

# L'ÉCONOMIE POLITIQUE DU BUDGET FÉDÉRAL 2009

Patrick Leblond

Entre présenter un budget équilibré, un budget du statu quo ou un budget de relance, les conservateurs, écrit Patrick Leblond, ont « choisi la seule option viable, soit celle d'un budget de relance économique ». En apparence simple, ce choix découle en fait de plusieurs facteurs, dont l'état de l'opinion publique et les rapports de force entre les différents partis fédéraux. L'auteur analyse la dynamique politique et économique qui a mené à l'adoption du budget Flaherty version 2009.

Among the options possible — a balanced budget, a status quo budget, or a pump-priming budget — the Conservatives chose “the only viable option, that of an economic pump-priming budget,” writes Patrick Leblond. Although the choice seems obvious, in fact they had to take into consideration several factors, including public opinion and the relative strength of the various federal parties. The author analyzes the political and economic circumstances that led to the adoption of Flaherty's 2009 budget.



**S**i vous étiez le gouvernement conservateur de Stephen Harper et que a) vous aviez dû proroger le Parlement afin de ne pas vous retrouver dans l'opposition ; b) vous aviez annoncé il y a quelques mois à peine que le gouvernement ne serait pas dans une situation déficitaire en 2009-2010 ; et c) l'économie canadienne entre en récession un mois à peine après que vous ayez affirmé qu'elle se tirerait plutôt bien de la crise actuelle : quel genre de budget présenteriez-vous au retour en Chambre ? 1) Vous tenez votre promesse et présentez un budget équilibré. 2) Vous présentez un budget du statu quo et laissez les stabilisateurs fiscaux faire leur travail. 3) Vous présentez un budget qui vise à relancer l'économie canadienne.

En apparence simple, le choix de l'un de ces scénarios dépendait en vérité d'une série de calculs touchant l'appréciation de la santé économique canadienne et mondiale, les rapports de force entre les différents partis fédéraux, l'état de l'opinion publique et les préférences quant au rôle de l'État.

**L**a première option était de tenir les promesses faites à la « base conservatrice » et de présenter un budget équilibré. Cela voulait dire soit augmenter les impôts, soit réduire les dépenses, ou les deux, puisque les prévisions budgétaires des fonctionnaires du ministère des Finances indiquaient que le déficit budgétaire serait de 15,7 milliards de dollars en 2009-2010 si on n'intervenait pas et laissait les stabilisateurs fiscaux (c'est-à-dire les programmes qui étaient déjà en place) faire leur travail. Manifestement, l'augmentation des impôts ne cadrerait pas avec l'idéologie du gouvernement conservateur, comme l'avait illustré sa décision de réduire la

TPS au cours de son premier mandat. Cela aurait donc obligé le gouvernement de sabrer 16 milliards de dollars dans ses dépenses afin d'équilibrer le budget.

Une telle décision aurait sûrement plu aux conservateurs qui croient que le rôle de l'État dans la société canadienne doit être réduit au strict minimum. Cependant, le reste de la population, à qui on venait d'annoncer que l'économie canadienne était entrée en récession au mois de décembre 2008 et que celle des États-Unis l'était depuis décembre 2007, n'aurait pas applaudi à une telle décision, au contraire. Ce scénario aurait ouvert la porte toute grande au Parti libéral et à son nouveau chef Michael Ignatieff, en les incitant à voter contre le budget, ce qui aurait entraîné de nouvelles élections (la coalition n'étant pas vraiment une option viable). Le chef libéral aurait facilement pu justifier sa décision en disant que le gouvernement conservateur était complètement déconnecté de la réalité et ne méritait plus la confiance de la Chambre des communes. Une majorité de la population canadienne aurait alors appuyé le Parti libéral, et le Canada se serait trouvé avec un nouveau premier ministre libéral. De toute évidence, cette option n'aurait pas été acceptable pour Stephen Harper et son parti.

La deuxième option était de laisser les stabilisateurs fiscaux faire leur travail. Après tout, le Canada possède déjà un régime d'assurance-emploi qui vise justement à aider ceux qui se trouvent en chômage. De plus, il a déjà établi un plan de 33 milliards de dollars d'investissements dans les infrastructures sur cinq ans, qui avait été annoncé dans le budget 2007. Finalement, comme s'il avait prévu le coup, le gouvernement avait déjà réduit le taux de la TPS de deux points de pourcen-

tage. D'ailleurs, n'avait-il pas été réélu pour sa grande clairvoyance ? Il aurait certes été plus difficile pour les libéraux de contrer une telle rhétorique politique.

L'État met en place des stabilisateurs fiscaux qui s'ajustent aux conditions de l'économie (plus de recettes fiscales et moins de dépenses quand la croissance est au rendez-vous, et moins de recettes et plus de dépenses quand l'économie ralentit). Sur l'ensemble du cycle économique, il doit y avoir un équilibre fiscal entre recettes et dépenses courantes. Bref, le gouvernement ne doit pas s'endetter pour payer l'épicerie. Un déficit structurel, soit le déficit qui n'est pas fonction de la conjoncture, ne peut survenir que si le surplus des dépenses sur les recettes fiscales sert à effectuer des investissements (par exemple, dans des infrastructures) qui vont augmenter ou maintenir la croissance économique future du pays, ce qui permettrait éventuellement de rembourser la dette qui aura été accumulée. C'est ce que les économistes appellent la « règle d'or » de la politique fiscale.

Cependant, en proposant un tel budget du statu quo, le gouvernement de Stephen Harper aurait sans doute été accusé par les partis d'opposition de ne pas être en phase avec la réalité économique actuelle. Alors que l'économie mondiale s'essouffle et que les gouvernements des pays riches adoptent des plans de relance de dizaines, voire de centaines de milliards de dollars, ce genre d'inaction de la part du Canada aurait semblé inexcusable aux yeux de la population, durement touchée par le ralentissement économique mondial. De plus, il aurait été difficile de s'appuyer sur le concept économique de la règle d'or alors que la majorité des économistes, dont plusieurs gagnants du prix Nobel d'économie, incitaient les gouvernements des pays riches et émergents à stimuler leur économie afin d'éviter que nous sombrions à nouveau dans une dépression comme celle des années 1929-1933.

En somme, cette deuxième option aurait été très risquée pour le gouvernement conservateur. En raison de la position délicate du Parti libéral et de son chef, nous pourrions même dire qu'elle n'aurait pas été viable : en appuyant un tel budget, le chef libéral aurait été considéré comme aussi faible que son prédécesseur, ce qui aurait sûrement signifié la fin de sa jeune carrière politique. En fait, les libéraux auraient probablement eu suffisamment d'appuis au sein de la population canadienne (surtout en Ontario et au Québec) pour justifier le renversement du gouvernement.

Ne restait donc que la troisième option : un budget de relance économique. Dans ce cas, l'objectif du

**Même si on s'attend à une augmentation de l'endettement au cours des prochaines années, le budget prévoit que le poids de la dette par rapport à la taille de l'économie canadienne n'aura pas changé après cinq ans. Les Canadiens seront au même point qu'à l'heure actuelle : responsables d'une dette publique fédérale d'environ 30 p. 100 du PIB, ce qui est (et sera) nettement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE.**

gouvernement conservateur, compte tenu de son antipathie pour les déficits budgétaires, était d'offrir un budget qui satisfasse aux exigences de l'opposition libérale, mais seulement à la limite de ce qui soit acceptable pour cette dernière. Cela voulait dire d'augmenter les dépenses dans les programmes existants. Cependant, ces dépenses additionnelles devraient suivre la règle d'or et représenter essentiellement des investissements qui soutiennent la croissance économique du Canada à long terme, comme les investissements dans les infrastructures, l'éducation, la formation, et la recherche et développement. Un tel budget ne devrait donc pas contenir de baisses d'impôt.

À partir de l'analyse qui précède, quel jugement pouvons-nous porter sur le budget effectivement déposé par le gouvernement conservateur le 27 janvier dernier ? Premièrement, il s'agit d'un budget de relance économique qui a réussi à satisfaire le nouveau chef libéral. Ce dernier a convaincu les membres de son parti (sauf quelques-uns en provenance de Terre-Neuve-et-Labrador) de voter en faveur du budget. Le gouvernement Harper a donc gagné son pari politique de rester au pouvoir. D'ailleurs, si l'économie canadienne reprend le chemin de la croissance dès l'automne, comme le prévoient le budget et la Banque du Canada, le gouvernement pourra s'attribuer le mérite de cette reprise économique et établir ainsi sa compétence en matière de gestion économique auprès de la population, que le budget ait eu un effet ou non sur cette relance.

D'un point de vue économique, le budget 2009 est tout de même conservateur en comparaison avec les budgets américain et européen. Le déficit budgétaire pour 2009-2010 devrait se situer autour de 2 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) canadien, pour revenir graduellement à une situation d'équilibre d'ici 2013-2014.

Aux États-Unis, on prévoit que le déficit dépassera les 10 p. 100 du PIB cette année en tenant compte du plan de relance de près de 800 milliards de dollars US, qui vient d'être adopté par le Congrès. Bien sûr, la situation plus difficile de l'économie américaine, en raison de l'effondrement du système bancaire et du marché immobilier, demande une intervention beaucoup plus musclée. Au sein de l'Union européenne, le déficit budgétaire moyen prévu pour cette année est de 4,5 p. 100 du PIB. Le gouvernement Harper estime même que la dette publique fédérale sera, dans cinq ans, au même niveau qu'aujourd'hui en termes de pourcentage du PIB, pourvu que les prévisions des taux de croissance économique se réalisent. Donc, même si on s'attend à une augmentation de l'endettement au cours des prochaines années, le budget prévoit que

le poids de la dette par rapport à la taille de l'économie canadienne n'aura pas changé après cinq ans. Les Canadiens seront au même point qu'à l'heure actuelle : responsables d'une dette publique fédérale d'environ 30 p. 100 du PIB, ce qui est (et sera) nettement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE.

**M**ais la question importante est de voir comment ce déficit sera réparti. Selon les chiffres avancés dans le budget, la moitié des déficits de 2009-

**Lorsque les gens se trouvent dans une situation où l'accès au crédit est difficile et où il existe beaucoup d'incertitude économique, la propension des consommateurs à épargner la majeure partie de toute baisse d'impôt, plutôt que de la dépenser, est très élevée.**

2010 et de 2010-2011 proviendra des stabilisateurs fiscaux (la partie statu quo du budget), de la baisse des recettes fiscales surtout. L'autre moitié sera répartie principalement entre les investissements dans les infrastructures et la formation, le soutien à la construction résidentielle et les baisses d'impôt.

La première moitié de ce déficit se défend économiquement, car il est acceptable de s'endetter pour investir dans les infrastructures et dans la formation de ceux qui perdent leur emploi, ainsi que dans celle des jeunes, des travailleurs âgés et des Autochtones. De ce côté, le gouvernement Harper a bien fait ses devoirs. Par exemple, l'ajout d'environ 11 milliards de dollars, durant les deux prochaines années, au financement de projets d'infrastructure est une bonne chose, pourvu que ces sommes soient dirigées vers des projets qui améliorent ou maintiennent la productivité de l'économie canadienne à long terme. Le budget prévoit également un amortissement fiscal plus rapide et la baisse des droits de douane, encourageant ainsi les entreprises à investir plus en équipement. Comme de telles mesures devraient contribuer à améliorer leur productivité, elles sont bienvenues.

Par ailleurs, le budget prévoit 5,3 milliards de dollars pour encourager la construction résidentielle au cours des deux prochaines années. Selon la logique qui veut que le gouvernement devrait s'endetter de façon structurelle seulement pour investir dans des projets qui soutiennent la croissance économique à long terme, un tel montant pour un programme de rénovation se justifie difficilement. Il est peu probable que de telles dépenses améliorent vraiment la productivité de l'économie canadienne à long terme. De plus, ces crédits d'impôt con-

cernent, fort probablement, des dépenses qui auraient été faites de toute façon. Et ce seront surtout les gens les plus riches, soit ceux qui payent des impôts et qui ont les moyens d'investir plusieurs milliers de dollars, qui en profiteront.

Une autre partie du déficit additionnel prévu pour la relance de l'économie prendra la forme de baisses d'impôt. Le budget prévoit que ces baisses augmenteront le déficit annuel de trois milliards de dollars. La seule justification de cette mesure est la conviction du gouvernement conservateur que toute baisse d'impôt est bonne pour l'économie. Cependant, les avis sont partagés sur cette question, et l'expérience récente nous permet de penser que l'effet de cette baisse sera plutôt marginal.

Selon les économistes du Fonds monétaire international, lorsque les gens se trouvent dans une situation où l'accès au crédit est difficile et où il existe beaucoup d'incertitude économique, la propension des consommateurs à épargner la majeure partie de toute baisse d'impôt, plutôt que de la dépenser, est très élevée. Par exemple, le crédit d'impôt remboursable que le gouvernement américain a accordé au printemps 2008, au montant total de 150 milliards de dollars US (l'équivalent

d'environ 15 milliards de dollars au Canada), a eu peu d'effets sur l'activité économique aux États-Unis.

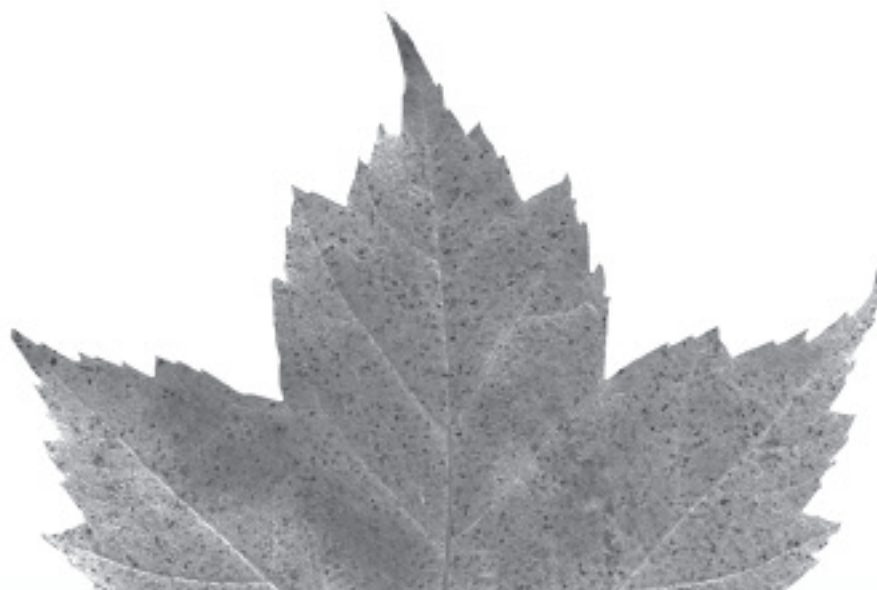
Finalement, les mesures prévues pour soutenir la confiance dans le système bancaire (50 milliards de dollars de plus pour l'achat de créances hypothécaires auprès des banques) et pour permettre aux petites et moyennes entreprises (PME) d'obtenir du crédit auprès de la Banque de développement du Canada et d'Exportation et développement Canada auront peu d'effets sur la situation budgétaire du gouvernement. En effet, l'octroi de prêts aux PME ou l'achat de créances hypothécaires par la Société d'assurance-dépôts du Canada représentent des investissements pour les agences du gouvernement. Si ces actifs sont bien évalués au départ, les agences devraient

même en tirer un profit. En fait, puisque la grande majorité des emplois au Canada sont fournis par les PME, et devant les réticences des banques à prêter à ces entreprises, ces mesures sont cruciales, tout comme il sera important de respecter des critères commerciaux et non politiques dans l'octroi des prêts.

Au total donc, un bon budget. Après la débâcle de la mise à jour financière du mois de novembre dernier, le gouvernement conservateur a fini par bien comprendre l'économie politique du budget. Il a choisi la seule option viable, soit celle d'un budget de relance économique. D'ailleurs, le fait qu'il soit encore au pouvoir aujourd'hui en témoigne. Cependant, le budget n'est pas sans failles. Les baisses d'impôt et les mesures d'appui à la construction et à la rénovation résidentielles n'ont pas vraiment leur place dans un budget où tout déficit s'ajoutant à celui généré par le statu quo ne devrait servir qu'à investir dans des projets qui vont soutenir ou améliorer la productivité de l'économie canadienne à long terme.

*Patrick Leblond est professeur adjoint à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa, et chercheur au CIRANO.*

## L'industrie canadienne des produits forestiers



**300 000 emplois directs**  
**300 communautés d'un océan à l'autre**  
**12 % du PIB manufacturier**

### **Un contexte exigeant... un avenir prometteur!**

Appuyez la transformation d'aujourd'hui pour les marchés de demain. Pour en savoir plus, visitez le [fpac.ca](http://fpac.ca)



Association des produits  
forestiers du Canada  
[fpac.ca](http://fpac.ca)