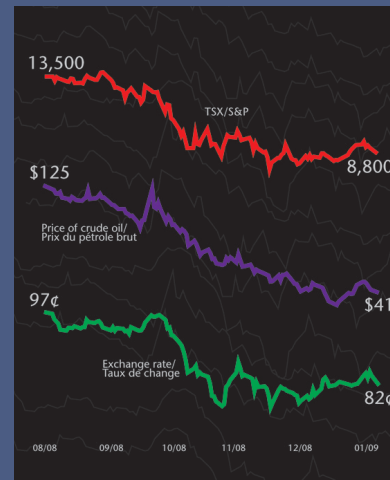


# LA CRISE FINANCIÈRE ET LE DÉFICIT ZÉRO : LE CANADA FLIRTE AVEC LES DÉMONS DE SON PASSÉ

Marcelin Joanis

Modèle depuis 10 ans en matière de discipline budgétaire, le Canada envisage maintenant ouvertement un retour aux déficits. Mais Ottawa devrait y penser à deux fois avant de reprendre ce chemin, écrit Marcelin Joanis, car c'est au cours d'une autre récession, au début des années 1980, que les finances publiques ont déjà dérapé. L'auteur examine comment le gouvernement fédéral en est arrivé à laisser filer « une enviable position de surplus structurel » et lui recommande d'adopter une loi sur l'équilibre budgétaire semblable à la loi québécoise. Et comme la « fragilité des provinces est le talon d'Achille du Canada au plan des finances publiques », il suggère aussi de confier le programme de péréquation à un organisme indépendant du gouvernement fédéral, « au nom de la stabilité, de la prévisibilité et de la prudence élémentaire ».

A model of budgetary discipline for 10 years, Canada is now openly considering a return to deficits. But Ottawa should think twice about going down this road again, writes Marcelin Joanis, because that is how government finances got out of hand during another recession in the early 1980s. The author examines how the federal government let slip an “enviable position of structural surplus,” and recommends that it adopts a law on balanced budgets similar to the Quebec law. And since the “fragility of the provinces is Canada’s Achilles’ heel in terms of government finances,” he also suggests entrusting the equalization program to a body that is independent of the federal government, “in the interests of stability, predictability and basic prudence.”



Il semblait qu'il était devenu intouchable. Avec la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Loi canadienne sur la santé*, le déficit zéro avait acquis le statut de vache sacrée dans le paysage politique canadien. Mais l'impensable s'est produit : le ministre fédéral des Finances, Jim Flaherty, envisage maintenant ouvertement la possibilité d'un retour aux déficits budgétaires.

En moins d'un mois, le surplus de 800 millions de dollars pour l'année financière en cours prévu dans l'*Énoncé économique et budgétaire* du 27 novembre — malgré des revenus en baisse de 3,2 milliards par rapport au budget du printemps — s'est transformé en déficit de plus de 30 milliards de dollars dans une déclaration du premier ministre Harper le 18 décembre dernier.

Un déficit de cette ampleur frappe l'imagination. S'il devait se concrétiser, il marquerait un retour à l'ampleur (en termes nominaux) des déficits qui prévalaient entre 1982-1983 et 1995-1996. Un tel déficit représenterait environ 2 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) aujourd'hui, alors que le déficit de 1995-1996 atteignait 3,7 p. 100.

Il faut reconnaître que le Canada faisait depuis quelque temps cavalier seul en matière de discipline budgétaire parmi les grandes économies de la planète. L'époque où le Canada, avec sa dette publique astronomique, était le cancre du G7 est depuis longtemps révolue. Tant aux États-Unis qu'en Europe, l'endettement public est en croissance et les gouvernements accumulent des déficits substantiels. Ces déficits ne sont pas le produit de la crise actuelle : ils avaient cours alors que ces pays connaissaient une période de prospérité sans précédent. En 2007, lorsque l'ensemble des gouvernements canadiens enregistrait un surplus combiné de 1 p. 100 du PIB, les pays du G7 affichaient un déficit moyen de 2,4 p. 100.

Les États-Unis et le Royaume-Uni accusaient le déficit le plus élevé en 2007, soit 3 p. 100 du PIB, surpassant même les champions d'hier qu'étaient l'Italie et le Japon. Si l'on se fie aux plus récentes déclarations des responsables américains, ce chiffre pourrait se voir multiplié par trois cette année.

Dans un tel contexte, il ne faut donc pas être surpris si la détermination du Canada en matière d'équilibre budgétaire commence à s'essouffler. Bien que la tentation soit

grande, les gouvernements canadiens devraient toutefois y regarder à deux fois avant de reprendre le chemin cahoteux des déficits budgétaires.

Quoi qu'on en dise, la situation actuelle a quelque chose de déjà-vu. C'est au cours de la profonde récession du début des années 1980 que les finances publiques canadiennes avaient réellement dérapé. Le gouvernement canadien était entré en récession avec un déséquilibre budgétaire structurel, qui s'était vite transformé en spirale déficitaire.

Mais on oublie. Dès son arrivée au pouvoir, le nouveau gouvernement conservateur a abandonné le principe de la

L'exercice financier 2000-2001, qui s'était soldé par un surplus fédéral de 1,8 p. 100 du PIB, semble donc bien lointain aujourd'hui. Quelques jours seulement après la fin de cette année record, la Commission sur le déséquilibre fiscal fut créée au Québec. À l'époque, les provinces cachaient mal leur exaspération devant ces surplus gargantuesques qui ne s'accompagnaient pas d'une compensation financière pour les provinces qui avaient vu leurs transferts fondre au profit de la lutte au déficit fédéral.

Par un étrange écho du passé, la péréquation est le premier programme important qui se trouve dans la mire du ministre des Finances fédéral, visible-

stratégiques que la santé et l'éducation, il n'est plus acceptable que la situation financière des provinces soit à la merci des sautes d'humeur du gouvernement fédéral à la première crise venue.

Au nom de la stabilité, de la prévisibilité et de la prudence élémentaire, nous devrions engager une réflexion sur une réforme fondamentale de la péréquation au Canada et envisager le transfert de ce programme constitutionnalisé à un organisme indépendant du gouvernement fédéral, comme cela se fait dans d'autres fédérations.

Malheureusement, les turbulences financières et économiques actuelles risquent, une fois de plus, de remettre aux calendes grecques les réformes institutionnelles dont la fédération canadienne aurait tant besoin. Il est particulièrement désolant de constater que le Canada a failli à la tâche de se doter d'une architecture financière intergouvernementale du *xx<sup>e</sup>* siècle alors qu'il profitait d'une

## Au nom de la stabilité, de la prévisibilité et de la prudence élémentaire, nous devrions engager une réflexion sur une réforme fondamentale de la péréquation au Canada et envisager le transfert de ce programme constitutionnalisé à un organisme indépendant du gouvernement fédéral, comme cela se fait dans d'autres fédérations.

réserve pour éventualités, instaurée lorsque Paul Martin était ministre des Finances, qui plaçait *de facto* le budget fédéral en position de surplus structurel. Pourtant, malgré les baisses d'impôt, le potentiel de croissance des recettes fiscales demeurait solide. A-t-on eu à Ottawa l'impression qu'un tel dispositif était devenu inutile ? Il est vrai que les « éventualités » ont été rares au cours de la dernière décennie, alors que le gouvernement accumulait les surplus et les utilisait systématiquement pour rembourser la dette. Mais la crise actuelle démontre bien l'utilité de tels mécanismes de prudence.

Le gouvernement fédéral a donc, sous la gouverne de Stephen Harper, laissé filer une enviable position de surplus structurel. Rendu possible grâce à la stratégie des réserves pour éventualités, le surplus structurel aurait permis au gouvernement fédéral de négocier avec beaucoup plus d'assurance les virages serrés de la crise actuelle. Le gouvernement a plutôt choisi de flirter dangereusement avec les démons de son passé...

ment pris de court, début novembre, par l'ampleur et la rapidité de la propagation de la crise actuelle. À peine remise sur les rails, la péréquation fait donc de nouveau l'objet de décisions fédérales unilatérales destinées à isoler les finances publiques fédérales des pressions provenant des provinces. La stratégie est vieille comme le Canada !

Cette volte-face fédérale arrive à un bien mauvais moment pour plusieurs provinces déjà aux prises avec leur lot de difficultés. Il suffit de mentionner le fait que l'Ontario reçoit maintenant des paiements de péréquation pour prendre toute la mesure des difficultés auxquelles sont confrontées, au premier chef, les provinces du centre et de l'est du pays. Cette fragilité des provinces est le talon d'Achille du Canada au plan des finances publiques.

Paradoxalement, l'une des premières leçons à tirer de la crise financière actuelle a trait à l'architecture financière de notre fédération. Dans une fédération comme le Canada, où les provinces ont la responsabilité constitutionnelle exclusive de leviers économiques aussi

période de prospérité économique sans précédent.

L'aversion canadienne à la question constitutionnelle, depuis les échecs des ententes du Lac Meech et de Charlottetown, fait en sorte que le Canada doit affronter la tempête actuelle équipé d'un bateau qui prend toujours autant l'eau sur le plan des institutions. Souhaitons que cette situation ne handicape pas outre mesure la capacité d'action de l'ensemble des gouvernements au Canada en ces moments difficiles.

Au Québec, qui a inscrit le principe du déficit zéro dans une loi dès 1996, l'atteinte de l'équilibre budgétaire est plus que jamais un défi difficile à relever. À l'instar de la situation à Ottawa, assiste-t-on également à une fin de règne pour le dogme du déficit zéro au Québec ?

Comme c'est souvent le cas, le Québec a adopté une approche distincte en matière de prudence budgétaire. Le dispositif québécois repose sur trois piliers. Dans un premier temps, l'Assemblée nationale a légiféré en matière d'équilibre budgétaire en 1996 et

établi une période de résorption des dépassements de cinq ans. La loi québécoise permet donc les déficits, dans la mesure où ceux-ci peuvent être compensés par des surplus accumulés au cours des cinq années précédentes. Le second pilier de la stratégie québécoise est le Fonds des générations, destiné depuis 2005 au remboursement éventuel de la dette. Enfin, depuis l'an dernier, le budget du Québec prévoit une réserve pour éventualités, calquée sur l'ancienne pratique fédérale.

À première vue, le Québec est donc l'enfant modèle de la fédération en matière de prudence budgétaire..., un autre de ces revirements de situation dont l'histoire a le secret. Mais paradoxalement, seuls le Québec, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nunavut ne présentaient *pas* de surplus budgétaire pour l'exercice financier 2007-2008, selon des données publiées par Finance Canada qui permettent de comparer les provinces. Le Québec a déposé un budget équilibré, alors que tous les autres provinces et territoires ont engrangé des surplus, allant jusqu'à 4,7 p. 100 du PIB pour Terre-Neuve-et-Labrador. La position ontarienne, avec un faible surplus budgétaire, était similaire à celle du Québec.

Si la législation québécoise est exemplaire en théorie, sa mise en application connaît des ratés.

Lorsque l'on y regarde de plus près, les piliers québécois reposent sur de la roche friable. En effet, le vérificateur général du Québec concluait dans son dernier rapport que le gouvernement n'a pas respecté la *Loi sur l'équilibre budgétaire* pour l'exercice financier 2007-2008, en raison d'un déficit accumulé aux fins de cette loi de 3,3 milliards de dollars au 31 mars 2008.

Quant au Fonds des générations, qui s'élevait à 1,1 milliard au 31 mars 2008, il constitue une stratégie de remboursement de la dette bien fragile. Lors de sa création en 2005, le chef de l'opposition officielle de l'époque, André Boisclair, avait déclaré qu'il n'avait rien

contre le Fonds, mais qu'il se proposait de l'utiliser pour financer l'éducation ! Des déclarations semblables au cours de la dernière campagne électorale ont une fois de plus mis en lumière les limites du Fonds comme stratégie crédible de réduction de la dette.

Avant qu'il ne soit trop tard et qu'il soit définitivement détourné de sa mission — la tentation sera grande dans les prochains mois avec le freinage des rentrées fiscales —, le Fonds des générations devrait servir au remboursement immédiat d'une partie de la dette du Québec, puis être remplacé par une réelle politique de remboursement de la dette à long terme. Quant à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, elle devra dans l'avenir être appliquée sans compromis. La crédibilité du gouvernement du Québec en matière fiscale repose sur sa capacité à respecter les règles qu'il s'est données.

**L**e déficit zéro n'est évidemment pas une religion. Comme toute politique budgétaire, il n'est désirable que s'il

**Mais le déficit zéro comporte aussi des coûts. Il restreint la marge de manœuvre du gouvernement à court terme, notamment en limitant les dépenses publiques lors de périodes où, autrement, une intervention de l'État aurait été jugée désirable. La situation actuelle répond-elle à ce dernier critère ? Certainement. Un déficit pour un ou deux exercices financiers est donc tout à fait indiqué. Les économistes semblent en effet s'entendre sur la nécessité d'intervenir massivement dans l'économie.**

accroît le bien-être économique à long terme de la population.

Au chapitre des avantages, le déficit zéro ralentit la croissance de la dette publique, ce qui permet aux gouvernements de dégager une marge de manœuvre se traduisant, à terme, par des impôts plus faibles et des dépenses publiques plus élevées. Dans la mesure où les nouvelles dépenses sont socialement désirables, tant les baisses d'impôt que la hausse des dépenses accroissent le bien-être de la société.

Mais le déficit zéro comporte aussi des coûts. Il restreint la marge de manœuvre du gouvernement à court terme, notamment en limitant les

dépenses publiques lors de périodes où, autrement, une intervention de l'État aurait été jugée désirable. La situation actuelle répond-elle à ce dernier critère ? Certainement. Un déficit pour un ou deux exercices financiers est donc tout à fait indiqué. Les économistes semblent en effet s'entendre sur la nécessité d'intervenir massivement dans l'économie.

En l'absence de disposition législative ou constitutionnelle prévoyant l'équilibre budgétaire, il n'y a aucune assurance que les déficits présentement envisagés à Ottawa seront compensés par des surplus à court ou à moyen terme. Il est donc impératif que les mesures de relance qui seront adoptées par le gouvernement fédéral — quelle que soit sa couleur politique — incluent un mécanisme visant à préserver les acquis d'une décennie de surplus budgétaires. L'option qui semble la plus indiquée serait une loi sur l'équilibre budgétaire semblable à la loi québécoise, qui exigerait que tout déficit soit compensé à plus ou moins court terme.

En s'inspirant de l'approche québécoise, le gouvernement fédéral donnerait l'assurance que les déficits qu'il envisage à court terme seront compensés rapidement par des surplus équivalents. Malgré la gravité de la situation actuelle, le gouvernement fédéral ne peut se permettre de sacrifier sa capacité d'action à long terme sur l'autel de la récession appréhendée. Car il y aura une vie après la crise actuelle.

*Marcelin Joanis est professeur au département d'économie de l'Université de Sherbrooke et chercheur au CIRANO et au GRÉDI.  
(marcelin.joanis@usherbrooke.ca)*