif du Québec. Il faut noter toutefois que la dette québécoise en proportion de l’économie demeurerait plus élevée que celle des autres provinces à la fin de 2019 avant la pandémie, et ce, en raison d’un écart de richesse avec les autres provinces d’environ 15 pour cent sur la base du PIB par habitant. Le graphique 1 montre en effet que la dette en fonction du PIB du Québec demeure plus élevée que celle de la moyenne des provinces malgré les politiques mises en place au Québec pour la contenir.

4. IMPACTS DE LA PANDÉMIE ET DYNAMIQUE À PLUS LONG TERME

L’analyse qui précède a montré l’existence en 2019, soit avant la pandémie, de pressions croissantes et récurrentes sur la dette des provinces qui dépassaient déjà 30 milliards de dollars annuellement, dont environ 20 milliards de dollars provenant des déficits associés à la croissance des dépenses de santé et environ 10 milliards résultant de l’augmentation des investissements en infrastructures. Il n’y a aucune raison de croire que ces pressions ne vont pas continuer à augmenter dans les prochaines années, compte tenu du vieillissement de la population et de l’accélération projetée des projets d’infrastructures. Ceci est illustré au graphique 3.

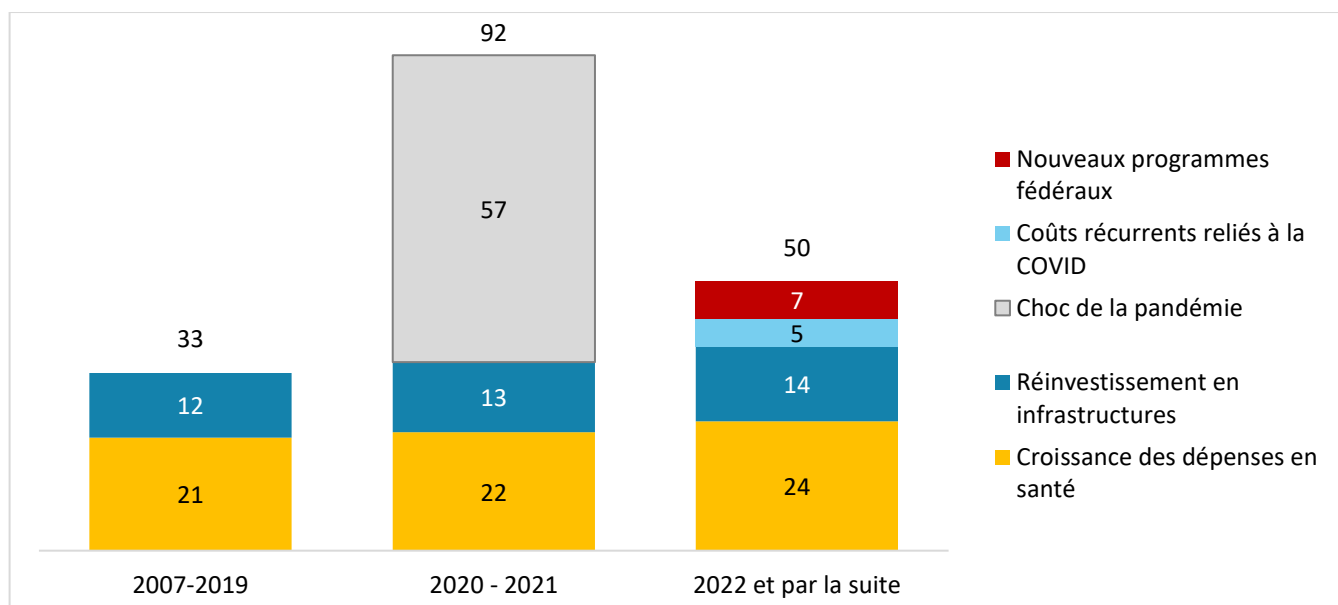
L’analyse des budgets provinciaux déposés au printemps 2021 montre que la dette nette de l’ensemble des provinces devrait atteindre 38 pour cent du PIB à la fin de mars 2022, soit 8 points de pourcentage de plus qu’à la fin de mars 2020. Le choc de la pandémie et les pressions préexistantes ajouteront donc 185 milliards de dollars à la dette des provinces en deux ans. C’est ce que représente la partie centrale du graphique 3.

L’augmentation de la dette des provinces aurait été plus importante si le gouvernement fédéral n’avait pas assumé la part du lion des coûts financiers reliés à la pandémie avec des programmes massifs de soutien des revenus des personnes et des entreprises, l’achat des vaccins pour les provinces et des paiements de transfert additionnels ponctuels importants aux provinces. Le graphique 1 montre que la pandémie aura fait augmenter la dette fédérale de 20 points de pourcentage du PIB, soit plus du double de l’impact sur les provinces. Il y a cependant tout lieu de croire que, comme après la crise financière de 2008, cette dynamique se renversera à partir de 2022 avec l’arrêt des programmes fédéraux reliés à la pandémie.

La plupart des budgets provinciaux déposés au printemps 2021 prévoient plusieurs années d’augmentation de l’endettement suivies d’un plateau ou d’un début de diminution autour de 2025. La réalisation de ces prévisions repose dans la plupart des cas sur une combinaison de prévisions de forte croissance économique, de taux de croissance des dépenses très bas ou encore de mesures de restrictions des dépenses non encore identifiées.

La plupart des budgets des provinces ont aussi fait l’hypothèse d’absence de récurrence ou de très faible récurrence des dépenses reliées à la pandémie. Ceci n’apparaît pas réaliste compte tenu des déficiences identifiées dans les soins de longue durée, du besoin probable de campagnes de vaccination de masse pour plusieurs années, du retard accumulé dans les chirurgies et des soins requis par les personnes affectées à long terme par la COVID-19. Nous avons inscrit 5 milliards de dollars par année pour l’ensemble des provinces à ce chapitre à partir de 2022 dans la partie droite du graphique 3, ce qui sous-estime probablement les besoins.

Graphique 3. Pressions annuelles sur la dette des provinces, en milliards de dollars



Sources : Tableaux de référence financiers, ICIS, Plans budgétaires 2021 du fédéral et des provinces et calculs des auteurs.

De son côté, le budget fédéral 2021 était avare de commentaires sur la situation financière des provinces et muet sur la demande d’augmentation permanente des transferts en santé émanant des premiers ministres des provinces et de leurs ministres des Finances, alors que l’amélioration annoncée du programme de stabilisation fiscale va simplement accorder aux provinces un nouvel appui ponctuel. Le premier ministre fédéral a par la suite indiqué son ouverture à considérer une augmentation permanente des transferts à une date ultérieure et les premiers ministres des provinces ont réitéré leur demande tout de suite après l’élection fédérale du 20 septembre 2021.

Par ailleurs, le budget fédéral de 2021 annonçait une nouvelle initiative à l’égard des services de garde avec un financement conditionnel à une participation financière équivalente des provinces. Le Québec va partiellement échapper à cette nouvelle pression compte tenu que son réseau de garderies, plus développé que dans le reste du Canada, lui a été reconnu dans le cadre de l’entente Québec-Canada intervenue en août 2021 pour faire suite à l’annonce dans le budget fédéral. Si cette initiative est mise en place dans sa forme proposée, elle ajoutera environ 7 milliards de dollars par année aux pressions à la hausse sur la dette des provinces comme montré au graphique 3.

Le graphique 3 indique ainsi que les pressions récurrentes à la hausse sur la dette des provinces devraient friser les 50 milliards de dollars annuellement à partir de 2022 (partie droite du graphique 3).

CONCLUSIONS

L’augmentation de l’endettement global des provinces canadiennes à un niveau sans précédent s’est produite graduellement dans les quinze années précédant la pandémie sans qu’on y porte attention. Le Canada est la fédération la plus fiscalement décentralisée parmi les pays industrialisés et les provinces canadiennes livrent plus de services aux citoyens que le gouvernement fédéral. La viabilité financière du pays nécessite non seulement des finances fédérales saines, mais tout autant des finances provinciales viables. Tout indique que l’endettement des provinces va continuer d’augmenter après la pandémie comme après la crise financière de 2008.

L’enjeu est donc pressant et ne disparaîtra pas de lui-même. La saison des budgets 2021 a été une autre occasion ratée de faire prendre conscience au public de la situation et d’entamer des discussions sérieuses pour la résoudre. Le gouvernement fédéral devra faire partie de la solution. Il doit tout d’abord rétablir sa situation financière, mais sans pelleter le problème aux provinces et territoires en coupant dans les transferts.

Contrairement à la situation du début des années 2000, les prévisions les plus récentes ne montrent pas que le fédéral va dégager des marges de manœuvre suffisantes au cours des prochaines années pour augmenter substantiellement la part du financement fédéral pour la santé ou les infrastructures à moins d’avoir recours à de nouvelles sources de revenus. Dans un tel contexte, il est évident que toute nouvelle initiative fédérale dans les champs de compétence des provinces devrait dorénavant s’accompagner d’un financement permanent, croissant et adéquat par rapport aux coûts récurrents à long terme. Dans sa forme actuelle, la nouvelle initiative fédérale à l’égard des services de garde ne respecte pas ce principe.

Malgré sa bonne performance avant la pandémie, le Québec va être confronté à des enjeux importants de soutenabilité. Sur le plan financier, le Québec demeure plus endetté que la moyenne des provinces canadiennes. Les révisions économiques et financières positives annoncées depuis le printemps vont réduire l’impasse budgétaire à résorber identifiée au Budget 2021, mais le retour à l’équilibre budgétaire dépendra aussi de la réalisation de la faible croissance des dépenses prévue au Budget 2021.

L’atteinte des objectifs de dépenses soulève un autre enjeu de soutenabilité, celui de la livraison effective des services promis. La liste est longue à cet égard : atteinte et maintien d’une qualité adéquate des services en CHSLD, listes d’attente pour la prise en charge par un médecin de famille, longs délais pour les chirurgies, attente aux urgences, listes d’attente pour les places en garderie, délais dans les suivis à la DPJ et l’accès aux services d’éducation spécialisée, délais dans le système judiciaire, pour ne nommer que ceux-là. L’argent ne pourra pas être la seule solution et les pénuries de personnel rendent encore plus urgente la modernisation de la technologie et de l’organisation du travail en santé et en éducation.

La rénovation ou la reconstruction des infrastructures publiques désuètes ou en mauvais état, notamment les hôpitaux, les écoles et le réseau routier, sont directement reliées à la capacité de livrer les services à la population. La rénovation des infrastructures doit aussi refléter la soutenabilité environnementale, à la fois sur le plan de la réduction de l’empreinte carbone que de la nécessité de mettre en place un plan d’adaptation aux changements climatiques. Il s’agit là d’un enjeu majeur, compte tenu notamment du fait que le déficit de maintien d’actifs (DMA) des infrastructures publiques du Québec est déjà estimé à 28 milliards de dollars.

Assurer la soutenabilité des finances publiques et la capacité de livrer les services promis à la population exigera donc de prioriser la mise à niveau des services et infrastructures existants avant les nouveaux programmes ou les promesses électorales.