



Deux voisins : deux trajectoires

Confrontés à une dette publique et à des déficits budgétaires croissants, le Canada et les États-Unis ont obtenu des résultats différents

*Jiri Jonas
et Cemile Sancak*

LA DETTE publique a progressé rapidement dans de nombreux pays avancés du fait de la récente récession mondiale. Ces pays doivent désormais procéder à des ajustements sans précédent de leurs recettes et dépenses. Les ajustements budgétaires effectués par le passé apportent aux dirigeants d'importants enseignements. Nous examinons les ajustements opérés au Canada et aux États-Unis il y a dix ans.

Dans les années 80, les deux pays ont fait face à une dette publique et à des déficits budgétaires croissants et les premiers efforts qu'ils ont déployés pour les corriger se sont révélés insuffisants. À mesure que les déficits et la dette s'accumulaient pendant la première moitié des années 90, ils ont lancé des plans d'ajustement afin de rétablir la viabilité de la dette. Le plan de 1995, que le Canada a adopté dans les lois de finances de 1994 et de 1995, comportait surtout des mesures axées sur la dépense de façon à revenir à un déficit fédéral de 3 % maximum du PIB avant l'exercice 1997 (1^{er} avril 1996–31 mars 1997),

l'objectif ultime étant de parvenir à l'équilibre budgétaire. Aux États-Unis, l'Omnibus Budget Reconciliation Act de 1993 (OBRA-93) avait prévu des hausses d'impôts et des réductions de dépenses pour ramener le déficit fédéral de 5 % du PIB en 1992 à 2½ % en 1997.

Les deux pays ont amélioré leur solde budgétaire et inversé la progression du ratio dette/PIB. Au Canada, le solde global s'est amélioré de 5 % du PIB sur les exercices 1995–97, puis a été excédentaire de 1998 au début de la récession mondiale en 2007–08. Aux États-Unis aussi, le solde global s'est amélioré régulièrement de 5 % du PIB entre 1993 et 1998, devenant même excédentaire en 1998–2001. Cependant, cet excédent n'a pas duré et, dès 2003, le déficit budgétaire dépassait de nouveau 3 % du PIB.

Pourquoi, malgré ces succès initiaux, les résultats budgétaires des deux pays ont-ils divergé dans les années 2000? L'explication tient, entre autres, à la démarche suivie pour maîtriser les déficits. Aux États-Unis, l'amélioration était due en partie aux réformes de la fiscalité et de la



dépense, mais aussi à la vigueur de l'activité et à la forte croissance des plus-values qui ont permis de dégager des recettes fiscales à un niveau qui ne pouvait être maintenu, mais qui a amené le pays à relâcher sa vigilance budgétaire, alors que le Canada a soumis sa politique fiscale et de la dépense à des réformes structurelles profondes qui ont eu des conséquences durables.

Les déséquilibres budgétaires appellent une riposte

Avant que les deux pays n'amorcent un ajustement au milieu des années 90, leurs situations budgétaire et économique étaient analogues. Les soldes primaires (hors paiement d'intérêts) étaient presque identiques (graphique 1, partie supérieure), mais, une fois ces paiements pris en compte, la situation du solde global du Canada était moins bonne (graphique 1, partie inférieure). Les ratios d'endettement augmentaient rapidement (graphique 2) et les taux de croissance étaient analogues pendant la période d'ajustement couverte (graphique 3). Cette augmentation tenait en partie à des facteurs cycliques (récession mondiale et hausse des taux d'intérêt, entre autres) et structurels (par exemple indexation à l'inflation de plusieurs programmes de dépenses au Canada), mais les politiques de relance visant à stimuler la croissance (par des réductions d'impôts et des hausses de dépenses, notamment) y ont aussi contribué.

Pour les deux pays, la progression de la dette publique était une menace à la prospérité, mais pour des raisons quelque peu différentes. Le gouvernement canadien insistait sur les conséquences négatives pour la croissance du niveau élevé des paiements d'intérêts, l'importance de l'équité entre les générations (ne pas laisser nos factures à nos enfants) et la nécessité de pouvoir continuer à financer des programmes publics prisés (soins de santé et sécurité de la vieillesse, par exemple) sans compromettre la stabilité budgétaire à long terme. Le gouvernement des États-Unis faisait ressortir les conséquences négatives de la hausse des taux d'intérêt pour l'investissement privé et, partant, la croissance.

Les programmes d'ajustement étaient également différents. Au Canada, le plan de 1995 prévoyait une compression majeure des dépenses et des mesures structurelles profondes (établies à partir d'un examen complet des dépenses), une réforme de l'assurance chômage, une révision importante des transferts de recettes aux provinces et une réforme des retraites. Ce pays a choisi d'ajuster ses finances publiques principalement par des réductions de dépenses, la pression fiscale y étant déjà plus forte qu'aux États-Unis, son principal partenaire commercial. Les États-Unis envisageaient à la fois une maîtrise des dépenses et une hausse des recettes fiscales.

Succès initiaux

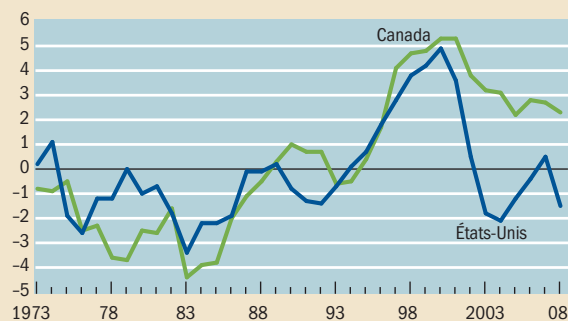
Dans les deux pays, les déficits ont été réduits plus que prévu, mais pour des raisons différentes qui aident à expliquer les évolutions divergentes de la décennie suivante.

Graphique 1

Une synchronisation presque parfaite

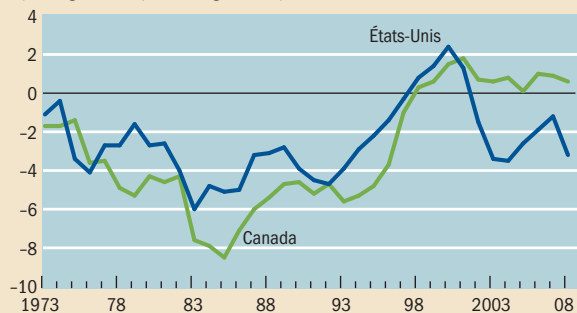
De 1980 à 2000, l'évolution des finances publiques aux États-Unis et au Canada a été similaire : les ratios soldes primaires (hors paiements d'intérêts)/PIB étaient proches...

(solde primaire, en pourcentage du PIB)



... mais, une fois les paiements d'intérêts pris en compte, les résultats du Canada étaient moins bons.

(solde global, en pourcentage du PIB)



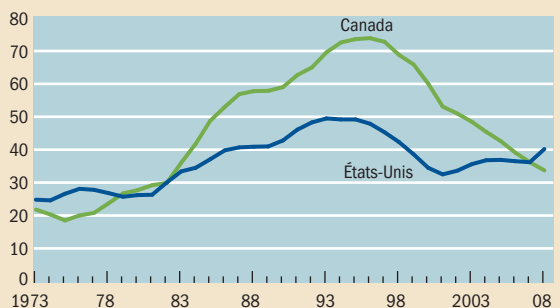
Sources : Ministère des finances du Canada; U.S. Congressional Budget Office.

Graphique 2

Des emprunts massifs

En pourcentage du PIB, la dette publique des États-Unis et du Canada a progressé rapidement entre le début des années 80 et le milieu des années 90, lorsque la politique de réduction des déficits était bien en place et qu'aux États-Unis les recettes ont beaucoup augmenté.

(dette publique, en pourcentage du PIB)



Sources : Ministère des finances du Canada; U.S. Congressional Budget Office.

Aux États-Unis, les projections du Congressional Budget Office (1993) étaient que, grâce à l'OBRA-93, le déficit diminuerait de moitié dans un premier temps, à 2,7 % du PIB en 1997, avant d'augmenter de nouveau. Cependant, le déficit était en fait proche de zéro en 1997 et le solde budgétaire était devenu excédentaire en 2000 (plus de 2 % du PIB). Cette comparaison entre les projections et les résultats est pleine d'enseignements sur les raisons des succès initialement enregistrés et de leur durée limitée. La réduction du déficit supérieure aux projections s'expliquait par une hausse des recettes, surtout au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) (graphique 4) et, dans une moindre mesure, une baisse des dépenses automatiques (au titre principalement de Medicare, de Medicaid et de la sécurité sociale) par rapport aux projections. Par ailleurs, le Congrès s'en était tenu aux plafonds qu'il avait fixés pour les dépenses discrétionnaires.

Aux États-Unis, l'augmentation des recettes s'explique essentiellement par la progressivité de la fiscalité fédérale, qui, du fait de la hausse rapide des revenus réels durant les années 90, a fait passer davantage de contribuables dans les tranches d'imposition supérieures. À mesure que la répartition des revenus se dégradait, une part croissante des revenus allait aux contribuables à revenu élevé, qui sont imposés à des taux supérieurs. En outre, l'envolée des marchés boursiers a généré des plus-values importantes, ce qui a encore dopé les recettes au titre de l'IRPP.

Au Canada, le déficit budgétaire global a été réduit de 4,7 % du PIB en trois ans, soit un ratio supérieur à celui du plan. Les dépenses ont diminué plus que prévu, grâce en partie à des charges d'intérêts plus faibles qu'anticipé. Les recettes ont aussi dépassé leur objectif, mais leur contribution globale à la réduction du déficit a été inférieure à celle des dépenses. Par la suite, la position budgétaire a continué de s'améliorer et le solde global est devenu excédentaire en 1997-98.

Les succès obtenus par le Canada sont le résultat d'une *restructuration majeure du rôle du gouvernement fédéral* et de mesures structurelles profondes articulées autour de quatre axes :

- une analyse complète des dépenses, qui a aidé à recentrer le rôle de l'État en examinant les missions du gouvernement fédéral dans son ensemble et des différents ministères;
- une réforme du marché du travail, qui a révisé sa stratégie, ainsi que le système de prestations et son financement, en améliorant les incitations au travail et en réduisant le coût excessif de l'assurance chômage;
- une révision profonde du système de transferts aux provinces, qui en a accru l'efficacité et la souplesse et a encouragé davantage les provinces à limiter les dépenses sociales supplémentaires;
- des réformes fédérales et provinciales du régime des pensions du Canada, qui en ont assuré la viabilité à long terme.

Ces réformes profondes ont été durables grâce au puissant *soutien du public* que le gouvernement a aidé à mobiliser par une stratégie de communication intensive, y compris des conférences nationales et régionales organisées par le ministre fédéral des finances et des débats publics de fond dans tout le pays. De plus en plus, les Canadiens mesuraient les conséquences d'un endettement massif pour la croissance et l'équité entre les générations et se rendaient compte qu'un service de la dette élevé, qui absorbait 35 % des recettes publiques au début des années 90, détournait des ressources des dépenses plus productives.

En outre, le gouvernement a adopté des hypothèses macro-économiques et budgétaires prudentes, qui ont aidé à obtenir des résultats globaux constamment meilleurs que prévu, renforçant ainsi la confiance du public dans le plan de 1995. Une réserve pour éventualités (de 0,4 % du PIB) avait été incluse dans les projections du déficit afin de couvrir les risques d'événements imprévus et d'erreurs de prévision. Cette réserve pouvait servir à compenser des dépenses, mais non à financer de nouvelles initiatives. En fin de compte, elle a été utilisée non pas aux fins initialement prévues, mais pour rembourser la dette.

Divergence des trajectoires budgétaires

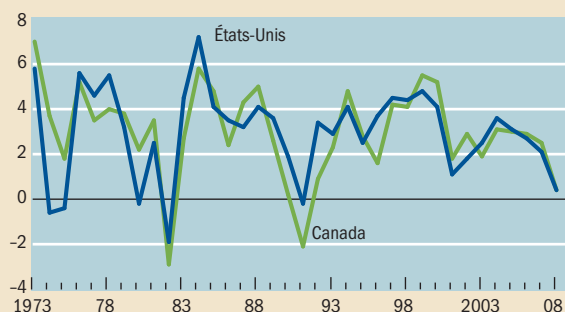
Les positions budgétaires des deux pays ont commencé à diverger au début des années 2000. Celle des États-Unis s'est dégradée et

Graphique 3

Étroitement unis

Pendant les 35 années qui ont suivi 1973, la croissance du PIB réel a pour ainsi dire été identique au Canada et aux États-Unis.

(croissance du PIB réel, taux annuel)



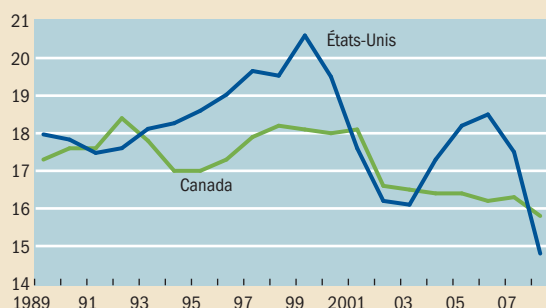
Source : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*.

Graphique 4

Divergence des recettes

Aux États-Unis, les recettes fiscales se sont envolées de manière insoutenable au milieu des années 90 et ont chuté au tournant du siècle, tandis qu'au Canada les recettes ont augmenté plus graduellement.

(recettes, en pourcentage du PIB)



Sources : Ministère des finances du Canada; U.S. Congressional Budget Office.

le déficit a dépassé 3 % du PIB en 2003. Au Canada, en revanche, le solde global est resté excédentaire jusqu'à la crise financière mondiale en 2008, et le ratio dette nette/PIB est désormais l'un des plus faibles parmi les pays du G-7 (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni).

Il est clair, rétrospectivement, que l'amélioration budgétaire observée aux États-Unis à la fin des années 90 et au début des années 2000 avait une base moins solide : elle tenait en partie à des facteurs temporaires liés à l'envolée des marchés boursiers et aux plus-values réalisées, ainsi qu'à une activité vigoureuse que stimulait une expansion rapide du crédit. Au début des années 2000, les autorités s'interrogeaient sur l'emploi des excédents budgétaires et s'inquiétaient des conséquences d'une disparition de la dette publique. Personne ne prévoyait qu'en pourcentage du PIB, les déficits budgétaires et la dette atteindraient à la fin de la décennie leur niveau le plus élevé depuis la guerre. Les perspectives budgétaires semblaient alors favorables, ce qui incitait à relâcher la discipline budgétaire.

Un ajustement budgétaire fondé sur des réformes structurelles a plus de chances d'être durable que des améliorations réalisées sur la base de facteurs temporaires.

Aux États-Unis, les excédents budgétaires n'ont toutefois pas duré, et la dette fédérale n'a pas disparu. Une hausse des dépenses et, surtout, une baisse des recettes ont contribué au retour du déficit et à la dégradation du ratio d'endettement. Là encore, cette baisse a été essentiellement tirée (à hauteur des trois quarts) par celle des recettes au titre de l'IRPP. Quant aux dépenses, presque toutes les catégories ont augmenté en pourcentage du PIB durant la période 2000-03.

Au Canada, en revanche, l'ajustement réalisé grâce au plan de 1995 s'est prolongé pendant les exercices suivants, car il était le fruit de réformes structurelles fondamentales. Ce plan a permis d'atteindre un excédent primaire de plus de 4 % du PIB lors de l'exercice 1997. La trajectoire du ratio dette/PIB étant résolument à la baisse, le gouvernement a décidé de stabiliser avec précaution celle de la dépense et de réduire les impôts tout en continuant d'utiliser des hypothèses macroéconomiques et budgétaires prudentes. En conséquence, les recettes ont commencé à diminuer et le rythme des compressions de dépenses à ralentir progressivement à partir de l'exercice 1998. Des excédents primaires ont été enregistrés pendant onze exercices consécutifs. En un peu plus d'une décennie, la dette fédérale nette a diminué de 40 % du PIB.

L'importance fondamentale des réformes structurelles

Quels enseignements peuvent être tirés des ajustements budgétaires au Canada et aux États-Unis?

Le premier enseignement est qu'un ajustement budgétaire fondé sur des réformes structurelles a plus de chances d'être durable que des améliorations réalisées sur la base de facteurs temporaires. Durant

les années 90, le Canada et les États-Unis ont réduit sensiblement (et plus que prévu) leur déficit budgétaire et même enregistré un excédent. Cependant, ces progrès analogues ont des causes différentes. Aux États-Unis, l'amélioration a été, dans une large mesure, tirée par des hausses de recettes qui ne découlaient pas de réformes fiscales, mais étaient liées à une envolée des cours des actifs, qui s'est révélée temporaire, et par des changements dans la répartition des revenus qui ne pouvaient durer éternellement. On aurait bel et bien pu voir dans le fait que la hausse des recettes dépassait fortement les objectifs du plan d'ajustement budgétaire initial un signe que les déficits plus faibles que prévu risquaient de ne pas durer. Au Canada, en revanche, l'ajustement tenait pour l'essentiel à des réformes structurelles. La discipline en matière de dépenses, mise en place grâce à la restructuration du rôle de l'État et à des mesures de dépenses structurelles, était durable.

Deuxièmement, même si elle repose sur des facteurs temporaires, l'amélioration du solde budgétaire peut réduire les pressions exercées pour respecter la discipline budgétaire. Dès que les déficits ont cédé la place à des excédents, les États-Unis ont commencé à ne plus tenir compte des plafonds de dépenses adoptés au début des années 90, les abandonnant même officiellement en 2002. Parallèlement, la perspective d'une pérennité des excédents budgétaires a contribué à la décision de réduire les impôts au début des années 2000 afin de rembourser les contribuables.

Étant donné l'ampleur des déséquilibres budgétaires et les pressions que le vieillissement de la population exercera sur le budget, de nombreux pays avancés devront s'astreindre à la discipline budgétaire pendant plusieurs années, voire des décennies. Comment les gouvernements pourront-ils respecter cette discipline même lorsque la conjoncture mondiale sera de nouveau favorable? Des plans d'ajustement budgétaire à moyen terme et des institutions ou des règles budgétaires robustes pourront certes jouer un rôle. Cependant, comme le montre l'attachement du Canada aux excédents budgétaires pendant les années 2000, c'est la volonté politique d'assurer une saine gestion budgétaire qui est importante. Qui plus est, il faut que le public en général se fasse une idée claire des enjeux budgétaires à relever et soutienne massivement l'ajustement des finances publiques. En fait, la viabilité de l'ajustement budgétaire au Canada découle d'un mandat fort reçu du public, et la stratégie de communication du gouvernement sur les conséquences d'un endettement élevé pour la croissance et l'équité entre les générations a fait prendre conscience au public la nécessité d'un ajustement budgétaire et de réformes structurelles complémentaires. ■

Jiri Jonas et Cemile Sancak sont économistes principaux au Département des finances publiques du FMI.

Le présent article s'inspire des études intitulées «United States: The Quest for Fiscal Discipline» de Jiri Jonas et «Canada: A Success Story» de Cemile Sancak, Lucy Qian Liu et Taisuke Nakata. Ces deux études figurent dans l'ouvrage *Chipping Away at Public Debt: Sources of Failure and Keys to Success in Fiscal Adjustment*, publié sous la direction de Paolo Mauro en 2011 par John Wiley & Sons (Hoboken, New Jersey).

Bibliographie :

Congressional Budget Office, 1993, *An Analysis of the President's February Budgetary Proposals* (Washington, March).

Ministère des finances du Canada, 2009, *Tableaux de référence financiers* (Ottawa).