

# Le point sur les déficits budgétaires fédéraux



Jonathan Deslauriers  
Robert Gagné  
Jonathan Paré

**Auteurs**

Jonathan Deslauriers  
Robert Gagné  
Jonathan Paré

**Mise en page**

Jérôme Boivin

**Centre sur la productivité et la prospérité –  
Fondation Walter J. Somers  
HEC Montréal**

3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine  
Montréal (Québec) Canada H3T 2A7  
Téléphone: 514 340-6449

Dépôt légal: premier trimestre 2020  
ISBN: 978-2-924208-68-7

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2020  
Bibliothèque et Archives Canada, 2020

Image de page couverture: iStock @Mukhina I

Cette publication a bénéficié du soutien financier du ministère des Finances du Québec et de la Fondation Walter J. Somers.

Les textes, opinions, renseignements et informations exprimés dans le document n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs et non celle du ministère des Finances. L'information présentée dans ce document ne reflète pas nécessairement les opinions du ministère des Finances.

© 2020 Centre sur la productivité et la prospérité –  
Fondation Walter J. Somers, HEC Montréal

# Le point sur les déficits budgétaires fédéraux

## À propos du Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers

Le Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers mène une double mission. Il se consacre d'abord à la recherche sur la productivité et la prospérité en ayant comme principal sujet d'étude le Québec. Ensuite, il veille à faire connaître les résultats de ses travaux par des activités de transfert et d'éducation.

## À propos de la Fondation Walter J. Somers

En hommage au fondateur de l'entreprise Walter Technologies pour surfaces, la famille Somers a mis sur pied la Fondation Walter J. Somers. À travers différents dons, la Fondation perpétue l'héritage familial d'engagement envers la communauté et contribue à la prospérité de la société québécoise, d'abord en veillant à améliorer sa productivité, mais également en appuyant l'excellence dans l'éducation des jeunes.

Pour en apprendre davantage sur le Centre, visitez le [www.hec.ca/cpp](http://www.hec.ca/cpp) ou écrivez-nous, à [info.cpp@hec.ca](mailto:info.cpp@hec.ca)

# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
LA DETTE PUBLIQUE FÉDÉRALE: UNE ÉVOLUTION EN QUATRE TEMPS	6
UNE STRATÉGIE EFFICACE À COURT TERME	10
UNE STRATÉGIE RISQUÉE À PLUS LONG TERME	13
CONCLUSION	17
SOURCES DES DONNÉES	18

# INTRODUCTION

Au cours des dernières années, les gouvernements du Québec et du Canada ont emprunté des trajectoires budgétaires diamétralement opposées. En cherchant à pérenniser l'équilibre budgétaire, le gouvernement du Québec s'est doté de la marge de manœuvre requise pour freiner la croissance de la dette publique de la province sans compromettre son offre de services. De son côté, le gouvernement fédéral a emprunté la voie inverse en utilisant l'endettement comme levier de croissance économique à court terme. Moyennant des déficits cumulés totalisant 56,5 milliards de dollars entre 2015 et 2018 – l'équivalent de 1 526 \$ d'endettement supplémentaire pour chaque canadien – le gouvernement a cherché à accélérer la croissance de l'économie canadienne en augmentant rapidement ses dépenses.

*A posteriori*, on peut vraisemblablement supposer que la stratégie fédérale a produit les résultats escomptés. Alors que la croissance trimestrielle du PIB était faible – voire négative – lorsque le gouvernement a pris le pouvoir en 2015, l'économie canadienne s'est avérée résiliente au cours des années qui ont suivi. Sans être exceptionnelle, la croissance économique a surpassé la croissance de la dette publique fédérale ce qui a permis de réduire le poids de la dette malgré les déficits cumulés dans l'intervalle.

Suite à l'élection générale d'octobre 2019, le gouvernement fédéral s'est engagé à conserver la même stratégie au cours des quatre prochaines années, sans horizon clair de retour à l'équilibre budgétaire. Or, le prolongement d'une telle stratégie pourrait s'avérer problématique à plus long terme.

Sans pour autant chercher à être alarmistes, on doit être conscient que la récurrence des déficits budgétaires s'accompagne à plus long terme d'une contrepartie qui pourrait s'avérer problématique du point de vue de l'équité entre les générations de contribuables. Même si elle ne détériore pas l'état général des finances publiques et qu'elle génère les bénéfices escomptés à court terme, la dette contractée pour financer les déficits budgétaires perdure à travers le temps. Et comme elle est assujettie aux fluctuations des taux d'intérêt, elle augmente indument l'exposition au risque des générations suivantes de contribuables. Advenant une hausse permanente des taux d'intérêt, le service de la dette prendra de l'expansion, et les prochaines générations de contribuables pourraient éventuellement ne plus être en mesure de s'offrir les mêmes services sans recourir à des déficits plus importants, ou à une fiscalité plus lourde. Dans un cas comme dans l'autre, l'équité intergénérationnelle ne sera pas respectée.

Grâce à des conditions d'emprunts particulièrement avantageuses et aux efforts déployés pour assainir les finances publiques du pays, le service de la dette ne constitue actuellement pas un enjeu budgétaire important. En 2018, le service de la dette n'accaparait que 7% des revenus du gouvernement, un poids négligeable lorsqu'on sait que ce poste accaparait à lui seul plus du tiers des revenus du gouvernement fédéral au milieu des années 90.

Cela dit, la situation pourrait rapidement se détériorer si les conditions d'emprunts du gouvernement se resserraient au cours des prochaines années. Les 141,2 milliards de dette contractée pour financer les déficits des quatre dernières années (56,5 milliards de dollars) et ceux des quatre prochaines (84,7 milliards de dollars selon la plus récente mise à jour) pèseraient alors lourdement dans la balance de l'équité intergénérationnelle.

Dans un tel contexte, ce rapport fait le point sur les déficits budgétaires fédéraux afin d'offrir un éclairage objectif sur les enjeux qui sous-tendent la stratégie budgétaire du gouvernement fédéral. La section qui suit présente d'abord une brève rétrospective de l'évolution de la dette publique fédérale. Quatre périodes charnières sont ainsi identifiées, soit : 1983–1995, 1996–2007, 2008–2015, 2015–2018. La seconde section met l'emphase sur la période 2015–2018 de manière à évaluer le risque encouru à court terme en cumulant des déficits. Nous verrons alors que la stratégie budgétaire des quatre dernières années s'est avérée rentable. En dépit des déficits cumulés, la valeur relative de la dette publique fédérale a diminué, les Canadiens ont bénéficié d'une offre de service jusqu'alors inégalée et la ponction du gouvernement dans l'assiette fiscale du pays est demeurée relativement faible. En revanche, la troisième section révèle que le véritable enjeu de cette stratégie se jouera à plus long terme si bien que les conséquences pour les prochaines générations de contribuables pourraient être plus importantes que ce que les données actuelles laissent présager.

# LA DETTE PUBLIQUE FÉDÉRALE : UNE ÉVOLUTION EN QUATRE TEMPS

Bien que le gouvernement fédéral utilise l'endettement comme source de financement depuis la fondation du Canada en 1867, la dette publique fédérale n'a en pratique pris de l'ampleur qu'à la toute fin des années 70. Depuis, la dette publique fédérale<sup>1</sup> a évolué par cycles qui reflètent l'évolution du solde budgétaire fédéral et des conditions macro-économiques qui prévalaient. Quatre cycles sont ainsi identifiés<sup>2</sup>.

1 Définie par les passifs qui portent intérêt. Cette dette est en majeure partie composée de la dette contractée sur les marchés financiers – la dette non échue – et du passif des régimes de retraite du secteur public. Elle inclut la dette contractée pour financer les déficits et la dette contractée pour financer les actifs de long terme du gouvernement, notamment les infrastructures et les prêts aux sociétés d'État.

2 Les données budgétaires fédérales qui précèdent l'exercice 1983–1984 ne sont pas comparables avec les données subséquentes en raison d'un changement de normes comptables. Depuis ce changement, les données sont exprimées du point de vue de la comptabilité d'exercice intégrale. La majeure partie de notre analyse débute donc en 1983 – ce qui correspond dans la suite du texte à l'exercice 1983–1984 dans les publications du gouvernement – mais certains graphiques incluent des données antérieures de manière à permettre une meilleure contextualisation de l'évolution de la dette et du solde budgétaire du gouvernement fédéral.

## 1983 à 1995

**Amorcé à la fin des années 70 avec le second choc pétrolier, le cycle 1983–1995 est caractérisé par la détérioration du solde budgétaire fédéral et une croissance rapide de la dette publique fédérale.**

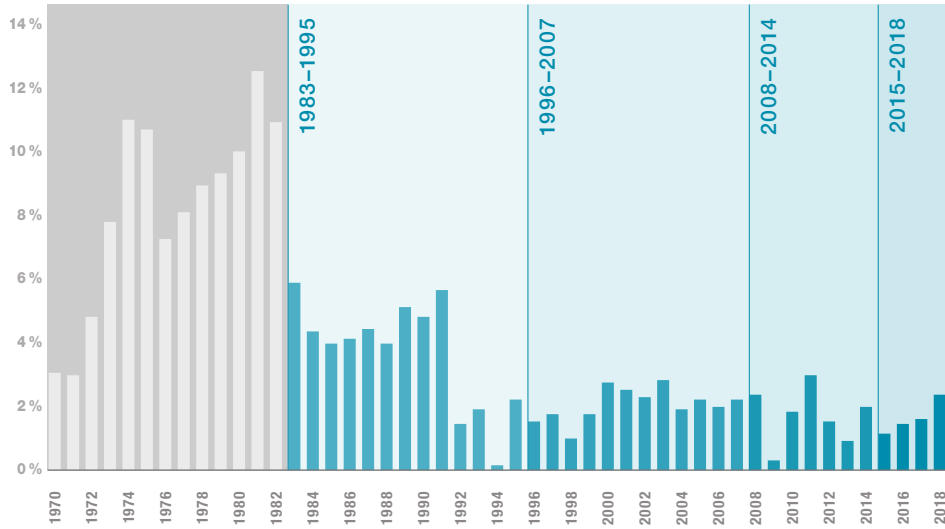
Déjà sous pression en raison de l'inflation qui fait grimper ses coûts d'opération depuis la fin des années 70 (Graphique 1), le gouvernement doit composer avec deux récessions consécutives au début des années 80 (Graphique 2). S'enclenche alors un dangereux cercle vicieux. D'un côté, le gouvernement cherche à stimuler la croissance économique en augmentant ses dépenses, mais la récession limite la croissance de ses revenus. Résultat : les déficits s'accumulent (Graphique 3). En parallèle, la lutte contre l'inflation entraîne une hausse des taux d'intérêt qui vient accélérer la détérioration du solde budgétaire fédéral – et conséquemment alimenter la dette publique fédérale (Graphique 4) – en augmentant le coût des emprunts du gouvernement.

Même si l'économie canadienne reprend de la vigueur à partir de 1983, le gouvernement fédéral ne parvient pas à rétablir ses finances et s'enlise dans une spirale d'endettement. À la fin des années 80, les conditions économiques se dégradent à nouveau. L'inflation pousse la Banque du Canada à rehausser le taux directeur<sup>3</sup> alors que le ralentissement de la demande américaine amène progressivement l'économie canadienne en récession. Malgré une volonté de réformer la fiscalité et d'assainir les finances publiques<sup>4</sup>, le gouvernement continue d'accumuler les déficits budgétaires. Au terme de ce cycle, la dette publique fédérale aura pratiquement triplé, la majeure partie de l'augmentation (97,8%) étant attribuable aux 13 déficits budgétaires consécutifs.

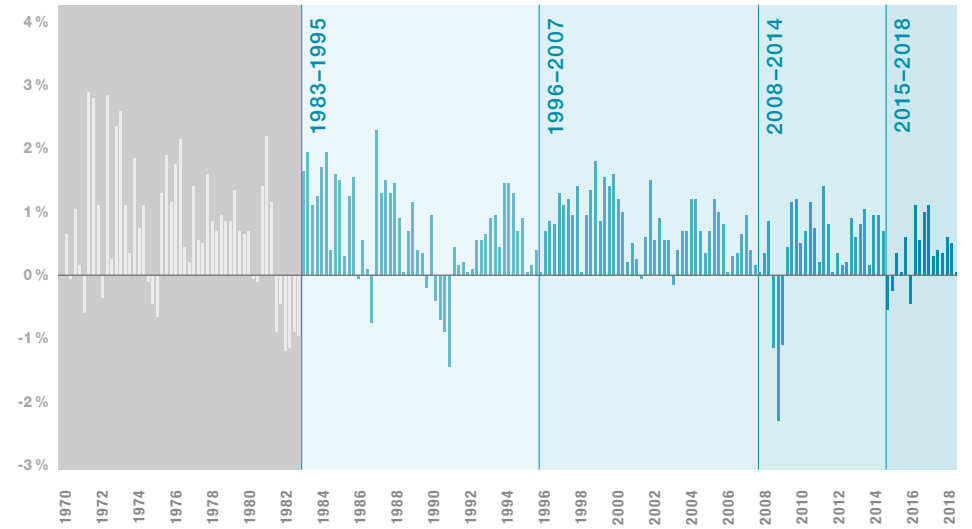
3 Le taux directeur est fixé par la Banque Centrale du Canada et correspond au taux des échanges entre les banques à charte. Ce taux dicte ensuite la fixation des taux sur les marchés.

4 Dans ses budgets de 1983 à 1995, le gouvernement du Canada cherche à contrôler le déficit de fonctionnement (excluant les frais de la dette publique), ce qu'il réalisera au cours de l'exercice 1987–1988, et ensuite de réduire le déficit budgétaire par diverses initiatives notamment le *Plan de contrôle des dépenses* mentionné dans le budget de 1990.

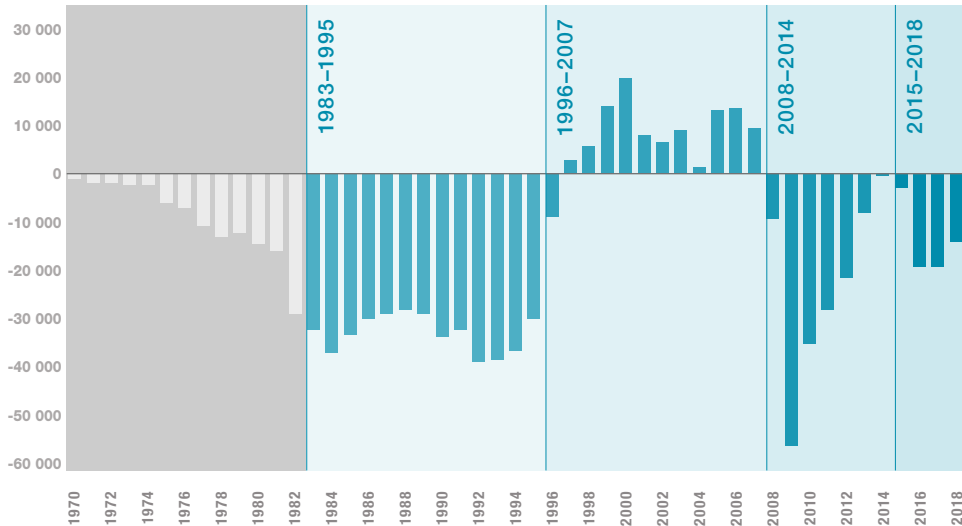
GRAPHIQUE 1  
CROISSANCE ANNUELLE DE L'INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION AU CANADA



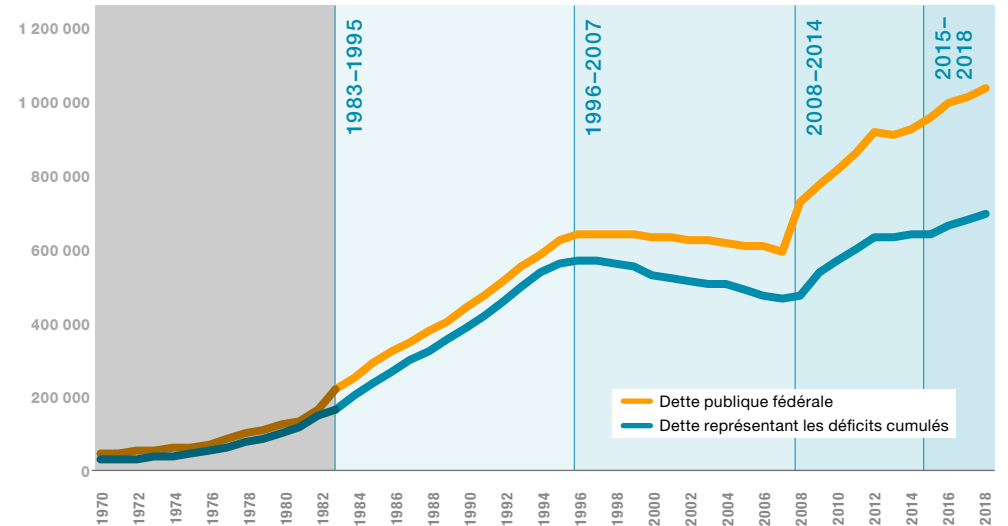
GRAPHIQUE 2  
CROISSANCE TRIMESTRIELLE DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT RÉEL DU CANADA



GRAPHIQUE 3  
SOLDE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT DU CANADA  
(EN MILLIONS DE DOLLARS)



GRAPHIQUE 4  
ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE FÉDÉRALE ET DE LA DETTE REPRÉSENTANT  
LES DÉFICITS CUMULÉS DU GOUVERNEMENT DU CANADA  
(EN MILLIONS DE DOLLARS)



## 1996 à 2007

**Le cycle 1996–2007 est caractérisé par la volonté d’assainir les finances publiques du pays.**

En 1994, le gouvernement propose un plan de retour à l'équilibre budgétaire qui mise en grande partie sur une redéfinition du mode de fonctionnement de l'appareil gouvernemental<sup>5</sup>. Par le biais d'une coupe drastique de ses dépenses, le gouvernement parvient à dégager un premier surplus budgétaire lors de l'exercice 1997–1998, ce qui permet de freiner la croissance de la dette publique fédérale. Grâce à une conjoncture plus favorable, une faible inflation et un effort constant de contrôle des dépenses, le gouvernement engrange ensuite 10 surplus budgétaires. Au terme de ce cycle, la dette publique fédérale aura diminué de près de 6%, soit une baisse d'environ 34,5 milliards de dollars.

## 2008 à 2014

**Le cycle 2008–2014 porte l’empreinte de la récession de 2008.**

Alors que les revenus du gouvernement sont déjà tirés vers le bas en raison de deux baisses successives de la taxe sur les produits et services (TPS) en 2006 et 2008, le gouvernement est confronté à la récession de 2008. Malgré l'accélération de la chute de ses revenus, le gouvernement augmente néanmoins ses dépenses pour supporter l'économie, ce qui le conduit à déclarer le plus important déficit budgétaire de son histoire lors de l'exercice 2009–2010. Une fois les effets de la récession dissipés, le gouvernement chemine progressivement vers l'équilibre budgétaire, qui sera finalement atteint lors de l'exercice 2014–2015. Entretemps, la dette publique fédérale aura augmenté de 28%, soit une hausse d'approximativement 202 milliards de dollars. Environ 80% de cette augmentation est attribuable aux déficits cumulés entre 2008 et 2014.

---

5 Dans son budget de 1994, le gouvernement du Canada propose un «processus en deux étapes dont le budget de 1995 constituera la deuxième phase. Dans leur ensemble, les mesures prévues dans ces deux budgets se traduiront par une réforme en profondeur des programmes dans la plupart des secteurs, afin de renforcer leur contribution à la croissance économique et à la création d'emplois, de les rendre plus efficaces et de permettre au gouvernement d'atteindre son objectif intermédiaire d'un déficit égal à 3 pour cent du PIB d'ici 1996–97». Source: Gouvernement du Canada. Plan budgétaire, février 1994, page 1.



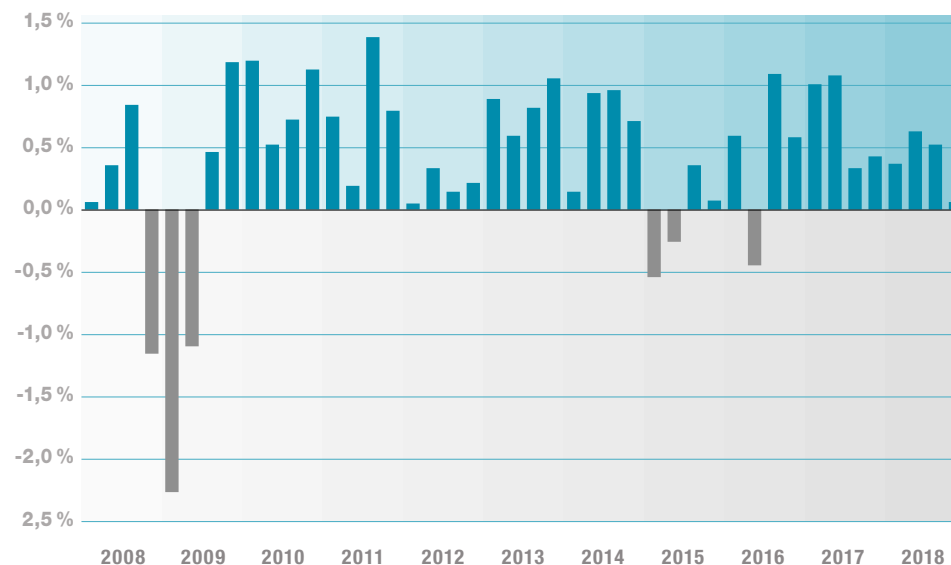
## 2015 à 2018

### Le cycle amorcé en 2015 se démarque par une accumulation de déficits budgétaires sans que l'économie ne soit en récession.

Après avoir atteint l'équilibre budgétaire lors de l'exercice 2014–2015 – du moins avant le changement de norme<sup>6</sup> – et arrêté la progression de la dette publique fédérale, le gouvernement est confronté à une conjoncture économique relativement défavorable. Sans qu'il ne soit question de récession, la croissance du PIB s'avère très faible, sinon négative, lors de plusieurs trimestres (Graphique 5), ce qui incite le gouvernement à relever ses dépenses et à réduire le fardeau fiscal de certaines catégories de contribuables «pour revitaliser l'économie canadienne, [et pour apporter] un véritable changement pour la classe moyenne et pour ceux qui travaillent fort pour en faire partie<sup>7</sup>». Résultat: le gouvernement se retrouve à nouveau en situation de déficit budgétaire lors de l'exercice 2015–2016 (voir graphique 3).

Au cours des années suivantes, le gouvernement maintient la même stratégie budgétaire alors que l'économie canadienne est de nouveau en croissance. En augmentant ses dépenses au-delà de la progression de ses revenus, le gouvernement cumule 56,5 milliards de dollars de déficits entre 2015 et 2018<sup>8</sup>. Un peu plus de la moitié de l'augmentation de la dette publique fédérale au cours de cette période est attribuable aux déficits du gouvernement<sup>9</sup>. Contrairement à ce qui a été observé lors des cycles 1983–1995 et 2008–2014, la dette contractée depuis 2015 n'aura toutefois pas eu d'effet de court terme sur la santé des finances publiques du pays. C'est ce que révèle la section qui suit.

GRAPHIQUE 5  
CROISSANCE TRIMESTRIELLE DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT RÉEL  
DU CANADA AU COURS DES CYCLES 2008–2014 ET 2015–2018



6 Un changement de norme comptable a été décrété en 2017–2018 et appliqué rétroactivement sur 10 ans. Ce changement modifie les règles du calcul actuariel du passif des régimes de retraite des employés de l'État. Le solde budgétaire actuellement affiché pour ces années est donc différent des données affichées au moment des publications officielles des comptes publics fédéraux. C'est ce qui explique pourquoi le graphique 2 affiche un solde négatif pour l'exercice 2014–2015 alors qu'à l'époque, le gouvernement avait déclaré un surplus de 1,9 milliard de dollars. Après application rétroactive de la norme, le gouvernement affichait un déficit de 550 millions de dollars. L'incidence de ce changement sur le solde budgétaire s'élève donc à 2,4 milliards de dollars, une augmentation qui se répercute directement sur la valeur de la dette publique fédérale, et ce, pour chacune des dix années concernées.

7 Ministère des Finances du Canada. Communiqué – Le premier budget du ministre Morneau redonne espoir à la classe moyenne. 22 mars 2016. Document publié dans le cadre du budget fédéral de 2016.

8 En pratique, la somme des déficits constatés entre 2015 et 2018 totalise 54,7 milliards de dollars. La différence avec la progression de la dette représentant les déficits cumulés provient d'ajustements comptables. La somme de 56,5 milliards sera retenue dans la suite du texte.

9 La dette publique fédérale a augmenté d'environ 108 milliards entre 2014 et 2018. L'augmentation des actifs financiers nets explique 34% de la hausse alors que l'augmentation des actifs non-financiers explique 14% de la hausse.

# UNE STRATÉGIE EFFICACE À COURT TERME

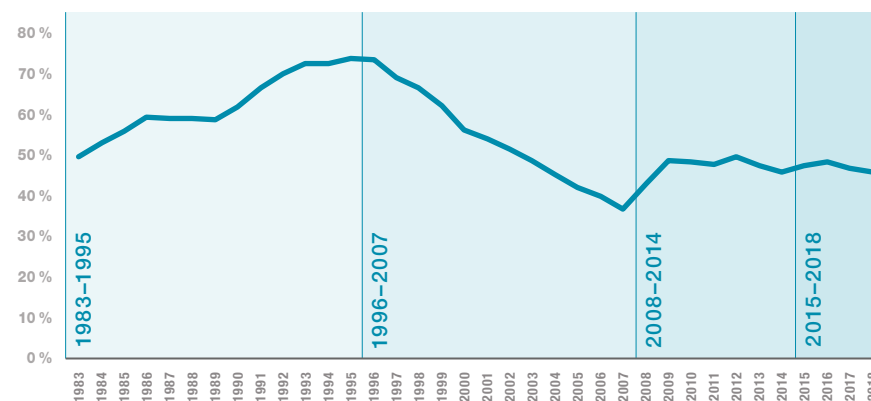
*A posteriori*, la stratégie budgétaire des quatre dernières années ne semble pas avoir eu de répercussions majeures sur la santé des finances publiques fédérales : le poids relatif de la dette dans le PIB n'a pas augmenté malgré les déficits accumulés et les dépenses du gouvernement sont en voie d'atteindre un sommet historique tout en respectant la capacité financière du pays.

## UNE DETTE RELATIVE STABLE

D'abord, les déficits cumulés entre 2015 et 2018 n'ont pas augmenté l'endettement relatif du pays. Avec une dette publique fédérale représentant 46,1 % du PIB en 2018 (Graphique 6), le Canada supporte en pratique la même dette relative qu'il y a quatre ans. Autrement dit, la capacité du gouvernement à supporter son endettement demeure inchangée malgré les 56,5 milliards de dollars de dette contractée pour financer les déficits cumulés. Sans être exceptionnelle, la croissance économique a donc suffi à compenser le rythme de croissance de la dette publique fédérale.

On notera au passage que la valeur relative actuelle de la dette publique fédérale est nettement moins élevée qu'elle ne l'était au terme du cycle 1983–1995, et ce, même si en pratique la dette publique fédérale est 1,7 fois plus importante (voir graphique 4).

GRAPHIQUE 6  
DETTE PUBLIQUE FÉDÉRALE EN POURCENTAGE DU PIB



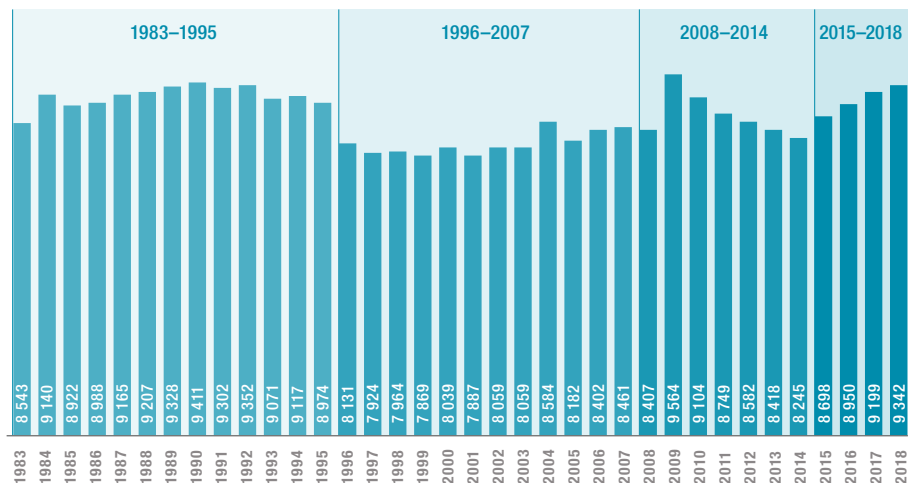
## DES DÉPENSES PLUS IMPORTANTES

Sans effet sur la valeur relative de la dette publique fédérale, la stratégie budgétaire déployée au cours des quatre dernières années aura en revanche permis de ramener les dépenses du gouvernement à des seuils historiques (Graphique 7). Suite à quatre augmentations successives totalisant 1 097 \$ par habitant – soit une hausse de 13,3 % par rapport à 2014 – les dépenses totales du gouvernement s'élevaient à 9 342 dollars par habitant en 2018. Ce niveau n'a été surpassé qu'une seule fois depuis 1996, soit tout juste après la récession de 2008 (9 564 \$ par habitant), et il s'apparente aux niveaux atteints lors du cycle 1983–1995.

Environ 30 % de l'augmentation des dépenses entre 2014 et 2018 a été retournée aux particuliers via des transferts (Graphique 8), essentiellement par le biais des allocations familiales et des prestations de sécurité de vieillesse. En outre, une part similaire a servi à augmenter les autres paiements de transfert du gouvernement, soit les transferts issus de programmes ministériels et destinés aux particuliers et aux entreprises soit, notamment, « les paiements de transfert aux Autochtones, l'aide aux agriculteurs, aux étudiants et aux entreprises, le soutien à la recherche et développement et l'aide internationale<sup>10</sup> ».

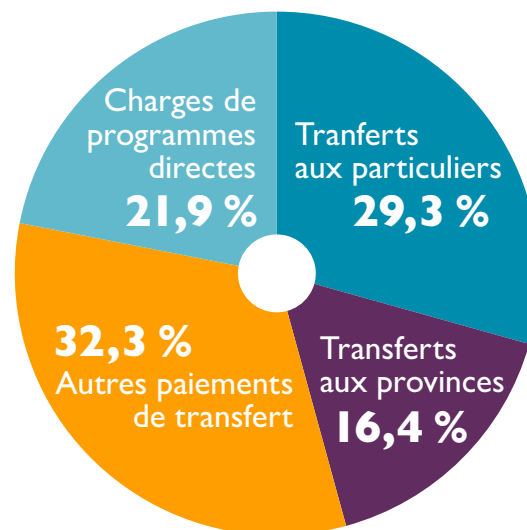
GRAPHIQUE 7

DÉPENSES TOTALES PAR HABITANT DU GOUVERNEMENT DU CANADA (EN DOLLARS RÉELS DE 2018)



GRAPHIQUE 8

CONTRIBUTION À L'AUGMENTATION RÉELLE DES DÉPENSES DE PROGRAMMES DU GOUVERNEMENT DU CANADA ENTRE 2014 ET 2018



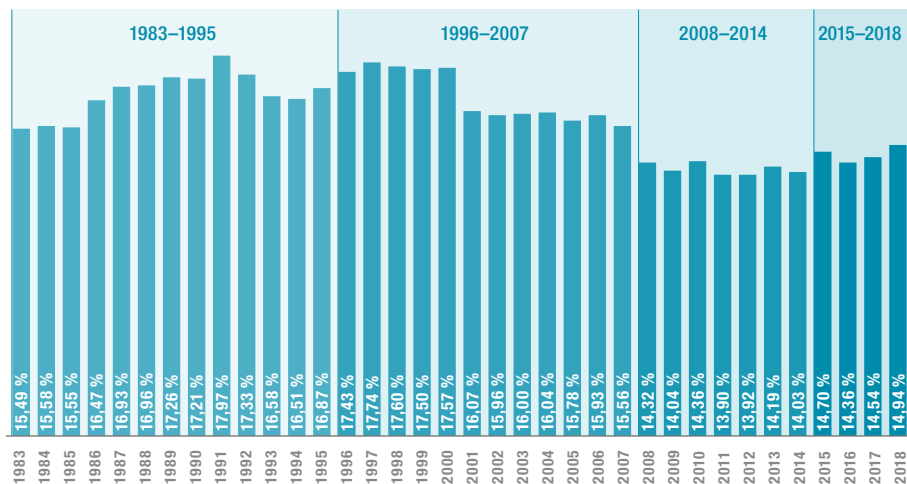
10 Ministère des Finances du Canada. Rapport financier annuel du gouvernement du Canada 2017–2018. P. 15.

## UNE STRATÉGIE EN ADÉQUATION AVEC LA CAPACITÉ FINANCIÈRE DU CANADA

En dépit des apparences, le niveau actuel des dépenses du gouvernement fédéral respecte la capacité financière du Canada puisque le gouvernement dispose de la marge de manœuvre fiscale nécessaire pour les financer sans recourir à un déficit. Tel qu'illustré au graphique 9, le poids des revenus de l'État dans le PIB est actuellement plus faible qu'il ne l'était lors du cycle 1996–2007, ce qui signifie que la ponction du gouvernement dans l'assiette fiscale du pays est plus faible qu'elle ne l'était lorsque ses finances étaient à l'équilibre. Le gouvernement utilise donc une plus petite part de la richesse générée en cours d'année pour financer des dépenses plus élevées. De fait, le gouvernement n'aurait donc qu'à augmenter ses prélèvements fiscaux pour financer le niveau actuel de ses dépenses sans recourir à l'endettement. Par exemple, le simple fait de ramener sa ponction dans l'assiette fiscale du pays au niveau de 2007 (15,6 % du PIB) – soit avant que la seconde baisse de la taxe de vente fédérale ne soit appliquée – permettrait au gouvernement fédéral d'atteindre à toutes fins pratiques l'équilibre budgétaire.

Alternativement, l'équilibre pourrait être atteint rapidement si le gouvernement stabilisait ses dépenses réelles. En se basant sur les prévisions de croissance économique du gouvernement du Canada, et en tenant compte de la progression des prix dans l'intervalle, il faudrait que les dépenses réelles de programmes du gouvernement demeurent constantes pendant quatre ans pour que le déficit budgétaire se résorbe.

GRAPHIQUE 9  
REVENUS TOTAUX DU GOUVERNEMENT DU CANADA EN % DU PIB



## VERDICT

Au final, la stratégie budgétaire des quatre dernières années semble avoir été un pari plutôt rentable pour l'administration fédérale. Quoiqu'on ne puisse établir de lien clair avec la croissance économique qui s'en est suivie, les déficits cumulés dans l'intervalle ont permis au gouvernement d'augmenter ses dépenses sans compromettre l'endettement relatif du pays. En outre, ces déficits pourraient se résorber rapidement si le gouvernement limitait la croissance de ses dépenses au cours des prochaines années. Bref, le risque encouru paraît limité.

Ceci étant dit, on ne doit pas oublier que la dette contractée pour financer les déficits persistera au-delà du mandat courant du gouvernement. Si les déficits continuent de s'accumuler et que les conditions économiques se resserrent, la dette de consommation contractée depuis 2015 pourrait alimenter un cercle vicieux où la dette du passé grugera progressivement la marge de manœuvre budgétaire des prochains gouvernements. Bref, la stratégie du gouvernement pourrait éventuellement se répercuter sur les finances des prochaines générations de contribuables.

## LES DÉPENSES DE PROGRAMMES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Pour comprendre les enjeux qui sous-tendent la progression des dépenses totales du gouvernement au cours des dernières années, on doit isoler le service de la dette des dépenses de programmes du gouvernement, ce qui permet en quelque sorte de distinguer la proportion de ses dépenses dédiée aux dépenses courantes de celle qui sert au financement des dépenses passées.

En 2017–2018, le service de la dette comptait pour 6,7 % des dépenses totales du gouvernement. C'est donc dire que la vaste majorité des dépenses du gouvernement servait au financement des dépenses de programmes soit : les dépenses des ministères (28,4 %), les transferts aux particuliers (27,8 %), les transferts aux provinces (21,9 %) et les autres transferts aux entreprises et aux particuliers (15,2 %).

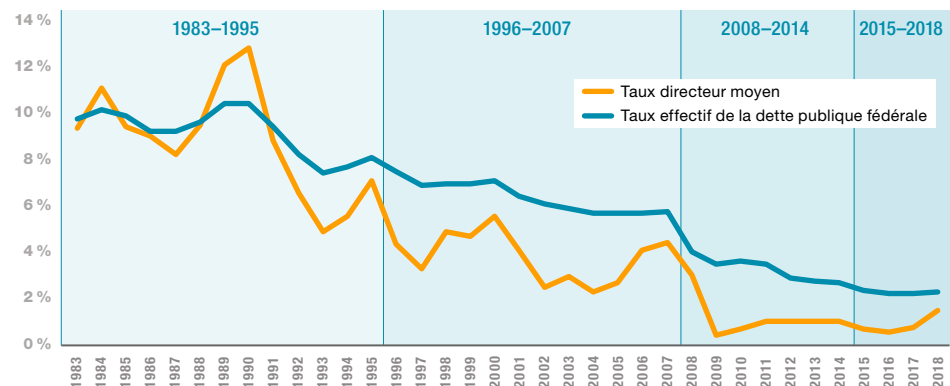
# UNE STRATÉGIE RISQUÉE À PLUS LONG TERME

Pour comprendre les enjeux de long terme qui sous-tendent la dette publique fédérale, on doit rappeler une réalité qui, même si elle paraît à première vue évidente, revêt une importance capitale : la dette porte intérêt. Lorsque les taux d'intérêt sont particulièrement bas – c'est le cas depuis 2008 – la pression budgétaire exercée par le service de la dette s'atténue. La portion de la dette qui vient à échéance est alors renégociée à des taux plus faibles et le coût budgétaire des déficits courants s'amenuise. L'inverse est aussi vrai, et c'est précisément pour cette raison qu'une gestion responsable du solde budgétaire devient vitale à plus long terme. Comme il ne contrôle pas les fluctuations des taux d'intérêt, le gouvernement doit assurer que ses décisions courantes n'augmentent pas l'exposition au risque des prochaines générations de contribuables.

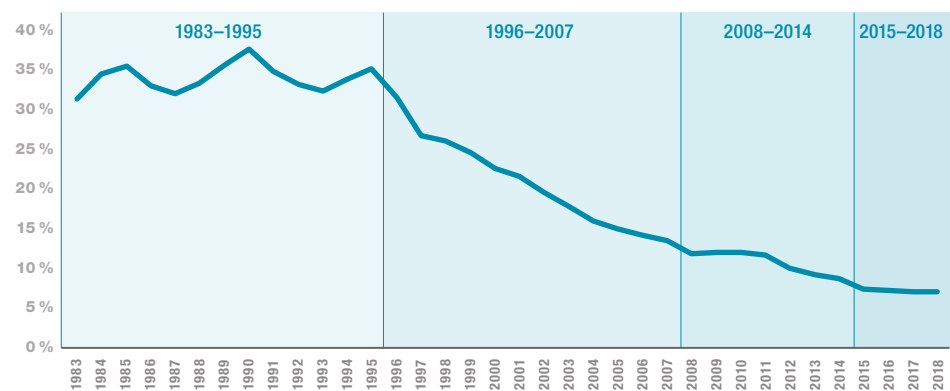
## LE RISQUE INTERGÉNÉRATIONNEL

Au cours du cycle 1983–1995, la lutte à l'inflation a maintenu le taux directeur à des niveaux particulièrement élevés (Graphique 10). Résultat : la dette contractée pour financer les déficits de l'époque s'est accompagnée d'une charge d'intérêt particulièrement importante, et le service de la dette a pris une ampleur inégalée dans les revenus du gouvernement (Graphique 11). Au sommet atteint en 1990, le service de la dette accaparait 37% du budget fédéral.

GRAPHIQUE 10  
ÉVOLUTION DU TAUX DIRECTEUR MOYEN DE LA BANQUE DU CANADA ET DU TAUX D'INTÉRÊT MOYEN PAYÉ SUR LA DETTE PUBLIQUE FÉDÉRALE



GRAPHIQUE 11  
ÉVOLUTION DU POIDS DU SERVICE DE LA DETTE DANS LES REVENUS TOTAUX DU GOUVERNEMENT DU CANADA



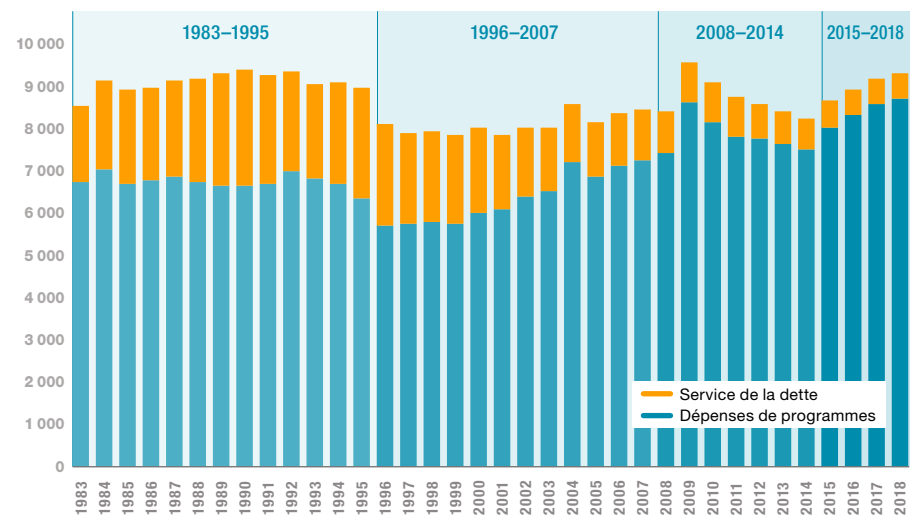
Conscient de la précarité des finances publiques, le gouvernement s'est alors attaqué à la dette publique fédérale. En profitant d'une conjoncture favorable – en l'occurrence une croissance économique soutenue, une inflation sous contrôle et un taux directeur en décroissance – le gouvernement est parvenu à renverser la vapeur lors du cycle 1996–2007. En remboursant à la marge la dette, et en la renégociant progressivement à des taux plus avantageux<sup>11</sup>, le poids du service de la dette par rapport aux revenus du gouvernement s'est allégé. À la fin du cycle, le service de la dette ne représentait plus que 13,6% des revenus totaux du gouvernement.

Profitant de l'espace budgétaire libéré par la diminution du service de la dette – 1 229\$ par habitant entre 1996 et 2007 – le gouvernement a progressivement augmenté ses dépenses de programmes, c'est-à-dire ses dépenses de transferts et d'opérations (Graphique 12). Résultat: la population s'est retrouvée avec une offre de service supérieure à celle proposée lors du cycle 1983–1995, et ce, alors que la ponction du gouvernement dans l'assiette fiscale du pays était plus faible (voir graphique 9). Autrement dit, la gestion responsable du solde budgétaire au cours du cycle 1996–2007 aura permis au gouvernement de faire mieux avec moins, et ce, sans compromettre l'équité intergénérationnelle.

La récession de 2008 met temporairement fin à ce cycle. En augmentant ses dépenses de programmes de 16,2% entre 2008 et 2009 pour faire face à la récession, le gouvernement a généré le plus important déficit de son histoire. Un effort budgétaire est par la suite observé, et après cinq baisses consécutives de ses dépenses de programmes, le gouvernement atteint l'équilibre budgétaire en 2014. Grâce à l'espace budgétaire libéré par le service de la dette, les dépenses de programmes demeurent supérieures à celles affichées avant la récession.

La donne change à partir de 2015. Au prix de quatre déficits budgétaires consécutifs totalisant 56,5 milliards de dollars, le gouvernement amène ses dépenses de programmes à un sommet historique en 2018, soit 8 714\$ par habitant. Contrairement à la tendance observée depuis 1996, l'espace budgétaire dégagé en raison de la diminution du service de la dette ne permet pas de couvrir l'augmentation des dépenses de programme du gouvernement. À partir de ce point, la stratégie du gouvernement augmente indûment l'exposition au risque des prochaines générations de contribuables. Comme les gains potentiels découlant de la baisse du taux directeur se sont taris, la pression budgétaire exercée par le service de la dette risque de s'amplifier si le taux directeur augmente et que les déficits continuent de s'accumuler. Quoique la situation puisse demeurer sous contrôle, elle pourrait en revanche altérer la santé des finances publiques si le pari du gouvernement échouait et que l'économie canadienne entrait en récession ou qu'elle devait lutter contre l'inflation.

GRAPHIQUE 12  
**DÉCOMPOSITION DES DÉPENSES TOTALES PAR HABITANT DU GOUVERNEMENT DU CANADA**  
 (EN DOLLARS RÉELS DE 2018)

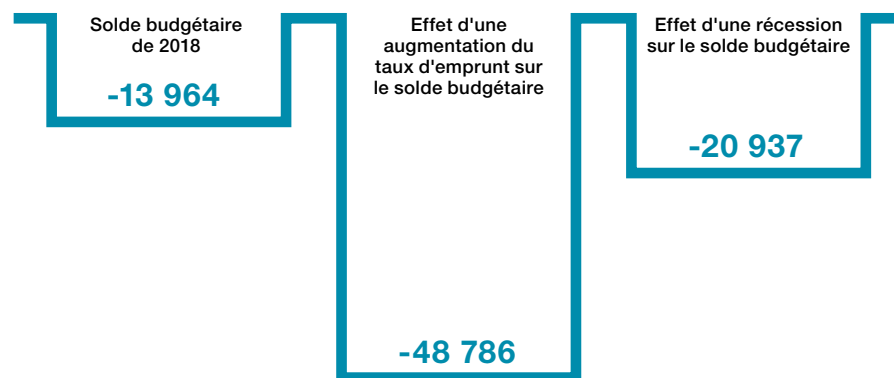


<sup>11</sup> La baisse du taux effectif moyen sur la dette observée entre 2007 et 2008 résulte du changement de norme comptable en 2018, où le taux d'actualisation pour évaluer les obligations des régimes de retraites des employés de l'État a été revu à la baisse. Ce changement a eu pour effet d'augmenter la charge budgétaire courante, et de diminuer la charge d'intérêt du passif des régimes de retraite. Comme les données ont été redressées rétrospectivement sur une période de 10 années, ce changement a créé un choc dans la série de données.

Par exemple, le simple fait de ramener les conditions d'emprunts moyennes du gouvernement fédéral au niveau de 2006 ferait passer la charge du service de la dette à 1 567\$ par habitant, soit environ 940\$ de plus par habitant que le niveau actuel. Toutes autres choses étant égales par ailleurs – c'est-à-dire si le gouvernement maintenait le même niveau de dépenses de programmes et qu'il conservait les mêmes revenus – le gouvernement ferait face à un déficit de 49 milliards de dollars (Graphique 13). Bien qu'hypothétique, ce scénario démontre qu'une augmentation des taux d'intérêt pourrait éventuellement mettre en péril l'équité intergénérationnelle. Suivant une hausse du taux directeur, le taux d'emprunt moyen du gouvernement augmentera à mesure que la dette sera renégociée, et le service de la dette occupera une part de plus en plus grande du budget. Les prochaines générations de contribuables pourraient alors ne pas être en mesure de s'offrir les mêmes services publics.

La logique est la même en ce qui a trait aux conséquences d'une récession, à la différence près que l'effet sur le solde budgétaire serait cette fois immédiat. À elle seule, l'augmentation des dépenses liée au programme d'assurance-emploi ferait grimper la valeur des déficits budgétaires de 50% si l'économie canadienne faisait face à une récession de la même ampleur que celle de 2008<sup>12</sup>. Bien qu'un choc de cette ampleur soit peu probable, on doit garder en tête que les conséquences d'une récession d'une envergure moindre n'en seront pas moins dommageables. Les revenus de l'État diminueront pendant que les dépenses de certains programmes augmenteront, et le solde budgétaire se détériorera encore davantage que la simulation ne le laisse croire.

GRAPHIQUE 13  
**IMPACT THÉORIQUE D'UNE RÉCESSION ET D'UN CHANGEMENT DANS LE TAUX D'EMPRUNT DU GOUVERNEMENT SUR LE SOLDE BUDGÉTAIRE**  
 (EN DOLLARS RÉELS DE 2018)

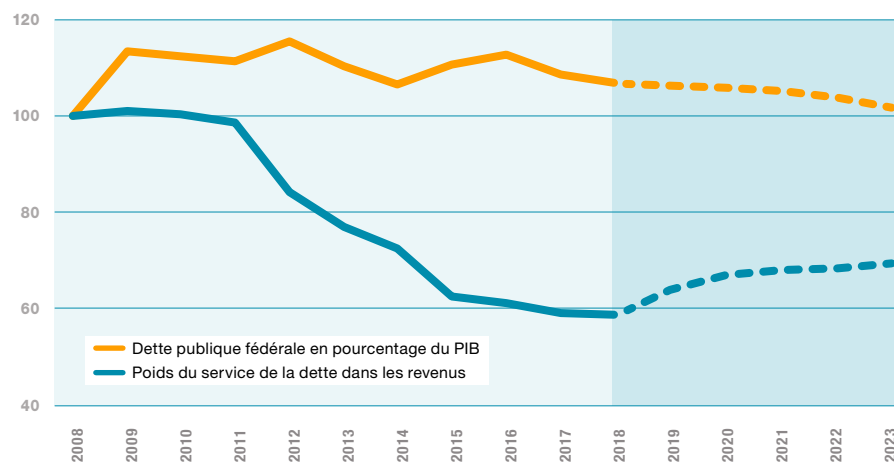


12. Calcul des auteurs concernant l'impact d'une récession sur le coût du programme d'assurance-emploi. Pour ce calcul, nous utilisons le nombre de gens au chômage provenant de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada (tableau CANSIM 14-10-0327-01) ainsi que les dépenses liées aux prestations d'assurance-emploi provenant des Tableaux de référence financiers – Septembre 2019 du Ministère des Finances du Canada. Dans un premier temps, nous calculons la progression du nombre de chômeurs lors de la récession de 2008 (2008–2009) et l'appliquons au nombre de chômeurs déclarés en 2018. Nous prenons ensuite ce résultat et le multiplions par les prestations d'assurance-emploi moyennes par chômeurs de 2018. Nous estimons ensuite le solde budgétaire avec ce coût simulé du programme d'assurance-emploi, toutes autres choses étant égales par ailleurs.

On pourrait évidemment être tenté de minimiser le risque encouru en jugeant ces scénarios improbables. Cela dit, on doit rappeler que le gouvernement prévoit déjà que le service de la dette accaparera une part plus importante de ses revenus dans un avenir rapproché. Tel qu'illustré au graphique 14 – construit à partir de données publiées dans le dernier budget – l'augmentation projetée du taux d'intérêt moyen payé sur la dette devrait faire augmenter le poids du service de la dette dans les revenus de 18,2% au cours des cinq prochaines années, et ce, même si le ratio dette/PIB continuera de décroître.

À elle seule, cette prévision illustre de manière fort éloquente l'exposition au risque des prochaines générations de contribuables. En alimentant la dette publique, la dette de consommation courante du gouvernement augmentera année après année la charge du service de la dette, exerçant de fait une pression supplémentaire sur un solde budgétaire déjà déficitaire. S'enclencherait alors un cercle vicieux hasardeux qui pourrait rapidement s'accélérer si les conditions économiques se resserraient. Le cas échéant, ce seront les prochaines générations de contribuables qui écoperont, que ce soit à travers des dépenses de programmes plus faibles pour compenser le gonflement du service de la dette, des déficits plus importants, ou encore en supportant une fiscalité plus lourde s'ils optaient pour le maintien de l'offre de service. Bref, c'est précisément en raison de ce risque qu'une gestion responsable du solde budgétaire est vitale à plus long terme. Comme le gouvernement ne contrôle pas les fluctuations des taux d'intérêt et qu'il ne peut prévenir les récessions, il doit s'assurer que ses décisions courantes n'augmentent pas l'exposition au risque des prochaines générations de contribuables.

GRAPHIQUE 14  
**PRÉVISIONS DU GOUVERNEMENT –  
 RATIO DETTE/PIB ET POIDS DU SERVICE DE LA DETTE  
 DANS LES REVENUS TOTAUX DU GOUVERNEMENT DU CANADA**  
 (2008=100)





# CONCLUSION

Même si elle ne met actuellement pas en péril les finances publiques fédérales, la stratégie budgétaire du gouvernement n'en demeure pas moins problématique.

D'un côté, la conjoncture économique ne justifie plus le recours aux déficits budgétaires. Si le gouvernement faisait face à une conjoncture économique relativement instable lorsqu'il a pris le pouvoir en 2015, la tendance s'est depuis inversée et après dix trimestres consécutifs de croissance économique, il devrait en théorie être en mesure de financer ses dépenses sans recourir à l'endettement.

En outre, le fait que le gouvernement ait recours aux déficits alors que ses dépenses de programmes atteignent un sommet historique engendre forcément un problème d'équité intergénérationnelle. En plus de refilet une partie de la facture courante aux prochaines générations de contribuables, le gouvernement augmente indument leur exposition au risque en accumulant les déficits, au point où ces contribuables pourraient ne pas être en mesure de s'offrir les mêmes services si les taux d'intérêt augmentaient de manière significative ou si l'économie canadienne était confrontée à un choc économique d'envergure.

Pour ces raisons, le gouvernement fédéral devrait s'engager dès maintenant à retrouver l'équilibre budgétaire, un objectif qui pourrait rapidement être atteint en limitant simplement la croissance de ses dépenses au seuil de l'inflation. Et pour éviter de tels dérapages dans le futur, le parlement devrait impérativement réactiver la loi fédérale sur l'équilibre budgétaire instaurée en 2015 et abrogée un an plus tard par le nouveau gouvernement. En limitant le recours aux déficits budgétaires aux périodes de turbulences économiques, le parlement évitera qu'un gouvernement de passage ne contamine les finances publiques des prochaines générations de contribuables.

# SOURCES DE DONNÉES

## GRAPHIQUE 1

### Indice des prix à la consommation

Statistique Canada, CANSIM, tableau 18-10-0005-01

## GRAPHIQUE 2

### PIB trimestriel

Statistique Canada, CANSIM, tableau 36-10-0104-01

## GRAPHIQUE 3

### Excédent (déficit) budgétaire

Ministère des Finances du Canada.

Tableau de référence financiers – septembre 2019

## GRAPHIQUE 4

### Dettes portant intérêt, déficits accumulés

Ministère des Finances du Canada.

Tableaux de référence financiers – septembre 2019

## GRAPHIQUE 5

### PIB trimestriel

Statistique Canada, CANSIM, tableau 36-10-0104-01

## GRAPHIQUE 6

### Dettes portant intérêt

Ministère des Finances du Canada.

Tableaux de référence financiers – septembre 2019

### PIB

Statistique Canada, CANSIM, tableau 36-10-0222-01

## GRAPHIQUE 7

### Charges de programmes, frais de la dette publique

Ministère des Finances du Canada.

Tableaux de référence financiers – septembre 2019

### PIB

Statistique Canada, CANSIM, tableau 36-10-0222-01

### Population

Statistique Canada, CANSIM, tableau 17-10-0005-01

## GRAPHIQUE 8

### Principaux transferts aux particuliers, principaux transferts aux autres paliers de gouvernement, autres paiements de transfert, autres charges de programmes directes

Ministère des Finances du Canada.

Tableaux de référence financiers – septembre 2019

### PIB

Statistique Canada, CANSIM, tableau 36-10-0222-01

### Population

Statistique Canada, CANSIM, tableau 17-10-0005-01

## GRAPHIQUE 9

### Revenus

Ministère des Finances du Canada.

Tableaux de référence financiers – Septembre 2019

### PIB

Statistique Canada, CANSIM, tableau 36-10-0222-01

## GRAPHIQUE 10

### Dettes portant intérêt, frais de la dette publique

Ministère des Finances du Canada.

Tableaux de référence financiers – Septembre 2019

### Taux d'escompte officiel

Statistique Canada, CANSIM, tableau 10-10-0122-01

## GRAPHIQUE 11

### Revenus, frais de la dette publique

Ministère des Finances du Canada.

Tableaux de référence financiers – Septembre 2019

## GRAPHIQUE 12

### Charges de programmes, frais de la dette publique

Ministère des Finances du Canada.

Tableaux de référence financiers – Septembre 2019

### PIB

Statistique Canada, CANSIM, tableau 36-10-0222-01

### Population

Statistique Canada, CANSIM, tableau 17-10-0005-01

## GRAPHIQUE 13

### Taux effectif de la dette portant intérêt, excédent (déficit) budgétaire, prestations d'assurance-emploi

Ministère des Finances du Canada.

Tableaux de référence financiers – Septembre 2019

### Chômage

Statistique Canada, CANSIM, tableau 14-10-0327-01

## GRAPHIQUE 14

### Dettes portant intérêt, frais de la dette publiques, revenus

Ministère des Finances du Canada.

Tableaux de référence financiers – Septembre 2019

### PIB

Statistique Canada, CANSIM, tableau 36-10-0222-01

### Prévisions budgétaires

Gouvernement du Canada. Le Budget de 2019.

Annexe 2 – Précisions au sujet des projections économiques et budgétaires