



HAL
open science

Finances publiques : les leçons du succès canadien

Laurent Guihéry

► **To cite this version:**

Laurent Guihéry. Finances publiques : les leçons du succès canadien. *Revue Sociétal*, 2005, 47, pp. 110-112. halshs-00100355

HAL Id: halshs-00100355

<https://shs.hal.science/halshs-00100355>

Submitted on 25 Jul 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LAURENT GUIHÉRY *

Finances publiques : les leçons du succès canadien

Le Canada a réussi depuis dix ans un redressement spectaculaire de ses finances publiques, aussi bien fédérales que provinciales. Les recettes de ce succès : une contrainte législative forte, avec des lois d'équilibre budgétaire dans chaque province ; la sensibilité des citoyens aux hausses d'impôt et la vivacité des débats sur la gestion publique ; le souci d'obtenir des conditions d'emprunt favorables sur les marchés financiers ; enfin et surtout, la concurrence à la fois politique et économique entre les gouvernements provinciaux.

Le Canada est l'un des pays les plus décentralisés du monde. Les provinces canadiennes sont en effet responsables des principaux postes de dépenses (santé, éducation), ont une large marge de manœuvre dans la collecte d'impôts, et reçoivent des transferts inconditionnels du gouvernement central. Elles peuvent aussi accéder sans difficulté aux marchés financiers pour emprunter. On pourrait dès lors attendre d'elles des comportements budgétaires très opportunistes, largement orientés vers la dépense. Or il n'en est rien : le pays s'est distingué ces dix dernières années par une remarquable rigueur budgétaire, illustrée par la stabilité de ses finances publiques, aussi bien provinciales que

fédérales. Cette réussite repose sur deux piliers : une contrainte budgétaire forte et une grande sensibilité de l'opinion à la dépense publique et au niveau d'imposition.

Depuis 1995, la dette agrégée provinciale et fédérale diminue régulièrement : elle est passée de 114,5 % du PIB en 1995 à 80,2 % en 2003 (environ 60 % pour la dette fédérale et 20 % pour la dette provinciale). Il faut néanmoins noter que la forte croissance économique explique à elle seule cette baisse relative dans de nombreuses provinces. La dette nominale a continué à augmenter, en particulier à cause de la hausse continue des dépenses de santé. Cer-

taines provinces – Nouveau-Brunswick, Manitoba, Saskatchewan – ont aussi mis en place un fonds de stabilisation fiscale qui permet aux gouvernements d'affecter des surplus de recettes à des dépenses futures, au détriment d'une réduction de la dette. Reste que, au niveau fédéral comme provincial, le contrôle de la dette est une réalité, même si le retournement de la conjoncture en 2002-2003 a provisoirement interrompu le mouvement.

Cette tendance concerne toutes les provinces. L'Alberta (grâce, il est vrai, à ses ressources pétrolières) a aujourd'hui un endettement quasi nul, alors qu'elle avait été déclarée en cessation de paiement dans les années 1930 et bénéficié de l'intervention du gouvernement fédéral. Seule la Colombie-Britannique n'a pas connu de réduction de son endettement, mais celui-ci reste en valeur absolue relativement faible.

Cette rigueur ne semble pas liée à la couleur politique des autorités en place dans les provinces ou au niveau fédéral. Malgré la conjoncture peu favorable en 2003-2004, le « ciblage à l'équilibre » reste une constante, à tous les niveaux (tableau I). Dans la plupart des provinces, la discipline budgétaire est inscrite dans la législation locale. Néanmoins, la mise en place de fonds de stabilisation fiscale dans certaines provinces permet d'amortir la contrainte législative : en période creuse, les administrations

* Université Lumière Lyon-II, Laboratoire d'Économie des Transports (LET-ISH).

Tableau 1. La contrainte législative

Provinces	Partis au pouvoir	Élections à venir	Objectifs édictés de politique budgétaire
Colombie-Britannique	Libéraux	Mai 2005	Retour à l'équilibre en 2004-2005. Pénalités aux ministres et à leurs équipes en cas d'échec.
Alberta	Conservateurs	Mars 2006	Constitution d'un budget tampon égal à 1 % des recettes.
Saskatchewan	Nouveau Parti démocratique	Novembre 2008	Équilibre chaque année. Fonds de stabilisation fiscale.
Manitoba	Nouveau Parti démocratique	Juin 2008	Équilibre chaque année. Pénalités aux ministres et à leurs équipes en cas d'échec.
Ontario	Libéraux	Octobre 2008	Équilibre sur une base cumulative de 4 ans.
Québec	Libéraux	Avril 2008	Équilibre chaque année.
Nouveau-Brunswick	Conservateurs	Juin 2008	Équilibre sur une base cumulative de 4 ans.
Nouvelle-Écosse	Conservateurs	Août 2008	Équilibre chaque année.
P.E.I.	Conservateurs	Septembre 2008	Retour à l'équilibre.
Terre-Neuve	Conservateurs	Octobre 2008	Cibles budgétaires à atteindre.
Niveau fédéral	Libéraux	Novembre 2005	Équilibre de manière continue, réserve de 3 milliards de dollars pour gérer les imprévus.

Source : DBRS 2004, recherches de l'auteur.

peuvent puiser dans ce fonds. Enfin, ces législations orientées vers l'équilibre budgétaire n'agissent pas sur le niveau d'endettement, laissant là aussi une marge de manœuvre aux gouvernements provinciaux. Dans l'ensemble, cependant, ces contraintes ont permis le retour à l'équilibre budgétaire (tableau 2 et graphique).

La rigueur fonctionne dans les deux sens : du gouvernement fédéral (qui sert de référence) vers les provinces, mais aussi des provinces vers le centre. Ainsi, l'Alberta mène une politique fiscale parfois qualifiée d'« insolente », par le défi qu'elle semble lancer aux autres gouvernements. Il est néanmoins difficile de mesurer précisément l'impact de ces mécanismes de mimétisme. Plus évidente est la pression des marchés financiers : les administrations provinciales comme fédérales sont très attentives aux *ratings* délivrés par les agences de notation.

DES DÉBATS BUDGÉTAIRES TRÈS OUVERTS

C'est à la fin mars que sont présentées en détail les dispositions budgétaires fédérales et provinciales pour l'année à venir. Le débat très vif, dans l'opinion et dans la presse, révèle la grande sensibilité des citoyens à

la gestion des finances publiques. Ce moment fort de la vie politique se déroule dans une remarquable transparence : tous les domaines font l'objet d'information et de discussion publique – comme c'est le cas actuellement au Nouveau-Brunswick à propos du contrôle des dépenses de santé et de la restructuration du pôle hospitalier. Tous les documents budgétaires et annexes sont en ligne sur Internet, dans les provinces comme au niveau fédéral, et les fonctionnaires doivent répondre en vingt-quatre heures à toutes les questions. Cet ancrage de la démocratie est particulièrement fort au niveau provincial : le budget y est perçu comme ayant un impact direct sur la vie des concitoyens, à travers l'offre de services publics et les impôts qui les financent.

Un autre point essentiel est la mise en place, dans huit provinces sur dix¹, d'une loi d'équilibre budgétaire. Ces lois sont assez souples, définissant plutôt des « feuilles de route » et des limites (« *path dependencies* ») en matière de finances publiques. Seule la Nouvelle-Écosse a promulgué une loi d'équilibre budgétaire stricte pour 2002-2003, et la Colombie-

Tableau 2. La baisse spectaculaire de la

en % du PIB	1994-1995	2003-2004
Colombie-Britannique	23,1 %	25,0 %
Alberta	25,8 %	2,0 %
Saskatchewan	54,8 %	36,3 %
Manitoba	47,8 %	33,5 %
Ontario	33,3 %	25,2 %
Québec	63,1 %	55,1 %
Nouveau-Brunswick	44,6 %	31,4 %
Nouvelle-Écosse	58,9 %	44,0 %
Île-du-Prince-Édouard	42,5 %	35,9 %
Terre-Neuve-Labrador	83,1 %	61,6 %
Moyenne provinciale	40,4 %	30,1 %
Dettes fédérales	74,1 %	46,7 %

dettes

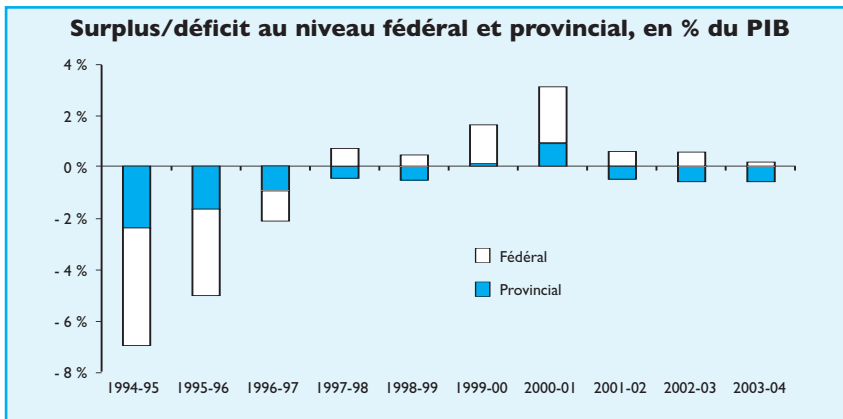
Source : DBRS (Dominion Bonds Rating Service Limited) 2004.

Britannique pour 2004-2005. Souvent, ces textes exigent que les dépenses ne dépassent pas les recettes sur une période de quatre ans, ce qui laisse place à une action budgétaire contra-cyclique sur une ou deux années (en cas de ralentissement de la croissance, on laisse filer le déficit comme « stabilisateur automatique »). Mais cette possibilité reste en fin de compte peu employée au Canada, à

¹ Seules Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard (IPE pour les Canadiens) n'ont pas voté de loi d'équilibre budgétaire, en raison, semble-t-il, de l'impossibilité d'atteindre ces objectifs.

QU'EST-CE QU'UN « BON GOUVERNEMENT » ?

Un effort partagé



Source : DBRS, 2004.

l'inverse de ce qui se passe au Royaume-Uni par exemple.

Dans certaines provinces, le budget se construit du haut vers le bas, de manière surprenante dans un pays fédéral où le mouvement est généralement inverse, comme le notait Tocqueville au siècle dernier. Des objectifs globaux sont assignés : équilibre budgétaire ou léger excédent par exemple. Les mesures qui s'ensuivent peuvent être radicales : ainsi le Nouveau-Brunswick a-t-il dû supprimer 750 postes dans la fonction publique provinciale pour viser l'équilibre en 2004-2005. Le Manitoba et la Colombie-Britannique ont même été plus loin, en imposant dans la loi des contraintes de limitation salariale dans l'exécutif.

Cette gestion n'est pas nécessairement « libérale », au sens où on l'entend en France. Le même Nouveau-Brunswick, géré par une majorité conservatrice, étudie actuellement un vaste programme de nationalisation des systèmes d'assurance automobile, face aux excès des primes proposées par les assurances privées. Ce programme, déjà mis en œuvre en Colombie-Britannique, au Saskatchewan, au Manitoba et au Québec, vise à une sorte de coopérative provinciale à but non lucratif, les surplus devant être restitués aux assurés. La rigueur budgétaire ne signifie donc pas exclusivement le désengagement et la baisse des programmes sociaux, mais elle incite à un contrôle strict des différents postes et fournit un cadrage.

UNE LOGIQUE DE BENCHMARKING

Une telle gestion publique provinciale peut donner l'impression de privilégier le court terme (par exemple quand on supprime des postes pour atteindre l'équilibre une année donnée). En réalité, elle vise aussi un objectif à moyen et long terme d'équilibre structurel. Elle a le mérite, dans une période économique incertaine, d'éviter d'hypothéquer l'avenir – même si elle ne s'attaque pas à des problèmes de fond comme celui de la baisse de la natalité, qui nécessiterait une politique familiale vigoureuse, comme c'est le cas en France.

Il n'est pas rare de choisir les effectifs de la fonction publique comme « variable d'ajustement », aussi dure socialement que cette mesure puisse être. C'est que les provinces canadiennes sont dans un environnement très compétitif entre elles, mais aussi avec les États américains voisins. Ainsi, Terre-Neuve-Labrador² a présenté un budget 2004-2005 avec une hausse des dépenses limitée à 0,7 % et une baisse du déficit, au prix d'une réduction de 4 000 postes, soit 13 % des emplois publics de la province... Les comparaisons portant sur le coût relatif et l'efficacité des administrations locales se font à travers un ratio « employés de la fonction publique pour 1 000 habitants ». Celui du Nouveau-Brunswick qui, on l'a vu, se propose de supprimer des postes, est un peu élevé (84), notamment par rapport à l'Ontario (66) souvent présenté comme un modèle de gestion

publique, ou l'Alberta (71). En dépit des gains d'efficacité attendus, ces arbitrages socialement douloureux font l'objet de discussions vives, de la part des syndicats en particulier. Quoi qu'il en soit, c'est la primauté des citoyens qui est réaffirmée, et non celle de la fonction publique.

Cette logique de *benchmarking* est un outil efficace de contrôle budgétaire. Finalement, on peut identifier trois ressorts de la rigueur canadienne en matière de finances publiques :

- la grande sensibilité politique de la population à la hausse des impôts, considérée comme une preuve d'incapacité politique ;

- la concurrence très vive entre les provinces, mais aussi avec les États américains, pour l'attraction de la main-d'œuvre, la localisation des bases fiscales et des investissements industriels, et plus généralement pour l'efficacité des services publics ;

- la prise en considération des marchés financiers, puisqu'un bon *rating* de la part des agences de notation permet d'obtenir des conditions d'emprunt plus favorables.

On peut ajouter qu'au Canada, les arbitrages budgétaires ultimes sont, comme au Royaume-Uni, du ressort du Trésor (du ministère des Finances), et non du pouvoir politique comme c'est plutôt le cas en France avec le dernier mot laissé au chef de l'État. La question est de savoir où doit se situer le curseur, entre impératifs économiques et priorités politiques. ■

² La province de Terre-Neuve-Labrador est un exemple à part dans le fédéralisme canadien, puisqu'elle a rejoint tardivement la fédération (en 1949). Sa situation budgétaire est étroite – un déficit supérieur à 2 % du PIB régional, une dette qui s'élève à 57 % du PIB.