

**ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES FÉDÉRALES
DE 1983 À 2003**

Jean Dupuis
Division de l'économie

Le 8 juin 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

	Page
INTRODUCTION	1
VIABILITÉ.....	1
A. Ratio de la dette nette au PIB.....	1
B. Ratio du solde budgétaire au PIB.....	4
SOUPLESSE.....	5
A. Frais de la dette publique en pourcentage des revenus fédéraux.....	6
CONCLUSION.....	7



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES FÉDÉRALES DE 1983 À 2003

INTRODUCTION

Le présent document donne un aperçu historique des finances publiques fédérales. La période choisie (1983-2003) s'est caractérisée par un redressement et surtout, en 1997-1998, par le retour aux excédents budgétaires. Cette évolution est analysée à la lumière d'indicateurs de rendement simples que l'on trouve dans des documents sur la reddition de comptes tels que les Comptes publics du Canada, le Rapport financier annuel du gouvernement du Canada (préparé par le ministère des Finances) et des documents publiés par divers organismes du secteur de l'économie et des prévisions budgétaires. Bon nombre de ces indicateurs sont décrits dans un rapport de recherche que l'Institut Canadien des Comptables Agréés a publié en 1997⁽¹⁾. Ils peuvent être classés selon trois critères : viabilité, souplesse et vulnérabilité. Pour plus de simplicité, le présent document se base sur les indicateurs de viabilité et de souplesse.

L'analyse qui suit s'étend sur une période de 20 ans, ce qui permet d'embrasser au moins un cycle économique complet. Les données financières sont compilées selon un principe comptable uniforme (la comptabilité d'exercice intégrale) pour assurer la comparabilité des données et l'esprit de suite dans l'analyse.

VIABILITÉ

A. Ratio de la dette nette au PIB

Lorsque l'État fait des dépenses qui dépassent ses revenus, il accuse un déficit budgétaire et, dans le cas contraire, il dégage un excédent. La dette publique est définie comme la somme de tous les excédents et déficits budgétaires accumulés pendant une période donnée. Au Canada, la dette publique fédérale est l'accumulation des excédents et des déficits budgétaires enregistrés depuis la Confédération, soit depuis 1867.

(1) Institut Canadien des Comptables Agréés, *Indicateurs de l'état des finances des gouvernements*, rapport de recherche, Toronto, 1997.

La dette publique fédérale est composée de la dette portant intérêt et d'autres passifs, après déduction de l'actif financier et de l'actif non financier. La dette portant intérêt comprend la dette non échue (ou dette contractée sur les marchés) et les obligations du gouvernement à l'égard de comptes internes, essentiellement des régimes de retraite de la fonction publique fédérale.

S'agissant de la gestion des dépenses du gouvernement, le « service de la dette » consiste à payer les intérêts et à rembourser la portion de la dette qui est échue. La gestion de la dette fédérale est une priorité pour l'administration financière du gouvernement, car la cote de crédit de l'État baisserait si les paiements au titre du service de la dette n'étaient pas effectués. Une telle baisse augmenterait le coût de l'emprunt et découragerait les créanciers et autres prêteurs éventuels de refinancer l'encours de la dette de l'État ou de consentir d'autres prêts.

Le fardeau de la dette qu'un pays peut supporter dépend de la capacité de l'économie de croître et de celle du gouvernement d'obtenir des revenus, d'assurer le service de sa dette et de rembourser ses créanciers. Même s'il n'existe aucun critère définissant ce qui constitue un niveau approprié d'endettement public, le fait que l'endettement soit important et continue d'augmenter signifie qu'il sera de plus en plus difficile de gérer cette dette et d'en assurer le service. Cette augmentation accroît le risque que le gouvernement ne puisse honorer ses obligations financières et remet en question sa capacité de financer ses dépenses de programmes actuelles et futures.

L'aptitude d'un gouvernement à assurer le service de sa dette peut être évaluée par des indicateurs connus sous le nom de mesures de viabilité. La viabilité⁽²⁾ est définie comme la mesure dans laquelle un gouvernement peut maintenir ses dépenses de programmes existantes et répondre aux obligations existantes à l'égard de ses créanciers sans alourdir son endettement. Un des divers critères de viabilité mesure le niveau de la dette nette que supporte le gouvernement fédéral en proportion du produit intérieur brut (PIB) du pays. Ce ratio de la dette nette au PIB est reconnu en général comme l'indicateur le plus approprié de l'endettement, car il révèle le lien entre la dette publique et la capacité des contribuables de la supporter et de la financer. Un ratio stable de la dette nette au PIB signifie que, globalement, les politiques budgétaires de l'État sont viables, c'est-à-dire que le taux de croissance de l'économie est égal au taux de croissance de la dette. Si le ratio recule, cela signifie que les frais de service de la dette absorbent une proportion moindre des revenus de l'État.

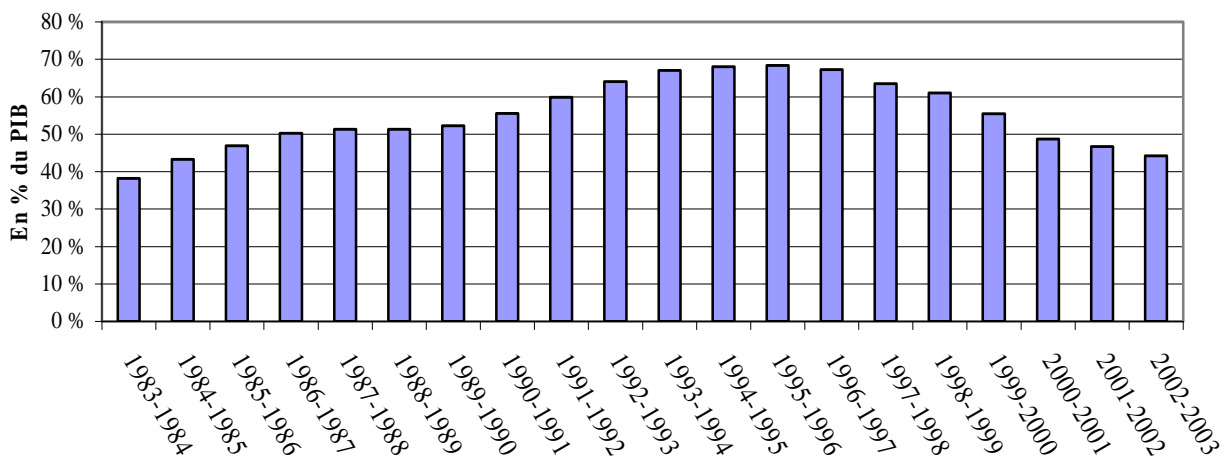
(2) *Ibid.*, p. 6.

Inversement, si le ratio de la dette publique au PIB s'accroît, les contribuables doivent supporter un endettement plus lourd. S'il continue de grimper, les frais d'intérêt sur la dette augmenteront probablement également (parce que les frais s'appliquent à un montant plus important de dette et parce que le marché peut rechercher des taux d'intérêt plus élevés sur la nouvelle portion de la dette et sur la partie refinancée, étant donné que le fardeau de la dette s'alourdit). Les frais de service de la dette absorbent alors une part croissante des revenus fiscaux, laissant moins de ressources disponibles pour financer d'autres dépenses de programme. Il arrive un moment où la nécessité d'assurer le service de l'encours de la dette oblige le gouvernement à supprimer des dépenses de programme, à augmenter certains impôts ou à maintenir les dépenses de programme à leur niveau en recourant de plus en plus au financement des déficits – ce qui amplifie davantage la dette publique.

Les gouvernements qui laissent la dette s'accumuler sur longue période risquent de voir s'éroder le niveau de vie des citoyens, car le service de la dette absorbe une portion de plus en plus importante des revenus fiscaux, laissant moins de place aux dépenses de programme. Pour réduire le ratio de la dette au PIB, il faut que le gouvernement commence à enregistrer une série d'excédents budgétaires ou que l'économie connaisse une croissance plus vigoureuse que celle de la dette publique.

Les chiffres ci-après présentent les données des Comptes publics du Canada pour les années 1983-2003. Afin de faciliter la comparaison, les données ont été corrigées pour tenir compte de l'adoption récente par le gouvernement fédéral de la comptabilité d'exercice intégrale. Le graphique 1 présente la dette fédérale en pourcentage du PIB.

Graphique 1 : Dette fédérale en pourcentage du PIB



Source : Ministère des Finances, tableaux de référence financiers (octobre 2003). Tous les chiffres ont été corrigés pour tenir compte de l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale.

Comme l'illustre le graphique 1, la dette publique fédérale au Canada s'est accrue pendant les années 1980 et jusqu'au milieu des années 1990. Elle s'est stabilisée à environ 51 p. 100 du PIB vers la fin des années 1980, époque à laquelle le gouvernement fédéral a réalisé pour la première fois des excédents de fonctionnement (solde budgétaire dans lequel les revenus dépassent les dépenses, abstraction faite des frais de la dette publique). La dette nette a repris sa progression au cours de la première moitié des années 1990, une récession ayant fait augmenter les déficits budgétaires du gouvernement fédéral. En réaction, ce dernier a adopté un certain nombre de mesures visant à contrôler la croissance des dépenses de programme. Le ratio de la dette nette au PIB a atteint un sommet de 68,4 p. 100 en 1995-1996, puis a reculé lorsque le gouvernement a commencé à enregistrer une série d'excédents budgétaires. En 2002-2003, après sept excédents successifs, le ratio de la dette au PIB se situait à 44,2 p. 100, son plus bas niveau depuis 1984-1985. Tant que le gouvernement fédéral continue d'enregistrer des excédents budgétaires et que l'économie continue de progresser, le ratio devrait maintenir sa tendance à la baisse.

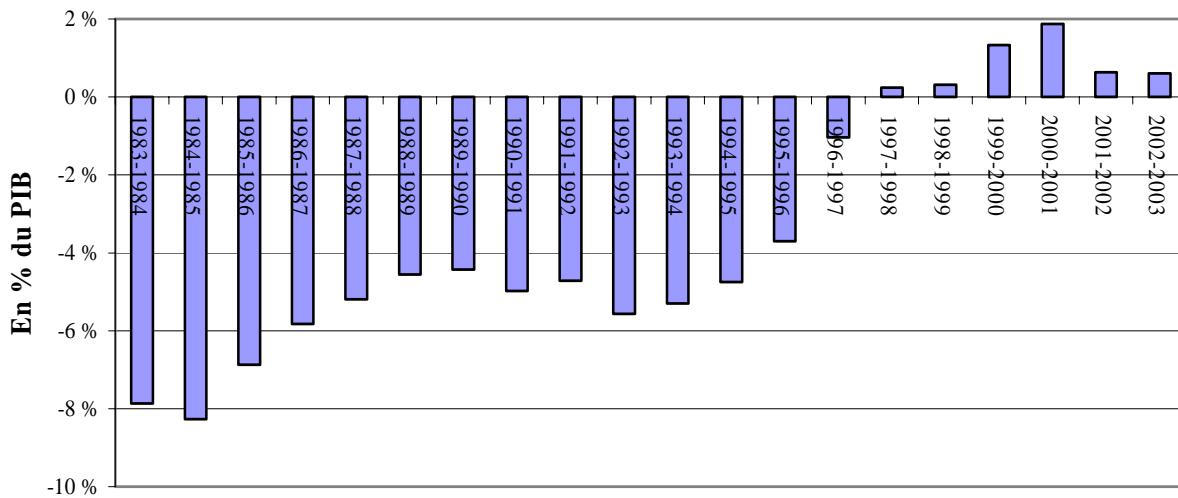
La croissance économique du Canada au cours de la seconde moitié des années 1990 explique dans une large mesure l'amélioration de l'ensemble des finances fédérales : la hausse des revenus fiscaux, la baisse des taux d'intérêt, les mesures d'austérité à l'égard des dépenses publiques adoptées dans les budgets de 1994 et 1995 et d'autres facteurs ponctuels touchant les revenus fiscaux sont autant d'éléments qui ont contribué au retour à un solde budgétaire globalement excédentaire pour le gouvernement fédéral et à la décélération de la dette publique fédérale.

B. Ratio du solde budgétaire au PIB

Une autre mesure de la viabilité est le ratio du solde budgétaire au PIB, qui mesure l'écart entre les revenus et l'ensemble des dépenses du gouvernement fédéral (dépenses de programme et frais de service de la dette) exprimé en pourcentage du PIB. Le graphique 2 présente le solde budgétaire fédéral⁽³⁾ par rapport au PIB. Le solde budgétaire est redevenu excédentaire en 1997-1998, après 28 années de déficits.

(3) Le solde budgétaire représente l'ensemble des revenus du gouvernement moins les dépenses de programmes *et* les frais de la dette publique. Le solde de fonctionnement représente l'ensemble des revenus du gouvernement moins les dépenses de programmes *sans* les frais de la dette publique.

Graphique 2 : Solde budgétaire fédéral en pourcentage du PIB



Source : Ministère des Finances, tableaux de référence financiers (octobre 2003). Tous les chiffres ont été corrigés pour tenir compte de l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale.

Pendant la majeure partie des années 1990, les finances publiques fédérales ont profité de l'effet combiné des taux d'intérêt modérés, de la solide croissance économique et de la légère décélération des dépenses de programme (par suite des mesures de contrôle des dépenses présentées dans les budgets de 1993 et de 1994). Ainsi, le gouvernement a pu dégager un modeste excédent budgétaire au cours de l'exercice 1997-1998 et continuer à afficher des excédents jusqu'à la fin des années 1990 et au début des années 2000. En 1999-2000 et en 2000-2001, les excédents se sont chiffrés respectivement à 12,3 et à 17,1 milliards de dollars (1,9 p. 100 du PIB). En 2001-2002 et 2002-2003, le gouvernement a enregistré des excédents plus modestes, qui se sont élevés à quelque 7 milliards de dollars (soit 0,6 p. 100 du PIB). Ces excédents plus modestes s'expliquent par une croissance économique plus lente en 2000-2001 et, dans une certaine mesure, par les allégements fiscaux prévus dans le budget de 2000.

SOUPLESSE

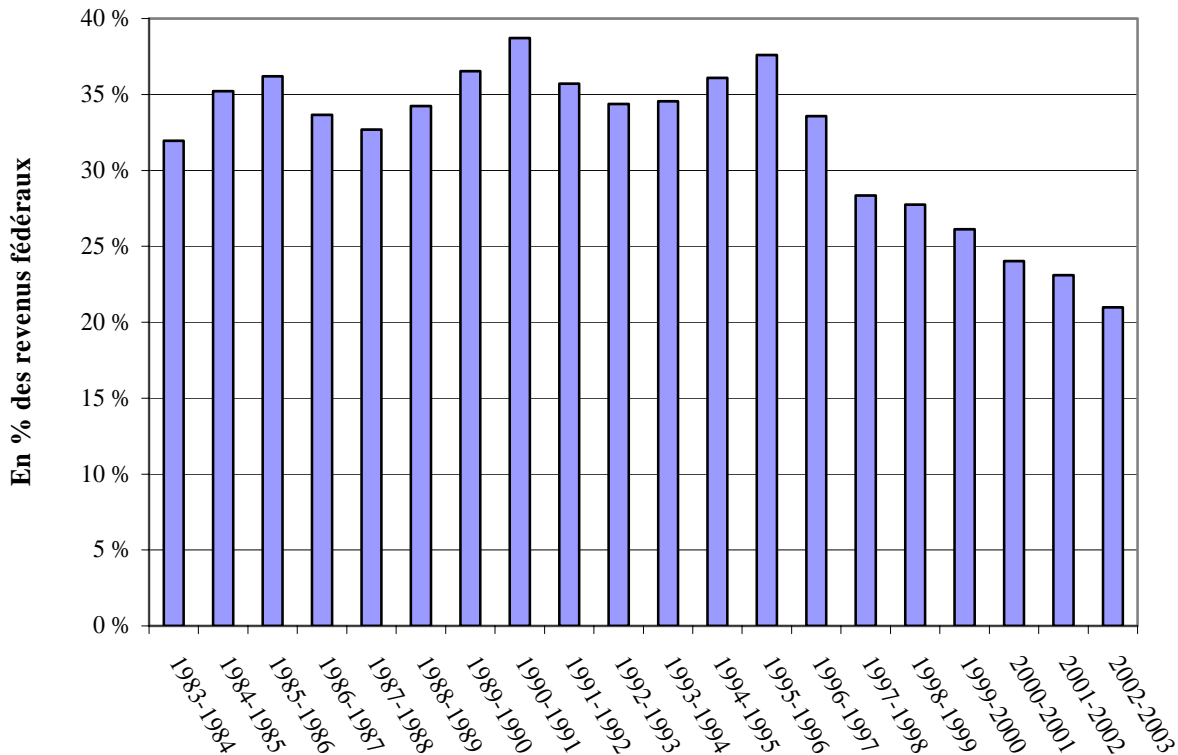
Les indicateurs de souplesse mesurent la manière dont un gouvernement peut accroître ses ressources financières pour répondre à des engagements croissants, soit en augmentant ses revenus soit en empruntant davantage (ce qui amplifie la dette publique).

A. Frais de la dette publique en pourcentage des revenus fédéraux

Cet indicateur mesure l'ampleur des frais de service de la dette publique par rapport à l'ensemble des revenus de l'État. Lorsqu'un gouvernement doit emprunter pour financer ses déficits budgétaires, le service de sa dette est sa plus grande priorité sur le plan de la répartition de ses revenus. Autrement, il mettrait en péril sa capacité d'emprunter de nouveau sur les marchés financiers ou de refinancer sa dette existante. À mesure que l'endettement du secteur public augmente, il faut affecter davantage de revenus fiscaux aux frais de la dette publique, si bien que les fonds disponibles pour les dépenses de programmes discrétionnaires diminuent. Inversement, plus le ratio des frais de service de la dette aux revenus baisse, plus de ressources financières seront disponibles, donnant à l'administration publique plus de souplesse pour s'occuper de ses autres dépenses prioritaires.

En supposant que les taux d'intérêt soient stables, toute hausse des frais de service de la dette publique signifie que le gouvernement finance ses dépenses de programme par la voie d'emprunts sur les marchés financiers et non par l'augmentation de ses revenus fiscaux, à laquelle il serait parvenu en relevant ses taux d'imposition ou en élargissant l'assiette fiscale.

Graphique 3 : Frais de la dette publique en pourcentage des revenus fédéraux



Source : Ministère des Finances, tableaux de référence financiers (octobre 2003). Tous les chiffres ont été corrigés pour tenir compte de l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale.

Le graphique 3 présente les frais de la dette publique nette en pourcentage de l'ensemble des revenus fédéraux. De 1983-1984 à 1996-1997, les frais de la dette fédérale représentaient généralement entre 30 et 40 p. 100 des revenus fédéraux; à partir de 1997-1998, ils ont diminué régulièrement à la faveur d'une succession d'excédents budgétaires. En 2002-2003, ces frais représentaient 21¢ pour chaque dollar de revenu fédéral, soit quelque 37,3 milliards de dollars, leur plus bas niveau depuis la fin des années 1970.

Les variations générales des frais de la dette reflètent l'évolution des taux d'intérêt et du montant de dette dont il faut assurer le service. Les frais de la dette publique au Canada ont commencé à reculer, en termes absolus et en pourcentages des revenus fédéraux, en 1995-1996, soit deux ans avant que le gouvernement fédéral ne commence à dégager des excédents budgétaires. Dans un premier temps, le recul s'expliquait par la chute des taux d'intérêt amorcée en 1996. Le taux d'intérêt effectif moyen pour les instruments de dette portant intérêt du gouvernement est passé de 8 p. 100 en 1995-1996 à 7,5 p. 100 en 1996-1997 et à 7,3 p. 100 en 1997-1998⁽⁴⁾.

CONCLUSION

Mesurées à l'aide de certains indicateurs de viabilité et de souplesse, les finances fédérales se sont considérablement améliorées au Canada depuis le retour des excédents budgétaires en 1997-1998. Ces excédents ont permis de renverser le mouvement ascendant de la dette publique. Si cette tendance se maintient, l'amenuisement des niveaux d'endettement réduira encore plus les frais de service de la dette et le gouvernement aura plus de latitude pour effectuer ses choix budgétaires et plus de souplesse pour appliquer sa politique budgétaire.

La dette fédérale demeure néanmoins importante. Il faudrait peu de chose pour déséquilibrer les finances publiques – par exemple une succession de déficits budgétaires – et effacer les progrès accomplis. Qui plus est (bien que cela ne soit pas l'objet du présent document), il faut tenir également compte de divers engagements hors bilan, comme les engagements de retraite non capitalisés et d'autres obligations au titre des programmes, pour évaluer correctement la viabilité financière à long terme du gouvernement fédéral. Les pressions

(4) Ministère des Finances, *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada, exercice 1998-1999*, Ottawa, 1999.

démographiques jouent également un rôle important pour ce qui est de déterminer la solvabilité actuelle et future de l'État : à mesure qu'augmente la proportion de Canadiens ayant 65 ans et plus (en termes absolus et par rapport à l'ensemble de la population), la fourniture de services médicaux et connexes à une population vieillissante exercera des pressions considérables sur les finances publiques, et les pouvoirs publics auront à jongler avec des priorités budgétaires conflictuelles tout en disposant de ressources limitées.

Malgré ces réserves, la situation financière du gouvernement fédéral s'est nettement améliorée ces dernières années. De nombreux observateurs ont bon espoir que ces tendances se maintiendront et que le gouvernement fédéral poursuivra ses efforts pour demeurer solvable.