

**Comité permanent des finances
Chambre des Communes**

Les contours de la viabilité budgétaire

Luc Godbout

Chercheur principal en finances publiques à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques
Faculté d'administration, Université de Sherbrooke

5 novembre 2013

Introduction

Dans le dernier discours du Trône, le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'encadrer le processus budgétaire par une loi sur l'équilibre budgétaire.

Notre gouvernement enchâssera dans la loi la démarche qu'il a entreprise avec prudence et succès. Notre gouvernement déposera un projet de loi sur l'équilibre budgétaire. Celui-ci exigera l'adoption de budgets équilibrés en temps normal et fixera un calendrier précis pour le retour à l'équilibre budgétaire en cas de crise économique.

Discours du Trône,
Saisir le moment pour le Canada
16 octobre 2013

Une règle de base depuis la doctrine développée par John Maynard Keynes au milieu des années 1930 est l'utilisation, par l'État, de politiques économiques interventionnistes ayant pour but de réduire l'ampleur des récessions et de freiner les éventuelles surchauffes de l'économie. On comprend donc que lorsque l'économie va mal, l'État intervient pour la soutenir (par des dépenses accrues ou par des réductions fiscales). Inévitablement, cette intervention gouvernementale accrue conduit les budgets nationaux en situation déficitaire. Implicitement, le corollaire veut que lorsque l'économie va bien, l'État engrange des surplus ou, à tout le moins, qu'il réussisse à équilibrer son budget. Ce faisant, selon cette logique, la dette publique s'accroît plus rapidement que l'économie en période de récession et diminue en proportion du produit intérieur brut (PIB) en période d'expansion économique.

Or, c'est justement là où le bât blesse. Si un État fait continuellement des déficits, que son économie soit en période de récession ou en période d'expansion, le poids de sa dette en proportion du PIB suivra une trajectoire en escalier en augmentant d'un cycle économique à l'autre.

1 Des règles budgétaires pour promouvoir l'assainissement des finances publiques

Depuis le milieu des années 1990, de nombreux pays ont adopté des règles budgétaires ou renforcé celles dont ils s'étaient déjà dotés en vue d'améliorer le processus budgétaire¹.

Or, l'objectif de ces règles est notamment ce que l'OCDE appelle la viabilité budgétaire.

La viabilité budgétaire est un concept pluridimensionnel qui intègre la solvabilité, la stabilité de la croissance économique, la stabilité de la fiscalité, et l'équité intergénérationnelle. Elle a des implications non seulement financières mais aussi sociales et politiques, qui sont liées à la fois aux générations présentes et futures².

Les règles budgétaires peuvent prendre différentes formes en imposant des limites aux revenus, aux dépenses, aux soldes budgétaires ou à la dette.

Certains pays se sont dotés de règles visant à maintenir l'équilibre budgétaire sur l'ensemble du cycle économique³. À ce titre, la règle appliquée en Suisse, appelée la Règle du frein à l'endettement, vise l'équilibre budgétaire sur un cycle économique. La Suède vise même un excédent budgétaire moyen de 1 % du PIB sur l'ensemble du cycle économique. De son côté, le Chili a une règle tenant compte du cycle économique et qui considère aussi le PIB potentiel et les surplus conjoncturels⁴.

D'autres pays, comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, n'autorisent le recours aux déficits que pour des dépenses d'investissement⁵. Le Code de stabilité du Royaume-Uni va plus loin avec une règle d'investissement viable soulignant que la dette nette en proportion du PIB doit rester stable sur l'ensemble d'un cycle économique.

En Pologne, la règle budgétaire est inscrite à l'intérieur même de la Constitution, elle limite la dette publique totale à 60 % du PIB⁶.

Si le gouvernement fédéral n'a pas mis en place de loi le contraignant à l'équilibre budgétaire, sept provinces en ont adopté une⁷. Selon les provinces, les lois sont plus ou moins contraignantes. Par exemple, le budget doit être équilibré chaque année en Colombie-Britannique, alors qu'il doit seulement l'être en moyenne sur une période de quatre ans au

¹ OCDE, *Améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses publiques : l'expérience des pays de l'OCDE*, 2003, p. 126.

² OCDE, « Les avantages des prévisions budgétaires à long terme », *L'Observateur de l'OCDE*, novembre 2009.

³ Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, Fascicule 2, février 2010.

⁴ Jeffrey A. Frankel, *A Solution to Fiscal Procyclicality: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile*, NBER Working Paper n° 16945, Avril 2011.

⁵ OCDE, *Revue économique de l'OCDE*, n° 37, 2003/2.

⁶ *Idem*.

⁷ É. Faravaque, M. Foucault et M. Joanis (2012), « Les règles budgétaires dans les provinces canadiennes : nomenclatures et éléments d'analyse », *L'Actualité économique*, vol. 88, no 3, septembre (en préparation).

Manitoba. Au Québec, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (LÉB) prévoit que le gouvernement doit maintenir l'équilibre budgétaire tout en permettant certaines flexibilités pour résorber les déficits selon les circonstances.

2 Le nécessaire retour à l'équilibre budgétaire en période d'expansion économique

Après la récession du début des années 1990, le Canada (l'ensemble des administrations publiques, gouvernement fédéral et les provinces) était vu comme un pays de l'OCDE incapable d'atteindre l'équilibre budgétaire⁸. En 1993, le déficit budgétaire de l'ensemble des administrations publiques en proportion du PIB était de 8,7 % au Canada⁹. Cinq ans plus tard, le solde financier de l'ensemble des administrations publiques canadiennes était en situation excédentaire, permettant ainsi d'assainir les finances publiques canadiennes. Au cours de la période 1997 à 2008, on observe un solde financier équilibré de l'ensemble des administrations publiques 11 années sur 12. Le surplus moyen pour l'ensemble des administrations publiques pour l'ensemble de la période représente 1,0 % du PIB.

Évidemment, il n'y a rien de magique. Si l'ensemble des administrations publiques du Canada, n'avait pas réagi au milieu des années 1990, si elles avaient plutôt continué de faire des déficits même en période d'expansion économique, à l'aube de la dernière récession, les finances publiques canadiennes auraient été plus vulnérables.

En évitant de recourir aux déficits budgétaires de l'ensemble des administrations publiques pendant les périodes d'expansion économique, même si en absolu les engagements financiers bruts peuvent augmenter¹⁰, leurs poids en proportion du PIB, eux, ont tendance à diminuer. Les engagements bruts de l'ensemble des administrations publiques au Canada sont passés de 99,6 % du PIB qu'il était en 1996 à 65,0 % du PIB en 2007¹¹. Ce faisant, le poids des engagements bruts des administrations publiques canadiennes se retrouvera nettement en meilleure position en 2014 (85,3%) que la situation prévalant en 1996 (99,6%)¹².

Il devient intéressant de tracer l'évolution des engagements financiers à l'aide d'un scénario alternatif. La figure 1 trace le cas où l'ensemble des administrations publiques canadiennes aurait fait des déficits de 3% du PIB de 1997 à 2007 et des déficits majorés de 3% du PIB de 2008 à 2014. Dans ce scénario, il faut noter que la croissance économique et les autres indicateurs auraient été les mêmes que ceux réellement observés. Par ailleurs, les intérêts additionnels sur

⁸ Standard and Poor's a enlevé la note de crédit AAA à la Suède et à la Finlande en 1990 et en 1992 au Canada.

⁹ OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, no 93.

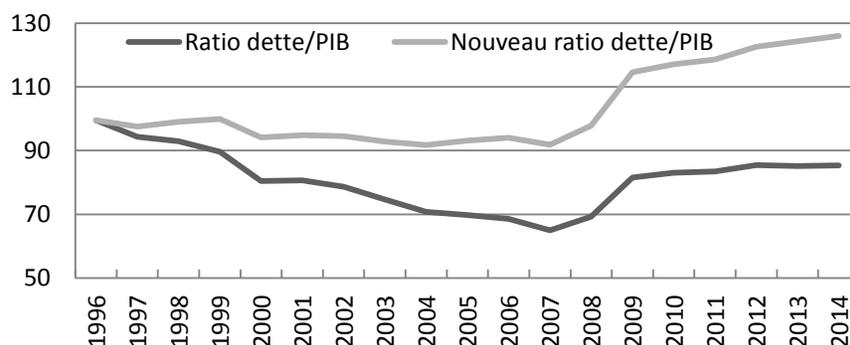
¹⁰ Par exemple, le poids des engagements financiers bruts de l'ensemble des administrations publiques au Canada est passé de 851 milliards \$ en 1996 à 1017 milliards \$ en 2007.

¹¹ OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, no 93.

¹² *Idem*.

les engagements financiers auraient été financés à même le volume existant de dépenses publiques sans accroître les déficits observés. Dans ce scénario, les engagements financiers bruts en proportion du PIB auraient légèrement diminué de 99,6% en 1996 à 91,7% en 2007 plutôt que le 65,0% réellement observé. En 2014, l'endettement en proportion du PIB atteindrait cependant 126% au lieu de 85,3%. Cet exemple illustre bien le côté positif d'atteindre l'équilibre budgétaire en période d'expansion économique.

Figure 1 : Engagements financiers bruts des administrations publiques, Canada (en pourcentage du PIB)



Source : Perspectives économiques de l'OCDE no 93 et calculs de l'auteur.

3 Paramètres à considérer dans l'élaboration de la loi sur l'équilibre budgétaire

Dans l'élaboration de la loi sur l'équilibre budgétaire, certains paramètres doivent être pris en compte.

Viser un excédent budgétaire moyen de 1 % du PIB sur l'ensemble du cycle économique

Si un État veut avoir les moyens de bien soutenir son économie par l'intermédiaire de l'endettement en période de récession, la règle est simple : il doit minimalement et rigoureusement viser l'équilibre budgétaire en période d'expansion économique.

Rendre obligatoire une réserve annuelle pour éventualité

Un gouvernement gérant un budget d'environ 300 milliards \$ doit avoir une certaine marge de manœuvre pour faire face aux imprévus. Il semble tout à fait raisonnable de prévoir une réserve budgétaire annuelle de 5 milliards \$. Ce montant servirait à parer aux éventuels ralentissements de l'activité économique. Dans le cas où la réserve annuelle ne serait pas utilisée, elle devrait être appliquée en réduction de la dette.

Fait à souligner, après d'importantes réductions fiscales au cours des années 2000, le budget fédéral 2008 contrastait avec les budgets antérieurs. Pour la première fois en 10 ans, le gouvernement fédéral se retrouvait avec une très faible marge de manœuvre où les surplus prévus en 2008 (2,3 G\$) et en 2009 (1,3 G\$) étaient en deçà de l'habituelle réserve de 3 G\$ dont le gouvernement se servait comme mesure de prudence¹³. Résultat, lorsque la récession frappa, la marge de manœuvre était réduite et ainsi les déficits annuels se sont avérés plus grands.

Dédier l'affectation des excédents imprévus

Pour éviter de se retrouver, comme dans les années 1990, avec des surplus fédéraux systématiquement plus élevés que les surplus budgétaires prévus lors du dépôt du budget, il serait souhaitable de dédier leur utilisation le cas échéant. À ce titre, une idée oubliée du budget 2006 consistait, au nom de l'équité intergénérationnelle, à évaluer les possibilités de verser les excédents imprévus à la cagnotte du Régime de pension du Canada /Régime des rentes du Québec¹⁴.

Prévoir des modalités qui tiennent compte de la conjoncture économique

Atteindre l'équilibre budgétaire en période de récession n'est pas souhaitable. Une loi sur l'équilibre budgétaire doit prévoir des situations où les déficits sont permis ainsi que les modalités de retour à l'équilibre qui s'en suivent.

¹³ Gouvernement fédéral, *Plan budgétaire 2008*, tableau 5,7, p. 224.

¹⁴ Gouvernement fédéral, *Plan budgétaire 2006*, p. 56.