

Chapitre 2

Stratégies d'assainissement budgétaire pour les administrations canadiennes

Bien que la situation budgétaire du Canada demeure plus favorable que celle de beaucoup d'autres pays de l'OCDE au moment où l'économie mondiale se remet de la récession de 2008/09, ses finances publiques se sont sérieusement détériorées. Les dépenses ayant progressé pendant des années à un rythme supérieur à la croissance économique tendancielle, les dépenses structurelles atteignent aujourd'hui un niveau élevé et la trajectoire budgétaire prévisible de certaines administrations canadiennes n'est pas viable, en particulier si l'on se place dans une perspective à long terme tenant compte des conséquences budgétaires de l'évolution démographique. L'expérience nous apprend que les stratégies d'assainissement budgétaire les plus efficaces reposent sur des restrictions de dépenses plutôt que sur des augmentations d'impôts. Lorsqu'elles visent à restreindre les dépenses les moins productives, ces stratégies peuvent aussi stimuler la croissance économique. Des règles budgétaires peuvent non seulement être utiles pour assainir les finances publiques, mais aussi se révéler précieuses dans le cadre des mécanismes budgétaires généraux conçus pour limiter la dérive des déficits et contrecarrer la tendance à mener une politique budgétaire procyclique, observée dans certaines administrations canadiennes au cours des deux dernières décennies. Les administrations dont les finances sont très déficitaires devraient annoncer des objectifs de réduction du déficit dans la perspective d'un retour à l'équilibre budgétaire et envisager parallèlement de plafonner les augmentations de dépenses. Les autres administrations devraient aussi limiter l'augmentation de leurs dépenses et s'efforcer de réduire leur endettement en proportion du PIB, éventuellement en se fixant des objectifs d'excédent budgétaire. Les mesures temporaires de relance budgétaire devront venir à expiration dans les délais prévus. À ce jour, l'administration fédérale et presque toutes les administrations provinciales/territoriales se sont engagées à rétablir l'équilibre budgétaire à moyen terme, et pour ce faire elles ont défini des plans qui mettent l'accent sur le freinage des dépenses. Ces programmes s'accordent globalement avec les recommandations formulées dans la présente Étude et devraient permettre au Canada de revenir à l'équilibre budgétaire dans le moyen terme. La mobilisation de l'opinion publique et la transparence revêtent une importance primordiale pour le succès des stratégies d'assainissement des finances publiques et de désendettement. L'administration fédérale devrait continuer d'appuyer l'action du bureau du directeur parlementaire du budget, tandis que les provinces devraient envisager de mettre en place des organismes budgétaires indépendants du même type pour jauger le degré de réalisation des objectifs et assurer une plus grande transparence.

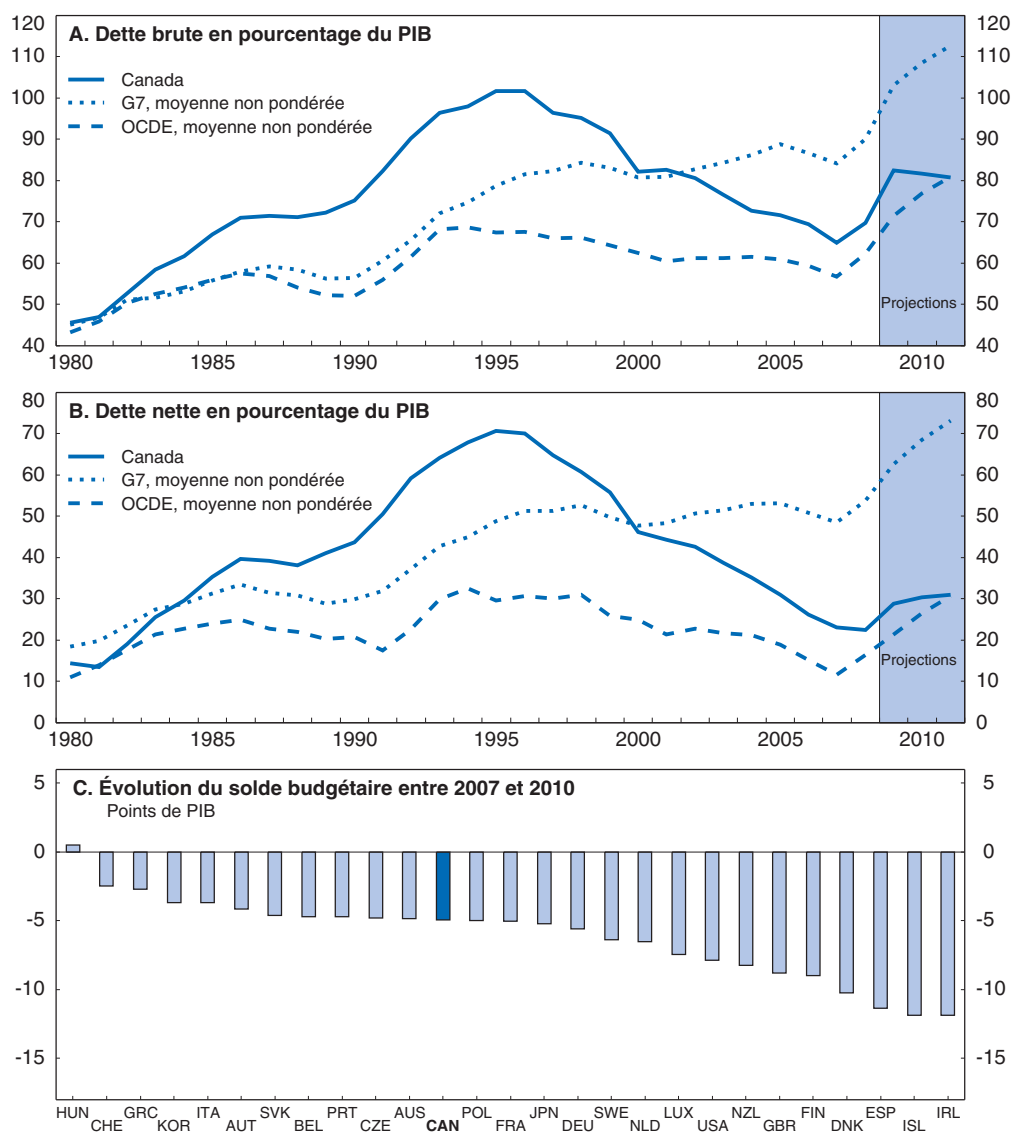
La détérioration prononcée de la situation budgétaire dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, Canada compris, a rendu de plus en plus nécessaire la mise en œuvre de plans crédibles d'assainissement des finances publiques. Afin de relever ces défis à court terme, l'administration fédérale de même que la quasi-totalité des administrations provinciales et territoriales se sont engagées à rétablir l'équilibre budgétaire dans le moyen terme et ont commencé à élaborer des plans spécifiques pour tenir leurs engagements. Ces plans mettent l'accent sur le freinage des dépenses, et prévoient notamment une limitation de la croissance des salaires dans le secteur public. Il est probable qu'ils deviendront plus rigoureux et seront adaptés à mesure que se dissiperont les incertitudes entourant l'orientation de la politique économique après la crise. Ces dispositifs s'accordent globalement avec les recommandations formulées dans la présente *Étude* et devraient permettre au Canada de revenir à l'équilibre budgétaire dans le moyen terme. Ce chapitre examine la viabilité des situations budgétaires actuelles et leur évolution probable sur le moyen terme et étudie des stratégies d'assainissement budgétaire selon divers scénarios économiques. Ces analyses servent de base à des recommandations concernant les trajectoires d'assainissement budgétaire que chaque administration devrait suivre d'ici à 2020. Le chapitre examine aussi la conduite de la politique budgétaire dans l'ensemble du pays ces dernières années et les moyens de l'améliorer, notamment grâce à des règles budgétaires nouvelles ou perfectionnées.

La plupart des administrations canadiennes doivent assainir sans tarder leurs finances, de préférence en réduisant leurs dépenses

La dégradation récente des situations budgétaires a été marquée

Avant la crise économique mondiale, les administrations publiques du Canada dégageaient globalement un excédent et avaient le taux d'endettement net le plus faible des pays du G7 en proportion du PIB, grâce notamment à l'important effort d'assainissement budgétaire consenti au milieu des années 90 au niveau fédéral, parallèlement à des réformes structurelles des régimes publics de retraite. Ces réformes avaient permis de ramener les ratios d'endettement brut et net en proportion du PIB, nettement supérieurs aux moyennes des pays du G7 et de l'OCDE en 1995, à des niveaux respectivement inférieurs à la moyenne des pays du G7 et plus proches de la moyenne OCDE en 2008 (graphique 2.1, parties A et B). Disposant d'une marge de manœuvre budgétaire relativement confortable au début de la crise, les autorités ont pris des mesures pour soutenir l'économie pendant la récession. À la suite de la crise et de la première récession importante qu'ait connue le Canada depuis le début des années 90, la baisse conjoncturelle des recettes fiscales, doublée de dépenses exceptionnelles, a provoqué une forte détérioration de la situation budgétaire : l'excédent global des administrations publiques de 1.6 % du PIB en 2007 a fait place à un déficit de 5.1 % en 2009 et de 3.4 %, selon les prévisions, en 2010 (graphique 2.1, partie C). En dépit d'un effort de relance budgétaire substantiel, cette dégradation est d'une ampleur à peu près moyenne par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, en raison du caractère relativement limité de la récession au Canada. Étant donné sa situation initiale plus

Graphique 2.1. Indicateurs budgétaires



Source : Base de données du n° 87 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932320200>

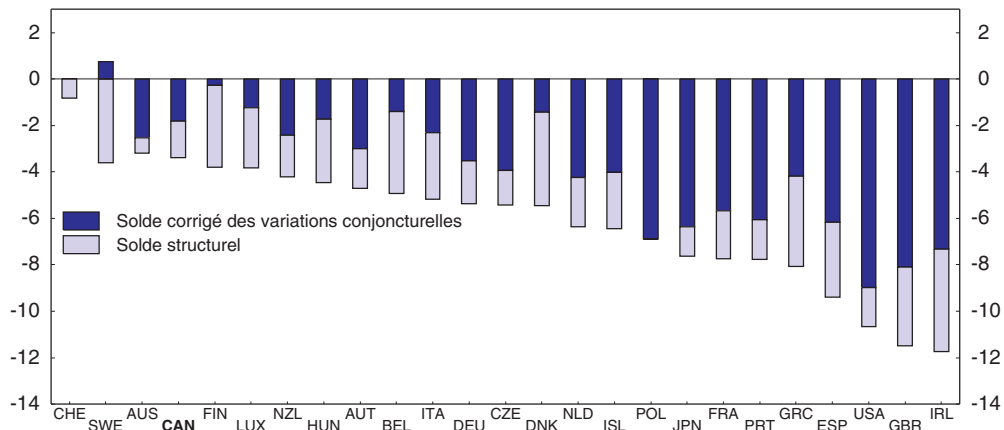
favorable, le Canada devrait, grâce à cette dégradation moyenne, pouvoir sortir de la récession en affichant encore le ratio dette nette/PIB le plus faible des pays du G7 et l'un des soldes budgétaires les plus satisfaisants des pays de l'OCDE.

Ces comparaisons internationales paraissent réconfortantes, mais un effort d'assainissement budgétaire à moyen terme est néanmoins nécessaire. Naturellement, si la reprise économique qui s'est amorcée se révèle durable, les recettes publiques augmenteront et les dépenses induites par les stabilisateurs automatiques diminueront. Cependant, même si la production retrouve son niveau tendanciel d'avant la crise dans quelques années, ce qui est peu probable (voir chapitre 1), le redressement de la conjoncture ne sera pas suffisant pour rétablir une position budgétaire viable au niveau de l'ensemble des administrations


publiques. Cela tient à l'assouplissement discrétionnaire de la politique budgétaire depuis quelques années et à la réduction permanente de la production potentielle à la suite de la crise, mais aussi à ce que, au lieu d'être épargnée (et mise à profit pour réduire la dette publique), une partie de l'augmentation conjoncturelle des recettes fiscales enregistrée au cours de la longue période d'expansion qui a précédé la crise a servi à augmenter les dépenses et à réduire les impôts de façon permanente. Il s'en est suivi un déficit structurel, comme en témoigne le solde budgétaire négatif corrigé des variations conjoncturelles prévu pour 2010 (graphique 2.2)¹.

Graphique 2.2. **Soldes budgétaires prévus en 2010**

En pourcentage du PIB



Source : Base de données du n° 87 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932320219>

Bien que relativement faible au niveau national, ce déficit de l'ensemble des administrations publiques masque d'importantes différences au niveau infranational, certaines provinces étant confrontées à de lourds déficits structurels tandis que d'autres se trouvent dans une position beaucoup plus favorable. D'après les prévisions officielles, dans l'optique des comptes nationaux, la quasi-totalité des provinces/territoires devraient accuser un déficit en 2010, ce qui n'était pas le cas il y a seulement quelques années (tableau 2.1). L'Ontario, qui est la première province par son poids économique et qui a été particulièrement touché par la crise en raison de l'importance de son secteur manufacturier (automobile notamment), devrait enregistrer l'un des déficits les plus élevés par rapport à la taille de son économie.

Une projection des tendances actuelles sur la prochaine décennie révèle que l'évolution budgétaire récente n'est pas viable

Pour déterminer l'effort d'assainissement budgétaire requis afin de résorber le déficit des administrations publiques, la projection de référence à l'horizon 2025 présentée dans le n° 87 des Perspectives économiques de l'OCDE s'appuie sur l'hypothèse que des mesures d'assainissement sont appliquées pendant cinq ans à compter de 2012, entraînant une amélioration du solde primaire sous-jacent de ½ point de PIB chaque année. Cet effort, joint à l'élimination naturelle de la composante conjoncturelle du déficit lorsque l'économie retrouve son niveau de production potentiel en 2015, est suffisant pour aboutir à un solde budgétaire positif de 0.3 % du PIB en 2016. Afin d'obtenir des évaluations comparables pour chaque

Tableau 2.1. **Situations et prévisions budgétaires de l'administration fédérale et des administrations provinciales/territoriales**

	% du PIB réel du Canada en 2008	Solde budgétaire (millions CAD)				Solde budgétaire (% du PIB) ¹				Dette nette en 2008/09		Date de l'équilibre ou de l'excédent budgétaire
		2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	Millions CAD	% du PIB	
Terre-Neuve-et-Labrador	1.5	2 434	-295	-194	-157	7.8	-1.3	-0.7	-0.5	7 896	25.2	Néant
Île-du-Prince-Édouard	0.3	-41	-84	-55		-0.9	-1.8	-1.1		1 409	30.5	2013/14
Nouvelle-Écosse	2.2	20	-489	-222	-370	0.1	-1.4	-0.6	-1.0	12 324	36.0	2013/14
Nouveau-Brunswick	1.8	-265	-754	-749	-681	-1.0	-2.8	-2.7	-2.3	7 388	27.0	2014/15
Québec	20.4	0	-4 257	-4 506	-2 900	0.0	-1.4	-1.4	-0.9	128 793	42.6	2013/14
Ontario	40.3	-6 409	-21 330	-19 690	-17 300	-1.1	-3.7	-3.2	-2.7	165 864	28.2	2017/18
Manitoba	3.2	470	-555	-545	-448	0.9	-1.1	-1.0	-0.8	11 498	22.6	2014/15
Saskatchewan	3.1	2 389	425	20	50	3.8	0.7	0.0	0.1	3 848	6.1	n.d.
Alberta	14.1	-852	-3 624	-4 748	-1 135	-0.3	-1.4	-1.6	-0.4	-26 769	-9.2	2012/13
Colombie-Britannique	12.5	78	-2 775	-1 715	-945	0.0	-1.5	-0.8	-0.4	24 540	12.4	2013/14
Yukon	0.1	1	-23	3	7	0.1	-1.3	0.1	0.3	-151	-7.9	2010/11
Territoires du Nord-Ouest et Nunavut	0.4	-165	-153	35		-2.5	-2.5	0.5		221	3.3	2010/11
Administration fédérale	100.0	-5 755	-46 956	-49 200	-27 600	-0.4	-3.1	-3.0	-1.6	525 213	32.8	Néant

1. PIB provincial/territorial pour les provinces et territoires et PIB national pour l'administration fédérale.

Source : Recherche économique RBC, *Tableaux des finances publiques provinciales* (d'après les *Tableaux de référence financiers* du ministère des Finances du Canada, budgets et comptes publics provinciaux), budgets des territoires et calculs de l'OCDE, au 31 mai 2010.

province ou territoire et pour l'administration fédérale, et de simuler les évolutions budgétaires de chaque administration en fonction de divers scénarios économiques, un nouveau modèle de simulation budgétaire à moyen terme, brièvement décrit à l'annexe 2.A1, a été mis au point pour la présente *Étude*. Ce modèle est utilisé pour établir des projections de référence sur la base d'hypothèses de maintien du *statu quo* ou d'extrapolation des tendances récentes, impliquant que la plupart des dépenses insensibles à la conjoncture continuent de progresser à leur rythme moyen de 1997-2007 à partir de 2011, abstraction faite des dépenses de relance exceptionnelles d'investissement en capital fixe (tableau 2.A1.1 de l'annexe 2.A1). Bien sûr, la période 1997-2007 s'est caractérisée par une croissance généralement vigoureuse du PIB et des recettes. Les taux de croissance moyens des dépenses extrapolés à partir de cette décennie ne concordent évidemment pas avec les tendances futures des dépenses retenues dans les budgets les plus récents établis par les autorités fédérales, provinciales et territoriales. Cependant, étant donné que les simulations ont pour objet de déterminer dans quelle mesure les diverses administrations doivent freiner la croissance de leurs dépenses pour atteindre les objectifs d'assainissement budgétaire, les taux de croissance des dépenses observés au cours de la période récente constituent des points de comparaison naturels². Les résultats des simulations sont ensuite comparés aux prévisions et projections officielles les plus récentes.

Malheureusement, la théorie économique ne fournit pas de définition de la viabilité budgétaire qui soit largement acceptée sans réserves. Différentes définitions et conditions théoriques de la viabilité ont été proposées, tandis que dans la pratique, divers indicateurs – ne reposant pas toujours sur la théorie économique – sont utilisés³. De la contrainte budgétaire intertemporelle découle une condition générale selon laquelle la politique budgétaire est viable si la valeur actualisée nette de tous les excédents primaires futurs est au moins égale à la valeur initiale de la dette. Suivant cette définition, la viabilité est assurée même si le ratio dette publique/PIB s'écarte de son niveau initial, à condition que son taux d'augmentation soit plus faible que la différence entre le taux d'intérêt réel sur la

dette publique (r) et le taux de croissance tendancielle du PIB réel (g), c'est-à-dire à condition que le ratio dette/PIB augmente plus lentement que $r - g$. Cette condition peut être exprimée en fonction d'un objectif de solde primaire (pb^*), à savoir le solde primaire à long terme en proportion de la production qui est compatible avec une stabilisation du ratio d'endettement à long terme à un niveau donné, par exemple le niveau actuel (b_0). Un écart primaire (pg) peut alors être défini comme la différence entre le solde primaire estimé ou prévu (pb) et l'objectif de solde primaire. Si cet écart est négatif, le ratio d'endettement augmentera en principe de façon illimitée, ce qui aura des conséquences délétères sur le plan économique (encadré 2.1), et la politique budgétaire pourra être qualifiée de non viable. Cette condition est nécessaire mais pas suffisante pour assurer la viabilité budgétaire car elle autorise un taux d'endettement initial arbitrairement important. Elle constitue donc un test faible de viabilité budgétaire.

Encadré 2.1. **Les conséquences économiques indésirables d'une augmentation de la dette**

Des déficits et un endettement importants peuvent réduire le taux de croissance du PIB et, par voie de conséquence, la capacité de l'économie à assurer le service d'un volume d'endettement donné, pour deux raisons principales. La première est que les déficits réduisent l'épargne totale. Dans la mesure où les ménages n'ont pas un comportement ricardien – c'est-à-dire qu'ils ne compensent pas parfaitement la baisse de l'épargne publique par une augmentation de leur épargne, en raison par exemple d'un horizon de prévision fini, hypothèse qui est confirmée par l'analyse empirique (Röhn, 2010) – une augmentation des déficits budgétaires conduit à une diminution de l'épargne globale. La hausse du taux d'intérêt réel qui en résulte évince l'investissement en capital physique et, partant, la production réelle. La seconde raison est l'existence de prélèvements fiscaux générateurs de distorsions. À moins que l'augmentation du service de la dette n'évince d'autres dépenses dans les budgets des administrations publiques, le service d'une dette publique dont l'encours est plus important à un taux d'intérêt réel plus élevé oblige en définitive à accroître les impôts pour maintenir le même niveau de dépenses. Les effets dissuasifs de l'augmentation des impôts réduisent le taux de croissance de la production, l'ampleur de la réduction étant fonction des distorsions induites par l'instrument utilisé. Les pays voient en général leur croissance ralentir lorsque leur dette publique brute atteint 90 % du PIB (Reinhart et Rogoff, 2010). Le taux de croissance médian baisse d'un point de pourcentage, tandis que la croissance moyenne accuse un recul encore plus marqué.

Ce test relativement faible est toutefois suffisant pour l'analyse présentée ici, car aucune des administrations n'a un taux d'endettement net très élevé en proportion du PIB. Par ailleurs, même avec ce test, et si l'on utilise le modèle de simulation budgétaire et les hypothèses économiques et budgétaires de *statu quo* décrites à l'annexe 2.A1, on estime que les soldes primaires sont nettement négatifs en 2010 pour toutes les administrations à l'exception de l'administration fédérale et de la Nouvelle-Écosse, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique (tableau 2.2)⁴. Aussi bien la Saskatchewan que la Colombie-Britannique devraient toutefois enregistrer un solde primaire négatif dans quelques années. Bien que l'on s'attende à ce que la plupart des administrations voient leur solde primaire s'améliorer en 2011, lorsqu'un terme aura en principe été mis aux dépenses en capital engagées au titre des programmes de relance, les déficits prévus se creusent à nouveau, si le *statu quo* est maintenu, à mesure que s'éloigne l'horizon

Tableau 2.2. Situations budgétaires actuelles et évaluations de la viabilité budgétaire suivant le scénario de référence

	NL	PE	NS	NB	QC	ON	MB	SK	AB	BC	YT	NT&NU	Fédéral	
Situation budgétaire actuelle (% du PIB)														
Solde budgétaire total (capacité de financement)	-6.0	-4.6	0.9	-1.8	-4.9	-3.7	-1.5	1.1	-1.9	-0.9	-7.3	-5.3	-0.9	
Corrigé des variations conjoncturelles (% du PIB potentiel)	Estimations pour 2010	-4.9	-4.9	0.8	-1.5	-4.6	-3.0	-1.5	1.7	-0.5	-0.7	-7.8	-4.3	-0.2
Solde du budget primaire	-5.1	-3.2	2.5	-1.1	-3.7	-2.7	-1.6	0.6	-3.0	-0.5	-8.2	-4.9	0.3	
Corrigé des variations conjoncturelles (% du PIB potentiel)	-4.1	-3.5	2.4	-0.8	-3.5	-2.1	-1.7	1.2	-1.5	-0.4	-8.7	-4.0	0.9	
Dettes publiques nettes en pourcentage du PIB														
Hypothèses retenues pour l'évaluation de la viabilité budgétaire														
Taux de croissance tendancielle de la production réelle (<i>g</i>) (%)	Projection moyenne sur 2010-20	1.0	0.8	0.5	0.8	0.6	1.6	1.3	1.5	3.2	1.1	3.0	4.0	1.5
Taux d'intérêt réel sur la dette publique (<i>r</i>) (%)	Projection pour 2020	3.4	3.2	2.7	2.8	3.1	3.0	2.9	2.6	2.7	1.8	3.3	3.4	2.8
Dettes publiques nettes visées en proportion du PIB (<i>b_D</i>)														
Stabilisation au niveau de 2010 pour toutes les administrations publiques														
Indicateurs de viabilité budgétaire														
Solde primaire nécessaire pour atteindre le ratio d'endettement visé (<i>pb*</i>) (% du PIB)														
		0.7	0.9	0.7	0.5	1.1	0.3	0.4	0.1	0.1	0.1	0.0	-0.1	0.4
Solde primaire (<i>pg</i>) (% du PIB)	2010	-5.8	-4.1	1.8	-1.6	-4.8	-3.1	-2.0	0.5	-3.1	-0.6	-8.2	-4.8	-0.1
	2011	-4.4	-2.4	2.4	-0.9	-2.5	-2.4	-0.1	0.2	-3.2	0.2	-6.1	-7.2	0.2
	2012	-5.1	-3.2	2.3	-1.2	-2.3	-2.8	-0.4	-0.1	-3.6	0.1	-6.7	-7.5	0.4
	2013	-5.9	-4.0	1.9	-1.5	-3.0	-3.1	-0.9	-0.4	-3.9	-0.1	-7.3	-7.8	0.5
	2014	-6.8	-4.8	1.4	-1.8	-3.7	-3.4	-1.3	-0.7	-4.3	-0.3	-7.9	-8.0	0.6
	2015	-7.8	-5.7	1.0	-2.1	-4.5	-3.8	-1.7	-0.8	-4.5	-0.5	-8.6	-8.2	0.6
	2016	-8.9	-6.4	0.7	-2.4	-5.2	-4.2	-2.2	-1.0	-5.1	-0.6	-9.2	-8.7	0.5
	2017	-10.1	-7.2	0.4	-2.8	-6.0	-4.7	-2.6	-1.3	-5.8	-0.8	-9.7	-9.2	0.4
	2018	-11.4	-8.0	0.1	-3.1	-6.7	-5.2	-3.0	-1.4	-6.4	-1.1	-10.3	-9.7	0.3
	2019	-12.8	-8.8	-0.2	-3.5	-7.6	-5.7	-3.5	-1.8	-7.3	-1.3	-10.8	-10.2	0.2
	2020	-14.3	-9.7	-0.6	-3.9	-8.4	-6.3	-4.0	-2.1	-8.3	-1.6	-11.4	-10.7	0.0

des prévisions. Seules l'administration fédérale et la Nouvelle-Écosse conservent sur l'ensemble de la période considérée un solde voisin de l'objectif fixé en termes de solde primaire.

Les engagements implicites dus à l'évolution démographique après 2020 rendent l'assainissement encore plus urgent

Même un solde primaire équilibré ou légèrement positif ne signifie pas nécessairement que la politique budgétaire sera viable sans aucun ajustement futur. Après 2020, les dépenses publiques en pourcentage du PIB vont en principe augmenter, et la croissance tendancielle ralentir, sous l'effet du vieillissement. Pour maintenir le déficit primaire à un niveau viable (pb^*), il faudrait alors procéder à de nouveaux ajustements des recettes ou des dépenses. Les engagements implicites dus à l'évolution démographique, qui tiennent compte des besoins en matière de soins de santé, d'enseignement, de transferts en faveur des personnes âgées et d'allocations familiales, s'élèvent à près de 100 % du PIB de 2007 pour le pays tout entier (Robson, 2009) (tableau 2.3)⁵. Ils sont particulièrement importants pour les provinces, qui assument la plus grande partie de la charge des services de soins de santé, notamment les provinces de l'Atlantique et le Québec, où le vieillissement de la population semble devoir être particulièrement prononcé (Bélangier, Martel et Caron-Malenfant, 2005). Malheureusement, la plupart des provinces enregistrent déjà de sérieux déficits primaires, d'où la nécessité d'engager sans tarder un processus d'assainissement des finances publiques. Même pour les autres administrations publiques, d'importants engagements implicites dus à l'évolution démographique incitent à rechercher des excédents budgétaires et à rembourser la dette au cours de la prochaine décennie afin de dégager des marges de manœuvre budgétaires, ce qui équivaut à un préfinancement des obligations futures. Pour l'Alberta, riche en ressources naturelles, et les autres provinces relativement peu endettées, ces engagements incitent à constituer des excédents.

Tableau 2.3. **Actifs et passifs implicites dus à l'évolution démographique**

Milliards CAD sauf indication contraire

	Santé	Éducation	Prestations aux aînés	Prestations familiales/ pour enfants	Total	Total en % du PIB de 2007
Terre-Neuve-et-Labrador	-40.9	1.9	-0.1	0.1	-39.0	-131
Île-du-Prince-Édouard	-6.9	0.4	n.d.	n.d.	-6.6	-140
Nouvelle-Écosse	-55.7	3.3	n.d.	0.2	-52.2	-152
Nouveau-Brunswick	-44.8	2.1	-0.1	0.1	-42.6	-156
Québec	-431.5	-17.4	n.d.	n.d.	-448.9	-145
Ontario	-726.3	67.5	0.1	5.3	-653.3	-107
Manitoba	-44.4	-2.1	0.0	0.1	-46.3	-92
Saskatchewan	-31.7	-0.9	0.0	n.d.	-32.6	-61
Alberta	-222.2	-16.1	0.8	0.9	-236.7	-86
Colombie-Britannique	-234.5	13.6	0.0	0.4	-220.5	-111
Yukon	-5.4	0.0	n.d.	n.d.	-5.4	-307
Territoires du Nord-Ouest et Nunavut	-14.3	0.6	n.d.	n.d.	-13.6	-220
Total provinces et territoires	-1 858.6	53.0	0.8	7.1	-1 797.8	-112
Administration fédérale	n.d.	14.6	64.0	222.9	301.5	19
Ensemble du Canada	-1 858.6	67.6	64.8	229.9	-1 496.3	-94

Source : Robson, W.B.P. (2009), « Boomer Budge: Dealing with the Stress of Demographic Change on Government Budgets in Canada », C.D. Howe Institute e-brief, n° 71, Institut C.D. Howe, Toronto, www.cdhowe.org/pdf/ebrief_71.pdf.

Les finances publiques doivent être assainies sans retard, principalement par une maîtrise des dépenses

D'après des données empiriques récemment rassemblées dans les pays de l'OCDE (encadré 2.2), il est manifeste qu'un assainissement des finances publiques reposant sur des réductions sélectives des dépenses a plus de chances de réduire durablement les déficits et les ratios d'endettement que des augmentations de recettes. De plus, la maîtrise des dépenses risque moins de provoquer une récession ou de compromettre une reprise et, lorsqu'elle est anticipée, elle peut renforcer l'efficacité de mesures de stimulation budgétaire à court terme. Pour ces raisons, les simulations de l'assainissement budgétaire présentées dans ce chapitre sont concentrées sur la maîtrise des dépenses. En outre, dans la mesure où un assainissement des finances publiques fondé sur la maîtrise des dépenses peut accélérer une expansion économique, les données empiriques que l'on vient d'évoquer incitent à penser que les réductions des déficits et des ratios d'endettement simulées ci-après doivent être considérées comme les hypothèses les plus pessimistes, car le modèle utilisé ici ne tient pas compte des effets positifs de l'assainissement sur l'économie.

Encadré 2.2. Assainissement budgétaire : maîtriser les dépenses ou accroître les recettes?

D'après plusieurs études théoriques et empiriques, la maîtrise des dépenses, notamment en termes de consommation publique et de transferts, a plus de chances d'aboutir à un assainissement durable des finances publiques et à une meilleure performance économique que des mesures visant à accroître les recettes publiques. Ainsi, des recherches menées par l'OCDE révèlent que la réduction des dépenses courantes s'est généralement accompagnée d'un assainissement plus prononcé que des stratégies fondées sur une augmentation des recettes (Guichard et al., 2007) :

- *Plus le déficit primaire était élevé au départ, plus l'assainissement global a été prononcé au cours d'une période donnée.* Cette constatation signifie probablement que les administrations publiques confrontées à un problème budgétaire particulièrement grave peuvent davantage mobiliser l'opinion publique en faveur de leurs efforts d'assainissement budgétaire. D'où l'importance de veiller à une communication parfaitement transparente sur l'ampleur et les conséquences négatives des déficits futurs et de renforcer ainsi cette mobilisation.
- *Les ajustements budgétaires les plus importants sont associés à la maîtrise des dépenses primaires courantes (consommation publique et transferts sociaux).* Cette constatation incite à concentrer les efforts d'assainissement des finances publiques sur la réduction de la croissance de la consommation publique et des transferts, plutôt que sur d'autres catégories de dépenses (d'équipement, par exemple) ou sur des augmentations d'impôts.
- *Le processus d'assainissement risque de durer plus longtemps s'il est engagé à un moment où l'écart de production négatif est important.* Cette constatation incite à ne pas attendre que la situation économique se normalise pour commencer à assainir les finances publiques. Comme la première constatation, cela signifie qu'il est plus facile de convaincre l'opinion publique de la nécessité d'agir avant que le solde budgétaire commence à se redresser partiellement de façon autonome pendant la phase d'expansion économique. Elle corrobore en outre l'idée qu'il faut procéder à un ajustement préventif, c'est-à-dire éviter au maximum que les marchés financiers finissent par forcer un gouvernement hésitant à prendre des mesures impopulaires. Une phase d'assainissement est généralement beaucoup plus chaotique si elle est induite par une perte de confiance des marchés financiers. L'attentisme accroît aussi la sévérité de l'ajustement nécessaire pour atteindre un objectif d'assainissement donné dans un délai donné, car l'accumulation de la dette et des paiements d'intérêts creuse le déficit structurel.

Encadré 2.2. **Assainissement budgétaire : maîtriser les dépenses ou accroître les recettes?** (suite)

Une autre étude récente confirme dans une large mesure les conclusions de l'étude de l'OCDE. Alesina et Ardagna (2009) examinent les processus d'assainissement budgétaire importants intervenus dans 21 pays de l'OCDE entre 1970 et 2007 et les évaluent en fonction de deux critères : leur efficacité en termes de réduction significative du déficit et de la dette en proportion du PIB, et leurs effets négatifs éventuels sur la croissance. S'agissant du premier critère, les auteurs considèrent qu'un processus d'assainissement a été efficace si la réduction cumulée de la dette au bout de trois ans est supérieure à 4.5 points de PIB, et ils retiennent ainsi 17 des 107 épisodes examinés. Ils constatent que dans ces cas, les dépenses primaires totales diminuent de deux points de PIB environ. Les recettes totales, quant à elles, diminuent d'un demi-point de PIB environ. Ainsi, les processus d'assainissement efficaces reposent exclusivement sur des réductions de dépenses s'accompagnant de légères baisses d'impôts (en proportion du PIB). À l'inverse, dans les autres cas, les recettes totales augmentent de près de 1.5 point de PIB et les dépenses primaires sont réduites de 0.8 point environ. Pour ce qui est du second critère, examinant les 107 épisodes d'assainissement budgétaire, les auteurs constatent que les phases d'expansion se caractérisent dans la plupart des cas par des réductions de dépenses, ce qui concorde avec la théorie et les conclusions d'autres études empiriques (Briotti, 2005, par exemple). Durant ces phases d'expansion, les dépenses primaires diminuent de plus de deux points de PIB. Quant aux recettes totales, elles augmentent légèrement, d'environ 0.3 point de PIB. En revanche, lorsque l'assainissement a lieu durant une phase de contraction de l'activité, les dépenses primaires diminuent d'environ 0.7 point de PIB, tandis que les recettes progressent de 1.2 point environ. Ainsi, l'assainissement budgétaire a des effets plus positifs sur la croissance s'il est concentré sur les dépenses que s'il repose sur une augmentation des recettes fiscales.

Utilisant des méthodes économétriques différentes et multiples – études de cas, régressions de panel et simulations au moyen d'un modèle d'équilibre général dynamique multi-pays – pour étudier les effets de l'assainissement des finances publiques sur l'activité économique dans les pays de l'OCDE, Kumar, Leigh et Plekhanov (2007) aboutissent à des conclusions analogues : les processus d'assainissement budgétaire provoquent généralement une contraction de l'activité sur le court terme, mais ils ont des effets expansionnistes dans certains cas. Pour avoir des effets expansionnistes durables, ils ne doivent apparemment pas se traduire par des réductions excessives des dépenses publiques productives. En outre, il semblerait qu'avant même le début de l'assainissement, l'anticipation d'une réduction des dépenses sur le moyen terme amplifie en général l'effet expansionniste d'une relance budgétaire à court terme, conclusion qui demeure valable lorsque l'action des autorités monétaires est limitée par l'impossibilité de faire descendre les taux directeurs en dessous de zéro (Corsetti et al., 2010).

Les mesures d'assainissement budgétaire prises par l'administration fédérale dans les années 90 sont un exemple à suivre⁶

Les mesures prises par le Canada, ou plus précisément par le gouvernement fédéral, durant la seconde moitié des années 90 sont souvent présentées dans les études de cas internationales comme l'un des exemples les plus réussis de l'histoire récente en matière d'assainissement des finances publiques. Il n'est donc pas inutile de rappeler ici les enseignements qui en ont été tirés et qu'il conviendrait sans doute de mettre à profit aujourd'hui et dans les années à venir.

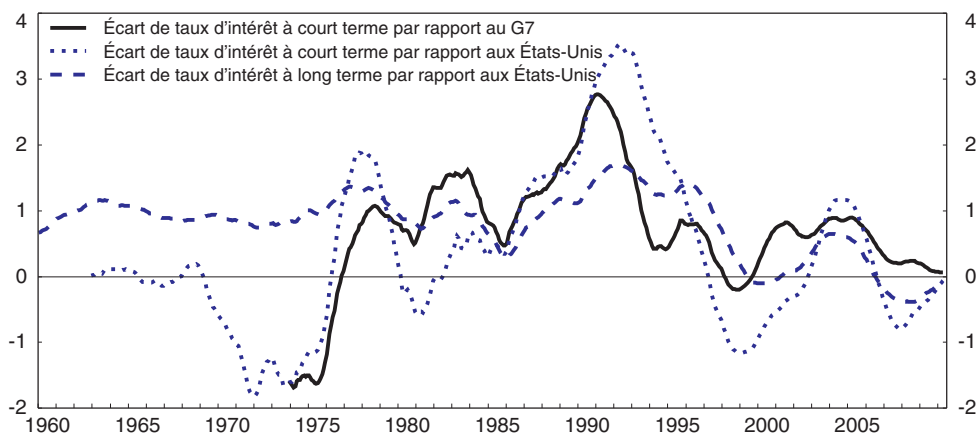
Au début des années 90, le Canada a été confronté à une récession qui a attiré l'attention sur sa situation budgétaire. En 1992, la dette brute des administrations publiques dépassait 90 % du PIB, pourcentage supérieur à ceux enregistrés dans les autres pays du G7 à l'exception de l'Italie, la part de l'administration fédérale représentant un peu plus de la moitié du total. Le niveau des dépenses publiques s'est révélé insupportable dans le contexte d'une croissance molle et de taux d'intérêt élevés. Le déficit des administrations publiques a

légèrement dépassé 9 % du PIB en 1992, niveau supérieur aux pourcentages observés dans les autres pays du G7 en dehors de l'Italie, la part de l'administration fédérale dans ce déficit se situant aux alentours de 60 %. Les citoyens canadiens et les autorités pouvaient percevoir le lien entre la persistance de déficits élevés, le niveau des taux d'intérêt et une augmentation inévitable de la pression fiscale dans un proche avenir. Les marchés financiers commençaient aussi à devenir nerveux – la prime de risque sur les emprunts fédéraux à court et long terme augmentait régulièrement depuis le milieu des années 80 (graphique 2.3) et des pressions à la baisse s'exerçaient sur la monnaie. Face à cette situation, dès 1993 le gouvernement fédéral a engagé de vastes réformes, axées sur trois grandes priorités stratégiques : la fixation d'objectifs en termes de déficit, la maîtrise des dépenses et la mobilisation de l'opinion publique.

- **Objectifs de déficit.** Un objectif à moyen terme raisonnable mais ferme a été fixé pour le déficit de l'administration fédérale, approche jugée plus efficace que la recherche d'une résorption totale du déficit à un horizon plus lointain. En 1994, le gouvernement a commencé à définir des objectifs glissants sur deux ans, le but ultime étant de parvenir à équilibrer le budget.
- **Maîtrise des dépenses.** Le gouvernement fédéral a commencé par appliquer la *Loi sur le contrôle des dépenses* de 1991, instituant des plafonds pour toutes les dépenses de programmes, à l'exception des grands programmes autofinancés comme l'assurance-chômage (devenue par la suite l'assurance-emploi). Abstraction faite de la période 1992-93 (où une partie des crédits non utilisés de l'année précédente a été utilisée pour couvrir le surcroît de dépenses), les dépenses sont restées conformes aux dispositions de la *Loi* jusqu'en 1996, date à laquelle celle-ci est devenue inutile puisque les budgets ultérieurs sont devenus plus restrictifs qu'elle ne l'imposait. En 1995, le gouvernement a introduit dans sa planification budgétaire une réserve pour éventualités afin de se protéger contre les évolutions économiques défavorables et les erreurs de prévision. Si elle n'était pas utilisée, la réserve devait servir à réduire la dette. Les règles budgétaires, inscrites ou non dans la loi, se sont accompagnées de réductions budgétaires, d'examen des dépenses, de compressions d'effectifs, de gels des rémunérations, de réformes du marché du travail et d'autres réformes structurelles. Les réductions budgétaires ont porté sur toutes les catégories de dépenses, notamment les transferts en faveur des provinces et les prestations sociales. Grâce à une croissance vigoureuse à la suite de la récession, les dépenses de programmes de l'administration

Graphique 2.3. **Primes de risque sur les emprunts fédéraux**

Moyennes mobiles sur 36 mois, points de pourcentage



Source : Base de données du n° 87 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932320238>

fédérale (toutes les dépenses budgétaires à l'exception du service de la dette) sont tombées de 17,4 % du PIB en 1992-93 (dans l'optique des comptes publics) à 13 % cinq ans plus tard (les dépenses de programmes ont même reculé en termes nominaux au cours de cette période), date à laquelle le déficit fédéral avait été complètement résorbé.

- *Mobilisation de l'opinion publique.* La troisième priorité était de faire en sorte que les acteurs économiques appuient les réformes. De fait, l'une des principales raisons du succès de l'effort d'assainissement budgétaire accompli pendant cette période a apparemment été le soutien vigoureux de l'opinion publique envers cette stratégie. Les révisions en baisse de la notation des emprunts d'État, largement relatées par les médias, ont contribué à alerter l'opinion publique sur le danger de laisser filer les déficits et la dette. Le gouvernement a aussi joué un rôle à cet égard en expliquant que s'il continuait à s'endetter, la part des dépenses qui pourrait être affectée à des priorités comme l'enseignement et la santé ne cesserait de diminuer, et que les mesures d'assainissement des finances publiques étaient justifiées et allaient dans le même sens que les efforts déployés pour relancer la croissance et l'emploi sur le moyen terme. Les vastes consultations organisées avant l'adoption du budget ont permis de recueillir un appui en faveur de certaines mesures. La compréhension et la mobilisation de l'opinion publique sont finalement devenues si manifestes que même une fois le déficit éliminé, une règle implicite excluant tout déficit s'est imposée dans les faits, car il est devenu extrêmement difficile, d'un point de vue politique, de laisser filer les déficits. Même en l'absence de règle budgétaire inscrite dans la loi, le gouvernement fédéral n'a pas enregistré de nouveau déficit avant 2008/09, lorsque la crise économique mondiale a provoqué une récession au Canada. Cela montre bien que la compréhension et l'appui de l'opinion publique constituent le mécanisme le plus efficace pour faire respecter des règles. À en juger par le débat qui s'est instauré au niveau politique depuis quelques mois au Canada, l'opinion publique semble être favorable à un retour à l'équilibre budgétaire, à condition que cela ne compromette pas les perspectives de croissance.

Après avoir résorbé le déficit, les autorités fédérales ont complété la règle implicite interdisant tout nouveau déficit par une stratégie de réduction de la dette. Alors que le déficit avait diminué entre 1992 et 1995, la dette fédérale avait continué de se creuser. En 1995/96, la dette fédérale nette a atteint un point haut de 68,4 % du PIB, si bien que les autorités fédérales ont décidé en 1998 de respecter le programme implicite d'amortissement de la dette appliqué depuis 1995, en vertu duquel la réserve pour éventualités accumulée chaque année devait servir exclusivement au remboursement de la dette si elle n'était pas utilisée. D'autres décisions visant à accélérer le remboursement de la dette suivirent. Grâce à ces décisions et à la croissance de l'activité économique, la dette publique nette a été ramenée à moins de 60 % du PIB en 1999/2000. Dans le budget 2004, les autorités fédérales ont annoncé leur intention de réduire la dette imputable à l'accumulation de déficits pour la ramener à 25 % du PIB en 2014/15. À l'époque (printemps 2004), celle-ci atteignait 40 % du PIB. L'échéance a été reportée dans les budgets suivants, et dans le budget 2008, les autorités ont annoncé leur intention de ramener la dette à 25 % du PIB en 2011/12. Bien que certains aient jugé cet objectif arbitraire, les autorités ont fait valoir que sa réalisation permettrait de dégager des fonds pour des priorités comme la santé et l'enseignement ou pour des réductions d'impôts. Elles ont par ailleurs indiqué que ces fonds seraient d'autant plus nécessaires que la population vieillissait et qu'elle avait donc de plus en plus recours au système de soins de santé. Naturellement, ces arguments demeurent tout aussi valables aujourd'hui. Et comme l'accélération des départs en retraite se rapproche, il est encore plus urgent de réduire le poids de la dette.

Actuellement, il n'y a pas de règle budgétaire explicite au niveau fédéral. Depuis 2006, cependant, les autorités sont assujetties à la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Cette loi, qui comporte de multiples dispositions, vise notamment à accroître la transparence des dépenses publiques et à établir des liens plus clairs entre les dépenses approuvées et les résultats (les textes législatifs en vigueur précédemment exigeaient un lien entre les dépenses et leur « objet », et non les résultats). La Loi a par ailleurs porté création du Bureau du directeur parlementaire du budget (DPB), qui doit fournir au Parlement une analyse objective des estimations et prévisions des autorités, de l'état des finances publiques et des tendances de l'économie nationale. Le DPB joue un rôle utile en fournissant des avis indépendants, parfois dissidents, sur les prévisions budgétaires de l'administration fédérale, ce qui ne peut que contribuer à la transparence de la politique budgétaire fédérale et au débat la concernant.

L'absence d'organisme budgétaire se fait sentir au niveau des provinces

En revanche, les dispositifs budgétaires provinciaux se caractérisent par l'absence d'organisme externe/indépendant chargé de veiller à la santé financière des provinces et à l'application des règles. Les vérificateurs généraux des provinces contrôlent les états financiers officiels et peuvent formuler des avis sur le cadre général, mais les vérifications ne sont effectuées qu'*a posteriori*. L'avantage d'organismes comme le DPB et le *Congressional Budget Office* des États-Unis est leur indépendance, facteur de transparence et de crédibilité. Les provinces devraient envisager la création d'organismes provinciaux/territoriaux de ce type, chargés de veiller à l'application de règles plus contraignantes, dans le cadre de leurs stratégies de modernisation de leurs mécanismes et institutions budgétaires. Simultanément, ou à titre substitutif, les petites provinces pouvant estimer qu'elles ne disposent pas des ressources nécessaires pour mettre en place un organe de ce type, il serait possible de créer un organisme unique responsable devant le Conseil de la Fédération et chargé de produire des analyses indépendantes sur les questions budgétaires provinciales.

L'expérience acquise par les autorités fédérales en matière d'assainissement des finances publiques depuis les années 90 montre que des améliorations significatives peuvent être obtenues dans de brefs délais grâce à : i) des objectifs glissants de réduction du déficit en vue de sa résorption totale ; ii) des règles officielles ou implicites de limitation des dépenses s'accompagnant d'examen des dépenses et de réformes structurelles ; et iii) une bonne stratégie de communication visant à assurer une forte mobilisation de l'opinion publique. Dans une perspective plus longue, une fois assainies les finances publiques, la fixation d'un objectif d'endettement à moyen terme semble utile pour orienter la politique budgétaire. Ces enseignements concordent bien avec les leçons théoriques et empiriques que l'on peut puiser dans les études économiques consacrées à l'assainissement budgétaire. Par conséquent, il serait souhaitable qu'une approche fondée sur ces principes soit adoptée par les autorités fédérales, provinciales et territoriales qui vont devoir assainir leurs finances publiques au cours des années à venir.

Cependant, cette fois-ci, les taux d'intérêt sur les obligations d'État sont pratiquement à leur plus bas historique, les primes de risque sont beaucoup plus faibles qu'elles ne l'étaient au début des années 90 (graphique 2.3) et le dollar canadien n'est soumis à aucune pression à la baisse. Au Canada au moins, les marchés de capitaux ne poussent pas avec la même urgence les responsables politiques et l'opinion publique à reconnaître la nécessité de restrictions budgétaires, si bien que l'effort d'assainissement risque d'être moins vigoureux et soutenu. Il faudrait que l'impulsion vienne d'une prise de conscience collective de l'urgence de se

préparer budgétairement à l'augmentation des dépenses que va engendrer l'évolution démographique, comme le révèlent le tableau 2.3 et d'autres études (cf. par exemple, Bureau du directeur parlementaire du budget, 2010). Le consécration du plan budgétaire dans les règles législatives et les institutions permettrait sans doute, cette fois-ci, d'éviter un essoufflement des efforts d'assainissement. Par ailleurs, comme indiqué plus haut, une part importante de l'assainissement réalisé au niveau fédéral durant les années 90 s'était traduite par des réductions des transferts aux provinces. Comme les autorités fédérales et provinciales prévoient d'assainir leurs finances publiques en même temps, cette stratégie fédérale n'aurait pour effet, aujourd'hui, que de rendre la tâche plus difficile aux autorités provinciales/territoriales et se heurterait inévitablement à des difficultés d'ordre politique, étant donné que les relations entre les différents niveaux d'administration dans ce domaine sont délicates. D'ailleurs, le gouvernement fédéral actuel y a renoncé. L'arbitrage entre l'assainissement au niveau fédéral par réduction des transferts aux provinces et l'assainissement au niveau infranational est examiné de façon plus approfondie dans les simulations qui suivent.

Élaborer des recommandations pour l'assainissement budgétaire aux différents niveaux d'administration

Sur le court terme, l'approche recommandée en matière d'assainissement des finances publiques est la même pour toutes les administrations qui enregistrent actuellement un déficit important : annoncer une série d'objectifs de réduction du déficit dans la perspective d'un retour à l'équilibre budgétaire. Les stratégies précises à mettre en œuvre pour équilibrer le budget varieront naturellement d'une administration à une autre, mais il faut s'efforcer en priorité de freiner l'augmentation des dépenses, éventuellement en plafonnant celles-ci. Une fois atteint l'équilibre budgétaire, et dans les provinces/territoires ayant un budget pratiquement équilibré, la stratégie budgétaire devra viser à réduire la dette en proportion du PIB. À cette fin, il faudra fixer un objectif d'équilibre budgétaire ou, dans certains cas, un objectif d'excédent budgétaire, qui permette d'atteindre les objectifs d'endettement à moyen terme, tout en continuant à plafonner la hausse des dépenses. Un objectif d'excédent budgétaire présente l'avantage de fournir un moyen d'amortir des chocs budgétaires imprévus, en l'absence desquels les excédents devront être affectés à la réduction de la dette. Bien qu'elle ne soit pas absolument nécessaire, l'inscription des objectifs d'excédent budgétaire et de réduction de la dette dans la loi permettrait de les rendre plus robustes aux éventuels changements de gouvernement, aux conflits politiques ou aux revendications sociales émanant de groupes qui refuseraient de renoncer à leurs avantages ou à leurs prestations. Cette stratégie d'ensemble établirait des critères précis en termes de responsabilité et de transparence. Elle devra s'accompagner d'une campagne de communication destinée à expliquer à l'opinion publique les objectifs budgétaires des autorités et leur justification. La mobilisation de l'opinion publique constituerait en soi un mécanisme d'application. La transparence au niveau provincial/territorial devra être renforcée par la mise en place d'organismes de contrôle indépendants qui fourniraient aux Parlements des informations similaires à celles du DPB fédéral. Compte tenu de ces recommandations générales d'ordre qualitatif, la section qui suit tente de formuler des propositions chiffrées concernant des objectifs d'assainissement budgétaire adaptés à chaque administration.

Les objectifs budgétaires devront être fonction des besoins et de la capacité d'assainissement

Comment fixer des objectifs d'assainissement budgétaire dans chaque administration? Il s'agit d'une décision politique qui dépend de multiples facteurs, en partie économiques, mais qui doit être solidement étayée par des évaluations de la viabilité budgétaire similaires à celles présentées plus haut (tableau 2.2). Les administrations accusant un important déficit corrigé des variations conjoncturelles, qui ne peuvent donc pas compter sur l'amélioration de la conjoncture pour équilibrer leur budget, devront prendre des mesures pour freiner la croissance des dépenses et peut-être, dans certains cas, pour se procurer de nouvelles recettes. Les objectifs de réduction du déficit à court et moyen terme présentés ici sont utilisés pour le reste de l'analyse (tableau 2.4). Ces objectifs tiennent compte de quatre facteurs. *Premièrement*, plus l'assainissement nécessaire est massif, plus longs sont en général les délais impartis pour résorber le déficit. *Deuxièmement*, les objectifs officiels d'assainissement budgétaire déjà annoncés sont conservés lorsqu'ils semblent ambitieux mais atteignables. *Troisièmement*, tous les déficits sont censés être résorbés en 2015 ou avant, car prévoir l'élimination d'un déficit sur une période de plus de cinq ans comporte plusieurs risques. Des phénomènes conjoncturels, comme une nouvelle récession ou une forte hausse des taux d'intérêt, risqueraient de compromettre le programme prévu, le soutien de l'opinion publique en faveur de l'assainissement budgétaire risquerait de s'effriter, des changements de gouvernement pourraient se produire, etc. Pour ces raisons, des objectifs trop lointains, comme l'engagement de l'Ontario d'éliminer son déficit à l'horizon 2017/18, manquent de crédibilité. *Quatrièmement*, enfin, plus tard l'écart de production est censé être comblé d'après des projections de référence, plus une administration dispose en général de temps pour assainir ses finances. Cela tient au fait qu'il n'est pas souhaitable de se précipiter pour éliminer les déficits, et donc de mettre un terme au soutien budgétaire de l'activité, avant que l'économie ait retrouvé son niveau de production potentiel. Les projections de référence concernant les provinces sont à peu près alignées sur le scénario de référence à moyen terme figurant dans le n° 87 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, selon lequel l'écart de production du Canada est résorbé en 2015⁷. Pour les provinces dont le budget est déjà presque équilibré, les propositions concernent des objectifs de réduction de la dette en proportion du PIB à l'horizon 2020, compte tenu de son niveau actuel. Il va de soi que ces objectifs demeurent quelque peu arbitraires, comme le sont inévitablement tous les objectifs, et qu'ils n'ont qu'un caractère indicatif.

Lorsqu'on compare les objectifs et programmes officiels d'assainissement budgétaire (comme ceux du tableau 2.1) avec des simulations sur modèle, il ne faut pas oublier que les systèmes de comptabilité utilisés sont différents. Les programmes officiels s'appuient sur des systèmes de comptabilité publique, qui varient d'une administration à l'autre et sont différents du système de comptabilité nationale utilisé dans les simulations (voir l'annexe 2.A1). Par conséquent, les différences entre les programmes d'assainissement budgétaire officiels et les programmes simulés doivent être interprétées avec prudence.

Dans quelle mesure faut-il limiter les dépenses pour atteindre ces objectifs?

La limitation des dépenses discrétionnaires requise pour atteindre les objectifs d'assainissement budgétaire indiqués au tableau 2.4 est calculée au moyen du modèle de simulation budgétaire décrit à l'annexe 2.A1. Les catégories de dépenses jugées discrétionnaires recouvrent la plus grande partie des dépenses publiques. Il s'agit des « dépenses courantes nettes en biens et services », des « transferts aux entreprises », des « transferts aux administrations provinciales/territoriales » et de l'« investissement en capital

Tableau 2.4. Objectifs d'assainissement budgétaire proposés et objectifs correspondants de résorption du déficit

En milliards CAD ou en pourcentage du PIB

Objectif			2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administration fédérale	Équilibre en 2014	Projections de référence	-14 281	-8 999	-7 289	-6 146	-2 773	-1 679	-3 497	-5 538	-7 828	-10 378	-13 244
		Objectifs	s.o.	-8 000	-6 000	-3 000	0	Adoption d'un objectif de réduction de la dette					
Terre-Neuve-et-Labrador	Équilibre en 2015	Projections de référence	-1 157	-1 359	-1 682	-2 112	-2 600	-3 154	-3 820	-4 583	-5 455	-6 448	-7 582
		Objectifs	s.o.	-900	-700	-500	-200	0	Adoption d'un objectif de réduction de la dette				
Île-du-Prince-Édouard	Équilibre en 2013	Projections de référence	-223	-146	-190	-245	-305	-374	-444	-522	-611	-710	-820
		Objectifs	s.o.	-80	-40	0	Adoption d'un objectif de réduction de la dette						
Nouvelle-Écosse	Résorption totale de la dette nette en 2020	Projections de référence ¹	29.7	27.7	25.5	23.4	21.8	20.4	19.4	18.5	18.0	17.7	17.7
		Objectifs ¹	s.o.	28.0	25.0	23.0	20.0	17.0	14.0	10.0	7.0	3.0	0.0
Nouveau-Brunswick	Équilibre en 2014	Projections de référence	-505	-199	-258	-365	-482	-613	-769	-945	-1 145	-1 370	-1 620
		Objectifs	s.o.	-100	-50	-25	0	Adoption d'un objectif de réduction de la dette					
Québec	Équilibre en 2014	Projections de référence	-15 462	-8 021	-7 500	-10 137	-13 228	-16 758	-20 664	-24 989	-29 904	-35 472	-41 745
		Objectifs	s.o.	-6 000	-2 000	-800	0	Adoption d'un objectif de réduction de la dette					
Ontario	Équilibre en 2015	Projections de référence	-22 294	-19 392	-22 815	-26 963	-31 494	-36 471	-43 008	-50 257	-58 420	-67 578	-77 841
		Objectifs	s.o.	-15 000	-11 000	-8 000	-4 000	0	Adoption d'un objectif de réduction de la dette				
Manitoba	Réduction de la dette nette à < 10 % du PIB en 2020	Projections de référence ¹	23.6	23.9	22.6	21.6	21.1	21.1	21.5	22.4	23.7	25.4	27.8
		Objectifs ¹	s.o.	24.0	22.0	20.0	19.0	17.0	15.0	13.0	12.0	10.0	< 10.0
Saskatchewan	Résorption totale de la dette nette en 2020	Projections de référence ¹	9.4	7.9	6.6	5.6	5.0	4.6	4.4	4.4	4.7	5.1	5.9
		Objectifs ¹	s.o.	9.0	8.0	7.0	6.0	5.0	4.0	3.0	2.0	1.0	0.0
Alberta	Équilibre en 2014	Projections de référence	-5 402	-5 922	-7 722	-10 051	-12 669	-15 338	-19 547	-24 611	-29 985	-37 666	-46 566
		Objectifs	s.o.	-4 000	-2 500	-1 500	0	Mise en réserve d'une partie des recettes					
Colombie-Britannique	Résorption totale de la dette nette en 2020	Projections de référence ¹	8.1	8.6	8.1	7.8	7.7	7.9	8.3	9.0	9.9	11.1	12.7
		Objectifs ¹	s.o.	9.0	8.0	7.0	6.0	5.0	4.0	3.0	2.0	1.0	0.0
Yukon	Équilibre en 2014	Projections de référence	-146	-114	-136	-162	-192	-226	-263	-305	-352	-404	-462
		Objectifs	s.o.	-80	-50	-25	0	Maintien de l'équilibre budgétaire					
Territoires du Nord-Ouest et Nunavut	Équilibre en 2015	Projections de référence	-359	-562	-654	-762	-883	-1 016	-1 175	-1 355	-1 556	-1 782	-2 033
		Objectifs	s.o.	-400	-300	-200	-100	0	Objectif de réduction de la dette				

1. En pourcentage du PIB.

fixe et stocks ». On suppose que ces dépenses progresseront au même rythme à partir de 2011, contrairement au scénario de référence, dans lequel des taux de croissance différents, fondés sur les taux historiques, sont appliqués aux diverses catégories de dépenses. Il y a deux exceptions à cette règle, pour lesquelles les hypothèses de référence sont conservées. La première concerne le taux de croissance de l'« investissement en capital fixe et stocks » en 2011 pour lequel, comme dans le scénario de référence, les mesures de relance sous forme d'investissement en capital fixe sont censées être supprimées. La seconde concerne les transferts fédéraux aux provinces/territoires. Pour 2011 et les années suivantes, on suppose que ceux-ci progressent à un rythme de 4.8 % par an, sur la base d'une moyenne pondérée prenant en compte le volume des principaux transferts et leurs taux d'augmentation attendus (voir l'annexe 2.A1). La limitation prioritaire des dépenses discrétionnaires ne signifie pas qu'il ne faut pas envisager de réformer des programmes influant sur des catégories de dépenses non discrétionnaires (transferts aux particuliers, par exemple) ou que des mesures visant à accroître les recettes ne sont pas nécessaires. Cependant, avant la récession, les dépenses discrétionnaires avaient augmenté à un rythme rapide (tableau 2.5), certainement beaucoup plus élevé que la croissance tendancielle du PIB prévue pour la décennie à venir. Par conséquent, il est incontestablement nécessaire de limiter ces dépenses dans beaucoup d'administrations. Dans un premier temps, on calculera donc les limites qu'il faut imposer à l'augmentation des dépenses discrétionnaires pour atteindre les objectifs budgétaires indiqués au tableau 2.4 selon une approche déterministe (tableau 2.5).

Tableau 2.5. Limitation des dépenses nécessaire pour atteindre les objectifs d'assainissement des finances publiques

Taux de croissance nominale de l'ensemble des dépenses discrétionnaires ¹ (%)						
	Moyenne 1997-2007 ²	Estimations ³		Limitation nécessaire entre 2010 et 2020 pour atteindre les objectifs d'assainissement ⁴		
		2008	2009	Approche déterministe	Approche stochastique, moyenne	Approche stochastique, probabilité de 80 %
Administration fédérale ⁵	4.5	9.6	6.5	4.5	4.0	1.5
Terre-Neuve-et-Labrador	7.4	5.7	14.5	0.5	0.5	0.0
Île-du-Prince-Édouard	6.0	9.3	15.0	0.5	1.0	0.5
Nouvelle-Écosse	4.9	3.7	6.5	3.0	4.0	3.5
Nouveau-Brunswick	5.0	2.5	7.9	3.5	3.5	3.0
Québec	6.0	11.4	10.8	1.5	2.0	1.5
Ontario	6.6	4.2	14.7	0.5	0.0	-0.5
Manitoba	5.8	7.1	9.3	3.5	4.0	3.5
Saskatchewan	5.9	20.2	0.3	5.0	4.5	4.5
Alberta	9.3	13.7	1.8	2.5	1.5	1.0
Colombie-Britannique	4.3	3.5	5.8	2.5	3.0	2.5
Yukon	6.4	7.0	16.8	1.5	1.5	1.0
Territoires du Nord-Ouest et Nunavut	6.6	20.4	2.4	1.0	0.5	0.5

1. Les dépenses discrétionnaires comprennent les dépenses nettes en biens et services, les transferts provinciaux aux administrations locales, les transferts aux entreprises et l'acquisition de capital non financier.
2. D'après les Comptes économiques provinciaux.
3. D'après les documents budgétaires officiels pour les provinces/territoires (dépenses directes de programmes ou dépenses de fonctionnement) et d'après les comptes nationaux pour l'administration fédérale.
4. Les simulations sont effectuées par paliers successifs de 0.5 point de pourcentage.
5. Les transferts fédéraux aux administrations provinciales/territoriales ne sont pas considérés comme des dépenses discrétionnaires.

Source : Statistique Canada et calculs de l'OCDE.

Comme on pouvait s'y attendre, les administrations, comme l'administration fédérale, dans lesquelles le déficit semble entièrement ou partiellement conjoncturel ont moins besoin de limiter leurs dépenses que celles, comme le Québec, où la plus grande partie du déficit semble avoir un caractère structurel. De même, les administrations qui peuvent compter sur une expansion économique plus rapide, en raison d'une croissance démographique plus soutenue ou d'une situation plus défavorable au départ, parviennent plus facilement à assainir leurs finances. De fait, comme l'approche déterministe suppose que les écarts de production des provinces/territoires se résorbent de façon linéaire entre 2012 et 2015 et ne se creusent plus ensuite, on suppose que les administrations devant accuser des écarts de production plus importants en 2011 connaîtront aussi une croissance plus rapide que les autres jusqu'en 2015 par rapport à leur taux de croissance potentiel, si bien que l'assainissement des finances publiques semble y être un peu plus facile. S'il est probable que les administrations qui ont le plus souffert pendant la récession sont celles qui se redresseront le plus pendant la reprise, rien n'est toutefois certain. Compte tenu de la grande incertitude qui entoure l'évolution des économies provinciales/territoriales au cours de la prochaine décennie, il est utile également d'indiquer l'ampleur de l'assainissement budgétaire à réaliser pour atteindre les objectifs indiqués au tableau 2.4 en fonction d'un large éventail de trajectoires de croissance plausibles dans un cadre probabiliste. On utilise à cette fin une méthode de projection stochastique (voir l'annexe 2.A1) pour tracer des trajectoires de croissance moyennes du besoin de financement entre 2010 et 2020 pour 1 000 simulations utilisant les hypothèses de référence par comparaison avec des scénarios de croissance où les dépenses discrétionnaires augmentent respectivement de 5 %, 4 %, 3 % et 2 % (graphique 2.4).

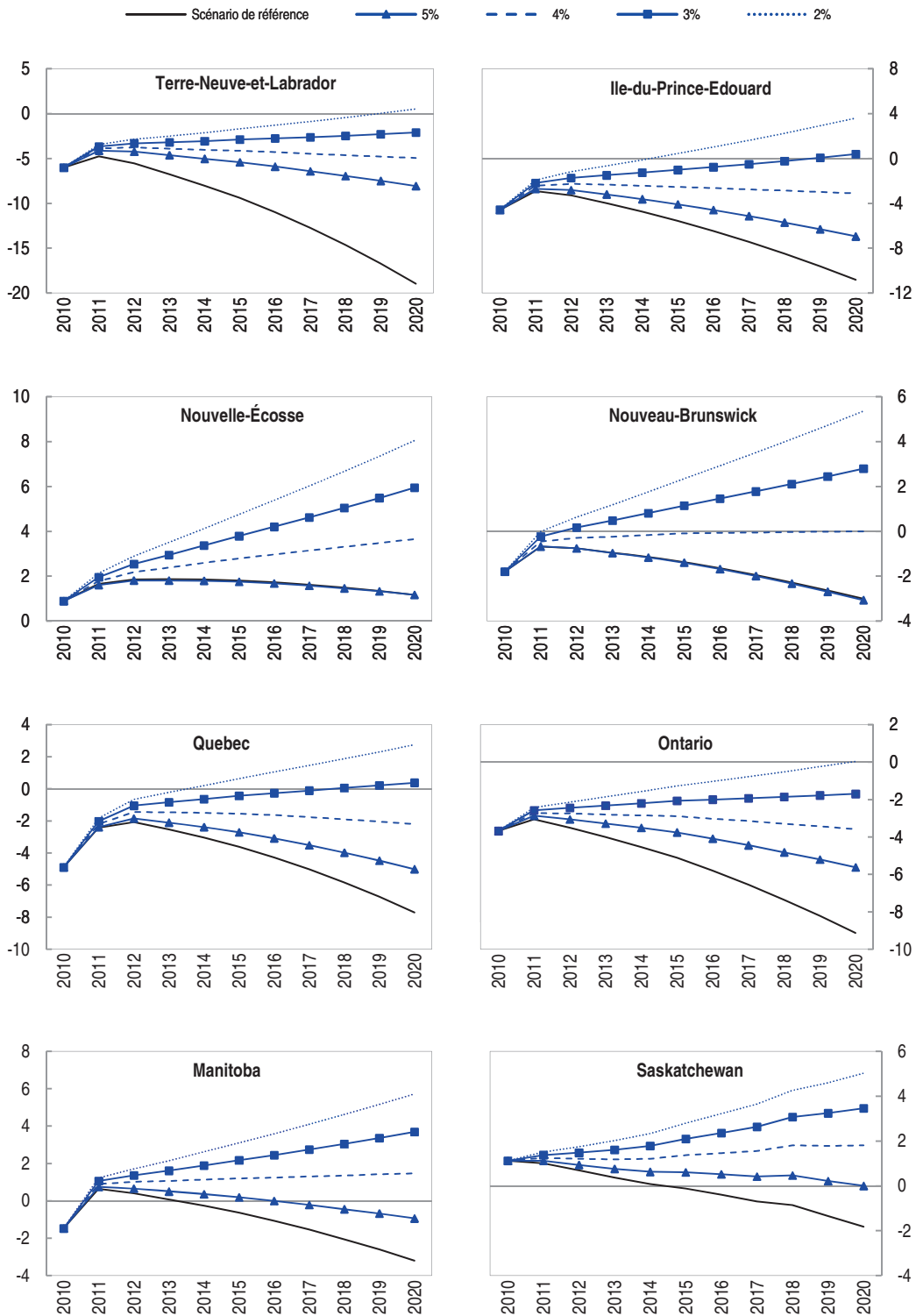
Sur la base de ces simulations, on calcule les limites qu'il faudrait imposer aux dépenses discrétionnaires, en moyenne, pour atteindre les objectifs budgétaires indiqués au tableau 2.4 (tableau 2.5). Elles sont très voisines de celles obtenues par l'approche déterministe. Cependant, leur application à la politique budgétaire serait loin de garantir la réalisation des objectifs d'assainissement. En fait, les autorités ne pourraient être certaines qu'à 50 % environ d'atteindre ces objectifs. De nombreuses administrations, notamment celles qui craignent de voir baisser la note de leurs emprunts, voudront être plus certaines d'atteindre les objectifs dans les délais annoncés. Afin d'illustrer le degré de rigueur supplémentaire à appliquer dans l'évolution des dépenses pour accroître la probabilité de réalisation des objectifs d'assainissement, on calcule également des trajectoires de croissance des dépenses discrétionnaires compatibles avec une probabilité de 80 % de réaliser les objectifs de déficit et/ou d'endettement selon l'approche stochastique (tableau 2.5). Dans la plupart des cas, une réduction supplémentaire de 0.5 point de la croissance des dépenses discrétionnaires est nécessaire. Les simulations démontrent que les administrations, comme l'Ontario, qui enregistrent au départ d'importants déficits corrigés des variations conjoncturelles doivent mettre en œuvre des stratégies d'assainissement plus rigoureuses et pendant plus longtemps que celles qui se trouvent dans une situation budgétaire plus favorable.

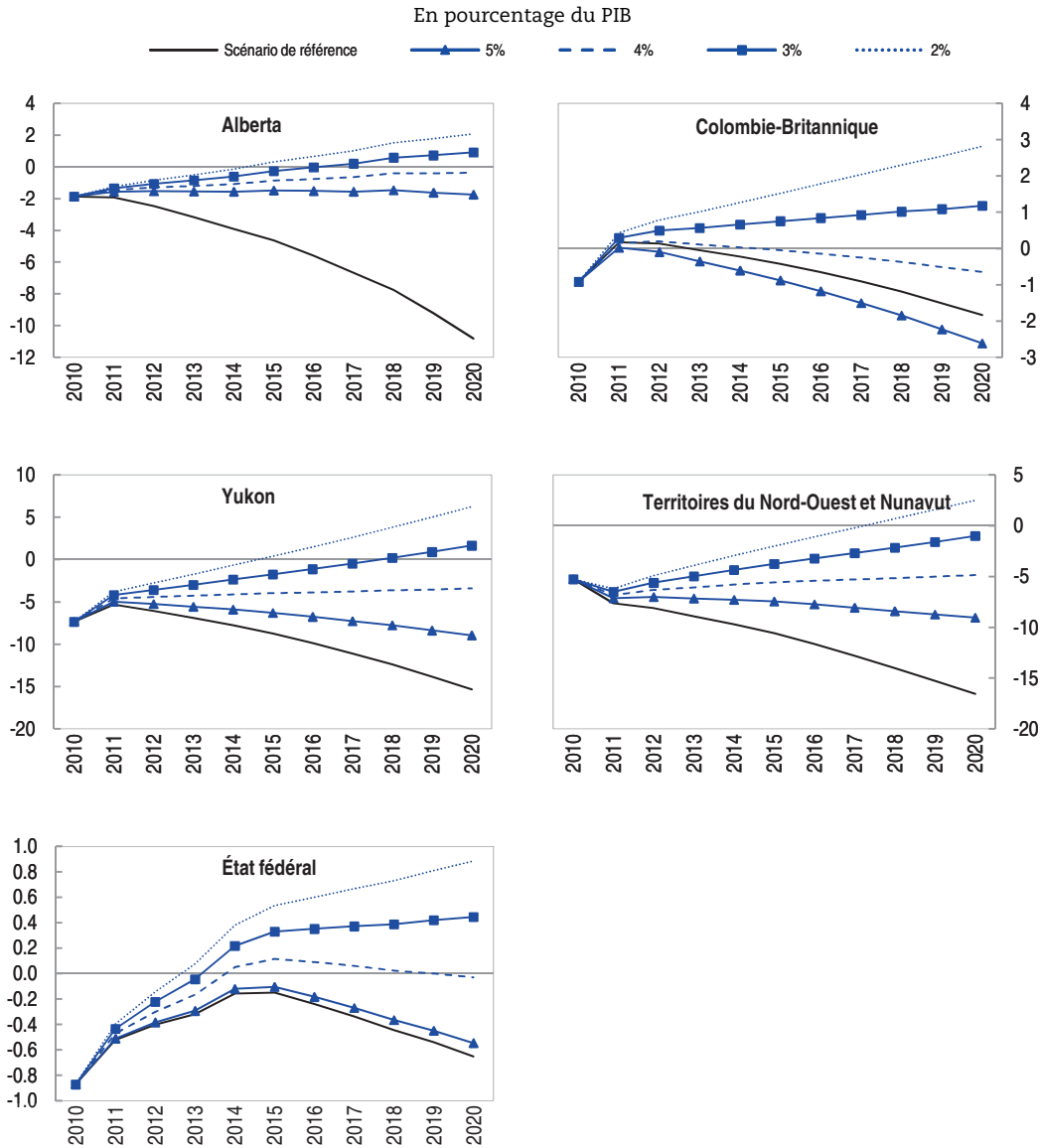
Un freinage des transferts fédéraux aux provinces rendrait bien plus difficile l'assainissement budgétaire provincial

Les dispositions législatives régissant les transferts fédéraux aux provinces viendront à expiration en 2013/14. Dans toutes les simulations effectuées, on suppose que les transferts aux provinces augmentent au rythme de 4.8 % par an jusqu'en 2020. Le gouvernement fédéral s'est engagé à ne pas réduire les transferts aux provinces pour résorber son déficit, comme il l'avait fait au milieu des années 90. Cela étant, il suffirait qu'il décide d'abaisser le taux de


Graphique 2.4. **Capacité de financement moyen selon une approche stochastique pour le scénario de référence et les scénarios d'assainissement¹**

En pourcentage du PIB



Graphique 2.4. Capacité de financement moyen selon une approche stochastique pour le scénario de référence et les scénarios d'assainissement¹ (suite)

1. Les scénarios d'assainissement utilisent le même taux de croissance nominale, indiqué dans la légende, pour toutes les catégories de dépenses discrétionnaires. Voir l'annexe 2.A1 pour plus de détails.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932320257>

croissance de ces transferts à partir de 2014 pour que la plupart des provinces aient nettement plus de mal à atteindre leurs propres objectifs d'assainissement. Pour toute diminution d'un point du taux de croissance des transferts fédéraux aux provinces à partir de 2014, la probabilité que les provinces puissent atteindre les objectifs d'assainissement indiqués au tableau 2.4 en suivant les règles figurant dans la dernière colonne du tableau 2.5 diminue de façon significative (tableau 2.6). Les territoires ne sont pas indiqués parce qu'ils font l'objet d'un transfert fédéral (« formule de financement des territoires ») qui n'est pas soumis aux mêmes négociations que les trois principaux transferts aux provinces. Il convient de tenir compte de deux facteurs pour interpréter les résultats. *Premièrement*, plus l'horizon de l'objectif d'assainissement est lointain, plus l'évolution des transferts fédéraux aura un effet cumulé

Tableau 2.6. **Probabilité que les provinces atteignent leurs objectifs d'assainissement budgétaire**

En pourcentage

	Pour mémoire : Part des transferts fédéraux dans les recettes en 2007	Taux de croissance nominal des transferts fédéraux aux provinces ¹ entre 2014 et 2020					
		4.8 %	4 %	3 %	2 %	1 %	0 %
Administration fédérale	s.o.	79.5	81.1	83.0	84.8	86.5	89.1
Terre-Neuve-et-Labrador	51.3	90.0	77.1	59.4	42.7	27.2	13.9
Île-du-Prince-Édouard ²	41.7	92.7	92.7	92.7	92.7	92.7	92.7
Nouvelle-Écosse	39.5	97.3	91.1	67.5	33.1	13.1	3.2
Nouveau-Brunswick	36.5	97.7	96.5	93.5	90.3	85.3	78.2
Québec	17.6	90.7	89.9	88.1	85.9	83.2	79.6
Ontario	16.0	81.1	77.9	73.5	71.0	67.7	64.3
Manitoba	32.0	83.4	78.2	71.1	63.7	56.5	47.9
Saskatchewan	20.9	79.0	70.0	58.6	48.9	40.0	32.2
Alberta	8.7	77.6	76.3	73.7	71.9	69.8	68.3
Colombie-Britannique	15.8	86.3	80.8	73.3	64.2	56.3	47.0

1. Les territoires ne figurent pas dans cette liste parce qu'au lieu de recevoir les trois principaux transferts examinés ici (péréquation, TCS et TCPS), ils sont couverts par la formule de financement des territoires, qui fait l'objet d'un accord différent.
2. Les probabilités sont constantes parce que l'objectif d'assainissement se situe avant 2014.

Source : Statistique Canada et calculs de l'OCDE.

important sur la probabilité d'atteindre cet objectif. Naturellement, seuls les résultats budgétaires de 2014 et au-delà sont concernés, ce qui explique pourquoi la probabilité pour l'Île-du-Prince-Édouard, dont l'objectif d'assainissement se situe avant cette date, ne varie pas. *Deuxièmement*, les administrations qui dépendent des transferts fédéraux pour une part importante de leurs ressources, comme les provinces de l'Atlantique, seraient évidemment plus touchées que celles qui ont davantage de recettes propres, comme l'Alberta.

Pour freiner la hausse des dépenses, il faut d'abord mettre un terme aux mesures de relance budgétaires et limiter l'augmentation des salaires dans le secteur public

Pour toutes les administrations, il importe dans un premier temps de veiller à ce que les mesures temporaires de relance budgétaire conservent bien un caractère temporaire. Ne pas y mettre un terme, et notamment ne pas ramener les dépenses d'équipement à leur niveau d'avant la crise comme on le suppose dans les simulations, ne ferait que rendre l'assainissement budgétaire plus difficile à réaliser. Au niveau fédéral, les mesures temporaires incluent la stratégie canadienne en matière de compétences et de transition (représentant 8 milliards CAD environ), y compris les modifications apportées à l'assurance-emploi et les nouveaux financements en faveur des compétences et de la formation, ainsi que les fonds spéciaux pour l'investissement en infrastructure (environ 12 milliards CAD). Certaines dispositions sont déjà venues à expiration, en particulier le Crédit d'impôt pour la rénovation domiciliaire. Au niveau provincial, la relance budgétaire a surtout consisté à accélérer les dépenses d'infrastructure pour tirer avantage de cofinancements avec l'administration fédérale.

L'engagement de freiner en priorité la croissance des dépenses de programmes soulève la question des rémunérations du secteur public. Au cours de ces deux dernières décennies, la rémunération hebdomadaire moyenne a augmenté plus rapidement dans toutes les administrations du Canada, hormis la Saskatchewan et l'Alberta, que dans le reste de l'économie (graphique 2.5). Même si un niveau moyen de rémunération plus élevé dans le

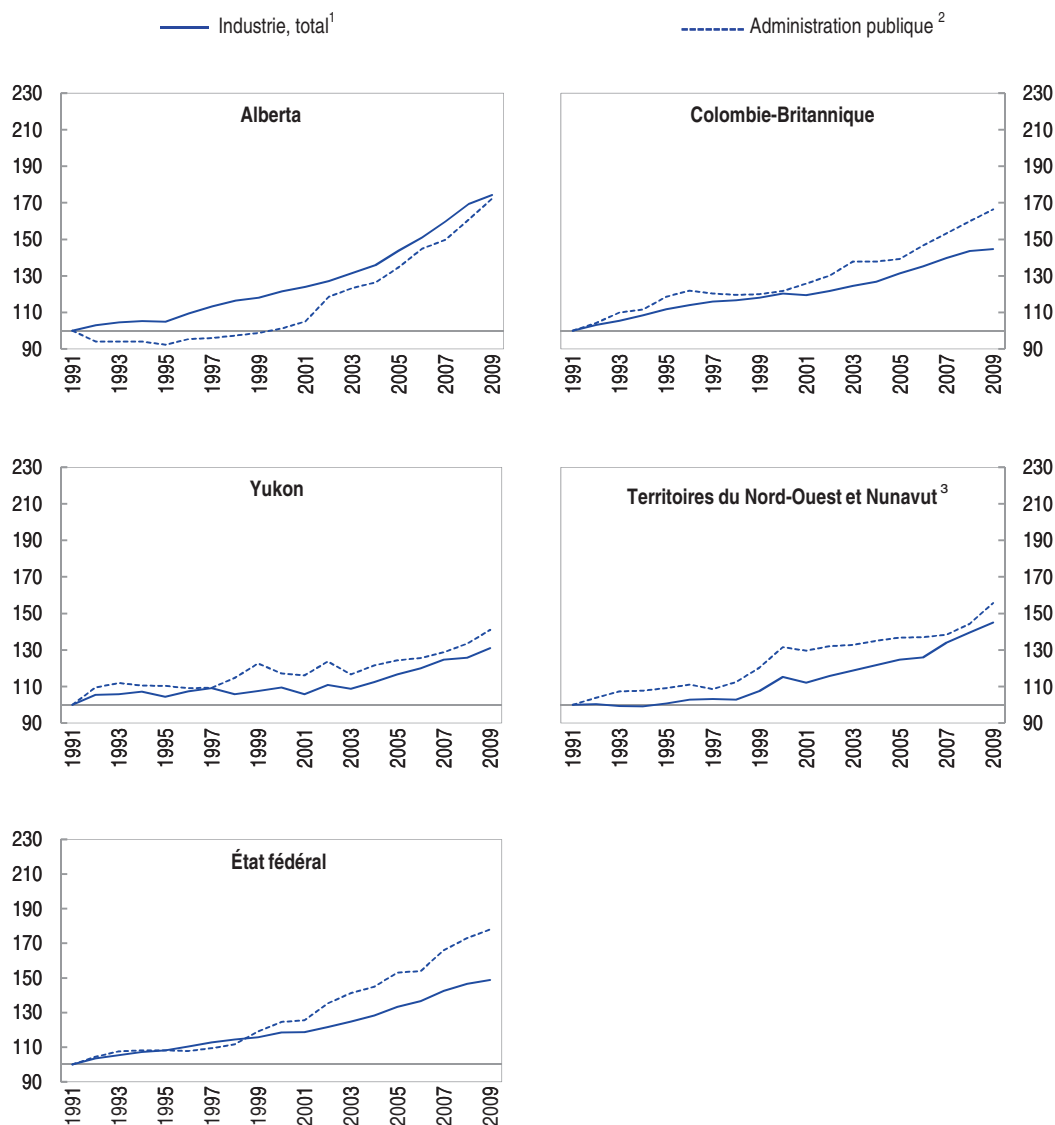
Graphique 2.5. **Rémunération hebdomadaire moyenne par province**

Indice (1991 = 100)




Graphique 2.5. **Rémunération hebdomadaire moyenne par province (suite)**

Indice (1991 = 100)



1. L'agrégat « industrie » recouvre toutes les branches d'activité à l'exception de celles qui relèvent principalement de l'agriculture, de la pêche et du piégeage, des services aux ménages privés, des organismes religieux et du personnel militaire des services de défense.
2. Le secteur public comprend les établissements dont l'activité principale est de nature gouvernementale : services législatifs, taxation, défense nationale, ordre et sécurité publics, services d'immigration, affaires étrangères et aide internationale, et administration de programmes publics. Il ne recouvre pas les établissements publics exerçant leurs activités dans d'autres secteurs, comme la santé (hôpitaux, par exemple) ou l'enseignement (établissements scolaires et universitaires, par exemple).
3. Il y a une rupture de série en 2001. À partir de cette date, les séries sont des moyennes pondérées des deux territoires séparés, utilisant l'emploi par secteur comme coefficient de pondération.

Source : Statistique Canada, CANSIM, tableaux 281-0027 et 281-0024, et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932320276>

secteur public peut être justifié, notamment par des niveaux de formation et de qualification différents, ces facteurs ne devraient pas se traduire par de fortes différences de taux de croissance des rémunérations, à moins que la composition des effectifs n'évolue elle aussi au fil des ans. De même, des études détaillées comparant des emplois publics et privés de même nature révèlent que les emplois publics sont nettement mieux rémunérés. De fait, d'après des

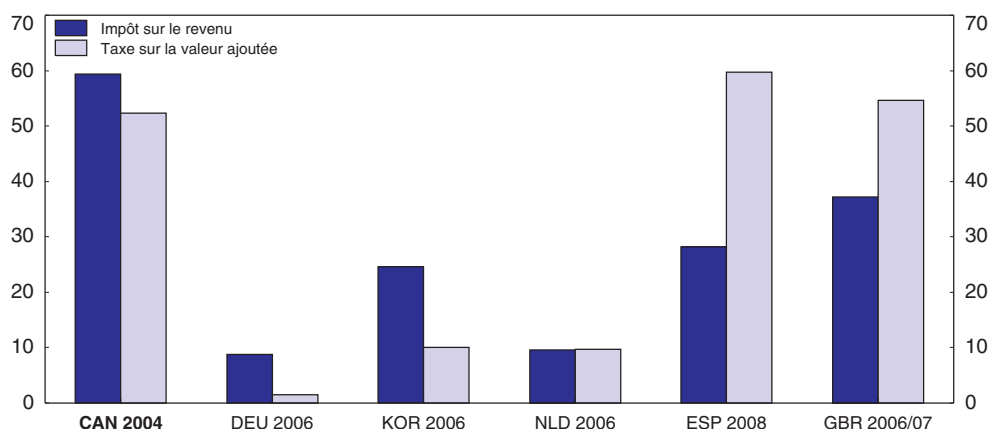
études de l'administration fédérale elle-même, abstraction faite des cadres dirigeants et des gens de métier, les employés de l'administration publique fédérale bénéficient d'une prime salariale par rapport à leurs homologues du secteur privé (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2006). L'écart était plus faible dans le passé, mais depuis 1998 le taux d'augmentation des salaires est plus élevé en moyenne dans la fonction publique fédérale que dans le secteur privé. L'avantage salarial du secteur public est encore plus marqué si l'on tient compte de la générosité des régimes de pension de ce secteur. Seule une proportion de plus en plus réduite de travailleurs du secteur privé bénéficient de régimes de pension ayant des paramètres comparables à ceux du secteur public. Il en résulte que l'équivalent actuariel de la pension d'un retraité du secteur public à revenu moyen, non compris les sommes disponibles à titre privé au moment de la retraite, est à peu près cinq fois plus élevé que celui de la pension dont disposera un travailleur du secteur privé représentatif avec son régime de pension éventuel et tous ses comptes de retraite privés (Pierlot, 2008). Pour freiner la croissance des dépenses publiques de manière à résorber les déficits, mais aussi pour réduire les inégalités de revenu et renforcer le contrat social entre les citoyens et les agents de la fonction publique, les administrations devraient mettre au point des stratégies pour limiter les majorations de salaire dans le secteur public. De fait, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, le Manitoba, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont fait connaître leur intention de limiter la hausse des rémunérations dans le secteur public.

Si de nouvelles mesures d'augmentation des recettes ne peuvent être évitées, il faut commencer par élargir les assiettes d'imposition et instituer des écoblèvements

Bien que la maîtrise des dépenses soit le moyen le plus efficace et le plus économiquement stimulant d'assainir les finances publiques, il pourra aussi se révéler nécessaire d'envisager de lever de nouvelles recettes. Dans le cadre des systèmes fiscaux en vigueur et sans instituer de nouveaux impôts, les administrations pourraient se procurer davantage de recettes en réduisant le nombre élevé de dépenses fiscales et leur importance relative dans les assiettes d'imposition aux niveaux fédéral, provincial et territorial⁸. En 2004, l'administration fédérale a indiqué que le système d'imposition des revenus (des particuliers et des sociétés) comportait 143 dépenses fiscales, représentant une moins-value de recettes de 5.4 % du PIB par rapport à un système fiscal de référence (OCDE, 2010a)⁹. Les avantages fiscaux généraux en faveur des entreprises, excluant les avantages fiscaux sectoriels ou régionaux, représentaient à peu près la moitié de ce montant. Les particuliers bénéficient d'un crédit en raison de l'âge pour les aînés, d'un crédit d'impôt pour l'exploration minière pour les investisseurs et d'un crédit d'impôt pour les acheteurs d'une première maison. L'administration fédérale a aussi signalé l'existence de 32 dépenses fiscales au titre de la taxe sur les produits et services (TPS) en 2004, représentant 1.2 % du PIB. Les biens et services bénéficiant d'une exemption ou d'un taux zéro sont les produits alimentaires de base, les médicaments sur ordonnance, les services médicaux et dentaires, les services financiers, les locaux d'habitation de longue durée, les services de garde d'enfants et les services d'enseignement. Au total, les dépenses fiscales ont soustrait l'équivalent de 6.6 points de PIB des recettes fédérales de l'année considérée, soit environ 55 % des recettes fiscales concernées (graphique 2.6). Par rapport à certains autres pays de l'OCDE comme l'Allemagne, la Corée et les Pays-Bas, ces chiffres sont élevés. Il faut noter que la notification des dépenses fiscales varie d'un pays à l'autre, et le Canada est connu pour avoir une approche plus exhaustive que d'autres pays. Quoi qu'il en soit, des dépenses fiscales élevées en proportion du PIB signifient qu'un élargissement des assiettes d'imposition, sans relèvement des taux, procurerait des recettes supplémentaires

Graphique 2.6. **Degré d'utilisation des dépenses fiscales**

En pourcentage des recettes fiscales considérées

Source : OCDE (2010), *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932320295>

tout en éliminant potentiellement certaines distorsions économiques. La même constatation peut être faite pour les provinces et les territoires. Bien que l'on ne dispose pas d'évaluations des dépenses fiscales pour la totalité des provinces/territoires, les assiettes y sont très comparables à celles de l'administration fédérale, de sorte que le degré d'utilisation des dépenses fiscales y est également comparable, comme le sont les possibilités d'élargissement des assiettes et d'augmentation des recettes correspondantes.

Si de nouveaux impôts se révèlent nécessaires, des écoprélèvements destinés à corriger des externalités négatives semblent être l'option la plus intéressante. Par exemple, l'administration fédérale a annoncé son intention de réduire les émissions de carbone de 17 % par rapport à leur niveau de 2005 d'ici à 2020. D'après une analyse fondée sur l'hypothèse d'une réduction des émissions de 20 % par rapport à leur niveau de 2006 d'ici à 2020, il faudrait faire passer le prix du carbone de 40 CAD la tonne en 2011 à 100 CAD en 2020, parallèlement à d'autres mesures (Institut Pembina et Fondation David Suzuki, 2009). Selon cette analyse, l'introduction progressive de ce type de prélèvement sur le carbone procurerait environ 45 milliards CAD par an de recettes supplémentaires à l'État en 2020, soit des ressources suffisantes pour résorber complètement le déficit fédéral dans le scénario de référence (voir l'encadré 1.3 du chapitre 1 pour plus de détails sur les politiques se rapportant au changement climatique).

Enfin, les nouvelles recettes devront être levées au moyen d'instruments qui provoquent le minimum de distorsions économiques. Il est avéré que les impôts sur les biens immeubles et les taxes sur la valeur ajoutée sont les prélèvements qui ont la plus grande efficacité économique et qui pèsent le moins sur la croissance (Johansson *et al.*, 2008 ; Arnold, 2008). Au niveau fédéral, les deux baisses successives de un point de la TPS intervenues récemment pourraient être annulées, ou bien les provinces pourraient décider d'occuper la place laissée par la réduction de la TPS en relevant leurs propres taxes sur les ventes (ou, de préférence, sur la valeur ajoutée), comme l'a fait la Nouvelle-Écosse.

Examen par administration

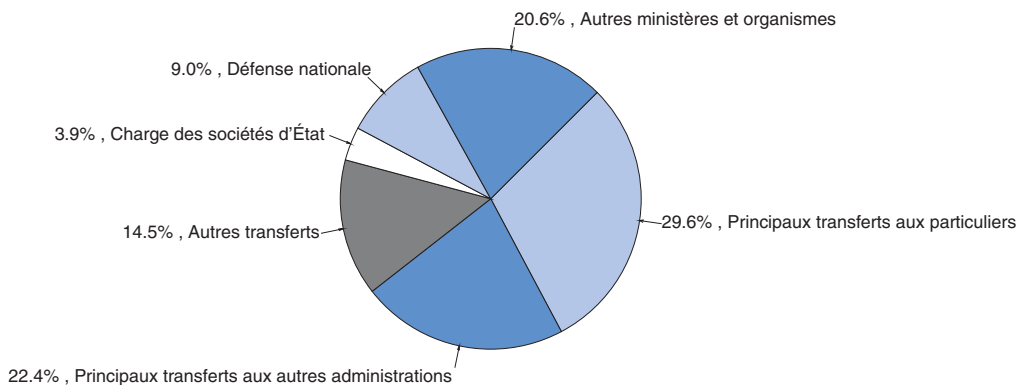
On examinera ci-après les stratégies d'assainissement les plus adaptées à chaque administration, ainsi que certaines autres questions budgétaires connexes.

Administration fédérale

D'après le budget fédéral pour 2010, publié en mars, le déficit sera pratiquement résorbé d'ici à 2014/15, grâce à l'augmentation conjoncturelle des recettes conjuguée à la maîtrise des dépenses. La stratégie fédérale concorde bien avec les recommandations générales formulées ci-dessus, à savoir laisser les mesures temporaires de relance budgétaire venir à leur terme et se concentrer sur la limitation de l'augmentation des dépenses discrétionnaires. Sur le plan des recettes, à côté de l'amélioration générale des recettes conjoncturelles, les seules mesures importantes prévues sont une augmentation des primes d'Assurance-emploi (AE)¹⁰ et la suppression de certaines niches fiscales. Sur le plan des dépenses, outre l'arrivée à expiration des mesures temporaires de relance budgétaire après 2010/11, la stratégie d'assainissement des finances publiques de l'administration fédérale a principalement pour objet de freiner l'augmentation des dépenses directes de programmes. Les transferts aux particuliers et aux administrations en sont exclus, de sorte que les restrictions ne visent que la moitié environ des dépenses totales de programmes (graphique 2.7)¹¹. Les autorités ont annoncé des mesures visant à limiter la croissance des dépenses au titre de la défense nationale, à plafonner le montant global de l'aide internationale et à contenir les coûts des administrations publiques en gelant les budgets opérationnels et en recherchant des économies dans le cadre d'exams stratégiques des programmes. Ces mesures devraient contribuer à limiter la croissance des dépenses directes de programmes à 1.3 % par an environ à partir de l'exercice 2011/12, une fois que les mesures temporaires de relance seront venues à expiration. À en juger par les simulations ci-dessus, cet objectif de croissance des dépenses serait suffisant pour résorber le déficit d'ici à 2014 avec une forte probabilité, et s'il continue d'être respecté par la suite, il engendrerait des excédents persistants et permettrait une réduction rapide de la dette.

Graphique 2.7. **Dépenses de programmes fédérales**

2008/09



Source : Ministère des Finances Canada, *Tableaux de référence financiers*, www.fin.gc.ca/pub/frr-trf/index-fra.asp.

Ces dernières années, les transferts fédéraux aux provinces ont augmenté beaucoup plus que prévu, en partie parce que les provinces sont parvenues à persuader les décideurs fédéraux de corriger un déséquilibre apparent dans la répartition verticale des ressources budgétaires. Il convient de noter qu'entre 1997 et 2005, les budgets fédéraux ont comporté à plusieurs reprises des projets visant à stabiliser ou même réduire les paiements au titre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS, aujourd'hui remplacé par le TCS et le TCPS) sur le moyen terme, mais que ces projets ont

systématiquement cédé la place à des augmentations des dépenses lors de la mise à jour de la situation financière ou du budget suivant (Smart, 2005). Dans bien des cas, les transferts ont été augmentés à la suite de négociations entre les Premiers ministres provinciaux et le Premier ministre fédéral à l'occasion de leurs réunions annuelles – notamment en 2000, 2003 et 2004. De ce fait, le système de transferts implique des engagements de dépenses imprévisibles pour l'administration fédérale, et il est concevable que les provinces puissent obtenir davantage de transferts de la part de l'administration fédérale en « fabriquant » des crises politiques, par exemple au sujet des délais d'attente dans les hôpitaux, ce qui crée des effets pervers. Il semblerait que, dans un système fédéral (l'Allemagne, en l'occurrence), les administrations infranationales soumises à des contraintes budgétaires relativement légères (c'est-à-dire les administrations qui ont une plus grande influence politique au sein de la chambre haute du Parlement allemand) soient plus déficitaires, plus endettées et plus souvent « secourues » par l'administration fédérale (Fink et Stratmann, 2009). En outre, ces administrations utilisent les fonds publics de façon moins efficiente et elles ont plus tendance à donner prise aux groupes d'intérêts cherchant à obtenir une rente. Ces dernières années, l'administration fédérale canadienne a pris des mesures pour assurer une plus grande prévisibilité des transferts aux provinces, notamment au titre de la péréquation. Un système de transferts encore plus stable, réglementé, pourrait limiter l'augmentation des transferts fédéraux, mieux orienter les décisions des administrations provinciales et les aider à mettre au point des stratégies d'assainissement budgétaire en leur assurant une plus grande prévisibilité qu'au cours des deux décennies écoulées. Le gouvernement fédéral devrait annoncer, bien avant l'expiration en 2013/14 de l'accord en vigueur, les augmentations maximales à respecter lors des négociations entre les autorités fédérales et provinciales. Par exemple, l'augmentation des transferts autres que le transfert de péréquation, dont l'évolution est déjà limitée à la moyenne mobile sur trois ans du taux de croissance du PIB nominal, pourrait également être limitée en fonction de la croissance du PIB ou des recettes fédérales¹². Cela permettrait d'imposer une contrainte budgétaire rigoureuse aux provinces et de donner aux négociateurs des administrations publiques et aux syndicats des secteurs publics provinciaux une idée des augmentations de salaire à attendre lors de la négociation de nouveaux contrats de travail au cours des années à venir.

Terre-Neuve-et-Labrador

Dans l'optique des comptes publics, Terre-Neuve-et-Labrador a enregistré quatre excédents successifs entre 2005/06 et 2008/09. Comme l'a noté le vérificateur général de la province, les excédents de ces dernières années s'expliquent dans une large mesure par l'augmentation des recettes pétrolières et gazières. Les abondantes recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles ont permis à la province d'accroître rapidement ses dépenses depuis dix ans. Cependant, on estime qu'elle a enregistré un déficit en 2009/10 et d'autres déficits sont à prévoir pour l'exercice en cours et les deux suivants. Une réduction des dépenses de programmes est prévue en 2012/13, mais cela ne suffira pas à équilibrer le budget. Pour atteindre cet objectif d'ici à 2015, les simulations présentées plus haut donnent à penser qu'il faudrait geler les dépenses discrétionnaires. Une baisse aussi prononcée du taux de croissance des dépenses exigera beaucoup de discipline. Une fois résorbé le déficit, des objectifs de réduction de la dette devraient être annoncés parallèlement à une limitation de l'augmentation des dépenses et de la fixation d'objectifs d'excédents. Terre-Neuve-et-Labrador étant l'une des provinces dont les perspectives démographiques sont les plus inquiétantes, il est d'autant plus urgent de réduire son

niveau d'endettement. Après s'être désendettées, les autorités de Terre-Neuve-et-Labrador devraient s'efforcer de mettre en réserve les abondantes recettes qu'elles tirent de l'exploitation des ressources naturelles, en suivant les orientations recommandées pour l'Alberta (voir plus bas).

Île-du-Prince-Édouard

Le ralentissement de l'activité et l'augmentation soutenue des dépenses discrétionnaires ces dernières années ont entraîné une détérioration notable de la situation budgétaire de l'Île-du-Prince-Édouard, dont le budget était équilibré il y a encore quelques années. Dans le budget pour 2010, les autorités ont choisi de revenir à l'équilibre budgétaire dans un délai de quatre ans, en faisant en sorte que les dépenses augmentent moins que les recettes. D'après les simulations, il faudrait réduire de façon significative le taux d'augmentation des dépenses discrétionnaires en le limitant à une fourchette de 0.5 à 1 % par an pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013, après quoi des objectifs de désendettement devraient être adoptés.

Nouvelle-Écosse

Après les élections de juin 2009, la nouvelle administration a fait réaliser une étude indépendante sur la situation financière de la province, d'où il ressortait que le déficit allait atteindre 1.3 milliard de CAD (dans l'optique des comptes publics) en 2012/13 et que la dette nette allait continuer de s'accroître (Deloitte et Touche, 2009). Selon un autre rapport demandé par les autorités sur la situation budgétaire à plus long terme, en l'absence de modification permanente de l'évolution des recettes ou des dépenses par rapport aux tendances observées récemment, la Nouvelle-Écosse finira par accuser un déficit structurel (*Nova Scotia Economic Advisory Panel*, 2009). En conséquence, dans son budget de septembre 2009 et à nouveau dans celui d'avril 2010, la nouvelle administration a présenté des prévisions budgétaires à l'horizon 2013/14 comportant de nouvelles mesures destinées à accroître les recettes et d'importantes réductions des dépenses, l'objectif étant de dégager un léger excédent en 2013/14. En particulier, la province a relevé de deux points le taux de sa taxe de vente harmonisée (TVH) pour le porter à 10 % à compter du 1^{er} juillet 2010. Les réductions de dépenses se feront dans le cadre d'une initiative de maîtrise des dépenses lancée en 2010/11, qui devrait permettre de réaliser une économie annuelle de 772 millions CAD au bout de quatre ans, ce qui signifie que les dépenses de programmes seraient plus faibles en 2013/14 qu'en 2009/10. Les simulations présentées plus haut sont un peu plus optimistes, en ce qui concerne les perspectives budgétaires à moyen terme, que les deux rapports établis à la demande des autorités. Compte tenu du relèvement de la taxe de vente, elles donnent à penser que, dans l'optique des comptes nationaux, le budget devrait être équilibré en 2010 après avoir accusé un léger déficit en 2009. Cependant, elles révèlent aussi que Nouvelle-Écosse va être confrontée à des difficultés budgétaires à plus long terme. Sans réduction du rythme d'augmentation des dépenses observé récemment, la province enregistrera à nouveau un besoin de financement avant la fin de la décennie. Par ailleurs, en ramenant la croissance des dépenses discrétionnaires dans une fourchette de 3 à 4 % par an, la Nouvelle-Écosse pourrait dégager des excédents budgétaires au cours de la prochaine décennie et résorber intégralement son endettement net, qui est actuellement de l'ordre de 30 % du PIB, d'ici à 2020.

Nouveau-Brunswick

Dans son budget de décembre 2009, l'administration a présenté un plan sur six ans qui devait selon elle permettre à la province d'équilibrer son budget en 2014/15, deux ans après l'échéance du plan quadriennal initial, présenté en mars 2009. Elle a par ailleurs indiqué qu'après le retour à l'équilibre budgétaire, son objectif serait de réduire l'endettement net de la province. En vertu du nouveau plan, la croissance des dépenses totales s'établirait en moyenne à 0.5 % entre 2009/10 et 2014/15. D'après les simulations, une limitation de la croissance des dépenses discrétionnaires à 3 % ou 3.5 % par an permettrait d'éliminer le déficit d'ici à 2014.

Bien que les autorités n'aient pas donné d'informations détaillées sur les moyens qu'elles comptent utiliser pour parvenir à cette réduction ambitieuse des dépenses, celle-ci reposerait en partie sur une maîtrise de la croissance des rémunérations dans le secteur public. À cette fin, les autorités ont pris soin d'annoncer les mesures suivantes dans leur budget de mars 2009, ce qui est inhabituel :

- Un gel des rémunérations de base de tous les cadres et des salariés non syndiqués du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2011.
- À compter du 17 mars 2009, la renégociation pour une durée de deux ans, sans augmentation de salaire pendant cette période, de toutes les conventions collectives venant à expiration pour lesquelles aucune convention de remplacement n'a été signée.
- Un gel des rémunérations des membres de l'Assemblée législative jusqu'en 2010/11.
- L'obligation, pour toutes les sociétés d'État, d'instituer une politique de modération salariale similaire.

Les autorités ont signalé leur intention de mettre en œuvre la politique de modération salariale par voie de négociation, tout en indiquant qu'elles se tiendraient prêtes à légiférer le cas échéant. Étant donné que les coûts salariaux représentent une part très importante des dépenses publiques, limiter leur augmentation montre clairement aux marchés que les autorités sont décidées à freiner la hausse des dépenses publiques.

Québec

Compte tenu du niveau élevé de sa dette – c'est la province la plus endettée par rapport à la taille de son économie – le Québec doit consentir un effort d'assainissement budgétaire particulièrement vigoureux. Parmi les quatre plus grandes provinces, le Québec est depuis longtemps celle dont la dette est assortie des taux d'intérêt les plus élevés par comparaison avec la dette fédérale. Les autorités ont l'intention de limiter l'augmentation des dépenses de programmes à 2.9 % en 2010/11 puis à 2.2 % jusqu'en 2013/14, date à laquelle le budget devrait être équilibré, mais avec l'appoint de nouvelles mesures destinées à accroître les recettes. En particulier, la taxe de vente du Québec (TVQ) sera relevée d'un point (passant de 7.5 % à 8.5 %) à compter du 1^{er} janvier 2011 et d'un point supplémentaire au 1^{er} janvier 2012. Le Québec met également en place une contribution annuelle au titre de la santé, pour chaque adulte, d'un montant de 25 CAD en 2010, 100 CAD en 2011 et 200 CAD à partir de 2012. Malgré ces nouvelles recettes, les simulations donnent à penser qu'il faudrait essayer de limiter davantage les dépenses et/ou prendre d'autres mesures pour accroître les recettes. Se fondant sur l'hypothèse d'un retour à l'équilibre budgétaire en 2014, soit un an après la date prévue par l'administration, les simulations impliquent que pour atteindre cet objectif il faudrait limiter la croissance des dépenses discrétionnaires à 1.5-2 % à partir de 2011.

La concurrence fiscale avec d'autres provinces ou pays limite les possibilités d'augmenter les prélèvements fiscaux. C'est pourquoi le Québec envisage actuellement de lever davantage de recettes au moyen des redevances d'utilisation, auxquelles il a relativement peu recours à l'heure actuelle. D'après un rapport de 2008, le Québec pourrait lever quelque 5 milliards CAD, soit environ 8 % des recettes budgétaires courantes, en s'alignant sur les autres administrations à cet égard (gouvernement du Québec, 2008). Les tarifs de l'électricité sont particulièrement bas et cachent de fortes rentes de ressources. L'efficacité économique voudrait que le prix de l'électricité soit égal à son coût d'opportunité marginal, déterminé par le prix auquel le Québec peut vendre de l'électricité sur les marchés interprovinciaux ou internationaux, ou au minimum qu'il soit égal à son coût de production marginal (Boyer, 2005 et 2007)¹³. Bien qu'ils aient été dégelés il y a quelques années, les droits d'inscription dans les collèges (CEGEP) et les universités sont encore particulièrement bas et pourraient être sensiblement relevés tout en demeurant compétitifs par rapport au reste de l'Amérique du Nord (Laberge, 2008). Au lieu de lever d'autres recettes, les autorités pourraient s'efforcer davantage de freiner la croissance des dépenses, ce qui exigerait presque certainement d'importantes réformes structurelles dans des domaines comme les soins de santé (chapitre 3).

Dans le passé, le Québec a appliqué une règle d'équilibre budgétaire concernant uniquement le solde de fonctionnement (la « règle d'or »). Cette règle posait deux problèmes. *Premièrement*, comme elle ne concernait pas les dépenses en capital, elle a en fait incité à réduire au minimum les dépenses de maintenance (qui font partie des dépenses de fonctionnement) par rapport à la formation de capital. *Deuxièmement*, alors que la règle n'avait pas d'autre objectif que l'équilibre budgétaire, le Québec aurait dû en fait dégager d'importants excédents pendant la période qui a précédé la crise pour amortir la dette, sur le modèle du préfinancement des obligations futures liées à l'évolution démographique. La règle budgétaire a eu pour effet pervers de limiter les efforts de réduction du déficit de fonctionnement, car il suffisait d'équilibrer le budget de fonctionnement pour dire que l'objectif était atteint et pour en tirer avantage sur le plan politique. Compte tenu de la nécessité de réduire la dette sans retard, une fois le déficit résorbé, la fixation d'objectifs d'excédents et de désendettement permettrait de se concentrer sur des mesures appropriées. Une approche comparable a été recommandée il y a quelques années par Joanis et Montmarquette (2004).

Le gouvernement du Québec devrait envisager de démanteler le Fonds des générations, dans lequel des actifs sont accumulés depuis sa création en 2006, et d'utiliser ses avoirs pour amortir la dette publique. L'idée qui avait présidé à sa création était que la province pourrait obtenir sur les avoirs du Fonds un rendement financier plus élevé que le service de la dette, permettant à terme une réduction plus prononcée de la dette. Mais cela n'est possible que si le coût des engagements de la province est inférieur au rendement des actifs dans lesquels sont investis les avoirs du Fonds, le risque correspondant à la différence de rendement étant en fait supporté par les contribuables. Or, ce risque est devenu manifeste pendant la crise économique, lorsque la valeur du Fonds s'est effondrée, le rendement moyen de ses actifs tombant à -22,4 % en 2008 (ce qui a représenté une perte de 326 millions CAD). Il aurait été préférable d'affecter directement à la réduction de la dette les sommes apportées au Fonds ces dernières années, et il en va de même pour les années à venir.

Ontario

Dans l'optique des comptes publics, les dépenses de programmes de l'Ontario ont augmenté à un rythme tendanciel de 7,3 % entre les exercices 2000/01 et 2007/08. Si la province s'en était tenue à dépenser les montants fixés dans les budgets adoptés au printemps, elle serait aujourd'hui dans une bien meilleure situation budgétaire, mais des dépenses supplémentaires ont été votées à la suite des fortes augmentations conjoncturelles de recettes pendant plusieurs années de suite, ce qui a engendré de lourdes obligations structurelles. La province est aujourd'hui confrontée à un sérieux déficit structurel (tableau 2.2). Comme l'exige la *Loi sur la transparence et la responsabilité financières* adoptée par l'Ontario en 2004, les autorités ont présenté un plan de redressement visant à équilibrer les comptes d'ici à 2017/18. Ce plan suppose que les recettes augmentent de 4,2 % par an en moyenne au cours des sept prochaines années, tandis que la progression annuelle des dépenses de programmes est limitée à 1,9 % en moyenne après 2012/13. L'objectif des autorités est de limiter la hausse des dépenses de santé à 3 % par an d'ici à 2012/13, taux de croissance nettement inférieur à celui enregistré au cours de la période récente, et cet objectif est la clé de voûte du programme d'assainissement des finances publiques. Les simulations supposent un retour à l'équilibre budgétaire en 2015, deux ans avant la date retenue par les autorités. Elles incitent à penser qu'il faudrait pour cela geler les dépenses discrétionnaires à partir de 2011. D'après d'autres simulations (dont les résultats ne sont pas indiqués dans les tableaux qui précèdent), même si l'augmentation des dépenses discrétionnaires ne dépasse pas 2 % à partir de 2011, cela ne sera pas suffisant pour ramener le budget à l'équilibre d'ici à 2017, conformément à l'objectif officiel. Ces résultats suggèrent deux principales options. L'Ontario pourrait s'efforcer de limiter les dépenses discrétionnaires dans de plus fortes proportions que prévu, stratégie qui devrait assurément s'accompagner de vastes réformes structurelles pour être crédible, ou bien il devra lever davantage de recettes. Étant donné la très forte augmentation des dépenses publiques ces dernières années, que ni l'inflation ni la croissance démographique ne justifient, une stratégie de maîtrise des dépenses semble à la fois possible et préférable.

Sur le plan des règles budgétaires, l'Ontario offre une illustration des effets potentiellement contre-productifs de règles trop strictes. À partir de 1999, les autorités ont dû respecter une règle leur interdisant tout déficit sous peine de sanctions financières pour les membres du gouvernement. Ces règles ont sans doute induit un manque de transparence du processus budgétaire. Depuis, l'Ontario a renoncé aux règles budgétaires strictes, flexibilité qui se révèle utile dans le contexte actuel mais qui n'a cependant pas empêché l'apparition d'un déficit structurel important. L'expérience de ces dix dernières années incite à penser que si les règles étaient sans doute trop rigoureuses auparavant, elles semblent aujourd'hui laisser des marges de manœuvre excessives. En tout état de cause, il apparaît manifestement nécessaire de confier à des organismes indépendants le soin d'évaluer la situation budgétaire en temps réel afin que les décisions politiques puissent être prises en toute transparence dans les meilleurs délais.

L'Ontario a décidé d'harmoniser sa taxe de vente avec la TPS fédérale, qui est une taxe sur la valeur ajoutée, à partir du 1^{er} juillet 2010. La province et l'administration fédérale, qui a aidé l'Ontario à élaborer la nouvelle politique et a facilité l'harmonisation en lui fournissant une aide financière temporaire, doivent être félicitées pour cette réalisation, depuis longtemps recommandée par l'OCDE. Malheureusement, l'Ontario a décidé d'accorder des remboursements au point de vente sur la nouvelle taxe de vente harmonisée (TVH) pour certaines catégories de biens ou services (certains aliments prêts-à-servir et boissons, la

presse écrite, par exemple) en plus de celles qui étaient déjà exemptées de la TPS, allant ainsi à l'encontre de la recommandation en faveur d'une assiette aussi large que possible afin de réduire les distorsions au minimum. La première chose à faire, si l'assainissement oblige à lever davantage de recettes, serait de supprimer ces remboursements provinciaux au point de vente tout en maintenant la taxe au même taux (8 % pour sa composante provinciale). Sous sa forme actuelle, le programme budgétaire instituant la TVH ne devrait pratiquement pas avoir d'incidence sur les recettes de la province, car l'augmentation des recettes résultant de l'élargissement de l'assiette de la taxe sera neutralisée par un ensemble de réductions d'impôts en faveur des entreprises et des particuliers et de subventions à caractère temporaire ou permanent, ces dernières étant destinées à compenser l'effet régressif de l'augmentation des taxes sur les dépenses.

Manitoba

Le budget du Manitoba pour 2010 prévoit un déficit en 2010/11, suivi de trois autres années de déficit avant un retour à l'équilibre en 2014/15. Ces déficits sont relativement petits, mais la province a décidé de limiter la croissance des dépenses totales à 1.8 % par an en moyenne sur cette période de quatre ans et de rééquilibrer le budget progressivement. Comme cela implique cinq exercices déficitaires consécutifs si l'on tient compte de celui de 2009/10, les autorités modifieront la règle budgétaire en vigueur qui veut que le budget soit équilibré sur une période de quatre ans. Les nouvelles dispositions obligeront à résorber le déficit budgétaire actuel en quatre ans et à dégager à nouveau un excédent la cinquième année. Par ailleurs, l'obligation légale d'équilibrer les budgets futurs sera maintenue. Dans l'optique des comptes nationaux, les simulations prévoient que la province dégagera un léger excédent en 2011 après avoir enregistré un déficit l'année précédente. En outre, elles donnent à penser qu'en maintenant la croissance de ses dépenses discrétionnaires entre 3.5 et 4 % par an à partir de 2011, la province pourra ramener son endettement net à moins de 10 % d'ici à 2020.

Saskatchewan

Le déficit budgétaire de la Saskatchewan en 2009/10 a été financé par des prélèvements sur le Fonds de sécurité budgétaire et de croissance (Growth and Fiscal Security Fund – GFSF). En l'absence d'un freinage de la croissance des dépenses par rapport au passé récent, les déficits persisteraient sans doute et finiraient par épuiser les ressources du GFSF, estimées à quelque 705 millions CAD à la fin de l'année budgétaire 2009/10. Le gouvernement serait alors obligé de suspendre l'application des règles budgétaires existantes, qui exigent que tout déficit soit intégralement compensé l'année suivante. La Saskatchewan a entrepris ce nécessaire ajustement en réduisant les dépenses totales de fonctionnement en 2009/10. Le budget 2010 prévoit que les dépenses de fonctionnement seront maintenues constantes en 2010/11 avant une augmentation de 1 % en 2011/12 et de 2 % les deux années suivantes, soit un taux moyen de croissance annuelle de 1.3 % de 2010/11 à 2013/14. L'équilibre budgétaire semble devoir être atteint sans recours au GFSF en 2012/13. Les simulations montrent que, sur la base des comptes nationaux, la province pourrait enregistrer un excédent en 2010 après un léger déficit en 2009. En conséquence les simulations utilisent un objectif de réduction du ratio dette nette/PIB à zéro d'ici à la fin de la décennie. Il ressort de ces simulations que la Saskatchewan pourrait atteindre cet objectif en limitant la progression des dépenses discrétionnaires à 4.5-5 % par an.

Alberta

En Alberta, la rapide dégradation des finances publiques observée ces dernières années est imputable tout autant à un repli du marché mondial de l'énergie qu'à la récession. Ce retournement des prix de l'énergie est peut-être, pour partie, temporaire – on note, par exemple, un rebond du prix du pétrole par rapport au point bas enregistré récemment. Mais il est peut-être aussi, pour partie, permanent. En particulier, le produit des redevances sur le gaz naturel est en forte baisse depuis deux ans, comme les prix mondiaux de cette ressource, en raison notamment de la découverte de gaz de schiste dans le centre-est des États-Unis, qui a entraîné une modification structurelle du marché du gaz et des modèles de tarification traditionnels. Après avoir majoré les taux des redevances sur l'extraction des ressources naturelles en 2007, les autorités de l'Alberta ont fait dernièrement machine arrière. Le gouvernement estime en conséquence à 3.6 milliards CAD le déficit budgétaire pour 2009/10. Ce dernier a été entièrement financé par un transfert de 3.6 milliards CAD du Fonds de viabilité budgétaire de l'Alberta (ASF)¹⁴, dont les ressources, qui s'élevaient à 16.8 milliards CAD à la fin de l'année budgétaire 2007/08, sont estimés à 15 milliards CAD à la fin de 2009/10. Les autorités comptent continuer de ponctionner le fonds pour l'exercice en cours (2010/11) et le suivant, ramenant ainsi le montant des actifs accumulés à environ 4.7 milliards CAD. Le gouvernement espère avoir comblé le déficit en 2012/13, principalement en limitant sévèrement la croissance des dépenses au cours des quelques années à venir tandis que les recettes se redresseront.

De fait, les dépenses sont en forte diminution, suivant un schéma typique d'alternance de forte expansion et de récession. Comme le montre Guillemette (2010), l'Alberta a une politique budgétaire nettement procyclique, consistant à accélérer les dépenses ou à réduire les recettes autres que celles liées aux ressources naturelles (en appliquant, par exemple, des redevances plus élevées afin de réduire les taux d'imposition ou d'accorder des ristournes) les bonnes années et à resserrer les dépenses les mauvaises années. Au lieu de stabiliser l'économie, le gouvernement accentue souvent, de cette façon, l'instabilité macroéconomique. Une fois encore, après une progression de 10 % par an avec des recettes en hausse de 8 % par an de 2002/03 à 2008/09 (sur la base des comptes publics), le gouvernement prévoit maintenant que les dépenses totales n'augmenteront en moyenne que de 2 % par an de 2008/09 à 2012/13, marquant en fait une baisse en 2011/12. Ces prévisions reposent sur des prix croissants des produits de base énergétiques et une progression du PIB réel d'environ 3 % par an, d'où une croissance du PIB nominal de 6.5 à 8 % par an. D'après les simulations, limiter l'augmentation des dépenses discrétionnaires à environ 1.5-2 % par an assurerait, au mieux, l'équilibre budgétaire deux ans plus tard que l'objectif fixé par les autorités, en 2014. Une loi sur la croissance des dépenses, en lieu et place de l'actuelle règle concernant les dépenses dans l'année, aiderait à ancrer la politique budgétaire et, à condition qu'elle soit respectée, éviterait une nouvelle accélération des dépenses lorsque le budget sera enfin en équilibre. Cette règle devrait aussi être compatible avec une nouvelle politique en matière d'épargne.

La mise en œuvre d'une nouvelle politique d'épargne est, de fait, une question fondamentale pour l'Alberta. La province est comparable à la Norvège et au Chili en ce sens qu'elle bénéficie d'immenses réserves de ressources naturelles et tire une grande part de ses recettes des redevances. À la différence de la Norvège, qui conserve la totalité des recettes tirées du pétrole et du gaz dans un fonds de stabilisation et n'utilise chaque année que 4 % du montant ainsi accumulé, l'Alberta n'a pas de stratégie cohérente et disciplinée en matière d'épargne. Dans les années 70, le gouvernement conservait 30 % des recettes procurées par les ressources naturelles dans un fonds de réserve pour l'avenir. Face à la chute des prix des

ressources énergétiques et au gonflement des dépenses publiques au cours des années 80, la province a cessé d'épargner. Au début des années 90, avec d'importants déficits, un endettement croissant et des dépenses par habitant élevées, l'Alberta a dû se résoudre à réduire ses dépenses afin de rétablir sa solidité budgétaire. Le gouvernement s'est ensuite fixé pour objectif de rembourser intégralement sa dette, ce qu'il est parvenu à faire tout en accumulant 36 milliards CAD d'actifs financiers nets, grâce notamment à un renchérissement des ressources naturelles de 2000 à 2008. Aujourd'hui, avec un niveau élevé de dépenses structurelles, la province accuse de nouveau un déficit et n'a pas d'autre choix pour le combler que de prélever sur les actifs du Fonds de viabilité budgétaire.

Cette méthode d'épargne *ad hoc* fait que la richesse en ressources naturelles de l'Alberta ne profitera sans doute pas équitablement aux générations actuelles et futures. Même les générations actuelles sont perdantes si une croissance trop rapide des dépenses à court terme face à l'augmentation des redevances conjoncturelles se dissipe dans l'inflation. Si l'on veut améliorer l'équité intergénérationnelle et aider à assurer la viabilité à long terme des finances publiques, il faut épargner une part beaucoup plus importante des recettes provenant des ressources énergétiques (Shiell et Busby, 2008). À cette fin, un rapport demandé par le gouvernement recommande que l'Alberta adopte une règle budgétaire obligeant à mettre en réserve un pourcentage fixe des recettes totales de la province dans un nouveau compte d'épargne consolidé, l'objectif étant d'accumuler 100 milliards CAD d'actifs financiers nets d'ici à 2030 (Alberta Financial Investment and Planning Advisory Commission, 2007). Par ailleurs, la Commission a recommandé que les éventuels excédents obtenus en fin d'année servent d'abord à abonder un fonds de stabilité macroéconomique de 3,5 milliards CAD (un ASF réformé), et qu'au moins 75 % du reste soient alloués au nouveau fonds d'épargne consolidé. Une proportion de 4,5 % seulement de la valeur du fonds pourrait être dépensée chaque année. Une politique de ce type, associée à une règle de croissance des dépenses, aurait le grand avantage d'accumuler davantage d'épargne au cours des périodes fastes, au lieu de profiter des recettes exceptionnelles pour dépenser à un rythme effréné. Les actifs épargnés permettraient d'éviter de rogner sur les services publics dans les périodes difficiles. Ainsi, le cycle de l'activité économique ne serait plus amplifié.

Colombie-Britannique

Compte tenu des effets de la crise économique sur les finances de la province, le gouvernement a modifié sa *Loi de 2009 sur l'équilibre budgétaire et la responsabilité ministérielle* afin de permettre des déficits temporaires jusqu'en 2012/13. Le plan officiel d'assainissement des finances publiques prévoit ainsi que le budget devra être en équilibre en 2013/14 et que le ratio dette/PIB diminuera par la suite. Les autorités prévoient une hausse des dépenses totales d'environ 2,4 % par an jusqu'à ce que l'équilibre soit atteint. Les simulations donnent des déficits en 2011 et 2012 même avec les hypothèses de référence, mais annoncent un retour au déficit à partir de 2013 si rien n'est fait pour réduire la croissance des dépenses par rapport à l'évolution récente. Limiter la progression des dépenses discrétionnaires à environ 2,5 % par an ramènerait le ratio dette nette/PIB à zéro d'ici à la fin de la décennie. Le gouvernement espère réaliser la majeure partie de l'épargne nécessaire dans son plan d'assainissement grâce à la fonte naturelle des effectifs dans la fonction publique, profitant de l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du baby-boom, et par des mesures strictes de maîtrise des dépenses, notamment l'obligation de respecter le critère du « coût nul », selon lequel les conventions collectives renégociées ne doivent entraîner aucun nouveau coût pour l'administration. Des retenues seront

opérées sur les salaires des ministres si les objectifs ne sont pas atteints. En ce qui concerne les recettes, la prime de soins de santé (impôt personnel à taux fixe à payer pour pouvoir bénéficier des prestations d'assurance-maladie) sera majorée à partir de 2011¹⁵. En revanche, le gouvernement a déclaré que les dépenses de santé, qui continuent de s'alourdir, ne seraient pas touchées par l'effort de freinage des dépenses, promesse sur laquelle il lui faudra peut-être revenir compte tenu du potentiel d'économies qu'offrirait une réforme structurelle dans le secteur de la santé (voir le chapitre 3). Comme l'Ontario, la Colombie-Britannique a harmonisé son impôt provincial sur les ventes de détail avec la TPS fédérale le 1^{er} juillet 2010, mais il lui faut réduire le nombre excessif d'exemptions afin d'améliorer l'efficacité de cet impôt¹⁶.

Territoires

Le Yukon prévoit un budget en équilibre en 2010/11, après un déficit l'année précédente. Les simulations semblent toutefois indiquer que, sur la base des comptes nationaux, le Territoire est en position déficitaire et doit limiter la croissance de ses dépenses discrétionnaires à 1.5 % au cours des quelques années à venir afin d'équilibrer son budget en 2014. L'augmentation des dépenses pourrait ensuite s'accélérer et l'objectif pourrait devenir le maintien de l'équilibre compte tenu de l'existence d'une position créditrice nette. En ce qui concerne les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut, on attend dans les deux cas un léger excédent budgétaire en 2010/11, après des déficits en 2009/10. Ces territoires sont analysés comme une seule et même unité dans les simulations, ce qui laisse à penser que, sur la base des comptes nationaux, leur déficit combiné pourrait être comblé d'ici 2014 par une limitation de la croissance des dépenses discrétionnaires à 0.5-1 %.

Les plans d'assainissement annoncés à ce jour s'accordent globalement avec ces recommandations

Jusqu'ici, l'administration fédérale et la quasi-totalité des administrations provinciales et territoriales se sont engagées à restaurer l'équilibre budgétaire à moyen terme et ont commencé à élaborer des plans spécifiques pour tenir leurs engagements. Ces plans mettent l'accent sur les mesures de restriction des dépenses, par exemple un plafonnement de la croissance des salaires dans le secteur, même si certaines provinces ont également adopté des mesures destinées à accroître les recettes, notamment un relèvement des impôts sur la consommation. Ces dispositifs s'accordent globalement avec les recommandations formulées dans la présente *Étude* et devraient permettre au Canada de revenir à l'équilibre budgétaire dans le moyen terme.

Des règles budgétaires bien conçues peuvent faciliter l'assainissement des finances publiques et renforcer les cadres budgétaires

Des règles budgétaires peuvent faciliter l'assainissement, en particulier en évitant un effet de « lassitude » s'il faut recourir à des plans pluriannuels, comme c'est le cas de nombreux gouvernements canadiens. D'une façon générale, on peut définir une règle budgétaire comme une contrainte imposée à la politique budgétaire, exprimée sous la forme d'un indicateur de performance budgétaire globale. Dans l'étude sur les épisodes de la consolidation citée dans l'encadré 2.2, l'ampleur de l'assainissement était nettement plus importante et les efforts consentis étaient soutenus plus longtemps dans les cas d'application de telles règles. Toutefois, Lilico, Holmes et Sameen (2009), se fondant sur une analyse détaillée de 12 épisodes de consolidation budgétaire, font valoir qu'en périodes d'important assainissement,

l'imposition de règles fiscales semble avoir eu un rôle limité, si tant est qu'elle en ait eu un, par rapport à une culture du « passage à l'action »¹⁷. L'approche des règles a plutôt été utilisée, généralement, après des efforts de consolidation couronnés de succès, pour tenter de « verrouiller » les acquis et comme une expression de changement culturel, non comme un substitut à ce changement. Ce qui est clair, c'est que la justification des règles budgétaires va au-delà de la facilitation de l'assainissement des finances publiques. Chose plus importante, peut-être, ces règles peuvent renforcer les cadres budgétaires pour la période qui suit l'assainissement, lorsque la discipline budgétaire risque de se relâcher.

Les règles budgétaires aident à contrer des incitations publiques perverses

Lorsqu'un gouvernement adopte une règle budgétaire, qu'un assainissement des finances publiques soit nécessaire ou non, c'est principalement pour renforcer la crédibilité de son action dans le temps, autrement dit, améliorer la cohérence temporelle de la politique budgétaire. Le problème de cohérence temporelle est lié à l'existence d'une tendance au déficit dans la conduite de l'action budgétaire, elle-même imputable à un problème de ressources collectives, comme le fait valoir Hagen (1992). Selon lui, les responsables politiques et leur électorat profitent de programmes de dépenses spécifiques mais en font supporter les coûts à la communauté. Du fait de cette externalité négative, des stratégies individuellement rationnelles aboutissent à des budgets qui ne sont pas optimaux dans la perspective du groupe. Cela se traduit en fin de compte par une affectation excessive et inefficace des recettes collectives. Dans une version intertemporelle du modèle, l'opportunisme politique à court terme et la non-compréhension de la contrainte budgétaire intertemporelle par l'électorat conduisent à des dépenses trop élevées et à leur financement par les déficits, avec toutes les conséquences économiques et redistributives de l'accumulation de dette publique, notamment du point de vue de la redistribution entre les générations futures et les générations actuelles¹⁸. Les résultats de cette dynamique s'observent dans l'ensemble de l'OCDE, où les déficits budgétaires sont récurrents depuis quelques années. Les institutions budgétaires en général, notamment les règles formelles et informelles, peuvent renforcer la discipline budgétaire et, ainsi, corriger la tendance au déficit.

Les règles budgétaires servent aussi à soutenir la stabilité macroéconomique. Un manque de discipline budgétaire de la part des pouvoirs publics peut réduire le rôle contracyclique naturel de la politique budgétaire au point de la rendre procyclique. En aidant à rétablir l'effet contracyclique, les règles budgétaires peuvent alléger la charge pesant sur la politique monétaire du point de vue de l'atténuation des fluctuations de la production. L'action budgétaire est, de fait, généralement procyclique dans de nombreuses provinces canadiennes depuis un quart de siècle, en particulier en Alberta, en Ontario et dans le Manitoba (Guillemette, 2010).

La conception des règles budgétaires a de l'importance

Les spécificités des règles choisies pour guider l'établissement du budget déterminent, dans une large mesure, leur efficacité. Des règles budgétaires inappropriées peuvent avoir un effet déstabilisant, notamment dans le cas de règles d'équilibre budgétaire qui forcent les pouvoirs publics à réduire les dépenses lorsque les recettes diminuent en période de récession (comme cela s'est produit récemment dans de nombreux États des États-Unis). Les règles budgétaires peuvent aussi conduire à un comportement visant à respecter la lettre mais non l'esprit de la règle (Koen et van den Noord, 2005). L'encadré 2.3 donne une liste de critères qu'une règle budgétaire bien conçue doit respecter.

Encadré 2.3. Critères d'évaluation d'une règle budgétaire

Les caractéristiques de la règle budgétaire déterminent sa crédibilité auprès des marchés de capitaux et de l'électorat et son efficacité pour atteindre les objectifs du gouvernement. Selon Kopits et Symansky (1998), une règle budgétaire bien conçue doit* :

- *Avoir fait preuve de son efficacité.* Par exemple, même si elle ne comportait pas de règles budgétaires en soi, l'approche adoptée par le gouvernement fédéral au milieu des années 90 a bien fonctionné pendant plusieurs années, en ce sens qu'elle a permis d'atteindre les objectifs d'élimination du déficit fédéral et de réduction du niveau d'endettement. Ces objectifs ont peut-être été réalisés au prix de l'apparition d'autres problèmes dans le cadre budgétaire, notamment une prudence excessive des prévisions (O'Neill, 2005), mais l'efficacité avérée du point de vue des principaux objectifs plaide en faveur de l'application d'une stratégie analogue dans les années à venir.
- *Être soutenue par des mesures bien définies.* Par exemple, lorsqu'une règle budgétaire limite le taux de croissance des dépenses, il faut expliquer précisément par quels moyens les dépenses seront freinées, notamment, si nécessaire, au moyen d'une réforme structurelle (réforme des programmes de droits sociaux, par exemple). Dans le cas des provinces, des réformes dans le secteur de la santé sont particulièrement importantes pour limiter l'augmentation des dépenses, du fait de la taille relative de ce secteur dans les budgets provinciaux (chapitre 3).
- *Être bien définie et transparente.* L'indicateur à freiner, la couverture institutionnelle, les clauses de sauvegarde particulières et les concepts utilisés en matière de comptabilité et de prévision doivent tous être clairement énoncés afin d'améliorer la transparence et d'éviter ambiguïtés et inefficacité.
- *Cibler l'objectif.* La règle établie doit correspondre directement à l'objectif visé. Par exemple, la soutenabilité du ratio dette publique/PIB doit être exprimée sous la forme d'un ratio d'endettement maximum et plafonné, peut-être conjointement avec d'autres règles concernant la croissance des dépenses, etc., venant à l'appui de cet objectif.
- *Être compatible avec les autres règles et objectifs du gouvernement.* Par exemple, la stabilité des prix étant un objectif de la banque centrale, une règle budgétaire doit favoriser cette stabilité en évitant une action procyclique.
- *Être simple.* La simplicité d'une règle budgétaire la rend plus attrayante et plus facile à comprendre, pour les responsables politiques comme pour le public, ce qui fait qu'elle aura plus de chances d'être respectée.
- *Être flexible.* Une règle budgétaire doit être suffisamment flexible pour s'adapter en cas de chocs exogènes sur lesquels les autorités n'ont pas de contrôle, mais il peut y avoir des arbitrages entre la flexibilité et d'autres objectifs. Des règles budgétaires définies sur le moyen terme, ou sous forme de soldes financiers corrigés des influences conjoncturelles, peuvent permettre une certaine flexibilité par rapport à une règle stricte d'équilibre à respecter chaque année, mais ce, aux dépens de la simplicité, de la transparence et, éventuellement, de la crédibilité. Une règle très flexible s'apparente à la discrétion.
- *Être applicable.* Les conséquences du non-respect de la règle, qu'elles prennent la forme de sanctions financières, judiciaires ou d'atteintes à la réputation, doivent être clairement énoncées. La probabilité de mise en application de la règle, tant par les marchés de capitaux que par des mécanismes prévus à cet effet, augmente si une autorité indépendante est chargée de contrôler le respect du dispositif.

* Voir aussi Anderson et Minarik (2007).

Conclusions et recommandations

L'encadré 2.4 récapitule les principales recommandations du chapitre concernant les stratégies et processus budgétaires à appliquer pour soutenir l'effort d'assainissement des finances publiques dans les années à venir, recommandations qui, pour beaucoup, reprennent celles du Groupe de travail des hauts responsables du budget de l'OCDE (OCDE, 2010b). En fin de compte, toutefois, les engagements et les règles institutionnelles ne peuvent pas, d'eux-mêmes, réaliser l'assainissement budgétaire, et les lois ne sont que des lois ; elles peuvent être modifiées ou abrogées à tout moment, comme beaucoup l'ont été face à la récente récession. Ce qu'il faut, c'est une action immédiate pour résoudre les problèmes structurels à long terme qui menacent la viabilité des finances publiques, à la fois pour atteindre les objectifs et pour rassurer les marchés. Dans bon nombre de pays, la réforme des régimes publics de retraite est le principal défi à relever du point de vue de la viabilité budgétaire. Au Canada, la principale difficulté réside dans la réforme des systèmes de santé provinciaux. La reconfiguration de ces systèmes en vue de freiner l'augmentation des dépenses sans sacrifier la qualité des services fait l'objet du prochain chapitre.

Encadré 2.4. **Recommandations de politique budgétaire**

Recommandations valables pour toutes les administrations

- Pour les administrations enregistrant d'importants déficits : maintenir des objectifs ambitieux mais réalisables concernant le déficit en vue d'arriver à l'équilibre budgétaire. Ensuite, et pour les administrations qui n'ont pas de déficit mais un niveau d'endettement élevé, annoncer des objectifs à moyen terme concernant le ratio dette/PIB, accompagnés d'objectifs d'équilibre ou d'excédent budgétaire compatibles avec la réalisation des objectifs d'endettement. Allouer automatiquement les excédents réalisés à la réduction de la dette.
- Entreprendre l'assainissement budgétaire dès 2011 en laissant les mesures de relance temporaires arriver à expiration comme prévu. Faire de la limitation de la croissance des dépenses la pierre angulaire des stratégies de consolidation budgétaire, et envisager de soutenir cette approche par des lois fixant des plafonds de hausse des dépenses, dont les pouvoirs publics seront directement responsables.
- Afin de rehausser la crédibilité, étayer les stratégies d'assainissement budgétaire existantes, notamment, si nécessaire, les plans de réformes structurelles. Implémenter ces stratégies à partir de 2011. Adopter des politiques de restriction salariale dans le secteur public ou implémenter les politiques existantes.
- S'il faut trouver de nouvelles recettes, recourir à des instruments qui atténuent ou réduisent au minimum les distorsions dans l'efficacité économique. Commencer par élargir les bases d'imposition en supprimant les dépenses fiscales qui ne sont pas absolument nécessaires d'un point de vue économique. Adopter ensuite des mesures qui corrigent les externalités négatives (comme la taxe carbone ou les ventes aux enchères de permis d'émission) ou des impôts relativement efficaces (comme les taxes sur la valeur ajoutée et les impôts fonciers au niveau local).
- Envisager de créer des organismes budgétaires provinciaux similaires au Bureau fédéral du directeur parlementaire du budget, qui produisent une analyse indépendante des prévisions budgétaires et des estimations du coût des mesures proposées, et/ou un organisme faisant rapport au Conseil de la Fédération et chargé de produire une analyse indépendante sur les questions budgétaires provinciales.

Encadré 2.4. **Recommandations de politique budgétaire** (suite)**Recommandations s'adressant à certaines administrations**

- *Administration fédérale.* Continuer d'œuvrer pour l'établissement d'un système de détermination des transferts aux administrations provinciales qui soit fondé sur des règles, permanent et plus stable, de manière à améliorer le degré de certitude des plans budgétaires tout en imposant aux provinces de contraintes budgétaires plus strictes.
- *Québec.* Liquidier le Fonds des générations et utiliser les actifs restants pour réduire la dette.
- *Ontario.* Avancer la date visée pour le retour à l'équilibre budgétaire et faire preuve de plus d'ambition dans la limitation de la croissance des dépenses dans des secteurs autres que la santé.
- *Alberta.* Mettre en œuvre les recommandations de l'Alberta Financial Investment and Planning Advisory Commission. En particulier, adopter une règle fiscale assurant le transfert d'un pourcentage fixe des recettes totales dans un fonds de placement à long terme et plafonnant la part des actifs de ce fonds qui pourra être dépensée chaque année.

Notes

1. Le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles représente le solde budgétaire estimé si l'économie fonctionnait à son niveau potentiel. Un déficit indique que même lorsque la phase de ralentissement de l'activité est achevée et que l'économie a retrouvé son niveau de production potentiel, des déficits continuent d'être enregistrés, c'est-à-dire qu'une partie du déficit total est structurelle.
2. Une autre hypothèse de référence consisterait à maintenir les dépenses discrétionnaires à un niveau constant en proportion du PIB au cours de la période considérée, mais cette approche impliquerait déjà, pour la plupart des administrations, un ralentissement sensible de la croissance des dépenses par rapport au passé récent.
3. Pour une analyse des diverses définitions et concepts se rapportant à la viabilité budgétaire, voir Krejdl (2006).
4. Les taux d'intérêt à long terme utilisés pour ces calculs sont les taux d'intérêt nominaux projetés pour 2020 pour chaque administration (sur la base des projections du n° 87 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, mais aussi en fonction des niveaux d'endettement et de déficit prévus pour 2020), minorés du taux d'inflation à long terme retenu comme hypothèse (2.1 %). Le taux de croissance tendancielle de la production est égal au taux de croissance réel moyen de la production potentielle prédit entre 2010 et 2020. Voir Guillemette (2010) pour plus de détails.
5. Les engagements dus à l'augmentation des besoins en matière de soins de santé sous l'effet de l'évolution démographique représentent à eux seuls 120 % du PIB selon Robson (2009), mais d'autres programmes réduisent le montant total des engagements, car ils équivalent à un actif démographique implicite de l'ordre de 20 % du PIB. Voir le chapitre 3 pour des estimations plus complètes des engagements au titre des soins de santé et une analyse de celles-ci.
6. Cette section s'inspire des travaux de Kennedy et Robbins (2001) et de Bouthevillain (2006). Les mesures d'assainissement budgétaire mises en œuvre au niveau fédéral dans les années 90 sont également examinées par Bourgon (2009), ainsi que par Lilico, Holmes et Sameen (2009).
7. Voir Guillemette (2010) pour des projections de l'écart de production à partir des tendances actuelles, pour chaque province et territoire.
8. Les dépenses fiscales sont des dispositions de la législation, de la réglementation ou de la pratique fiscales qui réduisent l'impôt dû par un groupe relativement restreint de contribuables (personnes physiques ou morales) par rapport à un système fiscal de référence.
9. La prise en compte des dépenses fiscales et leur comparaison au niveau international soulèvent de nombreuses difficultés d'ordre conceptuel et de mesure. Voir OCDE (2010a) pour une analyse approfondie des réserves qui s'imposent à cet égard.

10. Après avoir été gelées en 2009 et 2010 dans le cadre des mesures temporaires de relance, les cotisations d'AE passeront de leur niveau actuel de 1.73 CAD (pour 100 CAD de rémunération assurable) à 2.33 CAD en 2014/15 par palier maximum de 15 cents par an, l'objectif étant de rééquilibrer les comptes de l'AE. Cette augmentation devrait permettre de dégager des recettes supplémentaires de 15.5 milliards CAD au total entre 2011/12 et 2014/15. À compter de 2011, un organisme indépendant – l'Office de financement de l'Assurance-emploi du Canada – fixera les taux de cotisation de manière à assurer l'équilibre des comptes à partir de 2009. L'augmentation annuelle du taux de cotisation à l'AE est limitée à 15 cents. Voir Orr (2009) pour plus de détails.
11. Les dépenses de programmes correspondent aux dépenses courantes totales hors service de la dette publique. Les dépenses directes de programmes correspondent aux dépenses de programmes totales diminuées des transferts aux autres niveaux d'administration et aux particuliers.
12. Le scénario de référence se fonde sur l'hypothèse d'une croissance du PIB nominal de 3.8 % en moyenne entre 2014 et 2020.
13. Le relèvement des prix de l'électricité pose un problème particulier, qui ne se présente pas dans le cas de certaines autres mesures destinées à accroître les recettes : 38 % environ des recettes générées et distribuées par Hydro-Québec au gouvernement provincial sous forme de dividendes sont reprises par l'administration fédérale sous la forme d'une diminution des paiements de péréquation au Québec (Bélanger et Bernard, 2009).
14. Le Fonds de viabilité budgétaire de l'Alberta est un fonds de stabilisation conjoncturel. Il diffère du Fonds du patrimoine de l'Alberta (Alberta Heritage Savings Trust Fund) dont seul le revenu des investissements, moins le montant maintenu dans le Fonds pour ajustement au titre de l'inflation, est transféré au fonds de fonctionnement de l'administration provinciale.
15. Les taux de prime maximums seront relevés de 3.50 CAD par mois (et portés à 60.50 CAD) pour les célibataires, de 7 CAD par mois (et portés à 115 CAD) pour les familles de deux personnes, et de 7 CAD (et portés à 121 CAD) pour les familles de trois personnes et plus.
16. En plus des exemptions et des taux zéro déjà offerts au titre de la TPS, en Colombie-Britannique la part provinciale de la taxe de vente harmonisée (TVH) donnera lieu à des remboursements au point de vente pour les carburants automobiles, les livres, les vêtements et chaussures pour enfants, les sièges auto et rehausseurs pour enfants, les couches pour bébés et les produits d'hygiène féminine. En outre, un crédit géré au niveau provincial égal à la part provinciale de la TVH sera offert pour les achats d'énergie à usage domestique.
17. L'influence des règles budgétaires sur les résultats budgétaires au Canada a été analysée notamment par Millar (1997), Bird et Tassonyi (2003) et Tellier et Imbeau (2004).
18. Voir Corsetti et Roubini (1992) et Alesina et Perotti (1996).

Bibliographie

- Alberta Financial Investment and Planning Advisory Commission (2007), *Preserving Prosperity – Challenging Alberta to Save*, Alberta Financial Investment and Planning Advisory Commission Report and Recommendations, Government of Alberta, Edmonton.
- Alesina, A.F. et R. Perotti (1996), « Budget Deficits and Budget Institutions », *IMF Working Paper*, n° 96/52, FMI, Washington DC.
- Alesina, A.F. et S. Ardagna (2009), « Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending », *NBER Working Papers*, n° 15438, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Anderson, B. et J.J. Minarik (2007), « Design Choices for Fiscal Policy Rules », *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, Banque d'Italie, Rome, pp. 513-55.
- Arnold, J. (2008), « Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 643, OCDE, Paris.
- Beffy, P.O., P. Ollivaud, P. Richardson et F. Sedillot (2006), « New OECD Methods for Supply-side and Medium-term Assessments: A Capital Services Approach », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 482, OCDE, Paris.
- Bélanger, A., L. Martel et E. Caron-Malenfant (2005), *Population Projections for Canada, Provinces and Territories – 2005-2031*, Catalogue n° 91-520-XIE, Statistique Canada, Ottawa.

- Bélanger, G. et J.T. Bernard (2009), « Québec se prive annuellement de centaines de millions », *Cyberpresse*, 13 mars, www.cyberpresse.ca/le-soleil/opinions/points-de-vue/200903/13/01-836163-quebec-se-prive-annuellement-de-centaines-de-millions.php.
- Bird, R.M. et A. Tassonyi (2003), « Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results? », in J.A. Rodden, G.S. Eskeland et J. Litvack (dir. pub.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge, MA, pp. 85-132.
- Bourgon, J. (2009), *Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999 – A Canadian Case Study*, The Centre for International Governance Innovation, Waterloo.
- Bouthevillain, C. (2006), « Les stratégies de désendettement du secteur public : enjeux économiques et enseignements des expériences étrangères », *Bulletin de la Banque de France*, n° 154, Banque de France, Paris.
- Boyer, M. (2005), « Augmentons le prix de l'électricité au Québec – pour le bien de tous », *E-brief de l'Institut C.D. Howe*, n° 13, Institut C.D. Howe, Toronto, www.cdhowe.org/pdf/ebrief_13_french.pdf.
- Boyer, M. (2007), « Hausser les tarifs d'électricité afin de valoriser le potentiel énergétique du Québec », *Note Économique*, Institut économique de Montréal, Montréal, www.iedm.org/uploaded/pdf/avril2007_fr.pdf.
- Briotti, M.G. (2005), « Economic Reactions to Public Finance Consolidation: A Survey of the Literature », *European Central Bank Occasional Paper Series*, n° 38, ECB, Francfort.
- Bureau du directeur parlementaire du budget (2010), *Fiscal Sustainability Report*, Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, www2.parl.gc.ca/Sites/PCO-DPB/documents/FSR_2010.pdf.
- Corsetti, G. et N. Roubini (1992), « Tax Smoothing Discretion versus Balanced Budget Rules in the Presence of Politically Motivated Fiscal Deficits: The Design of Optimal Fiscal Rules for Europe after 1992 », *CEPR Discussion Paper*, n° 682, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Corsetti, G., K. Kuester, A. Meier et G. Müller (2010), « Debt Consolidation and Fiscal Stabilization of Deep Recessions », *CEPR Discussion Paper*, n° 7649, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Deloitte et Touche (2009), *Province of Nova Scotia Financial Review – Interim Report*, www.gov.ns.ca/finance/site-finance/media/finance/final_report.pdf.
- Fink, A. et T. Stratmann (2009), « Institutionalized Bailouts and Fiscal Policy: The Consequences of Soft Budget Constraints », *CESifo Working Paper*, n° 2827, CESifo, Munich.
- Girouard, N. et C. André (2005), « Measuring Cyclically Adjusted Budget Balances for OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 434, OCDE, Paris.
- Gouvernement du Québec (2008), *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble – Rapport du Groupe de travail sur la tarification des services publics*, gouvernement du Québec, Québec, www.gttsp.gouv.qc.ca/RapportFR_GTTSP.pdf.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel et C. André (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553, OCDE, Paris.
- Guillemette, Y. (2010), « A Simulation Model of Federal, Provincial and Territorial Government Accounts for the Analysis of Fiscal-consolidation Strategies in Canada », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 800, OCDE, Paris.
- Hagen, J. von (1992), « Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities », *European Economy – Economic Papers*, n° 96, Commission européenne – Direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN), Bruxelles.
- Institut Pembina et Fondation David Suzuki (2009), *Protection climatique, prospérité économique: étude sur les conséquences économiques de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et sur les mesures à adopter par le Canada – rapport final*, Institut Pembina et Fondation David Suzuki, <http://pubs.pembina.org/reports/climate-leadership-report-fr.pdf>.
- Joanis, M. et C. Montmarquette (2004), « La dette publique : un défi prioritaire pour le Québec », *Choix*, vol. 10, n° 9, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, www.irpp.org/fr/choices/archive/vol10no9.pdf.
- Johansson, A., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Tax and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, OCDE, Paris.
- Kennedy, S. et J. Robbins (2001), « The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance », *Department of Finance Working Paper*, n° 2001-16, ministère des Finances du Canada, Ottawa.

- Koen, V. et P. van den Noord (2005), « Fiscal gimmickry in Europe: One-off Measures and Creative Accounting », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 417, OCDE, Paris.
- Kopits, G. et S. Symansky (1998), « Fiscal Policy Rules », *IMF Occasional Paper*, n° 162, FMI, Washington DC.
- Krejdl, A. (2006), « Fiscal Sustainability – Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability », *Czech National Bank Working Paper Series*, n° 2006/3, Banque nationale tchèque, Prague.
- Kumar, M.S., D. Leigh et A. Plekhanov (2007), « Fiscal Adjustments: Determinants and Macroeconomic Consequences », *IMF Working Paper*, n° WP/07/178, FMI, Washington DC.
- Laberge, M. (2008), « Les droits de scolarité et le financement à long terme des universités », *Note économique*, Institut économique de Montréal, Montréal, www.iedm.org/uploaded/pdf/octobre08_fr.pdf.
- Lilico, A., E. Holmes et H. Sameen (2009), *Controlling Spending and Government Deficits – Lessons from History and International Experience*, Policy Exchange, Londres, www.policyexchange.org.uk/images/publications/pdfs/Controlling_Public_Spending_-_Nov_09.pdf.
- Millar, J. (1997), « The Effects of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization », *Working Paper*, n° 97-15, Banque du Canada, Ottawa.
- Nova Scotia Economic Advisory Panel (2009), *Addressing Nova Scotia's Fiscal Challenge – A Report Prepared by the Nova Scotia Economic Advisory Panel for Premier Darrell Dexter*, www.gov.ns.ca/PPO/PDFs/EAP_FinalReport_Nov12_rev.pdf.
- OCDE (2010a), *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE.
- OCDE (2010b), *Restoring Fiscal Sustainability: Lessons for the Public Sector*, Comité de la gouvernance publique de l'OCDE – Groupe de travail des hauts responsables du budget, Paris.
- O'Neill, T. (2005), *Examen des prévisions budgétaires du gouvernement du Canada – Processus et systèmes*, O'Neill Strategic Economics.
- Orr, D. (2009), *How Increases in EI Premiums Speed Up Deficit Reduction*, Dale Orr Economic Insight, www.economicinsight.ca.
- Pierlot, J. (2008), « A Pension in Every Pot: Better Pensions for More Canadians », *C.D. Howe Institute Commentary*, n° 275, Institut C.D. Howe, Toronto, www.cdhowe.org/pdf/Commentary_275.pdf.
- Reinhart, C.M. et K.S. Rogoff (2010), « Growth in a Time of Debt », *American Economic Review*, vol. 100, n° 2 (mai), pp. 573-578.
- Robson, W.B.P. (2009), « Boomer Bulge: Dealing with the Stress of Demographic Change on Government Budgets in Canada », *C.D. Howe Institute E-brief*, n° 71, Institut C.D. Howe, Toronto, www.cdhowe.org/pdf/ebrief_71.pdf.
- Röhn, O. (2010), « New Evidence on the Private Saving Offset and Ricardian Equivalence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 762, OCDE, Paris.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2006), *Examen des dépenses et comparabilité – Volume Un – Rapport d'analyse et recommandations*, Conseil du Trésor, Ottawa, www.tbs-sct.gc.ca/report/orp/2007/ered/vol1/vol1-fra.asp.
- Shiell, L. et C. Busby (2008), « Greater Saving Required: How Alberta can Achieve Fiscal Sustainability from its Resource Revenues », *C.D. Howe Institute Commentary*, n° 263, Institut C.D. Howe, Toronto, www.cdhowe.org/pdf/commentary_263.pdf.
- Smart, M. (2005), « Federal Transfers: Principles, Practice and Prospects », *C.D. Howe Institute Working Paper*, Étude préparée pour la conférence « Federal-Provincial Fiscal Reform », 23 juin, Toronto, www.cdhowe.org/pdf/workingpaper_2.pdf.
- Tellier, G. et L.M. Imbeau (2004), « Budget Deficits and Surpluses in the Canadian Provinces: A Pooled Analysis », Document présenté à la conférence annuelle de la European Public Choice Society, Berlin, avril.

ANNEXE 2.A1

Description succincte du modèle de simulation budgétaire à moyen terme

L'idée de base derrière le modèle est d'estimer les écarts de production pour chaque province et territoire à partir de concepts simples de l'offre et de la demande globale, puis d'utiliser ces écarts de production comme indicateurs conjoncturels pour examiner l'influence de la situation économique sur les variables budgétaires. Cette annexe offre une présentation succincte de la méthodologie, détaillée dans l'étude de Guillemette (2010).

Estimation des écarts de production dans le passé et projections

Une première estimation de la production potentielle est obtenue à l'aide d'une fonction de production fondée sur la population d'âge actif, le taux d'activité tendanciel, le taux de chômage naturel, le temps de travail tendanciel, le stock de capital et le progrès technique tendanciel améliorant la productivité du travail. Cette méthodologie est analogue à celle des *Perspectives économiques de l'OCDE*, décrite dans Beffy *et al.* (2006). Une deuxième estimation de la production potentielle est obtenue par simple application du filtre de Hodrick-Prescott aux estimations historiques du PIB. L'estimation finale de la production potentielle utilisée est la moyenne des estimations de la fonction de production et du filtre H-P. Les écarts de production historiques de 1981 à 2008 sont calculés sous forme de pourcentages d'écart des estimations officielles du PIB réel par rapport à ces estimations de la production potentielle.

Pour la période 2009-20, les estimations de la production potentielle sont étendues à l'aide de projections démographiques, de projections des taux d'activité tendanciels calculées à partir des moyennes récentes des taux d'activité par âge et par sexe, de projections du temps de travail et de l'efficacité technique fondées sur l'hypothèse de la poursuite des tendances passées, le taux de chômage naturel étant supposé rester proche des estimations récentes. Le stock de capital est projeté sur la base des taux historiques d'accumulation et de mise au rebut, mais légèrement corrigé de façon que, une fois agrégées pour le pays dans son ensemble, les projections de la production potentielle concordent avec celles établies pour le Canada dans le n° 87 des *Perspectives économiques de l'OCDE*. Des projections de la demande sont ensuite nécessaires pour calculer les projections des écarts de production. Tout d'abord, des prévisions à court terme de la croissance du PIB pour 2010 et 2011 sont collectées auprès d'un prévisionniste du secteur privé et ajustées de façon à correspondre à celles du n° 87 des *Perspectives économiques de l'OCDE*. Une source externe est nécessaire car l'OCDE n'établit pas de projections au niveau provincial/territorial. Ensuite, pour les années 2012 à 2020, deux méthodes différentes sont appliquées.

Selon la première méthode, identique à celle utilisée pour établir la référence à moyen terme des *Perspectives économiques de l'OCDE*, les écarts de production prévus en 2011 sont simplement supposés se combler de façon linéaire sur un nombre d'années choisi. Par souci de cohérence et de comparabilité avec la référence à moyen terme du n° 87 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, les écarts de production sont supposés se combler sur une période de quatre ans, de sorte qu'ils ont complètement disparu en 2015. Par la suite, la production croît à son taux potentiel, et les écarts de production ne réapparaissent donc pas. Une autre approche, fondée sur des méthodes stochastiques, permet de simuler un grand nombre de trajectoires plausibles pour les écarts de production et de construire des densités de probabilité pour les variables économiques (et, en fin de compte, budgétaires). Selon cette méthode, les taux de croissance du PIB par province/territoire, pour chaque année de la période 2012-20, sont tirés d'une distribution normale multivariée. Les vecteurs des moyennes et des écarts types sont fondés sur les taux de croissance historiques du PIB de 1981 à 2008, et la matrice complète des corrélations croisées des taux de croissance provinciaux fondée sur la période historique est utilisée pour tenir compte de la corrélation contemporaine entre les situations économiques provinciales/territoriales. Les déflateurs du PIB par province sont projetés à l'aide d'une relation simple dans laquelle l'inflation dérivée PIB dépend de la taille des écarts de production provinciaux et nationaux.

Influence de la conjoncture économique sur les variables budgétaires

Le cadre de comptabilité budgétaire utilisé est celui des Comptes économiques provinciaux (CEP) de Statistique Canada, qui est compatible avec le cadre des comptes nationaux. Les chiffres les plus récents sont ceux de 2007. D'autres sources de données, notamment le Système de gestion financière de Statistique Canada, ainsi que les documents budgétaires officiels de diverses administrations, sont utilisés pour étendre les chiffres des CEP à la période actuelle et pour les prévisions budgétaires à court terme. Les chiffres des bilans sont tirés des Statistiques de finances publiques de Statistique Canada, qui sont aussi compatibles avec les comptes nationaux. Certaines catégories de recettes sont supposées être conjoncturelles, ou non discrétionnaires, notamment les impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés, les cotisations de sécurité sociale, les impôts indirects et la part du revenu de l'investissement due aux redevances tirées des ressources naturelles. Les catégories de recettes non conjoncturelles sont supposées croître au rythme de la production potentielle nominale, tandis que les recettes conjoncturelles sont supposées dépendre des écarts de production, selon les élasticités estimées (voir plus loin). Font exception les redevances tirées des ressources naturelles. Dans les provinces où ces redevances représentent une grande part du revenu des investissements, les redevances conjoncturelles sont supposées subir l'influence des « écarts de prix des produits de base ». Ces derniers sont analogues, dans l'esprit, aux écarts de production, mais ils sont calculés par différence entre les prix réels des produits de base énergétiques et non énergétiques en vigueur et les valeurs d'équilibre, que sont supposées être des moyennes mobiles sur 10 ans des indices de prix de produits de base calculés par la Banque du Canada. Une seule catégorie de dépenses, les transferts aux personnes, est supposée être conjoncturelle. Les autres sont considérées comme des variables discrétionnaires – transferts aux autres niveaux d'administration, dépenses nettes en biens et services, transferts aux entreprises et investissement en capital fixe et en stocks – et le reste est supposé être de nature non conjoncturelle et croître suivant la production potentielle nominale.

La sensibilité des catégories de recettes et de dépenses conjoncturelles en fonction de leurs indicateurs conjoncturels respectifs est estimée séparément pour chaque administration à l'aide principalement d'une analyse de régression mais aussi d'autres techniques, suivant la méthode générale décrite dans Girouard et André (2005) et utilisée pour les ajustements budgétaires conjoncturels dans les *Perspectives économiques de l'OCDE*.

Autres caractéristiques du modèle et résultats

Les estimations de sensibilité permettent de calculer les soldes budgétaires historiques, corrigés des influences conjoncturelles, pour chaque administration. Les soldes primaires corrigés des influences conjoncturelles sont aussi calculés. Ces soldes corrigés peuvent être utilisés avec les estimations des écarts de production pour étudier l'orientation historique de la politique budgétaire de chaque administration. Les estimations de sensibilité servent aussi à établir des projections à moyen terme des recettes et dépenses publiques à caractère conjoncturel en les appliquant aux écarts de production prévus selon les approches déterministes ou stochastiques. Pour obtenir une série complète de projections budgétaires, il faut que le modèle présente quelques autres caractéristiques. *Premièrement*, les recettes et dépenses non conjoncturelles sont censées croître au même rythme que la production potentielle nominale. *Deuxièmement*, le revenu des investissements dû aux redevances tirées des ressources naturelles est projeté en supposant que les prix réels des produits de base restent constants au niveau de la dernière observation historique au cours de la période de projections, de sorte que les « écarts de prix des produits de base » sont comblés à la fin de cette période. *Troisièmement*, le revenu de l'investissement qui ne provient pas des redevances est supposé dépendre du niveau des actifs financiers (qui croissent au rythme de la production potentielle sauf si la dette brute tombe à zéro, auquel cas les excédents s'ajoutent aux actifs financiers) et des taux d'intérêt à long terme tels que prévus dans le n° 87 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, l'écart historique récent par rapport au taux d'intérêt à long terme restant constant au cours de la période de projections. La dette nette varie suivant la capacité de financement. La dette contractée sur les marchés est obtenue par identité et la dette non négociable croît au rythme de la production potentielle. Les intérêts sur la dette publique sont supposés dépendre du niveau de la dette contractée sur les marchés, d'un taux d'intérêt effectif et de la structure des échéances de la dette contractée sur les marchés. Le taux d'intérêt effectif sur la dette contractée sur le marché est modélisé à l'aide d'une équation dynamique avec inertie des taux d'intérêt. Afin de tenir compte de la réaction des marchés de capitaux aux positions budgétaires, les taux d'intérêt du marché sont corrigés par application d'une marge qui dépend des soldes budgétaires et de la dette, à l'aide d'estimations tirées d'études économétriques.

Il faut établir des hypothèses pour les variables budgétaires discrétionnaires, qui concernent toutes les dépenses et les transferts. Ces hypothèses peuvent être changées pour construire différents scénarios, selon les approches déterministe ou stochastique, afin d'étudier l'influence des décisions publiques sur les résultats budgétaires futurs et sur la probabilité d'atteindre certains objectifs. Les hypothèses de référence dérivées par extrapolation des tendances récentes sont décrites dans les paragraphes qui suivent.

Hypothèses budgétaires de référence

En ce qui concerne l'administration fédérale, les résultats budgétaires effectifs pour toutes les catégories sont disponibles pour 2008 et 2009 dans les publications trimestrielles régulières

des comptes nationaux. Les hypothèses pour les variables discrétionnaires de 2008, 2009 et 2010 pour les provinces et territoires et de 2010 pour l'administration fédérale sont dérivées des documents budgétaires officiels. Ces hypothèses sont les suivantes :

- Les « dépenses courantes nettes en biens et services » et les « transferts courants aux entreprises » sont supposés augmenter au taux de croissance des dépenses de programmes/de fonctionnement prévu dans le budget. Cette hypothèse est appliquée aux transferts aux entreprises parce qu'il n'y a généralement pas de ligne budgétaire qui corresponde étroitement aux transferts aux entreprises et, de toute façon, ces derniers représentent invariablement une petite fraction des dépenses courantes.
- Les « investissements en capital fixe et en stocks » sont supposés augmenter au taux de croissance des dépenses d'équipement prévu dans le budget ou, lorsqu'il est disponible dans la déclaration relative à la variation de la dette nette, au taux de croissance de l'acquisition d'actifs corporels. Cette catégorie ne comprend pas les provisions pour amortissement (qui sont supposées augmenter au taux de croissance de la production potentielle nominale) ni les transferts nets en capital (qui sont fixés à zéro).
- Les taux de croissance des transferts fédéraux aux provinces sont obtenus à partir des documents budgétaires provinciaux et territoriaux.
- Les taux de croissance des transferts provinciaux aux collectivités locales sont supposés rester à leurs niveaux moyens de la période 1997-2007.

Pour 2011 et au-delà, les hypothèses du scénario de référence pour les variables budgétaires discrétionnaires aux niveaux fédéral et provincial sont les suivantes :

- Le taux de croissance des « transferts courants de l'administration fédérale aux administrations provinciales » est supposé être de 4.8 %, sur la base d'une moyenne pondérée de l'importance des principaux transferts et de leurs taux de croissance prévus. Les taux de croissance du Transfert canadien en matière de santé (TCS) et du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) sont actuellement fixés par la loi à 6 % et 3 % respectivement, et la Péréquation augmente suivant une moyenne mobile sur trois ans du taux de croissance nominal du PIB*. Après l'arrivée à expiration de la législation en vigueur en 2013/14, le taux global de croissance des transferts fédéraux restera de 4.8 % sur la base d'une politique budgétaire inchangée.
- Les taux de croissance des « dépenses courantes nettes en biens et services » et des « transferts courants aux entreprises » sont égaux au taux moyen de croissance des « dépenses courantes nettes en biens et services » sur la période 1997-2007. Les taux de croissance historiques des « transferts courants aux entreprises » ne sont pas utilisés en raison d'une variation excessive, d'une année sur l'autre, de cette catégorie de dépenses, surtout dans les petites provinces, qui fait que le taux de croissance dépendrait trop des années particulières de début et de fin. La période 1997-2007 est choisie parce que 2007 est la dernière année pour laquelle des données sont disponibles en provenance des CEP, et on évite la période plus récente où la relance budgétaire a temporairement accéléré le taux de croissance des dépenses.

* En novembre 2008, le gouvernement fédéral a annoncé des modifications de la formule de péréquation afin de limiter l'augmentation des paiements qui se serait produite autrement du fait du dynamisme des recettes procurées par les ressources naturelles en Alberta. Il a plafonné le montant total à payer – le plafond augmentera au taux de croissance nominale du PIB calculé comme moyenne mobile sur trois ans.

- Les « investissements en capital fixe et en stocks » en 2011 sont supposés revenir à leur niveau de 2008 par suite du retrait des mesures de relance. Presque toutes les administrations ont connu une forte augmentation cumulée dans cette catégorie de dépenses en 2009 et 2010 car une part importante des dépenses de relance dans les provinces a été ciblée sur l'infrastructure, avec l'aide des transferts fédéraux affectés à l'infrastructure. Après 2011, les « investissements en capital fixe et en stocks » augmenteront à leur rythme de croissance moyen de la période 1997-2007 (1999-2008 pour l'administration fédérale).
- Les « transferts courants des administrations provinciales/territoriales aux collectivités locales » sont supposés augmenter à leurs taux de croissance moyens de 1997-2007 jusqu'à la fin de la période de projections.

Les hypothèses budgétaires sont résumées dans le tableau 2.A1.1.

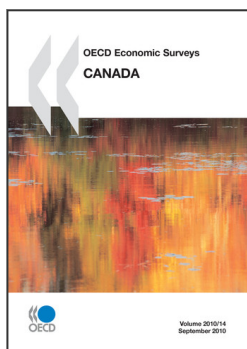
Tableau 2.A1.1. Hypothèses budgétaires à court et moyen terme dans le scénario de référence

Taux de croissance...		NL	PE	NS	NB	QC	ON	MB	SK	AB	BC	YT	NT&NU	État fédéral
		Variables qui changent après 2010 selon le scénario												
... transferts courants de l'administration fédérale	2009	-38.1	13.5	10.5	4.3	8.6	11.9	5.3	-6.8	18.8	14.1	3.9	2.3	
	2010	15.1	-0.2	-1.7	0.5	0.6	27.6	1.3	5.8	2.4	12.5	5.2	6.4	n.d.
	2011-13	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	
	2014-20	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	
... dépenses courantes nettes en biens et services et transferts aux entreprises	2009	15.7	9.8	6.3	6.7	3.8	14.8	6.9	-1.9	0.3	6.7	11.5	1.3	Réalisé
	2010	3.5	5.9	-0.3	1.6	2.9	6.5	1.5	0.6	3.9	2.0	-3.8	1.2	3.1
	2011	8.7	5.9	5.1	5.1	5.4	6.5	6.4	5.9	8.5	4.4	6.1	6.5	5.3
	Post-2011	8.7	5.9	5.1	5.1	5.4	6.5	6.4	5.9	8.5	4.4	6.1	6.5	5.3
... investissement en capital fixe et en stocks	2009	24.4	50.1	18.1	42.7	56.9	37.1	30.9	14.8	-1.3	6.2	54.2	5.1	Réalisé
	2010	79.6	-2.8	-9.2	45.0	3.8	15.3	39.2	-17.3	5.9	34.9	-13.8	-33.3	9.1
	2011	-55.2	-31.5	-6.8	-51.7	-38.6	-36.7	-45.1	5.3	-4.3	-30.2	-24.8	42.6	-15.9
	Post-2011	7.0	6.8	8.7	2.8	10.6	9.3	7.0	7.0	20.0	10.6	7.0	7.0	3.7
Variables qui ne changent pas														
... transferts courants aux collectivités locales	2009	2.8	5.2	2.9	1.0	4.4	5.8	1.7	5.3	8.0	2.0	-0.4	6.1	
	2010	2.8	5.2	2.9	1.0	4.4	5.8	1.7	5.3	8.0	2.0	-0.4	6.1	n.d.
	2011	2.8	5.2	2.9	1.0	4.4	5.8	1.7	5.3	8.0	2.0	-0.4	6.1	
	Post-2011	2.8	5.2	2.9	1.0	4.4	5.8	1.7	5.3	8.0	2.0	-0.4	6.1	

Différences entre les prévisions dans l'optique des comptes nationaux et dans l'optique des comptes publics

Les prévisions produites par le modèle, qui reposent sur les concepts des comptes nationaux, peuvent s'écarter notablement des prévisions gouvernementales officielles, qui reposent sur les concepts des comptes publics. Par exemple, certaines administrations excluent plusieurs organismes publics de leurs projections budgétaires de référence, alors que lesdits organismes sont inclus dans le système de comptabilité nationale. En outre, les objectifs budgétaires dans l'optique des comptes nationaux sont implicitement plus stricts que les objectifs dans l'optique des comptes publics, car les soldes de financement sont actuellement plus négatifs que les soldes des comptes publics. La raison en est que la capacité de financement est un concept fondé sur la comptabilité de trésorerie, et englobe par conséquent la totalité des décaissements liés aux achats de capital, et pas seulement le montant amorti, comme c'est le cas pour les comptes publics. À titre d'exemple, entre 2000/01

et 2009/10, la capacité de financement a été en moyenne supérieure de près d'un point de PIB au chiffre correspondant des comptes publics pour les provinces et territoires. En conséquence, un retour à l'équilibre dans l'optique de la capacité de financement équivaut à viser un excédent d'environ 1 % de PIB dans l'optique des comptes publics. Par ailleurs, les comptes publics utilisent l'exercice budgétaire (qui s'achève le 31 mars) alors que les comptes nationaux, et donc les simulations, utilisent l'année civile.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Canada 2010

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-can-2010-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Stratégies d'assainissement budgétaire pour les administrations canadiennes », dans *OECD Economic Surveys: Canada 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-can-2010-5-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.