

Article

« L'endettement du secteur public canadien : une introduction au problème »

Pierre Fortin

L'Actualité économique, vol. 70, n° 1, 1994, p. 65-72.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/602131ar>

DOI: 10.7202/602131ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

L'endettement du secteur public canadien : une introduction au problème

Pierre FORTIN

*Département des sciences économiques
Université du Québec à Montréal*

INTRODUCTION

Selon les comptes nationaux, la dette globale du secteur public canadien est passée de seulement 5 pour cent du revenu national en 1974 à plus de 60 pour cent en 1993. Cette évolution surprenante soulève beaucoup d'inquiétude au pays et à l'étranger. Aussi importe-t-il de bien saisir les contours du problème. J'en ferai donc un exposé élémentaire dans les lignes qui suivent. J'aborderai quatre questions relatives à la dette : 1) comment on la mesure et quelle est son ampleur véritable, 2) pourquoi elle a explosé depuis 20 ans, 3) pourquoi elle constitue un problème et 4) quel remède y apporter à court et à long terme.

1. QUELLE EST L'AMPLEUR DE LA DETTE PUBLIQUE ?

Chaque année depuis 1975, le Gouvernement du Canada a vu la somme de toutes ses dépenses de programmes et des intérêts sur sa dette accumulée dépasser ses recettes fiscales. Il a donc enregistré un déficit qui ajoute à son tour à la dette de l'année suivante, et ainsi de suite dans une dynamique sans fin. Pour l'exercice financier 1993-94, les dépenses de programmes sont de \$120 milliards, le service de la dette de \$40 milliards et les revenus fiscaux de \$115 milliards, ce qui produit un déficit de \$45 milliards. Le gouvernement doit financer ce dernier en émettant pour \$45 milliards de nouvelles obligations qui porteront la dette fédérale selon les comptes publics au-delà du seuil des \$500 milliards. La mécanique est la même pour les provinces, bien que leur capacité d'emprunter soit moins forte qu'au niveau fédéral.

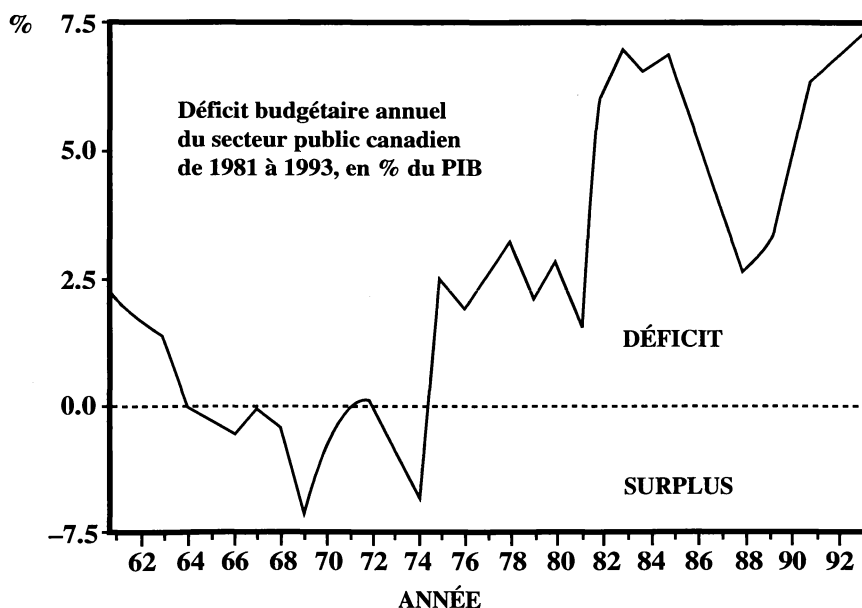
Il est essentiel de comprendre ici trois choses sur la mesure de la dette. Premièrement, les trois niveaux de gouvernements au Canada sont des vases communicants. Du point de vue du contribuable comme de celui de l'impact économique, le chiffre qui importe vraiment est la dette globale de l'ensemble du secteur public. Au sens des comptes nationaux, en valeur absolue, cette dette totale a été multipliée par 60 en 19 ans, passant de \$7,5 milliards en 1974 à \$435 milliards en 1993.

Deuxièmement, la valeur absolue de la dette ne signifie cependant rien en elle-même. Seule son importance relative par rapport au revenu national permet d'en apprécier le fardeau réel. Dans ces termes, comme je l'ai indiqué d'entrée, la dette publique totale au Canada ne représentait que 5 pour cent du revenu national en 1974, mais elle équivaut aujourd'hui à plus de 60 pour cent du produit intérieur brut (PIB). Elle a donc augmenté 12 fois plus que le revenu national.

Troisièmement, il y a deux comptabilités officielles pour la dette et le déficit : les comptes publics, qui sont publiés par les divers gouvernements, et les comptes nationaux, qui sont publiés par Statistique Canada selon les critères des Nations unies. Les changements très fréquents qui sont apportés aux comptes publics rendent très difficiles, sinon impossibles, les comparaisons de dettes et de déficits dans le temps et entre les pays. C'est pourquoi, contrairement aux comptables et à la presse quotidienne, l'analyse économique emploie la plupart du temps les chiffres de la comptabilité nationale et non ceux des comptes publics. Je ne ferai pas exception à la règle.

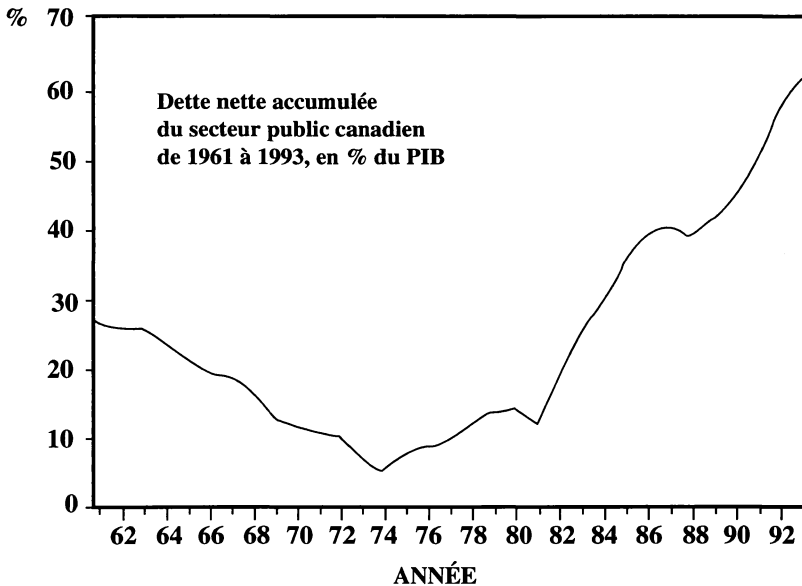
Les deux graphiques présentés ci-dessous retracent l'évolution du déficit annuel et de la dette accumulée de l'ensemble du secteur public au Canada depuis 1961 selon Statistique Canada. La figure 1 révèle que jusqu'en 1974 les gouvernements équilibraient leurs budgets en moyenne. Depuis 1975, cependant, ils ont enregistré ensemble des déficits annuels qui ont oscillé entre 2 et 7 pour cent du PIB. En 1993, le secteur public canadien a encaissé son plus important déficit depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale.

FIGURE 1



La figure 2 montre la conséquence du revirement budgétaire des deux dernières décennies sur l'accumulation de la dette publique. Alors que le poids de la dette dans l'économie avait continuellement baissé après 1945 pour toucher 5 pour cent du PIB en 1974, il a augmenté de manière fulgurante depuis lors pour atteindre aujourd'hui 60 pour cent du PIB et il continuera de croître pendant au moins quelques années encore. L'endettement public au Canada a maintenant dépassé l'endettement du secteur public américain, qui, sur la même base des comptes nationaux, est de 53 pour cent du PIB. Parmi les autres grands pays industriels, seules la Belgique et l'Italie sont plus endettées.

FIGURE 2



2. POURQUOI LA DETTE PUBLIQUE A-T-ELLE EXPLODÉ ?

Mais pourquoi donc la dette publique a-t-elle explosé depuis 20 ans au Canada ? Les déficits budgétaires peuvent augmenter pour trois raisons : ou bien les dépenses de programmes croissent trop rapidement, ou bien les intérêts à payer sur la dette s'enflent démesurément, ou encore les recettes fiscales se mettent à stagner. Or, ces trois événements se sont produits en même temps et avec force.

Du côté des programmes comme la santé, l'éducation et la sécurité du revenu, nous avons construit pendant les années de vaches grasses de 1945 à 1975 un État-Providence qui a rendu l'environnement canadien plus humain, plus sécuritaire et plus égalitaire, mais qui a imprimé un élan très marqué à la croissance des dépenses publiques, tout spécialement pendant les périodes de ralentissement économique comme 1974-76, 1982-84 et 1990-93, où les besoins de protection sociale furent les plus criants.

Du côté du service de la dette, les taux d'intérêt réels (nets de l'inflation) ont fortement augmenté à l'échelle mondiale depuis 15 ans. Au Canada, dans les années 70, ils furent en moyenne de 1 pour cent; dans les années 80 et 90, ils ont été de 5 pour cent. Le service de la dette publique a donc littéralement explosé.

Enfin, du côté des impôts, on a assisté à une érosion progressive de la base fiscale, notamment pour trois raisons. Premièrement, dans les années 70, la croissance réelle de l'économie a pris un virage permanent vers le bas, passant de 5 pour cent par an à 3 pour cent par an. Deuxièmement, les récessions de 1975, de 1982 et de 1990 ont considérablement ralenti les rentrées fiscales et ont chaque fois contribué à l'expansion des déficits et de la dette. Troisièmement, les gouvernements ont cherché à compenser les pertes fiscales en relevant les taux d'imposition, mais il n'ont guère eu de succès. À mesure que l'écart avec le fardeau fiscal américain s'est creusé, les contribuables canadiens ont réagi très négativement, cherchant beaucoup plus activement qu'autrefois à échapper à l'impôt par des moyens légaux ou illégaux.

L'adaptation des gouvernements au contexte financier déficitaire des deux dernières décennies a été lent et pénible, également pour trois raisons. Premièrement, la forte envolée des prix de nos ressources naturelles jusqu'en 1981 les a bernés en leur laissant croire que les rentes accrues tirées de la vente de nos matières premières pouvaient compenser l'effet du ralentissement économique d'après 1973 sur les revenus fiscaux. Ce n'est en fait qu'au milieu de la décennie 80 qu'il est devenu évident aux yeux de tous que nous ne pouvions plus vivre en rentiers.

Deuxièmement, après 1984, la mise au pas des dépenses de programmes s'est avérée une opération politique difficile, sinon désastreuse, pour les gouvernements qui ont essayé de prendre le taureau par les cornes. Comme le service de la dette a accaparé un espace budgétaire croissant, les gouvernements ont dû augmenter les impôts et sabrer dans les services publics. Forcé de payer de plus en plus pour recevoir de moins en moins, le contribuable-électeur n'a pas tardé à manifester sa colère.

Troisièmement, à chaque fois que les déficits ont enfin paru sur le point d'être matés, comme en 1981 et en 1989, l'économie est entrée dans une profonde récession qui a aussitôt replongé le secteur public dans la crise budgétaire. L'arithmétique conjoncturelle des déficits est en effet horrible: chaque fois que l'activité économique globale baisse de 1 dollar, le déficit du secteur public bondit de 50 cents. Par exemple, l'économie canadienne fonctionne présentement à un niveau qui est inférieur de \$70 milliards à son potentiel. Ainsi, environ \$35 milliards parmi les \$50 milliards de déficit global actuel au sens des comptes nationaux se trouvent à découler de la récession et de ses séquelles. En gros, ces \$35 milliards comprennent \$25 milliards en diminution de recettes fiscales et \$10 milliards en augmentation de dépenses de protection sociale.

3. POURQUOI LA DETTE CONSTITUE-T-ELLE UN PROBLÈME ?

Maintenant, pourquoi la hausse persistante de la dette publique constitue-t-elle un problème économique et social ? Il y a, à mon avis, quatre raisons importantes de craindre les déficits chroniques qui alourdissent sans fin le poids de la dette dans l'économie.

Premièrement, à moins qu'ils ne soient réalisés pour financer des investissements publics en infrastructures, en éducation, etc., les déficits budgétaires excessifs créent tôt ou tard de la congestion sur les marchés financiers du pays. Il s'ensuit alors ou bien que les taux d'intérêt intérieurs augmentent, ce qui décourage l'investissement privé et public et nuit directement au progrès du revenu national ; ou bien que les gouvernements et le secteur privé doivent emprunter sur les marchés extérieurs parce que l'épargne intérieure est insuffisante, ce qui force à verser une part croissante du revenu national en intérêts à l'étranger. En pratique, les deux conséquences, taux d'intérêt élevés et endettement extérieur croissant, se produisent simultanément¹.

Deuxièmement, comme on a pu constater, l'alourdissement du service de la dette qui découle de la hausse de l'endettement public entraîne inévitablement des augmentations concomitantes du fardeau fiscal. Or, la recherche contemporaine sur l'impact de la taxation sur l'efficacité de fonctionnement de l'économie soulève la possibilité qu'au Canada le coût marginal de lever \$1 d'impôt supplémentaire atteigne \$1,40 ou plus. Cela voudrait dire qu'une ponction fiscale à la marge de \$10 milliards au Canada (1,5 pour cent du PIB) ferait diminuer le bien-être économique d'environ \$4 milliards en raison des distorsions qu'elle provoquerait dans le comportement des agents économiques. Ce coût indirect de l'endettement accru du secteur public est plus faible que le précédent, mais il n'est pas négligeable.

Les taux d'intérêt plus élevés, l'endettement extérieur croissant et le fardeau fiscal supplémentaire qui découlent du poids croissant de la dette publique depuis 20 ans représentent, à mon avis, une perte annuelle de revenu national qui dépasse 3 pour cent du PIB, ou \$21 milliards par année, pour le Canada. D'une part, à 60 pour cent en 1993, le rapport dette-PIB au Canada (d) était plus élevé de $\Delta d = 55$ unités de pourcentage de PIB que les 5 pour cent observés en 1974. À un taux de rendement réel moyen assez conservateur de $r = 5$ pour cent sur les fonds prêtés au plan international, qui permet d'évaluer en gros la perte en formation de capital plus faible ou en endettement extérieur accru, le PIB canadien se trouvait donc diminué de $r \times \Delta d = 5 \times 0,55 = 2,75$ pour cent, ou \$19,5 milliards par année.

1. Certains auteurs prétendent que les ménages et les entreprises sont tellement clairvoyants qu'à chaque fois que l'épargne publique diminue, le secteur privé augmente son épargne du même montant afin de pouvoir ultérieurement rencontrer les hausses d'impôt requises par le service de la dette plus élevé. En plus d'étirer la crédulité, cette vision des choses est contredite par les faits. Au Canada, par exemple, l'expérience des 40 dernières années indique une corrélation positive entre l'épargne des ménages et l'épargne publique et une corrélation légèrement négative entre l'épargne privée totale et l'épargne publique. Dans les deux cas, la corrélation est très loin de la valeur de -1 prédite par la théorie en question.

D'autre part, l'écart entre ce taux d'intérêt réel de 5 pour cent et le taux de croissance normal $g = 3$ pour cent du PIB réel est de $r - g = 2$ pour cent. En appliquant ce pourcentage à la hausse cumulative du poids de l'endettement, on obtient $(r - g) \times \Delta d = 2 \times 0,55 = 1,1$ pour cent du PIB, ou \$7,8 milliards, comme mesure de l'augmentation du surplus budgétaire d'opération (recettes moins dépenses de programmes) nécessaire pour stabiliser le rapport dette-PIB à son niveau plus élevé². Or, chaque dollar de fardeau fiscal supplémentaire qui coûte en fait \$1,40 à percevoir entraînera, par définition, une diminution nette du PIB de 40 cents. Par conséquent, dans l'hypothèse où la moitié de la hausse du surplus d'opération serait financée par des augmentations d'impôt, le PIB encaisserait une baisse de $(\$7,8/2) \times 0,40 = \$1,6$ milliard par année. Ainsi, taux d'intérêt, endettement extérieur et fardeau fiscal accrus se traduiraient par une perte annuelle totale de $\$19,5 + \$1,6 = \$21,1$ milliards pour l'économie.

Troisièmement, la montée de la dette publique au Canada menace de détruire les grandes institutions nationales que nos parents ont mis 40 ans à construire dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la protection sociale et de la culture. À mesure que les intérêts à payer sur la dette progressent, les autres dépenses de l'État doivent se tasser pour leur laisser la place. On peut toujours essayer, comme on dit, de « faire plus avec moins » pendant un temps, mais on finit par faire moins avec moins et, tôt ou tard, l'action de l'État se trouve paralysée.

S'il tarde à effectuer la correction budgétaire qui s'impose, le Canada risque d'y laisser une partie importante de son identité culturelle distincte en Amérique du Nord. La pauvreté, l'errance, la criminalité, la violence, les toxicomanies et les autres formes de pathologies individuelles, familiales et sociales dans un pays sont des fonctions décroissantes du degré de protection sociale assuré par les programmes gouvernementaux.

Il ne faut pas attendre que les prêteurs fassent la grève et que le Fonds monétaire international (FMI) nous dicte ses conditions. Les marchés financiers internationaux et le FMI, j'en ai bien peur, accordent une confiance excessive au Canada. S'ils se sont déjà grossièrement trompés au début des années 80 sur la situation financière des pays surendettés du Tiers-Monde, la probabilité est forte qu'ils errent aussi dans le cas du Canada, deuxième pays le plus riche au monde. Le cas échéant, lorsque les marchés et le Fonds se rendront compte de leur bêtise, il sera déjà beaucoup trop tard pour éviter un train de mesures

2. L'équation du mouvement du rapport dette-PIB est en effet :

$$\Delta d = -x + (r - g)*d ,$$

où x est le surplus d'opération. Pour que le poids de la dette soit stabilisé ($\Delta d = 0$), il faut donc que le surplus d'opération satisfasse à la relation :

$$x = (r - g)*d .$$

Comparant deux situations d'équilibre pour d , on constate donc que la variation requise de x est égale à $r - g$ fois la variation envisagée pour d .

extrêmement douloureuses. Lorsque les banquiers prendront le contrôle, il faudra dire adieu aux «projets de société», quels qu'ils soient, et pour un bon bout de temps.

Quatrièmement, l'endettement attaque la légitimité même de nos institutions démocratiques. La hausse des impôts et la réduction des dépenses qui sont appliquées pour redresser les finances publiques encouragent la révolte et l'évasion fiscales et le mépris généralisé des citoyens pour les fonctionnaires, les leaders politiques et les gouvernements. En d'autres temps et en d'autres pays, une telle situation a souvent rendu le terrain politique vulnérable à des formes d'extrémisme qu'on a ensuite amèrement regrettées. Il serait présomptueux d'ignorer cette leçon.

4. COMMENT SORTIR DU GUÉPIER DE L'ENDETTEMENT ?

Les causes et les conséquences de l'endettement public au Canada sont assez claires et bien comprises. Nous devons nous sortir de cette impasse le plus vite possible. La procrastination ne fera que reporter à plus tard la correction d'un problème qui aura empiré dans l'intervalle. Le meilleur moment pour opérer un cancer est toujours : immédiatement. La seule question est de savoir comment, compte tenu du conflit évident entre l'urgence de la situation et la résistance politique aux augmentations d'impôt et aux coupures de dépense supplémentaires.

Il faut commencer par observer que l'objectif du gouvernement actuel de réduire le déficit fédéral à 3 pour cent du PIB en 1997-98 est mathématiquement impossible à réaliser si les perspectives actuelles ne sont pas modifiées. Quelles sont ces perspectives ? Que les dépenses n'augmenteront pas plus vite que l'inflation, que les recettes fiscales croîtront au même rythme que le revenu national et que la croissance réelle moyenne de l'économie ne dépassera pas 4 pour cent par année — le scénario le plus fréquent des prévisions économiques. Dans ces conditions, le déficit fédéral équivaldra encore à 3,5 ou 4 pour cent du PIB en 1997-98.

Par conséquent, si on veut atteindre l'objectif, il faudra ou bien comprimer les dépenses de programmes de façon encore plus draconienne, ou bien aller chercher encore plus d'impôts, ou bien provoquer une accélération de la reprise économique, disons à 5 pour cent par an, au moyen d'une politique monétaire appliquant de bas taux d'intérêt et de bas taux de change. Ce sont les choix qui s'offrent au gouvernement à court terme.

À moyen terme, cependant, la tâche est encore plus lourde que cela. Même si l'objectif du déficit de 3 pour cent du PIB est par bonheur atteint en 1997-98, les finances fédérales demeureront sur la corde raide. Avec un PIB, disons, de \$800 milliards, le déficit budgétaire de cette année-là serait de \$24 milliards et la dette accumulée, de \$600 milliards. Le déficit ferait donc augmenter la dette de 4 pour cent (soit 24/600), tandis que la croissance normale du PIB atteindrait

5 pour cent (croissance réelle normale de 3 pour cent, plus inflation projetée de 2 pour cent). La dette augmenterait bel et bien moins vite que le PIB, de sorte que son poids dans l'économie irait décroissant.

Toutefois, la marge de sécurité serait très mince. La moindre récession nous replongerait immédiatement dans une nouvelle crise financière. Si nous voulons éviter de tomber une troisième fois (1982, 1990 et 1999), il nous faut dès aujourd'hui comprendre qu'il ne sera pas suffisant de mettre le couvercle sur la marmite des dépenses pendant trois ans, de hausser les impôts ici et là et de prier sainte Anne pour que la reprise s'accélère. La tâche d'assainissement des finances publiques doit inévitablement passer par une restructuration des institutions et des systèmes d'incitations du secteur public, afin que l'autodiscipline financière lui vienne naturellement de l'intérieur plutôt que de devoir lui être imposée artificiellement de l'extérieur.

À cette fin, quatre objectifs doivent surtout canaliser nos énergies : 1) minimiser les interactions de dépendance entre le gouvernement fédéral et les provinces (sans préjudice au programme général de péréquation), 2) atténuer les incitations perverses qui découlent de la désarticulation actuelle entre le système fiscal et celui des transferts, 3) inciter concrètement les gestionnaires publics à l'économie et à la productivité dans la production des services publics et 4) inciter concrètement aussi les citoyens-consommateurs de ces services à les utiliser avec parcimonie. Tous ces groupes agissent aujourd'hui sans guère tenir compte des conséquences financières de leur production et de leur consommation de services publics. Il faut virer le système à l'envers.

À court terme, le défi de l'assainissement budgétaire passe par les restrictions générales de dépense et la relance économique. Il est d'ordre macroéconomique. Mais à moyen et à long terme, le véritable défi à relever consiste à instaurer dans le secteur public un vrai système de responsabilité balisé des incitations appropriées, mais ne cédant pas un pouce de terrain sur le plan de la justice et de l'équité. Il est de nature microéconomique.