
La loi sur l'équilibre budgétaire du Manitoba

par J. Patrick Gannon

La loi manitobaine sur l'équilibre budgétaire, comme on l'appelle, a été bien reçue. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et la Canadian Taxpayers Federation l'ont qualifiée de loi exemplaire, affirmant que d'autres gouvernements devraient adopter des lois analogues. La Canada West Foundation et le International Centre for the Study of Public Debt sont d'avis que c'est la meilleure loi sur l'équilibre budgétaire du Canada. Par ailleurs, les détracteurs de la loi affirment qu'elle brime indûment la latitude du gouvernement en matière de politique financière. Le présent article résume les raisons qui ont amené le gouvernement à adopter une loi stricte sur l'équilibre budgétaire et donne un aperçu des principales dispositions de celle-ci.

Le Budget du Manitoba de 1995 fait marque dans l'histoire des finances de cette province. Non seulement s'agissait-il du premier budget équilibré en 22 ans, mais les documents budgétaires contenaient un projet de loi visant à forcer le gouvernement à déposer à l'avenir des budgets équilibrés, à rembourser la dette générale de la province et à obtenir l'aval des contribuables avant de procéder à toute majoration des taux des principaux impôts. Après l'adoption du budget par la législature en mars, le gouvernement s'est vu octroyer un nouveau mandat à la suite des élections générales d'avril 1995. Après des audiences publiques, la *Loi sur l'équilibre budgétaire, le remboursement de la dette et la protection des contribuables* a été adoptée par la législature et a reçu la sanction royale en novembre.

J. Patrick Gannon est entré au ministère des Finances du Manitoba en 1969 et a été nommé sous-ministre adjoint des Relations fédérales-provinciales et de la recherche en 1982. C'est à ce dernier titre qu'il a dirigé l'équipe qui a élaboré la loi manitobaine sur l'équilibre budgétaire. Depuis le 1^{er} avril 1996, il est sous-ministre des Finances.

Pourquoi une loi sur l'équilibre budgétaire?

Après la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements du Canada ont fait preuve d'un sens des responsabilités remarquable en matière de finances pendant une trentaine d'années. Leurs budgets comportaient de petits déficits ou de petits excédents, mais les seconds l'emportaient généralement sur les premiers à long terme, si bien que l'endettement total du secteur public a diminué durant cette période. Dans l'ensemble, l'économie était très prospère, ce qui n'est pas une coïncidence.

À partir du milieu des années 70 cependant, les gouvernements canadiens se sont mis à fonctionner régulièrement sur la base de budgets déficitaires, même durant les périodes de forte croissance économique. Les excédents sont devenus rares. Les raisons avancées pour expliquer cette situation ne font pas l'unanimité, mais les résultats sont incontestables : la dette est devenue considérable et les paiements d'intérêt, une dépense publique importante. Au Manitoba, les coûts d'intérêt annuels sont passés d'environ 80

millions de dollars en 1980 à 600 millions de dollars l'année dernière.

Le niveau élevé des paiements d'intérêt et leur progression croissante ont amené les gouvernements du Canada et ceux d'ailleurs à augmenter sensiblement les prélèvements fiscaux durant les années 80, mais les recettes supplémentaires qu'on en a tiré n'ont pas servi à financer de nouveaux programmes, mais bien à payer en partie la facture d'intérêt. La plupart des gouvernements ont multiplié les déficits, car même des augmentations sensibles des charges fiscales ne suffisaient pas à compenser le coût des intérêts composés sur une dette considérable. Beaucoup de citoyens ont donc été de plus en plus déçus du gouvernement en raison de l'écart croissant entre ce qu'ils devaient payer en impôts et taxes et le niveau des services dont ils bénéficiaient. Pis encore, la situation semblait s'aggraver et les déficits persistaient.

Les impôts et taxes ont tant augmenté qu'ils ont commencé à avoir des effets fâcheux sur l'économie. L'énorme dette, qui faisait grimper les taux d'intérêt, nuisait elle aussi à l'économie. Or, le faible taux de la croissance économique a grevé les recettes fiscales et fait augmenter la demande de services publics comme l'assurance-chômage et l'aide sociale, ce qui n'a fait qu'exacerber les problèmes des déficits, de la dette et des coûts d'intérêt.

Comme tous les gouvernements du Canada ont pu s'en rendre compte, il est très difficile d'assainir les finances publiques une fois que la dette a pris des proportions incontrôlables. Le gouvernement conservateur de Gary Filmon, élu pour la première fois en 1988, s'est donné pour objectif d'équilibrer le budget par la réduction des dépenses et non par l'augmentation des impôts. Malgré les taux d'intérêt élevés de la fin des années 80 et du début des années 90 et la forte récession qui a frappé tout le pays, une gestion prudente a permis au Manitoba d'atteindre l'objectif qu'il s'était fixé, un budget équilibré, en 1995-1996 et ce, en exploitant pleinement l'accroissement des recettes fiscales généré par la croissance de l'économie et en surveillant de près les dépenses.

Les recettes fiscales ont augmenté, mais pas en raison d'une progression des taux d'imposition. En fait, les taux des principaux prélèvements - impôts sur le revenu des particuliers et sur celui des sociétés, taxe sur les ventes au détail et cotisations sociales - ont été soit gelés soit réduits dans chacun des neuf budgets depuis 1987.

La loi sur l'équilibre budgétaire garantira que la province continuera de vivre selon ses moyens. En exigeant le dépôt de budgets équilibrés et en prévoyant des sanctions claires à l'endroit des ministres en cas de non-respect de cette exigence, la loi force le gouvernement à une plus grande discipline. Désormais, l'équilibre budgétaire est plus clairement une responsabilité et un objectif collectifs de tous les ministres et pas seulement du ministre des Finances. Cette nouvelle responsabilité partagée transparaît dans la démarche d'élaboration du budget par les hauts fonctionnaires de tous les

ministères. En précisant des exceptions claires et limitées et en établissant un fonds de stabilisation financière, la loi institue un mécanisme permettant de palier les fluctuations économiques. En incorporant dans la loi un plan d'élimination de la dette, on évite la nécessité d'augmenter les impôts ou de réduire les programmes dans l'avenir. En subordonnant le relèvement des principaux impôts aux résultats d'un référendum sur la question, on garantit aux Manitobains qu'ils auront voix au chapitre. Cette disposition a des effets sensibles sur la confiance des consommateurs et celle des investisseurs, puisque les Manitobains savent que les taux des principaux impôts ne seront pas augmentés à moins d'une raison impérieuse dont ils seront en dernière analyse les juges.

Résumé des principales dispositions

La loi comporte trois grandes parties concernant respectivement l'équilibre budgétaire obligatoire, le remboursement de la dette de la province et une restriction relativement aux augmentations d'impôt.

1. L'équilibre budgétaire obligatoire

Le gouvernement doit s'assurer chaque année que les dépenses ne dépassent pas les recettes. Cette obligation est assortie de plusieurs dispositions importantes :

- Par définition, les dépenses comprennent les dépenses courantes et les dépenses d'investissement. Ainsi, le gouvernement ne peut pas tourner la loi en reclassant des dépenses courantes dans les dépenses d'investissement.
- L'obligation de l'équilibre budgétaire n'est levée que dans des circonstances précises : guerre, désastre et baisse des recettes de 5 p. 100 ou plus en un an. Depuis les années 30, il n'y a eu qu'une seule fois une baisse des recettes de cet ordre, et elle a été de précisément 5 p. 100, en 1992-1993.
- En cas de déficit en l'absence des trois conditions précitées, tous les membres du Cabinet doivent verser une amende égale à 20 p. 100 de leur rémunération de ministre, et le budget doit afficher un excédent compensatoire l'année suivante. S'il y a un déficit une deuxième année consécutive, l'amende est portée à 40 p. 100.
- Le fonds de stabilisation financière joue un rôle important dans la loi, car il confère la souplesse nécessaire pour composer avec des fluctuations imprévues des recettes ou des dépenses nécessaires et aboutir quand même à un budget équilibré. Le ministre des Finances doit s'efforcer de maintenir l'actif du fonds à un niveau égal à au moins 5 p. 100 des dépenses annuelles.
- Des changements des conventions comptables ne doivent pas servir à tourner l'esprit de la loi.

2. Remboursement de la dette

La loi institue un fonds d'amortissement de la dette. Une somme minimale doit être versée dans le fonds chaque année à partir de 1997-1998. Au moins une fois tous les cinq ans, la

totalité de l'argent du fonds est consacrée au remboursement de la dette.

Le versement annuel dans le fonds d'amortissement de la dette s'élève à 75 millions de dollars, plus une partie des économies d'intérêt annuelles résultant du rachat des titres de créance. Cette part est fixée à 7 p. 100 de toutes les sommes retirées du fonds pour rembourser la dette. Par exemple, si l'on verse 75 millions de dollars dans le fonds tous les ans pendant cinq ans et si cette somme est investie et rapporte des intérêts à un taux de 8,5 p. 100, à la fin de la cinquième année, on aura 444 millions de dollars à verser en remboursement de la dette, ce qui réduirait le coût annuel du service de la dette d'environ 40 millions de dollars. À partir de la sixième année, le versement annuel au fonds serait accru de 7 p. 100 de 444 millions de dollars ou de 31 millions de dollars, ce qui est inférieur au montant des intérêts économisés. Ainsi, le montant versé en remboursement de la dette va augmenter avec le temps, mais le coût réel de ces paiements, une fois que l'on tient compte des économies sur le plan du coût du service de la dette, ne dépassera pas les 75 millions de dollars annuels initiaux. Selon ce plan, la dette sera entièrement remboursée en 30 ans.

La loi précise également l'utilisation des excédents budgétaires. Si le fonds de stabilisation financière n'est pas au niveau visé, tout excédent doit servir à porter le fonds au niveau requis. Si le fonds de stabilisation est dûment approvisionné, les excédents peuvent être soit transférés au fonds d'amortissement de la dette, soit rester aux livres, ce qui réduit les besoins d'emprunt à court terme. De l'une ou l'autre manière, les excédents serviront à réduire la dette nette de la province plus rapidement.

3. Protection des contribuables

Les dispositions de protection des contribuables empêchent toute augmentation de l'impôt sur le revenu, de la taxe de vente ou des cotisations sociales à moins que les contribuables ne l'autorisent par référendum. Concrètement, la loi prolonge le

gel des principaux taux d'imposition dont les Manitobains bénéficient depuis 1987.

La loi est cependant suffisamment souple pour permettre une révision des taux d'imposition sans augmenter le fardeau fiscal global. Par exemple, le gouvernement fédéral pourrait réduire les transferts aux provinces, mais offrir en contrepartie un élargissement du champ d'imposition de celles-ci. Cela veut dire qu'Ottawa réduirait le taux de l'impôt sur le revenu fédéral, mais autoriserait les provinces à augmenter leurs taux d'imposition nominaux sans qu'il en résulte d'augmentation nette du fardeau fiscal des contribuables. La loi comporte suffisamment de souplesse pour autoriser ce genre de transfert fiscal.

En outre, la loi permet le rééquilibrage des impôts sans effet sur les recettes fiscales nettes. La province pourrait par exemple augmenter l'impôt sur les bénéfices des sociétés à la condition qu'on diminue les cotisations sociales et que le gouvernement ne tire aucun revenu additionnel de ce changement. Cette disposition permet de tenir compte du fait qu'on peut avoir de bonnes raisons de vouloir modifier la distribution des impôts.

La situation actuelle

Le budget du Manitoba de 1995-1996 prévoit un excédent de 48 millions de dollars. Cependant, grâce à une croissance économique supérieure aux prévisions, les recettes autonomes ont dépassé les montants prévus et l'excédent estimatif est maintenant de 120 millions de dollars. Pour 1996-1997, la province prévoit un excédent de 22 millions de dollars. Le Manitoba n'a pas eu d'excédents budgétaires consécutifs depuis 1969-1970 et 1970-1971. Les deux excédents seront versés au fonds de stabilisation financière, ce qui portera l'actif total du fonds à presque 200 millions de dollars à la fin de l'exercice 1996-1997. Le gouvernement ne se servira pas de cette somme dans son budget de base, mais y puisera au besoin si des pertes ou des dépenses imprévues compromettent l'équilibre budgétaire.