

## LE REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE FÉDÉRAL

Marc-André Pigeon  
Division de l'économie

*Révisé le 30 avril 2005*

**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

	<b>Page</b>
APERÇU.....	1
LES FACTEURS BUDGÉTAIRES .....	1
A. Les revenus .....	2
B. Les dépenses de programme .....	3
C. Les frais d'intérêt .....	4
MÉTHODOLOGIE PRÉVISIONNELLE .....	6
FACTEURS MACROÉCONOMIQUES : L'ÉCONOMIE AMÉRICAINE .....	7
CONCLUSION.....	8



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## LE REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE FÉDÉRAL

### APERÇU

Au cours de l'exercice 2003-2004, le gouvernement fédéral a affiché un excédent budgétaire de 9,08 milliards de dollars, soit l'équivalent de 0,7 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) canadien. Depuis qu'un premier excédent budgétaire a mis fin à presque 30 années consécutives de déficits en 1997-1998, le gouvernement fédéral continue d'enregistrer des excédents, dont le total se chiffre maintenant à 61,36 milliards de dollars<sup>(1)</sup>. Les facteurs à l'origine de ce redressement sont toujours matière à débat<sup>(2)</sup>. Le présent document examine certaines des principales explications données.

### LES FACTEURS BUDGÉTAIRES

Avant d'analyser les raisons du redressement budgétaire, il importe de bien comprendre ce que signifient certains termes. En premier lieu, le solde budgétaire du gouvernement fédéral désigne la différence entre le total de ses revenus fiscaux et le total de ses dépenses, y compris les intérêts sur la dette publique. Le solde de fonctionnement, par contre, s'entend de la différence entre le total des revenus et le total des dépenses de programme, ce qui signifie qu'il ne tient pas compte des intérêts. Ces termes sont illustrés au tableau 1, à l'aide de données provenant de l'exercice 2003-2004.

- 
- (1) Les calculs de l'auteur sont fondés sur des données provenant des *Tableaux de référence financiers, octobre 2004* du ministère des Finances ([http://www.fin.gc.ca/toce/2004/frt\\_f.html](http://www.fin.gc.ca/toce/2004/frt_f.html)). Il faut savoir que ces chiffres reflètent l'adoption par le gouvernement fédéral de la comptabilité d'exercice intégrale.
  - (2) Voir l'ouvrage récent de Thomas Courchene, « Half-Way Home: Canada's Remarkable Fiscal Turnaround and the Paul Martin Legacy », *Enjeux publics* (Institut de recherche en politiques publiques), vol. 3, n° 8, juillet 2002.

**Tableau 1 : Quelques notions budgétaires importantes  
(en millions de dollars)**

	<b>Exercice 2003-2004</b>
Revenus budgétaires	186 207
<i>Moins</i> : Dépenses de programme	<u>141 355</u>
<i>Égalent</i> : Budget de fonctionnement	44 852
<i>Moins</i> : Frais d'intérêt	<u>35 769</u>
<i>Égalent</i> : Solde budgétaire	<u>9 083</u>

Source : Bibliothèque du Parlement et ministère des Finances, *Tableaux de référence financiers, 2003-2004*.

### A. Les revenus

Entre 1997-1998 et 2003-2004, les revenus du gouvernement fédéral ont progressé moins rapidement que l'économie dans son ensemble, soit de 22,4 p. 100, contre 37,7 p. 100 pour le PIB nominal<sup>(3)</sup>; ils sont donc passés de 17,2 à 15,3 p. 100 du PIB, le plus bas niveau enregistré depuis 1979-1980. Il s'agit d'une rupture importante par rapport à l'époque où les politiques fiscales fédérales jouaient un grand rôle contracyclique : lorsque la croissance économique était vigoureuse, les revenus du gouvernement fédéral avaient tendance à augmenter plus rapidement que l'économie dans son ensemble, en raison des hausses du revenu d'emploi, des profits et des gains en capital, autant de grandes sources de revenus fiscaux pour le fédéral. Par conséquent, ces derniers tendaient alors à grimper en pourcentage du PIB. L'inverse se produisait pendant les périodes de repli économique et de récession, pendant lesquelles les revenus fédéraux progressaient plus lentement que l'ensemble de l'économie<sup>(4)</sup>.

La toute dernière chute des revenus fiscaux fédéraux en pourcentage du PIB semble être attribuable non pas à un tassement de la croissance, mais plutôt aux réductions d'impôt annoncées dans le budget de 2000, notamment la réduction des taux d'imposition marginaux, le relèvement des seuils fixés pour l'exemption personnelle de base et la pleine indexation de toutes les fourchettes d'imposition.

(3) Le PIB nominal est le PIB avant toute correction du facteur production en fonction de l'inflation. Les comparaisons ont été établies à l'aide des chiffres trimestriels du PIB provenant du site Web CANSIM II de Statistique Canada (tableau 380-0001, série v498906).

(4) Après la récession du début des années 1980, par exemple, les revenus fédéraux en pourcentage du PIB sont passés de 15,5 p. 100 en 1983-1984 à 17,1 p. 100 en 1987-1988, soit juste avant le ralentissement de l'économie précurseur de la récession de 1990-1991.

La dernière moitié des années 1990 a aussi apporté un important changement d'orientation : le gouvernement a décidé de financer la prestation des nouvelles politiques sociales au moyen du système fiscal plutôt qu'au moyen des dépenses de programme. La Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE)<sup>(5)</sup>, remboursable, annoncée dans le budget de 1997, en est un bon exemple. Elle a d'ailleurs été bonifiée par les budgets subséquents. La plupart des budgets présentés au cours de la période comportaient également une augmentation de l'aide financière aux étudiants, essentiellement sous forme d'encouragements fiscaux tels que le nouveau crédit d'impôt pour les paiements d'intérêt sur les prêts étudiants, l'augmentation des exemptions sur les revenus provenant de bourses et un certain nombre de mesures connexes.

Bref, si la croissance des revenus fiscaux a contribué aux excédents budgétaires du gouvernement fédéral entre 1987-1988 et 2003-2004, cette contribution a beaucoup diminué, en raison à la fois d'un recours accru aux mesures fiscales pour réaliser les politiques sociales et des baisses d'impôt annoncées dans le budget de 2000.

## **B. Les dépenses de programme**

D'après certains, les excédents dégagés par le gouvernement fédéral tiennent en partie aux efforts concertés que celui-ci a déployés pour réduire ses dépenses de programme. Dans une analyse de l'assainissement des finances publiques au niveau fédéral, l'économiste de l'Université Queen's Thomas Courchene explique que l'élimination du déficit budgétaire fédéral est en large mesure attribuable au fait que le fédéral s'est déchargé du déficit sur les provinces en réduisant considérablement ses transferts pécuniaires et que, depuis quelques années, il a rétabli la valeur absolue des montants réduits, mais non leur pourcentage du PIB<sup>(6)</sup>. Un certain nombre de pouvoirs ont également été délégués aux provinces, notamment certains aspects du tourisme, de la foresterie, des mines, de la formation, etc., mais, comme le rappelle M. Courchene, sans le financement correspondant<sup>(7)</sup>.

Un moyen de jauger les dépenses du gouvernement fédéral consiste à analyser les dépenses de programme en pourcentage du PIB : en moyenne, ce pourcentage a été d'environ 11,5 p. 100 depuis le premier excédent budgétaire, en 1997-1998, alors qu'il s'était situé à 16,2 p. 100 au cours des 36 années précédentes. De nouveau, selon M. Courchene, ce repli peut être attribué en grande partie aux changements stratégiques survenus au milieu des années 1990,

---

(5) La PSCE remplaçait la Prestation fiscale pour enfants.

(6) Courchene (2002), p. 23.

(7) *Ibid.*

soit non seulement les réductions des transferts aux provinces, mais également l'application de critères d'admissibilité plus stricts dans le cadre du programme d'assurance-emploi, ainsi que le gel des salaires et les compressions dans la fonction publique.

Enfin, il ne faut pas oublier que les effets de la réduction des dépenses à partir du milieu des années 1990 continuent de se faire sentir aujourd'hui, surtout pour ce qui est de l'assurance-emploi, du gel des salaires dans la fonction publique<sup>(8)</sup> et des négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces à propos des transferts de paiement.

### C. Les frais d'intérêt

Si l'on ne s'attachait qu'à l'écart entre les revenus budgétaires et les dépenses de programme, les excédents budgétaires fédéraux des six dernières années n'auraient rien de remarquable : le fédéral ne cesse de dégager des excédents de fonctionnement depuis 1987-1988 et n'a enregistré des déficits de fonctionnement qu'entre 1975-1976 et 1986-1987.

En effet, pendant la majeure partie des 30 dernières années, l'*accroissement* des frais de la dette a été un déterminant clé du déficit budgétaire de l'État. Il n'est donc pas surprenant qu'un *allègement* de ces frais puisse expliquer en large mesure la succession récente d'excédents budgétaires. En 2003-2004, le gouvernement fédéral a consacré aux frais d'intérêt sur sa dette contractée sur les marchés environ 12,5 ¢ de chaque dollar d'impôts perçu, soit beaucoup moins que le chiffre record de 27 ¢ atteint en 1995-1996<sup>(9)</sup>. Toujours en 2003-2004, les frais de la dette contractée sur les marchés représentaient 1,9 p. 100 du PIB, soit moins de la moitié du chiffre record de 5 p. 100 atteint en 1990-1991.

Le recul des frais d'intérêt s'explique essentiellement par le repli des taux d'intérêt. Entre 1997-1998 et 2003-2004, le taux d'intérêt moyen sur la dette du gouvernement fédéral contractée sur les marchés a diminué de plus de 26 p. 100, soit de 6,64 à 4,91 p. 100. Si le taux d'intérêt moyen en 2003-2004 s'était situé à 6,64 p. 100, soit son niveau de 1997-1998,

---

(8) Pour « effacer » le gel des salaires dans la fonction publique, les syndicats du gouvernement fédéral auraient dû obtenir après coup des augmentations salariales ayant un effet compensatoire. Il est difficile de savoir si cela s'est effectivement produit. Selon les données de Statistique Canada sur les règlements salariaux (tableau 278-0007, série v4327246), le gel des salaires du gouvernement fédéral a commencé en 1992 et s'est terminé au cours du premier trimestre de 1997. Les augmentations salariales obtenues par la suite étaient en général légèrement supérieures au taux d'inflation, mais n'étaient sans doute pas suffisamment importantes pour effacer cinq années de stagnation salariale.

(9) La dette contractée sur les marchés est le seul type de dette que le gouvernement fédéral peut véritablement « rembourser ». Les autres types de dette sont les obligations au titre des régimes de pensions des employés du gouvernement et du Régime de pensions du Canada et les comptes créditeurs, et ne peuvent être remboursés au gré du gouvernement fédéral. Il convient de noter que ces deux types de dette représentent, combinés, la dette brute du gouvernement fédéral.

les frais de la dette du gouvernement fédéral se seraient élevés à 29,2 milliards de dollars, soit 5,8 milliards de plus que leur valeur constatée<sup>(10)</sup>, et l'excédent budgétaire n'aurait été que de 445 millions de dollars, soit un quatorzième de sa valeur réelle de 6,35 milliards de dollars.

La situation en 2003-2004 est d'autant plus rose si on la compare à celle de la fin des années 1980 et du début des années 1990, moment où le taux d'intérêt moyen sur la dette du gouvernement fédéral contractée sur les marchés était le double de celui de 2003-2004, avec un sommet de 11,2 p. 100 en 1989-1990<sup>(11)</sup>. Si ce taux s'était appliqué en 2003-2004, les frais de la dette se seraient élevés à environ 49,3 milliards de dollars pour l'exercice, soit 25,9 milliards de plus qu'en réalité, et le gouvernement fédéral aurait affiché un déficit de 19,6 milliards de dollars plutôt qu'un excédent de 6,35 milliards de dollars.

Les frais d'intérêt du gouvernement fédéral auraient sans doute pu être encore plus bas si le ministère des Finances avait observé la « formule 50-50 », selon laquelle une moitié de la dette fédérale serait constituée de titres à court terme, comme des bons du Trésor à échéance de moins de trois ans, et l'autre moitié, de titres de dette à plus long terme, assortis d'échéances de trois à 30 ans<sup>(12)</sup>. Or, le ministère des Finances a accru la proportion de titres de dette à long terme pour la porter aux deux tiers, de manière à « stabiliser les coûts dans un contexte de déficits budgétaires, de compte courant déficitaire, de volatilité des taux d'intérêt et de niveaux élevés d'endettement »<sup>(13)</sup>. Cette décision s'est avérée onéreuse en raison de la chute des taux d'intérêt, même si elle était compréhensible à la lumière du haut niveau et de la volatilité des taux d'intérêt à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Dans le budget de 2003, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il avait l'intention de réduire la proportion de titres de dette à long terme de 66,6 à 60 p. 100, estimant que la faiblesse de l'inflation et des taux d'intérêt se maintiendrait dans un avenir prévisible. Le ministère des Finances juge que cette mesure permettra au gouvernement d'économiser jusqu'à 750 millions de dollars au cours de la

---

(10) Cette estimation de 29,2 milliards de dollars a été calculée en appliquant le taux d'intérêt moyen de 6,64 p. 100 en vigueur en 1997-1998 à l'encours de la dette du gouvernement contractée sur les marchés en 2003-2004, qui s'élevait à 440,2 milliards de dollars. Il faut noter aussi qu'elle sous-estime très certainement ce qu'aurait été le véritable coût de la dette si le taux d'intérêt moyen avait été de 6,64 p. 100, et ce, en raison de la structure changeante de la dette fédérale (voir plus loin).

(11) Ces données proviennent du *Rapport sur la gestion de la dette 2002-2003*, tableau de référence 1 ([http://www.fin.gc.ca/toce/2003/dmr03\\_f.html](http://www.fin.gc.ca/toce/2003/dmr03_f.html)).

(12) Cette distinction entre dette à court terme et à long terme provient du glossaire du manuel de cours de l'Institut canadien des valeurs mobilières, Toronto, 1992. Le ministère des Finances ne donne pas de définition aussi claire et aussi simple dans ses publications.

(13) Ministère des Finances, *Rapport sur la gestion de la dette 2002-2003*, p. 38.



période de transition de cinq ans et jusqu'à 500 millions de dollars par an en moyenne par la suite.

Le repli des taux d'intérêt n'est pas la seule raison pour laquelle le gouvernement fédéral a pu alléger les frais de sa dette. En effet, le ministère des Finances estime qu'en réduisant de 37,1 milliards de dollars depuis 1996-1997 l'encours de sa dette contractée sur les marchés, le gouvernement a économisé trois milliards de dollars par an en moyenne<sup>(14)</sup>.

## MÉTHODOLOGIE PRÉVISIONNELLE

En dernier lieu, le gouvernement fédéral a été en mesure de dégager des excédents grâce à sa politique en matière de prévisions. Thomas Courchene est d'avis que plusieurs facteurs motivent les écarts persistants entre les prévisions et les faits, notamment le processus budgétaire, profondément modifié peu après l'accession au pouvoir des libéraux. Le nouveau processus s'appuie sur quatre principes :

1. le passage à un horizon prévisionnel de trois ans et l'abandon de celui de cinq ans utilisé dans le passé;
2. le recours à une moyenne des prévisions du secteur privé plutôt qu'aux perspectives économiques préparées exclusivement à l'interne;
3. l'utilisation de valeurs « prudentes » pour les paramètres clés des prévisions du secteur privé, ce qui revient essentiellement à relever le taux d'intérêt prévu et à abaisser le taux de croissance du PIB prévu par rapport au consensus;
4. la création de la mesure de « prudence économique » et de la « réserve pour éventualités » théoriques, ce qui a permis d'absorber les erreurs de prévision.

En adoptant cette méthode – et en insistant sur la difficulté que présente une prévision exacte du comportement d'un système aussi complexe que l'économie nationale –, le gouvernement fédéral a en quelque sorte assujéti ses politiques de dépenses et sa fiscalité à une forme d'autodiscipline : il s'est basé sur des estimations budgétaires très prudentes pour refuser les demandes d'augmentation des dépenses ou de baisse d'impôts qui auraient pu menacer ses excédents estimés.

---

(14) *Ibid.*, p. 9.

## FACTEURS MACROÉCONOMIQUES : L'ÉCONOMIE AMÉRICAINE

Le redressement budgétaire du Canada ne s'est pas produit en vase clos. Les premiers excédents ont été dégagés dans un contexte de croissance économique vigoureuse et de solide demande d'importations aux États-Unis et de faiblesse relative du dollar canadien. Même lorsque l'économie américaine s'est essoufflée et est entrée en légère récession en 2001, les entreprises canadiennes ont assez bien fait, appuyées par une demande américaine soutenue de biens étrangers, surtout de produits canadiens reliés à l'énergie, aux forêts et à l'automobile<sup>(15)</sup>. Comme l'a souligné l'économiste Wynne Godley, l'élasticité de la demande d'importations par rapport au revenu aux États-Unis est très grande et dépasse de beaucoup l'élasticité de la demande d'exportations américaines par rapport au revenu des autres pays<sup>(16)</sup>. En d'autres termes, une légère hausse du revenu – même celle qui est typique d'une économie sortant d'une récession – peut se traduire par de forts accroissements de la demande de biens étrangers, surtout en ce qui concerne les besoins fondamentaux comme le logement et l'énergie.

De surcroît, d'après M. Godley, le déficit fédéral américain – qui représentait 3,5 p. 100 du PIB en 2003 et devait grimper à 4,5 p. 100 en 2004<sup>(17)</sup> – a probablement joué un rôle important pour ce qui est d'aider l'économie américaine à se remettre de la récession de 2001 et, par conséquent, de maintenir la demande de marchandises canadiennes. M. Godley ajoute, par exemple, que les conséquences néfastes qu'aurait pu avoir la récession de 2001 ont été évitées en partie par un revirement de la politique budgétaire, accompagné par un changement radical d'attitude envers les déficits budgétaires, qui sont soudainement devenus respectables<sup>(18)</sup>.

---

(15) En 2001, le Canada a dégagé un excédent sur marchandises record (à l'égard du monde) de 62,5 milliards de dollars, dû entièrement à un excédent commercial de 97,1 milliards de dollars à l'égard des États-Unis (le Canada accusait des déficits commerciaux avec les autres pays, ce qui explique que l'excédent global était moindre). Le gros de cet excédent est attribuable à la flambée des exportations d'énergie. Les exportations des produits de la forêt et de produits automobiles ont continué d'être importantes, mais leur contribution à l'excédent commercial global avec les États-Unis et le monde était inférieure à ce qu'elle était à la fin des années 1990 et en 2000. Source : Statistique Canada, *L'observateur économique canadien*, février 2004, tableaux 19 et 20.

(16) Wynne Godley, *The U.S. Economy: A Changing Strategic Predicament*, Annandale-on-Hudson (N.Y.), The Levy Economics Institute of Bard College, mars 2003, p. 3.

(17) *Economic Report of the President 2004*, p. 378. Aux États-Unis, l'exercice budgétaire commence le 1<sup>er</sup> octobre et se termine le 30 septembre.

(18) Godley (2003), p. 1.

Étant donné que 82 p. 100 des exportations de marchandises canadiennes sont destinées aux États-Unis<sup>(19)</sup>, l'économie canadienne – et donc la capacité du gouvernement fédéral de générer des revenus fiscaux – est sensible à l'évolution de l'économie américaine. On voit bien la relation entre la tenue de l'économie au Canada et aux États-Unis en comparant les taux de croissance annuels du PIB réel (voir le graphique 1). Ainsi, la demande américaine de marchandises canadiennes a été vigoureuse et devrait le demeurer tant qu'il n'y aura pas de récession grave aux États-Unis<sup>(20)</sup>.

## CONCLUSION

Si, selon les données, une partie non négligeable du redressement budgétaire semble tenir à une hausse des revenus fiscaux et à une baisse des dépenses<sup>(21)</sup>, l'essentiel de la capacité passée et présente du gouvernement fédéral de générer des excédents s'explique par une réduction des frais d'intérêt sur la dette. En outre, la vigueur de la croissance économique aux États-Unis, ainsi que les déficits budgétaires qui ont suivi, ont servi d'indispensable toile de fond économique à ces excédents.

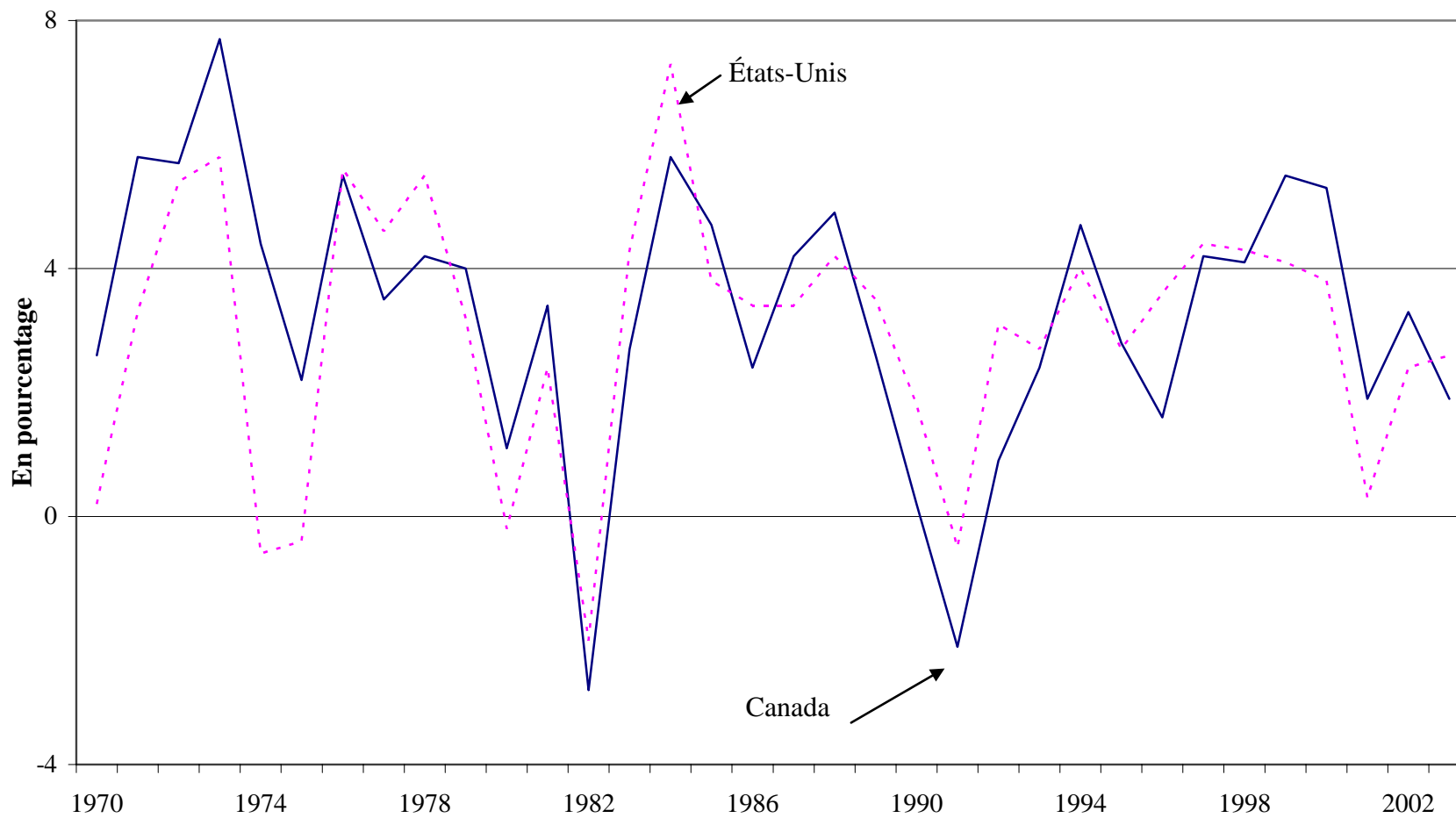
---

(19) Il s'agit du chiffre pour 2004, calculé en divisant les exportations totales de marchandises vers les États-Unis (351,9 milliards de dollars) par l'ensemble des exportations (430,4 milliards de dollars). Source : Statistique Canada, *L'observateur économique canadien*, avril 2005.

(20) Une récession grave aurait un effet symétrique et opposé, étant donné la forte élasticité des importations aux États-Unis, ce qui se traduirait par un net recul de la demande de marchandises canadiennes et étrangères.

(21) Comme nous l'avons déjà dit, le processus budgétaire lui-même peut avoir contribué au redressement budgétaire en fournissant un motif pratique de résister aux pressions de la population en vue d'augmenter les dépenses ou d'abaisser les impôts.

**Graphique 1 – Un lien puissant :**  
**Le taux de croissance annuel du PIB réel au Canada et aux États-Unis**



Source : *Perspectives de l'économie mondiale* du Fonds monétaire international, septembre 2003, et Bibliothèque du Parlement.