

**L'ENDETTEMENT DU CANADA AU TITRE DE L'INFRASTRUCTURE –
PARTIE II : COMBLER LES LACUNES**

Blayne Haggart
Division de l'économie

Révisé le 17 septembre 2004

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
SITUATION FINANCIÈRE	2
A. Les finances municipales	2
B. Les finances du gouvernement fédéral	5
MODES DE FINANCEMENT POSSIBLES	6
A. Taxe d'accise sur l'essence	7
B. Subventions et programmes	9
C. Partenariats public-privé	10
D. Financement par emprunt	11
E. Solutions provinciales	12
CONCLUSION.....	13



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ENDETTEMENT DU CANADA AU TITRE DE L'INFRASTRUCTURE – PARTIE II : COMBLER LES LACUNES

INTRODUCTION

Comme nous l'avons indiqué dans *L'endettement du Canada au titre de l'infrastructure – Partie I : Évaluer les lacunes*⁽¹⁾, tout le monde s'entend pour dire que les gouvernements canadiens n'ont pas investi suffisamment dans le renouvellement de l'infrastructure depuis plusieurs dizaines d'années. Le problème est d'autant plus compliqué que les municipalités – responsables d'une grande partie de l'infrastructure du pays – ne sont pas financièrement capables de répondre aux besoins à ce chapitre.

Si personne ne conteste la nécessité d'investir davantage pour régler le problème, il sera bien difficile de trouver les quelque 60 milliards de dollars nécessaires pour combler le sous-investissement chronique – aussi appelé « endettement » – au titre de l'infrastructure. En effet, bien que le gouvernement fédéral soit relativement en bonne posture sur le plan financier, dans l'ensemble, les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux risquent de se retrouver de nouveau déficitaires. Le gouvernement fédéral continue d'enregistrer d'importants excédents budgétaires (9,1 milliards de dollars en 2003-2004), mais les nouvelles dépenses annoncées – par exemple les 41 milliards de dollars supplémentaires qui doivent être investis dans le secteur de la santé dans les dix prochaines années, comme on l'a appris en septembre 2004, et l'augmentation éventuelle des paiements de péréquation aux provinces – pourraient réduire la taille des excédents, et donc, les sommes pouvant être consacrées à d'autres mesures, comme le renouvellement de l'infrastructure. Par ailleurs, les municipalités n'ont pas la capacité de générer les fonds nécessaires pour répondre aux besoins en matière d'infrastructure, pour des raisons que nous décrirons plus loin.

(1) Blayne Haggart, *L'endettement du Canada au titre de l'infrastructure – Partie I : Évaluer les lacunes*, PRB 04-33F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, juin 2004.

Compte tenu de ce qui précède, plusieurs solutions ont été proposées, qui vont du transfert aux municipalités d'une partie de la taxe d'accise fédérale sur l'essence de 10 cents le litre pour qu'elles l'investissent dans l'infrastructure, au financement par déficit. Les groupes qui préconisent ces solutions insistent par ailleurs sur la nécessité de coupler ces investissements à un programme à long terme structuré de renouvellement de l'infrastructure.

Le présent document est divisé en trois parties. Dans la première, nous donnons un aperçu de la situation financière difficile dans laquelle se trouvent les municipalités (et, dans une moindre mesure, les provinces et les territoires) et le gouvernement fédéral. Dans la deuxième, nous examinons les principaux modes de financement proposés par les parties concernées, à savoir l'affectation d'une partie de la taxe d'accise sur l'essence au financement de l'infrastructure, l'octroi de subventions de financement d'infrastructures plus importantes, l'établissement de partenariats public-privé et le financement des dépenses par déficit. Enfin, dans la troisième, nous concluons en résumant la question.

SITUATION FINANCIÈRE

A. Les finances municipales

Pour résumer la situation, disons simplement que les municipalités – responsables de l'entretien d'une partie importante de l'infrastructure du Canada – n'ont pas la capacité financière d'investir davantage dans l'infrastructure. Depuis plusieurs années le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements des provinces et des territoires se déchargent sur les municipalités d'une foule de services, si bien que celles-ci ont vu leurs responsabilités s'accroître au cours des 20 dernières années, mais sans voir une augmentation de leur capacité de générer des revenus. D'après un rapport de 2004 de Statistique Canada, les administrations locales « ont contribué à 56 p. 100 des dépenses combinées en infrastructure des trois paliers de l'administration publique en 2003 », suivies des gouvernements provinciaux et territoriaux (23 p. 100) et du gouvernement fédéral (21 p. 100)⁽²⁾. Comme il est noté dans un rapport d'avril 2002 de TD Economics, « le logement social, les systèmes de distribution d'eau, les égouts, les routes et les réseaux de transport en commun ont tous besoin qu'on y réinvestisse de l'argent, mais les municipalités, à court d'argent, n'ont pas les moyens d'agir »⁽³⁾. Par ailleurs, d'après

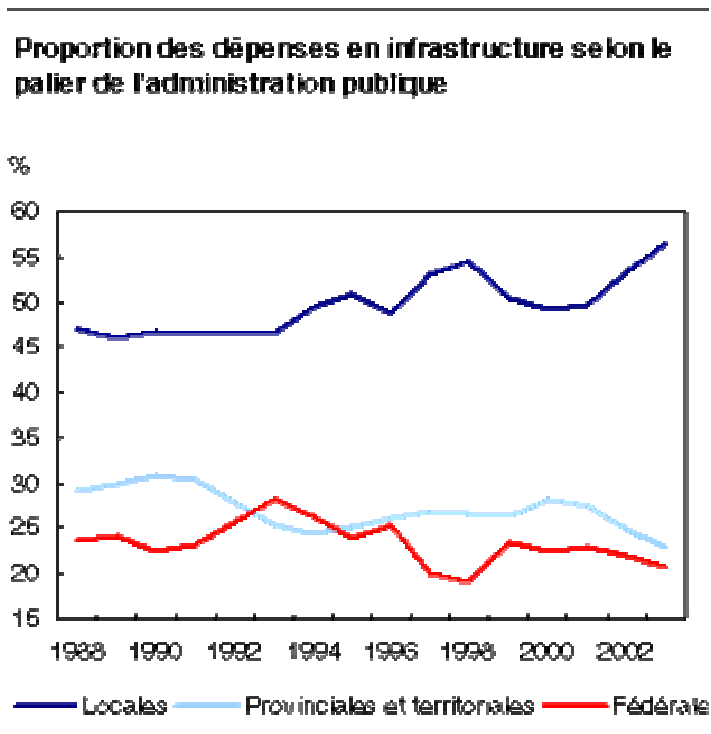
(2) Statistique Canada, « Finances publiques 2003-2004 », *Le Quotidien*, 18 juin 2004 ([Hhttp://www.statcan.ca/Daily/Francais/040618/q040618a.htm](http://www.statcan.ca/Daily/Francais/040618/q040618a.htm)).

(3) TD Economics, « A choice between investing in Canada's cities and disinvesting in Canada's future », 22 avril 2002, p. 2 ([Hhttp://www.td.com/economics/special/db_cities0402.pdf](http://www.td.com/economics/special/db_cities0402.pdf)) [traduction].

Statistique Canada, entre 1988 et 2003, « les dépenses courantes des administrations générales locales ont connu une croissance plus rapide que leurs investissements en infrastructure »⁽⁴⁾.

En outre, comme il ressort du graphique 1, la part des municipalités des dépenses d'investissement en infrastructure s'accroît, tandis que celle des autres ordres de gouvernement baisse.

Graphique 1



Source : Statistique Canada.

Les municipalités ont beaucoup de mal à investir les sommes nécessaires dans l'infrastructure pour deux raisons. D'abord, les paiements de transfert en provenance des autres paliers de gouvernement n'ont pas augmenté aussi vite que les besoins. D'après Statistique Canada, entre 1988 et 2003, les transferts que les municipalités reçoivent des autres ordres de gouvernement n'ont augmenté que faiblement, passant de 6,2 à un peu moins de 8,1 milliards de dollars. Durant la même période, la part des transferts dans l'ensemble des revenus des municipalités a chuté, tombant de 23 à 16 p. 100⁽⁵⁾.

(4) Statistique Canada (2004).

(5) *Ibid.*

Deuxièmement, la plupart des provinces et territoires ne concèdent aux municipalités que l'impôt foncier comme source de revenus. Comme l'Association canadienne du transport urbain (ACTU) l'a fait remarquer au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, d'autres « moyens innovateurs pour générer des revenus, notamment, la tarification des usagers de la route et les impôts municipaux pour les places de stationnement ou les chambres d'hôtel, sont généralement interdits aux municipalités en vertu des conditions de la loi provinciale habilitante »⁽⁶⁾. Fondé sur l'évaluation foncière des propriétés, l'impôt foncier est un impôt régressif : les revenus qu'il procure ne progressent pas avec la croissance économique. Selon TD Economics, « entre 1995 et 2001, les revenus des administrations locales n'ont augmenté que de 14 p. 100 – une fraction seulement des gains de 38 et 30 p. 100 enregistrés par les gouvernements fédéral et provinciaux, situation qui laisse les villes bien mal équipées pour assumer les responsabilités qui leur ont été transférées »⁽⁷⁾. Comme l'impôt foncier n'est que très faiblement lié à la capacité de payer, il est difficile pour les gouvernements de relever les taux de l'impôt foncier pour accroître leurs recettes.

Les auteurs du rapport de TD Economics proposent plusieurs méthodes qui permettraient aux municipalités de générer davantage de revenus à l'intérieur du système actuel, notamment aligner l'impôt foncier sur le coût de la prestation des services, réduire la surimposition des propriétés commerciales par rapport aux propriétés résidentielles, des propriétés du centre-ville par rapport aux propriétés de banlieue et des logements locatifs par rapport aux logements occupés par leur propriétaire et facturer des droits d'utilisation plus proches du coût marginal de prestation des services. Ils suggèrent aussi que les villes négocient des conventions collectives plus souples « pour faciliter la passation de contrats de sous-traitance avec le secteur privé pour la prestation de certains services sous réserve de conditions strictes relatives aux coûts et aux normes »⁽⁸⁾.

Certaines de ces solutions peuvent aider un peu, mais elles ne produiront probablement pas 60 milliards de dollars en économies ou en nouveaux revenus. Par exemple, l'ACTU affirme que les services de transport en commun des villes canadiennes récupèrent déjà

(6) Association canadienne du transport urbain, « Investir dans le transport en commun pour l'avenir du Canada », mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, septembre 2003, p. 5.

(7) TD Economics (2002), p. 17 [traduction].

(8) *Ibid.*, p. 3 [traduction].

62 p. 100 de leurs dépenses d'exploitation totales à même le prix du passage contre 55 p. 100 en France, 44 p. 100 en Suède, 41 p. 100 aux États-Unis et 28 p. 100 aux Pays-Bas. En conséquence, dans le transport urbain, « les réserves sont épuisées »⁽⁹⁾.

B. Les finances du gouvernement fédéral

L'hypothèse de base dans le débat actuel sur le financement de l'infrastructure est toujours que c'est du gouvernement fédéral que viendra la plus grande partie des fonds. Comme nous l'avons souligné précédemment, les municipalités ne peuvent combler le déficit d'infrastructure en l'absence de sources de revenu additionnelles. Or, selon le Conference Board du Canada, compte tenu des tendances actuelles des revenus et des dépenses, les finances publiques autres que fédérales vont vraisemblablement demeurer déficitaires pour la plupart des années jusqu'en 2020, bien que la croissance du PIB permettra sans doute de ramener le rapport de la dette publique non fédérale au PIB de 22,7 p. 100 en 2001 à 15,9 p. 100 en 2015⁽¹⁰⁾. En conséquence, à moins d'augmentation des impôts, les finances provinciales et municipales seront sans doute plus durement éprouvées que les finances fédérales.

Le Conference Board estime cependant que le gouvernement fédéral n'arrivera pas à trouver les 60 milliards de dollars nécessaires sans augmenter les impôts ou enregistrer un déficit, s'il ne change rien à ses niveaux actuels de revenus et de dépenses. D'après les calculs du Conference Board, après financement des priorités énoncées dans le budget fédéral de 2003 – santé, éducation, défense nationale, aide au développement, infrastructure⁽¹¹⁾, environnement et réduction de la dette fédérale –, il restera bien peu d'argent à consacrer à de nouvelles priorités ou à de nouvelles dépenses relatives à des priorités courantes (comme l'infrastructure) :

Nous avons créé un scénario dans lequel le niveau des dépenses d'investissement des municipalités augmentait de trois milliards de dollars en 2004, puis de six milliards de dollars de 2005 à 2012, et enfin de trois milliards de dollars encore en 2013, pour une augmentation totale cumulative de 54 milliards de dollars. C'est une

(9) Association canadienne du transport urbain (2003), p. 6.

(10) Conference Board du Canada, *Performance and Potential 2003-04: Defining the Canadian Advantage*, Ottawa, 2003, p. 122. La baisse du rapport de la dette au PIB des gouvernements autres que le gouvernement fédéral donne à penser qu'il y aurait des possibilités de financement par déficit si les provinces et territoires décidaient de maintenir le rapport de leur dette au PIB à 22,7 p. 100.

(11) Le budget de 2003 prévoit trois milliards de dollars sur dix ans pour l'infrastructure.

augmentation des transferts du gouvernement fédéral qui finance ces dépenses, ce qui a pour effet de ramener l'excédent budgétaire fédéral (moins la réserve pour imprévus de trois milliards de dollars) à un montant inférieur au déficit public non fédéral tous les ans sauf en 2004. Ainsi, la question des moyens se pose : le renouvellement de l'infrastructure ne peut pas être financé à même les excédents fédéraux prévus, ce qui obligera à des décisions difficiles si l'on veut s'attaquer à cette priorité.⁽¹²⁾

Le Conference Board a conclu que le fait d'éponger l'endettement au titre de l'infrastructure entraînerait, pour les gouvernements, un déficit global d'environ 3,1 milliards de dollars par an en moyenne sur la période s'échelonnant de 2004 à 2013⁽¹³⁾. Comme il a été dit, cette prévision présuppose qu'il n'y a pas d'augmentation des taux d'imposition ou des revenus fiscaux.

Ce pronostic suppose aussi une croissance économique soutenue et le fait que le gouvernement fédéral ne continuera pas à enregistrer des excédents budgétaires supérieurs aux prévisions ou, s'il le fait, que ces fonds excédentaires serviront à réduire le déficit fédéral accumulé, comme cela a été le cas dans le passé. Depuis que le gouvernement fédéral affiche des excédents budgétaires, il sous-estime chaque année de plusieurs milliards de dollars le montant de l'excédent. Si cette tendance se poursuit, les excédents imprévus pourraient servir à financer des investissements dans l'infrastructure.

MODES DE FINANCEMENT POSSIBLES

Comme l'a fait remarquer le Conference Board du Canada :

Si l'on veut s'occuper convenablement de l'infrastructure, il va falloir prendre des décisions difficiles. Il faudra envisager des augmentations d'impôt, éventuellement combinées à des compressions des dépenses dans d'autres domaines, ou d'autres modèles pour la construction, le financement et l'exploitation de l'infrastructure publique [...]⁽¹⁴⁾

Jusqu'à présent, il s'est trouvé peu de gens pour demander une augmentation des impôts (même parmi les groupes qui réclament une augmentation des dépenses d'infrastructure)

(12) Conference Board of Canada (2003), p. 12 [traduction].

(13) *Ibid.*, p. 129.

(14) *Ibid.*, p. 130 [traduction].

ou des compressions des programmes de dépenses autres que le programme d'infrastructure ou le financement par déficit (une des solutions proposées, mais pas recommandées, par le Conference Board). Le débat tourne plutôt surtout autour de deux mesures fiscales. Premièrement, le gouvernement fédéral a évoqué la possibilité de consacrer une partie des recettes de la taxe d'accise fédérale sur l'essence à l'infrastructure municipale et d'augmenter le financement des divers plans et projets d'infrastructure. Deuxièmement, le budget fédéral de 2004 exempte de la taxe sur les produits et services (TPS) les achats des municipalités. Le gouvernement s'attend que les municipalités se servent de quelque sept milliards de dollars que cette mesure leur fera épargner en dix ans pour financer des investissements dans l'infrastructure. Dans la mesure où ces deux principales solutions réduisent les sommes à consacrer aux autres priorités du gouvernement fédéral, il est difficile d'échapper à la conclusion du Conference Board qu'il faudra prendre des décisions difficiles à moins que les excédents budgétaires du gouvernement fédéral ne soient plus élevés que prévu.

Enfin, comme l'investissement dans l'infrastructure constitue un projet de longue haleine, il faudra une bonne planification à long terme pour garantir un emploi avisé des fonds.

Le lecteur trouvera dans la section suivante une description de certaines des solutions qui ont été proposées au gouvernement fédéral pour accroître les investissements dans l'infrastructure.

A. Taxe d'accise sur l'essence

Le gouvernement fédéral perçoit une taxe d'accise de 10 cents le litre sur l'essence, taxe qui lui a rapporté 4,5 milliards de dollars en 2002-2003. De nombreux groupes demandent qu'une partie du produit de cette taxe serve à financer soit des projets généraux d'infrastructure des municipalités, soit des projets plus ciblés concernant par exemple le réseau routier national ou les transports en commun. Comme beaucoup d'autres, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) propose que 5 cents de cette taxe d'accise – ou 2,25 milliards de dollars – soient consacrés aux infrastructures municipales. D'après la FCM, une telle somme « aiderait à répondre aux besoins des municipalités, en particulier pour des infrastructures comme les routes, les transports urbains et le transport en commun »⁽¹⁵⁾.

Beaucoup de groupes et de membres de la classe politique voient cette proposition d'un œil favorable, mais il reste encore à déterminer comment ce mécanisme de partage de

(15) Fédération canadienne des municipalités, *Une nouvelle entente pour assurer la prospérité et le bien-être des collectivités*, mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, septembre 2003, p. 6.

revenus fonctionnerait concrètement et comment surmonter les problèmes que pose le fait que, d'un point de vue constitutionnel, les municipalités relèvent des provinces et des territoires.

Abstraction faite des questions constitutionnelles, ce type d'emploi de la taxe sur l'essence présente plusieurs problèmes financiers. D'abord, il y a la question de la distribution des revenus. La distribution du produit de la taxe entre les collectivités au prorata de la population défavoriserait les petites collectivités rurales éloignées qui n'ont pas accès aux économies d'échelle dont profitent les grandes villes. D'ailleurs, l'Association of Yukon Communities est contre cette proposition, car « [l']avantage monétaire dont bénéficieraient les collectivités du nord, rurales et éloignées est trop faible pour en valoir la peine »⁽¹⁶⁾. Pour remédier à ce problème, la FCM propose que chaque province ou territoire touche un montant de base représentant 1 p. 100 de la taxe sur l'essence (pour un total de 13 p. 100), les 87 p. 100 restants étant distribués au prorata de la population⁽¹⁷⁾.

Deuxièmement, avec un endettement estimatif au titre de l'infrastructure qui atteint déjà 60 milliards de dollars et qui, selon TD Economics, progresse au rythme de deux milliards de dollars par an⁽¹⁸⁾, les 2,25 milliards de dollars prélevés sur la taxe sur l'essence suffiraient à stopper la progression de cet endettement, mais ne le combleraient que partiellement. Force est de conclure qu'il faudrait chercher des fonds complémentaires ailleurs, bien que la FCM affirme que, avec le temps, une taxe sur l'essence réservée réduirait la nécessité d'accorder d'autres subventions pour l'infrastructure.

Ce qui nous amène au troisième problème. Les 2,25 milliards de dollars sont sans doute actuellement affectés au financement d'autres programmes fédéraux. En supposant que les projections du gouvernement fédéral concernant l'excédent budgétaire sont justes, l'affectation de cette somme à l'infrastructure exigerait donc des compressions budgétaires, des augmentations d'impôt ou un déficit budgétaire. Par contre, si les excédents fédéraux continuent de dépasser les prévisions officielles, il pourrait être possible de financer cette somme de 2,25 milliards de dollars entièrement ou en partie sur les excédents budgétaires.

(16) Association of Yukon Communities, mémoire prébudgétaire de 2003 au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, 5 août 2003, p. 8 [traduction].

(17) Fédération canadienne des municipalités (2003), p. 7.

(18) TD Economics, p. 15.

B. Subventions et programmes

Comme le lecteur l'aura compris dans la section qui précède, l'affectation d'une partie du produit de la taxe d'accise fédérale sur l'essence à l'infrastructure pourrait arrêter l'aggravation du sous-investissement à ce titre, mais ne pas combler entièrement les lacunes.

Malgré les dépenses annoncées récemment à ce poste – trois milliards de dollars sur dix ans dans le budget fédéral de 2003, par exemple – les observateurs reprochent au programme d'infrastructure du gouvernement fédéral l'absence d'une orientation globale et sa durée trop courte pour permettre le type de planification qu'exigent des investissements dans l'infrastructure, des projets par nature de longue haleine. Certains ont proposé l'adoption d'une politique nationale d'infrastructure à long terme (10 ans) qui ciblerait à la fois l'infrastructure municipale et le réseau routier national et un programme routier national destiné à revitaliser, entretenir et au besoin étendre le réseau routier national pour l'amener aux normes internationales. L'Association des ingénieurs-conseils du Canada estime qu'il faudrait établir une « table ronde sur l'infrastructure, réunissant tous les partenaires pertinents de manière à conseiller les pouvoirs publics en matière d'élaboration d'un plan d'action pluriannuel et global sur l'infrastructure puis engager un financement stable visant à mettre sur pied ce plan intégralement »⁽¹⁹⁾. Faisant écho à cette proposition, le Conseil canadien des ingénieurs a recommandé l'adoption d'une stratégie bien coordonnée prévoyant des fonds pour :

- cataloguer et évaluer le stock d'infrastructure;
- déterminer les risques et les priorités;
- financer les coûts d'entretien et de réfection de l'infrastructure essentielle;
- mettre en œuvre des solutions et technologies innovatrices pour promouvoir la longévité et la sûreté de l'infrastructure et en préserver la valeur⁽²⁰⁾.

En outre, la Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec prône l'adoption de nouveaux arrangements administratifs entre les trois ordres de gouvernement qui permettraient de réaliser de grandes économies. Elle estime que l'investissement d'argent dans

(19) Association des ingénieurs-conseils du Canada, *Le deuxième endettement le plus important au niveau national*, mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, 2 septembre 2003, p. 2.

(20) Conseil canadien des ingénieurs, *Mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des communes relativement aux consultations prébudgétaires*, 25 septembre 2003, p. 4.

l'infrastructure « devra également être concentré sur une mise à niveau des infrastructures et équipements existants, plutôt que sur une éventuelle conformité à des normes nouvelles ou sur la construction de nouveaux équipements, deux objectifs qui nécessiteront aussi, à n'en pas douter, des sommes appréciables au cours des prochaines années »⁽²¹⁾.

Enfin, les engagements relativement aux subventions ou aux programmes de dépenses pourraient prendre la forme de transferts conditionnels aux provinces et aux territoires.

C. Partenariats public-privé

Certains ont proposé des partenariats public-privé (PPP) comme moyen, pour les gouvernements, de réaliser des travaux d'infrastructure nécessaires sans avoir à faire des prélèvements énormes sur le Trésor. Dans l'ensemble, les partisans des PPP disent que la participation du secteur privé peut être bénéfique lorsque le gouvernement ne dispose pas des sommes nécessaires au financement de travaux d'infrastructure et qu'elle apporte une expertise et un savoir-faire que les gouvernements ne possèdent pas⁽²²⁾. En revanche, les détracteurs de ce système⁽²³⁾ affirment que les gouvernements peuvent souvent obtenir des modalités de financement plus avantageuses que le secteur privé parce que leur cote de crédit est généralement meilleure. Pour ce qui est de l'avantage du coût, ils soutiennent que la marge bénéficiaire sur laquelle comptent les entreprises privées pourrait soit augmenter les coûts des travaux, soit absorber des sommes qui pourraient autrement être consacrées à l'entretien à long terme des ouvrages. Enfin, ceux qui préfèrent que le secteur public se charge de ces travaux estiment que la participation des gouvernements est un gage de stabilité du fait que le secteur public est axé sur le long terme, et non le court terme.

Pour sa part, le Conference Board du Canada recommande que les gouvernements envisagent des PPP pour le renouvellement de l'infrastructure à court terme en raison de l'urgence des travaux et du fait que les gouvernements ne peuvent pas combler la totalité du déficit d'infrastructure sur les revenus fiscaux projetés, mais il ne pense pas qu'il faudrait en faire la stratégie première, et encore moins y voir une panacée, car, jusqu'à présent, les résultats

(21) Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec, « Mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, lors des audiences publiques sur les consultations prébudgétaires », septembre 2003, p. 3.

(22) Conference Board of Canada (2003), p. 14.

(23) Voir, par exemple, le mémoire du Syndicat canadien de la fonction publique au Comité permanent des finances de la Chambre des communes au sujet des consultations prébudgétaires, septembre 2003.

des PPP au Canada sont inégaux. Les PPP présentent de sérieux problèmes de reddition de comptes et de performance, et leur succès, dans le cas de projets d'investissement, ne peut être mesuré que sur une longue période⁽²⁴⁾.

D. Financement par emprunt

Depuis une dizaine d'années, le recours au crédit pour financer les opérations gouvernementales est frappé d'anathème, et ce, à tous les paliers d'administration. Ce tabou est un phénomène politique (imputable en partie aux déficits publics fédéraux considérables des années 1970 et 1980 et du début des années 1990) qui ne touche pas les finances des entreprises et des consommateurs où l'endettement est courant et où les questions concernent non pas le crédit en soi mais la taille de l'emprunt et son objet.

S'agissant de déterminer s'il est sage pour un gouvernement d'emprunter, il faut garder trois considérations en mémoire :

- La taille absolue de la dette d'un pays (ou d'un consommateur ou d'une entreprise) n'est pas aussi importante que la capacité du pays d'assurer le service de cette dette, capacité mesurée par le rapport de la dette nette au PIB.
- Il n'existe pas de rapport optimal de la dette nette au PIB. Comme dans le cas des finances personnelles, les paiements du service de la dette représentent simplement le coût courant d'un achat ou d'un investissement réalisé dans le passé; le niveau du service de la dette est une question de choix.
- Tous les types d'emprunt ne sont pas égaux. Les pays – comme les entreprises et les personnes – peuvent prendre de bonnes ou de mauvaises décisions en la matière. En règle générale, le recours au crédit pour financer la consommation courante ne fait qu'avancer une consommation qui de toute façon se produirait sous peu. Par contre, emprunter pour investir par exemple dans une autoroute – un bien qui contribuera à l'activité économique pendant des années – génère un rendement qui peut être mesuré et évalué au regard de l'intérêt payé sur les capitaux empruntés. Quand un investissement a un rendement qui s'étale sur plusieurs années, les paiements d'intérêt peuvent être considérés comme le prix payé par les générations futures pour profiter d'un investissement fait aujourd'hui.

Le financement des travaux d'infrastructure s'étale généralement sur de longues périodes durant lesquelles l'ouvrage en question soutient et stimule l'activité économique. Les investissements du secteur public dans l'infrastructure encouragent le secteur privé à investir

(24) Conference Board du Canada (2003), p. 14.

dans l'économie, ce qui contribue à la croissance économique⁽²⁵⁾. Ainsi, les investissements dans l'infrastructure – quand ils sont bien choisis – peuvent entraîner des retombées économiques avantageuses pendant des années. Il est donc possible de justifier le fait, pour le gouvernement, d'emprunter pour investir dans des travaux d'infrastructure bien sélectionnés de la même manière qu'il est sensé, pour un particulier, de prendre une hypothèque sur une propriété dans laquelle il compte vivre pendant plusieurs années.

E. Solutions provinciales

Le problème d'infrastructure est d'autant plus complexe à résoudre que les villes sont la responsabilité constitutionnelle des provinces et territoires, mais que le gouvernement fédéral est celui qui a la plus grande marge de manœuvre financière. C'est ce qui a amené le Conference Board du Canada à conclure que le gouvernement fédéral devra financer la construction et l'entretien de nouvelles infrastructures.

Les propositions énoncées dans les sections précédentes reposent sur l'hypothèse que le gouvernement fédéral jouera un rôle plus ou moins direct dans la résorption de l'endettement au titre de l'infrastructure. Il existe cependant deux autres possibilités. Les provinces et les territoires pourraient générer eux-mêmes les recettes nécessaires (par la voie de l'impôt ou d'un déficit) ou accorder aux municipalités de plus grands pouvoirs d'imposition. Par ailleurs, le gouvernement fédéral pourrait accroître les transferts (fiscaux ou pécuniaires) aux provinces et territoires. Cette dernière solution appartient à la catégorie des subventions, mais l'octroi des fonds ne serait pas subordonné à des conditions.

Ces deux méthodes ont l'avantage d'éliminer les problèmes de compétence, mais présentent aussi certains inconvénients financiers et politiques. La première solution – augmenter les impôts ou procéder par déficit – met en cause la capacité et la volonté des particuliers et des entreprises des provinces et des territoires de payer davantage d'impôts ou de laisser leur gouvernement enregistrer des déficits. En outre, les provinces et territoires les moins peuplés pourraient ne pas être en mesure d'accroître suffisamment leurs revenus fiscaux pour rembourser la dette d'infrastructure. Quant à la seconde solution, elle pose des problèmes de reddition de comptes, entre autres en raison du fait que les transferts inconditionnels destinés à l'infrastructure pourraient être employés à d'autres fins.

(25) Nous abordons cette question et des questions connexes dans *L'endettement du Canada au titre de l'infrastructure – Partie I : Évaluation des lacunes*.

CONCLUSION

L'infrastructure constitue le fondement matériel de la prospérité et du bien-être de la société. Sans routes suffisantes et bien entretenues, sans stations d'épuration des eaux et sans systèmes de production et de transmission d'électricité, un pays ne peut pas offrir à ses citoyens la qualité de vie qu'ils veulent et méritent. Le vieillissement de l'infrastructure du Canada et le manque d'investissement dans l'infrastructure depuis plusieurs dizaines d'années ont créé un sous-investissement chronique qui exigera des investissements considérables et soutenus si l'on veut le résorber, et on s'entend pour dire que les niveaux de financement courants n'y suffiront pas.

Les municipalités n'ayant pas les moyens de financer le renouvellement de l'infrastructure et les budgets des provinces et territoires étant mis à mal par les besoins en matière de santé et d'éducation, les citoyens et les autres ordres de gouvernement se tournent vers le gouvernement fédéral, proposant notamment qu'il affecte une partie du produit de la taxe fédérale d'accise sur l'essence aux besoins d'infrastructure. Cependant, il est probable que cela ne suffira pas. Les programmes innovateurs, comme les PPP, pourraient atténuer la pression à court terme, mais, d'après le Conference Board du Canada, ils ne constituent pas une solution à long terme prometteuse.

Si le gouvernement fédéral continue d'enregistrer des excédents budgétaires supérieurs aux prévisions, ceux-ci (abstraction faite de la réserve pour éventualités et de la réserve de prudence économique) pourraient permettre d'éponger l'endettement au titre de l'infrastructure. Cependant, en l'absence de tels excédents budgétaires, il faudra que les gouvernements envisagent d'augmenter les impôts, de réduire les dépenses dans d'autres secteurs ou de financer l'infrastructure par déficit.