

Le déséquilibre fiscal semble toujours présent! Le gouvernement fédéral a bénéficié d'une marge de manœuvre d'au moins 22,5 G\$ par année, en moyenne, depuis dix ans

Les finances publiques du gouvernement du Canada ont suscité beaucoup d'analyses, de commentaires et de critiques au cours des dix dernières années. Pendant plusieurs années, voire décennies, le fédéral accumulait déficit sur déficit alors que le ministère des Finances n'arrivait pas à réaliser ses prévisions, sous-estimant systématiquement ses déficits. En 1995, le gouvernement a annoncé sa ferme volonté d'équilibrer son budget, ce qui a mené à un premier surplus, depuis près de 40 ans, de 3 G\$ au cours de l'exercice 1997-1998. Ce surplus s'est ensuite accru graduellement jusqu'à près de 20 G\$ à la clôture de l'année financière 2000-2001.

Cet environnement de surplus budgétaires à répétition a amené un changement d'attitude face aux résultats des finances publiques. Lorsqu'un déficit est enregistré, il faut emprunter pour régler la note. L'action à prendre est simple et ne provoque pas de débat particulier, à moins que l'endettement soit excessif. En revanche, lorsque vous affichez un surplus, la problématique change et cela est d'autant plus vrai s'il est important et chronique. Comment va-t-on utiliser ce surplus? Qui va profiter de cet argent soudainement devenu disponible? En somme, des décisions s'imposent quant à l'utilisation de ces surplus.

Une telle situation financière pour le gouvernement fédéral était enviable à plusieurs points de vue. À court terme, la priorité a été donnée à la réduction de la dette. Puis, l'accumulation des surplus a ouvert la voie à d'autres initiatives comme des baisses d'impôts et de taxes ou la bonification de certains programmes. Il était évident que de tels retours seraient bien accueillis, d'autant plus que la situation budgétaire du gouvernement demeurerait toujours en surplus.

L'ampleur du surplus de l'année financière 2000-2001 (19,9 G\$) en avait scandalisé plus d'un à cette époque et la pression s'est fortement fait sentir pour corriger une situation devenue inacceptable. De toute évidence, un important *déséquilibre fiscal* entre les provinces et le gouvernement central est alors apparu et des actions devenaient nécessaires. Il fallait agir pour ralentir l'explosion des surplus et montrer une situation financière plus équilibrée.

La présente analyse explique sommairement comment le gouvernement, au cours des dernières années, a tenté de résorber ces surplus ou en ralentir la croissance. Elle démontre que le gouvernement a bénéficié d'une marge de manœuvre exceptionnelle d'au moins 22,5 G\$ au cours des dix dernières années et que la situation a toutes les chances de perdurer dans le futur. La question du *déséquilibre fiscal* n'est donc peut-être pas complètement réglée et risque de revenir à l'agenda, surtout avec le ralentissement cyclique en cours.

BAISSES D'IMPÔTS ET DE TAXES SPECTACULAIRES

Une des raisons pour lesquelles le fédéral enregistrait surplus après surplus est assurément la sous-estimation systématique de l'évolution de ses revenus budgétaires, par rapport à ses prévisions (graphique 1). Elle a probablement été causée par une mauvaise évaluation de la sensibilité des revenus budgétaires à la croissance économique. Par ailleurs, il est vrai que la manne pétrolière et gazière de l'ouest du Canada et la rentabilité des entreprises sont aussi venues gonfler les revenus budgétaires fédéraux.

Théoriquement, on pourrait s'attendre à ce que la croissance des revenus fiscaux du gouvernement évolue à moyen terme au même rythme que l'économie. Ainsi, ils devraient augmenter, sans trop se tromper, au même rythme que la progression de l'économie (en tenant compte de l'inflation),

François Dupuis
Vice-président et économiste en chef

Yves St-Maurice
Directeur et économiste en chef adjoint

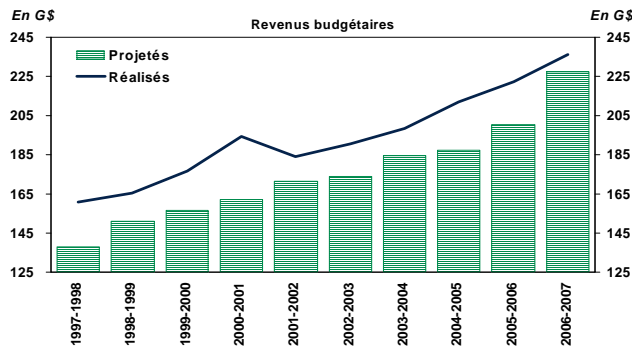
Mathieu D'Anjou
Économiste

Martin Lefebvre
Économiste senior

Hendrix Vachon
Économiste

514-281-2336 ou 1 866 866-7000, poste 2336
Courriel : desjardins.economie@desjardins.com

Graphique 1 – Le ministère des Finances sous-estime systématiquement ses revenus



Sources : Ministère des Finances du Canada et Desjardins, Études économiques

sinon le poids du gouvernement dans l'économie aura tendance à augmenter, ce qui n'est pas vraiment souhaitable. De plus, dans une situation d'équilibre budgétaire, si l'ensemble des revenus et des dépenses budgétaires augmentent au même rythme que le PIB nominal, l'équilibre budgétaire est conservé. Le gouvernement déclarera un surplus advenant une croissance plus rapide des revenus et un déficit, dans le cas contraire.

Le tableau 1 montre l'évolution des revenus budgétaires entre les années financières 1997-1998 et 2006-2007. Nous avons fait croître les revenus budgétaires au même rythme que le PIB nominal pour les comparer à ceux réellement encaissés et nous avons calculé l'écart entre les deux. Si les revenus sont supérieurs à ceux qui auraient été encaissés s'ils avaient suivi le PIB nominal, en principe, la différence se retrouve dans le surplus. Toutefois, s'ils augmentent moins rapidement, c'est

qu'il y a probablement eu des baisses d'impôts ou de taxes. C'est ce qui s'est passé notamment au cours de l'année financière 2001-2002. Les revenus budgétaires avaient alors chuté de 5,4 %. Il faut se rappeler que le gouvernement du Canada avait alors annoncé des coupures d'impôts d'environ 100 G\$.

Avant l'année financière 2000-2001, la croissance des revenus suivait sensiblement celle du PIB nominal. La plupart du temps, les revenus encaissés étaient légèrement supérieurs et on peut supposer que la différence se retrouvait dans le surplus. Par contre, les baisses d'impôts accordées constituent l'utilisation réelle d'une marge de manœuvre qui était alors dégagée par le gouvernement. Ces baisses d'impôts et de taxes avaient pour objectif de redistribuer l'argent récolté en trop vers les contribuables et de réduire le surplus qui aurait alors aisément dépassé les 20 G\$ pour l'année financière 2000-2001. Sur l'ensemble de la période d'analyse, la somme des écarts s'élève à 114,4 G\$. Cela signifie que le gouvernement aurait bénéficié d'une marge de manœuvre de 114,4 G\$ qu'il a pu disposer en baisses d'impôts et de taxes. Cette estimation est minimale parce que dans la réalité il est reconnu que les revenus budgétaires augmentent généralement plus rapidement que le PIB nominal.

BONIFICATION DES TRANSFERTS AUX PROVINCES

En ce qui concerne les dépenses budgétaires, elles varient en fonction de plusieurs facteurs et non pas uniquement selon la croissance du PIB nominal. Par exemple, dans le cas des transferts aux particuliers qui comprennent essentiellement les prestations de la sécurité de vieillesse et d'assurance-emploi, il n'y a pas de logique économique à ce

Tableau 1
Marge de manœuvre du gouvernement fédéral

En M\$	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Total
Revenus budgétaires	160 864	165 520	176 408	194 349	183 930	190 570	198 590	211 943	222 203	235 966	
Var. ann. en %	7,3	2,9	6,6	10,2	-5,4	3,6	4,2	6,7	4,8	6,2	
Progression selon PIB	157 601	163 434	177 587	193 334	195 839	207 530	216 189	231 532	247 096	258 248	
Écart	---	---	1 179	---	11 909	16 960	17 599	19 589	24 893	22 282	114 412
Dépenses budgétaires totales	-157 905	-159 741	-162 150	-174 458	-175 882	-183 949	-189 445	-210 480	-208 985	-222 214	
Var. ann. en %	-0,4	1,2	1,5	7,6	0,8	4,6	3,0	11,1	-0,7	6,3	
Transferts aux provinces	-20 504	-25 523	-23 243	-24 724	-26 616	-30 645	-29 392	-41 955	-40 815	-42 514	
Var. ann. en %	-7,5	24,5	-8,9	6,4	7,7	15,1	-4,1	42,7	-2,7	4,2	
Progression selon PIB	-23 302	-24 165	-26 257	-28 586	-28 956	-30 685	-31 965	-34 233	-36 535	-38 184	
Écart	---	---	---	---	---	---	---	7 722	4 280	4 330	16 332
Frais d'intérêt	-43 120	-43 303	-43 384	-43 892	-39 651	-37 270	-35 769	-34 118	-33 772	-33 945	
Var. ann. en %	-8,8	0,4	0,2	1,2	-9,7	-6,0	-4,0	-4,6	-1,0	0,5	
Surplus (+) ou déficit (-)	2 959	5 779	14 258	19 891	8 048	6 621	9 145	1 463	13 218	13 752	95 134
Remboursement de la dette	1 839	4 291	12 750	18 379	6 425	5 742	8 568	1 415	12 641	13 041	
Marge de manœuvre cumulé	2 959	5 779	15 437	19 891	19 957	23 581	26 744	28 774	42 392	40 364	225 878

Sources : Ministère des Finances du Canada et Desjardins, Études économiques

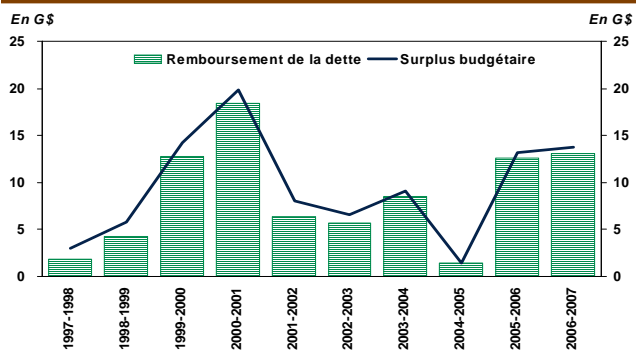
qu'elles évoluent en fonction du PIB nominal. Elles devraient davantage suivre la démographie soit l'évolution de la population de 65 ans et plus, dans le cas des prestations de sécurité de la vieillesse, et l'évolution du marché du travail, pour ce qui est des prestations d'assurance-emploi. Entre l'année financière 1997-1998 et 2006-2007, les transferts aux particuliers ont crû à un rythme annuel moyen de 3,7 % comparativement à 5,6 % pour le PIB nominal. Nous avons donc considéré ces dépenses comme étant conformes à la réalité et qu'aucune marge de manœuvre n'avait été utilisée pour accroître ces dépenses.

On ne peut en dire autant des transferts aux provinces. Ceux-ci auraient dû évoluer, en principe, au même rythme que la croissance du PIB nominal ou à tout le moins s'en approcher. On remarque d'ailleurs que cela a été le cas jusqu'en 2003-2004 environ. Au cours de l'année financière 2004-2005, les transferts aux provinces se sont accrus considérablement (42,7 %) suite au Plan décennal pour consolider les soins de santé et au relèvement des montants alloués à la péréquation et au financement des territoires. Ces montants supplémentaires remis aux provinces et territoires ont rehaussé considérablement les sommes remises aux provinces, dépassant largement notre cible reliée à la croissance du PIB nominal. Pour les trois années financières qui ont été affectées par ces nouveaux engagements, c'est 16,3 G\$ de plus qui ont été dépensés par le gouvernement fédéral que de ce qui aurait prévalu si les transferts avaient évolué au rythme de la croissance du PIB nominal depuis l'année financière 1997-1998. Ce montant pourrait être considéré comme une marge de manœuvre supplémentaire existante qui fut réallouée aux paiements de transferts aux provinces. On notera que le gouvernement fédéral, malgré cette forte croissance au niveau des paiements de transferts aux provinces, a toujours réussi à dégager un surplus au terme de son année financière.

LE REMBOURSEMENT DE LA DETTE INTENSIFIÉ

Entre l'année financière 1997-1998 et 2006-2007, le gouvernement fédéral a enregistré des surplus totalisant 95,1 G\$. Le gouvernement a réussi à dégager cette importante somme qui n'a pas été retournée sous forme de baisses d'impôts ou de taxes ou tout simplement dépensée. En fait, le gouvernement a décidé d'affecter 90 % de cette somme au remboursement de la dette fédérale (graphique 2). Par ce choix, le gouvernement a réduit considérablement le fardeau des intérêts à payer annuellement. Pour cette raison, mais aussi à cause de la baisse des taux d'intérêt, le gouvernement fédéral a payé, en 2006-2007, environ 9 G\$ de moins en frais d'intérêt que durant l'année financière 1997-1998. C'est donc une économie d'argent substantielle qui profite à l'ensemble des Canadiens.

Graphique 2 – Les surplus budgétaires sont presque entièrement attribués au remboursement de la dette



Sources : Ministère des Finances du Canada et Desjardins, Études économiques

Si on additionne l'ensemble des surplus dégagés, l'argent redistribué sous forme de baisses d'impôts et l'argent supplémentaire transféré aux provinces, on arrive à une rondelette somme de 225,9 G\$ pour les dix dernières années : une marge de manœuvre dont a bénéficié le gouvernement fédéral et qu'envisent certains gouvernements provinciaux, notamment ceux de l'Ontario et du Québec qui réussissent avec peine et misère à boucler leur budget. Ces dernières sont toujours aux prises avec une demande grandissante de services de première ligne comme la santé et l'éducation et un rapide vieillissement de la population qui amplifient ces besoins, particulièrement au Québec. Ceci est d'autant plus vrai que cette estimation de la marge de manœuvre est minimale et qu'en réalité elle pourrait être plus élevée.

PEUT-ON ENCORE PARLER DE DÉSÉQUILIBRE FISCAL ?

L'expression *déséquilibre fiscal* soulève toujours beaucoup de passion dans la population en général et en particulier dans le milieu politique. Il faut concéder que l'expression n'est peut-être pas la plus appropriée, voire mal choisie. Toutefois, il y a une réalité qu'on ne peut contester. Les revenus fiscaux du gouvernement fédéral ont été et semblent toujours trop élevés pour réaliser ses champs de compétences. Il a bénéficié d'une marge de manœuvre minimale de près de 226 G\$ au cours des dix dernières années. Malgré tout, le gouvernement fédéral continue d'afficher des surplus : 13,8 G\$ pour l'année financière 2006-2007, ce qui équivaut à un peu plus que la somme qui aurait été nécessaire pour diminuer le taux de la taxe sur les produits et services (TPS) de 5 % à 3 %. Pour l'année 2007-2008, le gouvernement prévoit, selon son dernier énoncé économique du 30 octobre 2007, un surplus de 11,6 G\$, dont un autre 10 G\$ sera alloué à la dette.

La réduction de la dette est un objectif louable et tous les Canadiens en retirent des bénéfices non négligeables. En dix ans, le service de la dette a été réduit de plus de 9 G\$. Cette

somme trouve facilement meilleure utilité ailleurs. Toutefois, il faut se demander si l'objectif du remboursement de la dette ne devient pas trop omniprésent et s'il ne se fait pas au détriment d'une économie plus efficiente et plus concurrentielle et de la qualité des services obtenus par les citoyens pour les impôts qu'ils paient. Après tout, le ratio dette/PIB, qui descendra à moins de 30 % au cours de l'année financière 2007-2008, n'est-il pas suffisamment proche de l'objectif visé par le gouvernement de 25 %? Nous croyons fermement que la recherche de l'équilibre devrait toujours guider les décisions du gouvernement central.

À titre d'exemple, dans ses prévisions budgétaires, le gouvernement s'est fixé comme objectif de réduire la dette de 3 G\$ par année. Tous les surplus au-delà de cet objectif devraient être retournés dans l'économie pour améliorer notre compétitivité, aider les provinces et même les municipalités à payer leurs services de première ligne, ou directement dans les poches des contribuables qui ont trop déboursé pour les services utilisés. Si le remboursement de la dette nous empêche de réaliser des dépenses productives ou d'effectuer des investissements nécessaires pour appuyer notre compétitivité internationale et assurer la prospérité future de notre économie, l'objectif devient moins louable.

En fait, nous sommes rendus au point où les effets pervers du *déséquilibre fiscal* pourraient provoquer des dommages collatéraux trop importants pour les autres paliers de gouvernement. Les grandes villes canadiennes sont aussi dans une situation financière intolérable compte tenu des besoins auxquels elles font face. Si c'est le cas, l'équilibre doit être rétabli rapidement. Le Canada nous semble encore malheureusement dans une phase d'ajustement en ce qui concerne l'équilibre fiscal. Une histoire à suivre avec le prochain budget du gouvernement Harper, qui sera probablement teinté de prudence compte tenu de la conjoncture économique actuelle. Pourtant, le gouvernement fédéral finira son année financière 2007-2008 avec presque 12 G\$ dans ses poches pour faire face au ralentissement économique! De plus, des dossiers ayant des implications budgétaires importantes devront aussi trouver réponse, comme l'environnement, la guerre ou la pauvreté. L'argent en surplus qui sera alloué au remboursement de la dette pourrait facilement trouver preneur dans d'autres domaines, tout aussi prioritaires.

Yves St-Maurice

Directeur et économiste en chef adjoint