

DE LA SAINTE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES: EFFETS SOCIO-POLITIQUES DE L'EQUILIBRE BUDGETAIRE

Lawrence Harris

C'est surtout lorsque le gouvernement est perçu comme la cause de l'inflation que le désir de voir le budget s'équilibrer est le plus fort. Ce document prétend que l'équilibre budgétaire n'est pas la véritable question. Les gouvernements doivent plutôt veiller à dépenser à bon escient et il faut le faire avant que l'opinion publique ne les contraigne à adopter un budget équilibré ou encore d'autres mesures qui risquent de ne pas être appropriées dans les circonstances. Cette recommandation vaut tout autant pour les gouvernements provinciaux et les administrations municipales que pour l'administration fédérale.

La politique fiscale occupe une très grande place dans l'ensemble de l'économie politique occidentale. Quand il est question de politique fiscale, il ne suffit pas de se demander de quelle manière elle doit être appliquée mais il faut encore s'interroger pour savoir jusqu'à quel point il est bon ou souhaitable qu'un gouvernement intervienne dans le fonctionnement d'une économie donnée. Il arrive parfois que la réponse à cette dernière question ne soit qu'affaire de goût ou de préférence. Souvent aussi, elle est le résultat d'une habitude, d'une tradition. Autrement dit, elle naît de l'inertie. Il faut cependant faire des choix qui, dans une large mesure, sont dictés par des impératifs économiques évidents et décisifs. Les questions d'économie finissent toujours par mettre en cause toute la politique, du fait même que les diverses écoles d'économie ne s'entendent ni sur les méthodes ni sur la présumée efficacité de l'intervention et de la participation du gouvernement à ce secteur.

Il est bien illusoire de prétendre résoudre dans une étude préparatoire le différend actuel en matière d'économie, qui est tout aussi vivace dans les milieux paragouvernementaux qu'au sein même de l'université. Certains faits font toutefois l'unanimité: d'abord, par sa taille même, le budget gouvernemental influe sur l'économie; deuxièmement, l'habile gestion des finances du gouvernement peut avoir des effets heureux et invaria-

blement importants, peu importe les querelles sur la méthode idéale pour réaliser la stabilité économique. Nous pouvons ici jeter un regard critique sur divers aspects des options retenues par le gouvernement en matière de fiscalité et de finance, et peut-être aussi les remettre en perspective pour en avoir une perception plus juste, en soulignant quelques-uns de leurs rapports et de leurs répercussions. Au mieux, des questions pourront être formulées et l'esprit mis en éveil; au pire, les budgets équilibrés ne seront jamais considérés comme une fin en eux-mêmes!

Dans la présente étude, lorsqu'il sera question de budgets gouvernementaux, c'est surtout sur le pouvoir de dépenser du gouvernement dont il sera question. A tous les paliers, le pouvoir de dépenser peut devenir un outil de la politique de stabilisation. Il y a toutefois lieu de distinguer deux notions: celle du pouvoir de dépenser en vue de la fourniture de services de celle du pouvoir de dépenser en vue de la stabilisation économique. C'est en regard avec le premier qu'il convient d'étudier l'opposition privée publique. Pour ce qui est de l'autre, l'étude de la sagesse de l'établissement d'un budget équilibré peut être abordée. Du point de vue de l'économie mixte, le premier est à la fois une question économique et normative, celle de savoir s'il faut participer à divers secteurs de l'économie. Le deuxième est une question d'ampleur.

D'un point de vue macroéconomique, les rôles s'inversent: le grand objectif budgétaire gouvernemental est accepté, des mesures fiscales sont souhaitées puis des programmes conçus comme un moyen d'aider financièrement le contribuable en période de crise et de réduire la demande globale quand il y a surchauffe de l'économie.

Regardons d'abord l'aspect fourniture de services que revêt le pouvoir de dépenser du gouvernement. Plusieurs principes de base peuvent être remis en cause puisque nous devons nous demander au nom de quel mandat les services gouvernementaux, depuis les forces policières jusqu'à la radiodiffusion en passant par le bien-être social, sont-ils assurés? Nous pouvons revoir les théories de Hobbes et de Locke pour retracer l'histoire du maintien du contrat social. A travers les siècles, le gouvernement fait figure de protecteur, de coordonnateur: l'ordre est réalisé et maintenu grâce à l'autorité qu'il détient en toute légitimité et à son droit d'expropriation. Il devient un bâtisseur. Au Canada, il fait construire le chemin de fer.

Le gouvernement est une force centralisatrice: la source de la politique nationale (lorsqu'elle existe) et le garant de la justice, de par sa fonction de législateur. Il devient une force à amadouer: un porte-parole étranger, un arbitre national censé en quelque sorte de coordonner les intérêts, réels ou imaginaires, d'une multitude de collectivités agissant chacune de son propre élan ou au nom d'autrui.

Dans un domaine où les généralisations semblent toujours suspectes, deux peuvent néanmoins être résolument avancées. Elles s'appliquent tant aux paliers municipaux et provinciaux qu'au fédéral. Au fil des ans, avec l'évolution du commerce et de la société de l'Occident, les gouvernements ont joué des rôles accrus dans l'établissement de l'infrastructure économique et la standardisation des conditions sociales, à l'échelle nationale. Par conséquent, les deux caractéristiques de la participation gouvernementale à l'économie, au Canada du moins, peuvent être considérées comme le point de départ de la mise sur pied d'une économie mixte, et l'indice d'une préoccupation grandissante à l'égard des droits de la personne et de ses conséquences sociales. La fourniture de services gouvernementaux au Canada, à tous les niveaux, se classe sous l'une ou l'autre de ces rubriques, qui peuvent être considérées, en premier lieu, comme relevant de l'économie et, en second lieu, d'une motivation normative.

L'évaluation d'entreprises d'un domaine ou l'autre est, par sa nature même, très ardue. L'idée qu'on se fait de l'évaluation de projets publics doit être modifiée pour

qu'il devienne possible d'évaluer la demande de réalisation à frais partagés relative aux projets qui pour les spécialistes de l'économie sont du ressort exclusif du gouvernement. Evidemment, les gouvernements entreprennent eux aussi des projets dont ils assument entièrement les coûts, ce qui nous porte à conclure que c'est là la conséquence d'une préférence normative à l'endroit de l'activité gouvernementale. Mais il serait faux de prétendre que le gouvernement joue un rôle dans l'économie parce qu'il sait mieux faire les choses. Si nous prenions le temps d'étudier les analyses économiques approfondies, nous découvririons que les efforts gouvernementaux n'aboutissent souvent pas aux résultats escomptés. De plus, la rentabilité des entreprises gouvernementales est loin d'être optimale, qu'il s'agisse d'aéroports ou du service des postes. Ces entreprises apparemment de type infrastructurel pourraient être exploitées par des sociétés privées détenant un permis, ce qui permettrait ainsi de maintenir la convenance de la coordination gouvernementale et l'efficacité du secteur privé.

La majorité des dépenses gouvernementales de service doit donc être de type normatif; c'est ce qui explique l'éventail toujours plus large des programmes sociaux, en commençant par les projets de main-d'oeuvre jusqu'aux régimes de retraite et d'assurance-maladie. Les dépenses normatives n'ont pas à être justifiées du point de vue économique; nous supposons que dans le processus décisionnel qui a donné lieu à une préférence normative ou de valeur, il a été tenu compte des facteurs économiques pertinents. Dans une démocratie, les politiques normatives peuvent être conservées aussi longtemps que le désire l'électorat. Mais la seule responsabilité du gouvernement envers le Parlement ne suffit pas toujours à démontrer la futilité de certains programmes. On ne peut ignorer les désaffiliations croissantes des régimes provinciaux d'assurance-maladie: elles indiquent un désaccord entre les attentes de l'électorat et les mesures adoptées par le gouvernement.

Il est toujours possible d'évaluer économiquement les programmes de type infrastructurel, lorsque ceux-ci sont remis en question, mais les dépenses normatives ne peuvent être évaluées qu'en période électorale. Nous assistons à une tendance générale néo-conservatrice, les révoltes fiscales californiennes en sont la preuve; cette tendance démontre peut-être que l'électorat veut que le gouvernement se retire de l'économie dans la majorité des domaines et, plus particulièrement, dans le domaine des dépenses normatives, tel que l'entend la présente étude. Les électeurs veulent maintenant se réserver le droit de souscrire ou non aux régimes gouvernementaux de retraite, d'assurance-maladie et d'assurance-

chômage, aux systèmes d'éducation et à de nombreux autres services supposés de tout temps relever de l'État. Pourquoi cette volonté? Les électeurs ne sont pas convaincus de l'efficacité des programmes gouvernementaux et, fait plus important encore sur un continent où est née la démocratie, ils veulent affirmer leurs droits, y compris le droit de s'inquiéter de l'avenir.

Peu de gens voudraient que le gouvernement se retire totalement du secteur des services; cependant, beaucoup font valoir que les programmes vraiment nécessaires et rentables ne disparaîtraient pas et que ces programmes seraient fortement appuyés par la population. Nous avons peut-être tendance à nous soucier de ce que cette vague d'individualisme n'appauvrisse encore plus les démunis. Mais pouvons-nous être réellement convaincus que cela se produira? De nombreuses personnes considèrent que la bureaucratie est à ce point énorme qu'il est difficile d'en connaître les effets. En réalité, la situation ne dégénérerait peut-être pas aussi rapidement que nous sommes portés à le croire. Il se peut également que l'armature morale de la société soit renforcée par un certain scepticisme envers les systèmes et les institutions. La situation ne se détériorerait peut-être pas comme nous le pensons.

Jusqu'à maintenant, nous avons étudié l'effet des dépenses gouvernementales sur l'économie. Nous avons remis en question l'acte ou l'art même de la dépense, non que toute forme d'art soit néfaste, mais l'art prête néanmoins le flanc à la critique! Essayons maintenant de voir le mode de financement de ces dépenses, car il est à la base de toute évaluation.

Tout comme les personnes, les gouvernements peuvent gagner de l'argent ou en emprunter. Cependant, contrairement à ce qui se passe dans le cas des particuliers, les sommes que perçoivent les gouvernements sous forme d'impôts pour la prestation des services, sont fixées par loi et elles n'ont pas à correspondre à la quantité, ni à la qualité des services offerts aux contribuables. Ainsi, il n'y a pas de fondement juridique à l'égalité fiscale entre les contribuables. Cette absence de fondement fait renaître la controverse qui remet en question la justice et la moralité de l'interfinancement. Autrement dit, il semble que, de plus en plus, on cherche, par les révoltes fiscales, à appliquer le principe de l'impeccabilité de l'utilisateur. Il y a également un autre facteur, mentionné précédemment, qui arrête la volonté à financer les projets gouvernementaux à même les impôts perçus: la population n'est pas convaincue que ces projets ont réellement les incidences économiques ou culturelles qu'on leur prête. Enfin, et abstraction faite du point de vue de la morale, de nombreux contribuables s'élèvent contre les taux d'imposition toujours plus

élevés, que ces taux soient directs ou qu'ils se fassent sentir par l'inflation.

Les projets gouvernementaux peuvent être financés soit à même les impôts perçus, soit par emprunts. L'emprunt fait porter aux futurs contribuables le fardeau de la dette nationale. Lorsque les revenus tirés d'impôts ne suffisent pas à couvrir les dépenses au budget, il faut combler le déficit par des emprunts. Ces emprunts ont un effet restrictif direct sur la politique monétaire et font monter les taux d'intérêt, ce qui ralentit l'économie. Les partisans de la politique des dépenses du gouvernement font cependant valoir que les effets secondaires engendrés sur la politique monétaire sont insignifiants par rapport à la demande directe et aux effets sur l'emploi que peuvent avoir les dépenses gouvernementales. Bien sûr, si le gouvernement se contente de dépenser dans des domaines où le secteur privé l'aurait fait de toute façon, il n'en résulte qu'une plus forte participation gouvernementale au système économique mixte.

Au niveau fédéral, les mesures budgétaires sont censées faire partie d'un programme global de stabilisation—elles s'ajoutent à la politique monétaire de l'heure en la rendant moins contraignante, notamment dans le secteur du chômage, à un moment où la politique monétaire est utilisée pour lutter contre le taux élevé de l'inflation.

C'est surtout lorsque le gouvernement est perçu comme la cause de l'inflation plutôt que l'inverse que le désir de voir s'équilibrer le budget est le plus fort. Et c'est lorsque les gens ont pleinement confiance en leur gouvernement que les politiques macroéconomiques conjoncturelles sont les mieux accueillies: en conséquence, comme pour un ménage dont les revenus seraient inhabituellement bas une année, le financement du déficit—par des emprunts—destiné à conserver un niveau de vie ou de production moyen, est un objectif normal et raisonnable qui doit être poursuivi par les gouvernements. Les années où les revenus sont plus élevés, et où l'activité économique est plus intense, le système fiscal retire davantage de revenus de l'activité économique et les dépenses publiques de stabilisation peuvent être réduites de façon appréciable. En période de «haute conjoncture» budgétaire, on aurait tendance à préconiser un excédent budgétaire: pour reprendre notre exemple, c'est ce que ferait le ménage qui déciderait de payer ses dettes grâce aux revenus des années particulièrement fastes. Dans ce sens, on peut parler dans une certaine mesure d'équilibre budgétaire dans le cycle conjoncturel. Bien entendu, il n'y a aucune raison précise pour que le cycle conjoncturel coïncide avec la période budgétaire de référence: les comptes publics

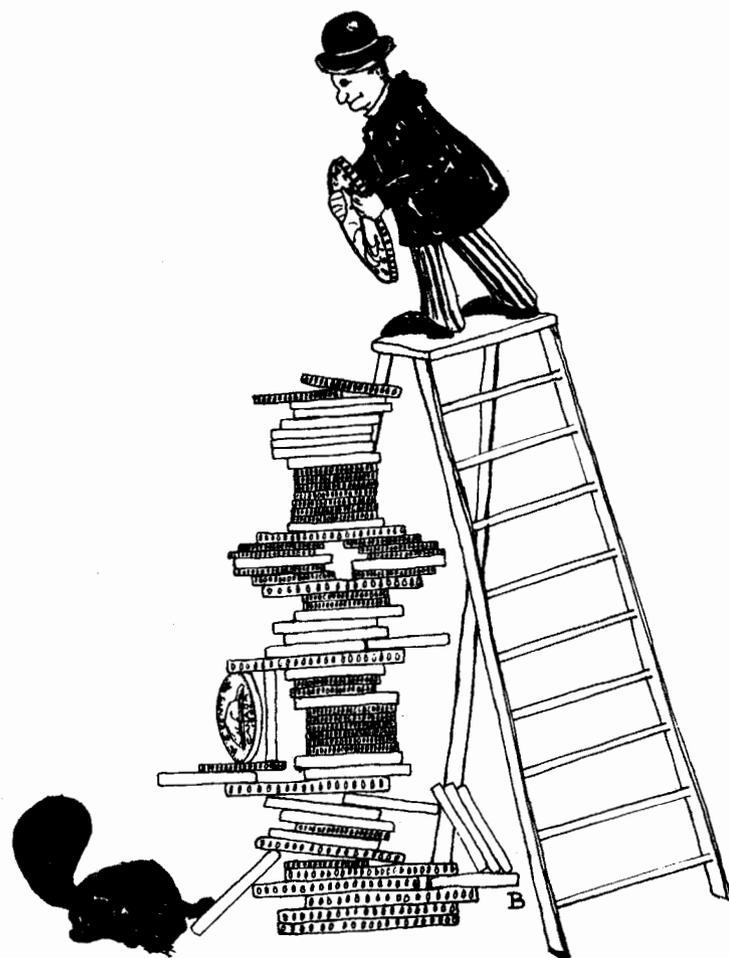
sont recensés et calculés annuellement; les cycles économiques peuvent être plus courts, mais d'habitude, ils sont beaucoup plus longs, et toujours de longueur différente.

Il est intéressant de remarquer que dans une société qui a développé des systèmes et des institutions très élaborés répondant à presque toutes les exigences du progrès technique et culturel, il ne soit jamais venu à l'esprit des responsables de faire correspondre les périodes comptables flexibles aux cycles économiques se rapportant à chaque opération financière précise. On doit reconnaître qu'il s'agit d'une pratique à proprement parler archaïque, qui repose sur un manque de confiance dans les gens, dont on pense qu'ils ne seront pas capables d'utiliser des outils très complexes. Cela fait sans doute penser à l'époque féodale, au Moyen Age, où le cycle économique était le cycle agricole basé sur les saisons, et où les comptes étaient réglés le jour de la Saint-Martin, où le seigneur de l'endroit percevait la dîme en maïs et en orge. Equilibrer le budget pour le plaisir de le faire est comme forcer les vassaux à tenir rigoureusement leurs comptes avec leur seigneur à la fin de chaque mois. Leur revenu est un revenu annuel et s'il ne leur avait pas été permis d'avoir des dettes, ils n'auraient jamais pu entrer dans le cycle de la production. Aujourd'hui, étant donné le rôle très important joué par les facteurs extérieurs irréguliers dans notre économie, il est naïf de croire que d'un point de vue conjoncturel, même les rapports de comptes annuels veulent dire quelque chose. Tout au plus garantissent-ils la responsabilité financière des décideurs, du fait qu'ils sont rendus publics, à des périodes régulières quoique arbitraires.

A notre époque, le gouvernement perd de plus en plus la confiance de l'électorat en matière budgétaire, en partie à cause de la nature particulière du problème économique le plus important, l'inflation, contre lequel certains pensent pouvoir lutter individuellement. Chacun croit en effet qu'en dépit des efforts déployés au niveau collectif, et en même temps grâce à eux, il peut mettre en oeuvre sa stratégie propre pour se protéger contre l'inflation; en conséquence, le problème et ses retombées sur l'ensemble de la collectivité ne sont jamais attaqués de face. Contrairement à un ennemi militaire qui encourage les individus à appuyer le pouvoir central pour se protéger, l'inflation constitue une menace non seulement pour la communauté, mais également pour chaque individu, menace dont tout un chacun croit avoir des chances d'en triompher—bien qu'une «victoire» sur l'inflation ne fasse que transférer le problème à un autre membre ou à un autre secteur de la collectivité.

De plus, les dépenses publiques non rentables alimentent l'inflation, aggravent le problème et érodent da-

vantage encore la confiance du public dans l'action économique d'un gouvernement central fort. De toute évidence, le gouvernement Thatcher en Grande-Bretagne l'a bien compris, il a coupé de façon spectaculaire les programmes de dépenses fiscales et adopté une politique monétaire stricte pour lutter contre l'inflation. Lorsque le gouvernement tarde à réduire les programmes de dépenses, les demandes de réforme budgétaire se font davantage pressantes et l'opinion publique exige en fin de compte un budget équilibré. Le financement du déficit n'est pas acceptable, car le public veut voir les dépenses coupées. Il ne tolérerait pas davantage un excédent bud-



gétaire, ce qui n'aurait aucun sens en période de récession: les gens auraient besoin et exigeraient que soit remise la valeur de chaque dollar fiscal non dépensé. Voilà les raisons fondamentales qui expliquent les exigences en matière d'équilibre budgétaire. Dans la mesure où les impôts n'augmentent pas, en période d'inflation, un budget en équilibre doit se traduire par une diminution sensible des dépenses budgétaires, qui semble une réponse satisfaisante face aux inquiétudes énumérées ci-dessus.

Toutefois, il y a un défaut à cette théorie, l'équilibre budgétaire n'est pas la véritable question qui se pose. Les gouvernements doivent plutôt veiller à dépenser à bon escient. C'est ce souci, plus que tout autre, qui permettra d'améliorer la situation. C'est ce que les responsables doivent s'efforcer de faire avant que l'opinion publique ne les contraigne à adopter un budget équilibré ou encore d'autres mesures qui risquent de ne pas être appropriées dans les circonstances.

Vers la fin des années 70, le financement du déficit budgétaire est devenu un des éléments les plus importants que cela soit, par rapport au produit national brut, la dette publique n'est pas beaucoup plus lourde qu'elle ne l'a été. Il ne faut pas, toutefois, que les tenants du financement du déficit accordent trop de poids à cette situation. Dans la mesure où la politique budgétaire peut contribuer à la stabilisation macroéconomique, il faut en faire une utilisation conjoncturelle. Cela étant, il ne sera pas facile de déterminer comment il faudra affecter les fonds publics et combien il en faudra.

En période d'inflation, une autre question se pose. Il s'agit de taxation implicite et explicite. Cette question est d'autant plus intéressante que le gouvernement fédéral envisage de ne plus indexer l'impôt sur les revenus des particuliers; il est donc utile d'insister sur le fait que, dans les conditions actuelles, l'inflation constitue en soi une taxe qui abaisse le revenu réel des particuliers. De toute évidence, la politique de la «planche à billet» a des effets inflationnistes en transférant le pouvoir d'achat du public au gouvernement (et d'autres paliers de gouvernements au fédéral—vu que le transfert se fait toujours en direction de l'agent monétaire). D'autres transferts s'effectuent également lorsqu'après indexation pour cause d'inflation, les revenus tombent dans un palier d'imposition plus élevé. Mais si l'impôt sur le revenu est indexé sur l'inflation, au moins pour les versements d'impôts, ces transferts deviendront explicites avec les changements des taux d'imposition en soi. Si l'inflation persiste et que l'indexation est supprimée, les taux d'imposition resteront apparemment ce qu'ils sont, bien que l'on note un transfert supplémentaire du pouvoir d'achat des contribuables au gouvernement. Cette augmentation fiscale non apparente peut faire douter du système fiscal, car on ne peut connaître jamais tout à fait la part des particuliers en termes de revenus réels ou de pouvoir d'achat. Les responsabilités budgétaires reposent autant sur une comptabilité étroite que sur l'évaluation complète des programmes. Si ces idéaux ne sont pas respectés, cela ne pourra engendrer chez les particuliers que cynisme et méfiance.

(Traduit de l'anglais)

SUGGESTIONS DE LECTURE

Auld, Richard M., **Principles of Public Finance: A Canadian Text**, Methuen, Toronto, 1975.

Bird, Richard M., et al., **The Growth of Public Employment in Canada**, Institute for Research on Public Policy, Toronto, 1979.

Burrows, Marie, **Fiscal Position of the Provinces; the 1980 Budgets**, The Conference Board of Canada, Ottawa, 1980.

Doern, G.B. and Allan Maslove, **The Public Evaluation of Government Spending**, Institute for Research on Public Policy, Toronto, 1979.