

# Méfiez-vous du modèle d'austérité canadien

Andrew Jackson

Le présent essai a été rédigé à la suite d'articles des médias selon lesquels l'ex-ministre des Finances et ex-Premier ministre canadien Paul Martin avait conseillé au gouvernement du Royaume-Uni et aux autres gouvernements européens d'adopter des mesures d'austérité budgétaire drastiques en s'inspirant du prétendu «succès» canadien. La politique expérimentée par le Canada était brutale pour l'époque, mais elle a été éclipsée par l'ampleur des réductions des dépenses imposées par le nouveau gouvernement conservateur du Royaume-Uni. Comme au Canada, il est à noter que les réductions mises en œuvre au Royaume-Uni n'ont pas été provoquées par une crise immédiate des recettes budgétaires ou une crise de la dette extérieure.

Martin a été ministre des Finances de 1993 à 2003, puis a été brièvement Premier ministre. Il s'est exprimé sur la stratégie de réduction de la dette appliquée par le Canada en 1990 lors d'un sommet consacré aux services publics organisé en février 2010 au Royaume-Uni par le *Guardian*, et les journaux canadiens ont dit que les Européens s'adressaient à lui pour solliciter des conseils sur les questions budgétaires. Martin lui-même a dit qu'il avait eu des discussions «informelles» avec plusieurs ministres et hauts fonctionnaires européens qui voulaient des conseils sur la manière de faire face à la crise de la dette qui frappait ce continent. «L'intérêt manifesté est absolument énorme», a dit Hamish McRae, un éminent chroniqueur de l'*Independent*, qui faisait valoir auprès de ses lecteurs que la voie pour sortir de la crise de la dette de l'Europe consistait à suivre l'exemple du Canada. «Eh bien! Le Canada, tout comme quatre ou cinq autres pays, attire une attention phénoménale ici<sup>1</sup>.»

C'est malheureux, car l'exemple du Canada devrait susciter des inquiétudes plutôt qu'une imitation aveugle. Le Canada se distingue parmi les pays de l'OCDE parce qu'il procède à une réduction des déficits et de l'endettement en sabrant

**Le Canada se distingue parmi les pays de l'OCDE parce qu'il procède à une réduction des déficits au grand dam des familles laborieuses**

profondément et définitivement dans les programmes sociaux et les services publics, au grand dam des familles laborieuses.

Dans la plupart des pays de l'OCDE (à l'exception notable du Japon), les niveaux de la dette publique se sont stabilisés ou ont baissé en proportion du PIB, depuis les sommets atteints dans la seconde moitié de la décennie 1990 jusqu'au début de la Grande Récession en 2008. Les principaux moteurs de la réduction de l'endettement sont bien connus. La dette diminuera si l'économie croît plus vite que les intérêts qui courent sur la dette accumulée, et/ou si les déficits (revenus inférieurs aux dépenses) diminuent du fait des réductions des dépenses ou des augmentations de l'impôt. D'un point de vue des syndicats ou d'un point de vue progressiste, l'approche souhaitable en matière de réduction de l'endettement est de maintenir une croissance économique forte assortie de taux d'intérêt bas, et, si nécessaire, d'augmenter les impôts d'une manière équitable afin de financer le maintien et l'expansion des programmes dont on a besoin. Pour la plupart des pays de l'OCDE, l'endettement s'est stabilisé dans la seconde moitié de la décennie 1990 sans qu'il y ait de grandes réductions générales des dépenses, les économies s'étant redressées par rapport au fléchissement du début des années 1990, et les taux d'intérêt ayant baissé par rapport aux niveaux très élevés qu'ils avaient atteints (mais pas autant qu'ils auraient dû dans la zone euro). Pour la zone de l'OCDE dans son ensemble, la dette publique brute exprimée en pourcentage du PIB a très légèrement augmenté par rapport au sommet atteint en 1998 (72 pour cent), atteignant 73,1 pour cent en 2007, sous la poussée principalement de la forte hausse de l'endettement au Japon. Pour la zone euro, la dette a très nettement diminué, passant de 80 pour cent à 70,9 pour cent du PIB sur la même période, et celle des Etats-Unis a aussi baissé de 10 points de pourcentage du PIB depuis le sommet atteint en 1993 jusqu'en 2007.

D'un certain point de vue, la réputation de Paul Martin comme pourfendeur des déficits et de l'endettement est tout à fait méritée. Quand il était ministre des Finances du Canada, lui et les dirigeants provinciaux qui partageaient ses idées ont été à l'origine d'une énorme réduction de la dette brute du pays, qui est passée de 101,7 pour cent du PIB lorsqu'elle était à son sommet en 1996, soit un endettement largement supérieur à la moyenne, à juste 65 pour cent en 2007, un chiffre bien au-dessous de la moyenne. Ce fut l'une des consolidations budgétaires les plus radicales des pays de l'OCDE, et certainement la plus importante parmi les pays du G7. Plusieurs petits pays disparates ont également

procédé à de fortes réductions de leur endettement à peu près sur la même période: l'Australie, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et la Suède.

Ce qui distingue réellement l'expérience canadienne, c'est le très large recours aux réductions des dépenses pour éliminer le déficit puis dégager des excédents budgétaires. En 1996, année où la dette canadienne était à son sommet, les dépenses représentaient 46,6 pour cent du PIB, soit une légère baisse par rapport au chiffre de 50 pour cent du PIB atteint lors de la récession du début des années 1990. En 2007, les dépenses représentaient juste 39,1 pour cent du PIB, soit plus de 7 points de pourcentage de moins que l'année du sommet de la dette. Comparativement, les dépenses dans la zone de l'OCDE prise dans son ensemble n'ont baissé que de 0,7 point de pourcentage du PIB entre 1998 et 2007, et dans la zone euro de 2,6 points de pourcentage. Le Canada a eu plus recours aux réductions des dépenses que la plupart des petits pays précités. Le Canada se distingue aussi dans la mesure où il n'a pas eu du tout recours à l'augmentation de l'impôt pour abaisser le déficit et la dette. De fait, une fois que des excédents ont été dégagés après 2002, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu ont été réduits. Les recettes budgétaires en pourcentage du PIB ont baissé, passant de 43,8 pour cent dans l'année où la dette était à son apogée à 40,7 pour cent en 2007. En comparaison, elles sont demeurées inchangées pour l'OCDE prise dans son ensemble, ont baissé de bien moins d'un point de pourcentage du PIB dans la zone euro, et ont légèrement augmenté aux États-Unis car l'administration Clinton a assez nettement augmenté les impôts dans le cadre de sa stratégie de réduction de la dette.

Faire peser le fardeau de la réduction de la dette sur les réductions des dépenses sociales plutôt que sur l'impôt signifiait que le fardeau de la réduction du déficit canadien venait peser sur la partie inférieure de l'échelle des revenus, ce qui a été un facteur important pour expliquer la forte augmentation de l'inégalité de revenu qu'a connue le pays durant la décennie 1990. Entre 1993 et 2001, la part du revenu après impôt et transferts des 80 pour cent de familles situées dans le bas de l'échelle a diminué, tandis que la part du revenu des familles composant les 20 pour cent du haut de l'échelle a augmenté, passant de 36,9 pour cent à 39,2 pour cent. Une partie de la baisse des dépenses publiques totales du pays depuis le milieu des années 1990 jusqu'à la fin de cette décennie était cyclique, poussée par une baisse progressive du taux de chômage national, initialement très élevé. Mais la majeure partie de cette baisse, et de loin, est venue d'un très net recul de l'État-providence. Lorsqu'il était ministre des Finances, Martin a réduit les transferts en faveur des personnes de 1,9 point de pourcentage du PIB. Les prestations octroyées aux personnes âgées

étant demeurées quasiment inchangées, l'essentiel du fardeau est venu peser sur l'assurance-chômage administrée par les autorités fédérales.

L'accès aux prestations a été restreint, et la prestation maximale a été gelée en termes nominaux pour toute une décennie. Aujourd'hui, le Canada a l'un des régimes d'assurance-chômage les moins généreux des pays de l'OCDE. Durant le fléchissement économique actuel, la moitié seulement des chômeurs répondaient aux conditions requises pour pouvoir toucher des indemnités, et la prestation maximale n'est que de 60 pour cent de la rémunération moyenne. Le chômeur moyen peut prétendre à toucher une prestation maximale durant moins de neuf mois.

Entre 1992 et 2000, Martin a aussi fortement réduit les transferts du gouvernement fédéral vers les provinces, qui ont diminué de 1,9 point de pourcentage du PIB. L'essentiel du fardeau a pesé sur les programmes sociaux relevant des autorités provinciales, notamment l'assurance-maladie publique (qui couvre les soins médicaux et hospitaliers) et les avantages sociaux ou l'aide sociale qui fournissent un soutien de base au revenu. La vieille formule en vertu de laquelle le gouvernement fédéral supportait la moitié des coûts de la protection sociale a été abandonnée et les taux des prestations ont été fortement abaissés en termes réels dans quasiment chaque province. En raison des réductions touchant l'assurance-chômage et la protection sociale, les taux de pauvreté sont demeurés proches de ce qu'ils étaient en période de récession durant la plus grande partie de la décennie 1990 et les revenus des ménages de la moitié inférieure de l'échelle ont très légèrement augmenté, en dépit de la baisse du chômage.

Les coupes sévères pratiquées par Martin ont donné un coup d'arrêt à la mise en œuvre par le gouvernement libéral de la promesse qu'il avait faite de mettre en place un programme national de crèches et d'apprentissage précoce, obligeant les familles laborieuses à se débrouiller pour trouver elles-mêmes des solutions au problème. Pire, sa révolution budgétaire et l'abandon de l'exercice des responsabilités du gouvernement fédéral en matière de politique sociale ont fait du Canada une société bien plus dépendante du marché, la rapprochant beaucoup plus du modèle des Etats-Unis. Entre 1993 et 2002, la différence entre le niveau des dépenses consacrées aux programmes autres que de défense nationale au Canada et celui des mêmes dépenses aux Etats-Unis a diminué, passant de 15,2 points de pourcentage du PIB, ce qui est énorme, à tout juste 5,7 points de pourcentage.

Martin et d'autres font valoir que la situation du Canada au plan budgétaire était si désastreuse au milieu de la décennie 1990 qu'il n'y avait pas d'autre

solution que de sabrer dans les dépenses. Cependant, comme l'ont fait valoir à l'époque le mouvement syndical et certains macroéconomistes canadiens de tout premier plan comme Lars Osberg et Pierre Fortin (tous deux anciens présidents de l'Association canadienne d'économique), l'augmentation de la dette n'était pas due à un excédent de dépenses, mais à la très forte récession qui a régné entre 1989 et 1991, exacerbée par les taux d'intérêt réels exceptionnellement élevés imposés par le gouverneur de la Banque du Canada, John Crow, dans sa quête d'une hypothétique inflation nulle.

L'équilibre budgétaire cycliquement ajusté au milieu des années 1990 était le même que pour la moyenne des pays de l'OCDE (4,6 pour cent du PIB en 1995), et inférieur à ce qu'il était dans la zone euro. À l'instar des autres pays, le Canada aurait pu procéder à des ajustements fiscaux bien plus modestes pour revenir progressivement à des budgets équilibrés à mesure que l'économie se redressait. Au milieu de la décennie 1990, les impôts étaient légèrement inférieurs à la moyenne en Europe et auraient pu être relevés au moins au niveau des impôts aux États-Unis sous l'administration Clinton. Le Canada n'avait pas réellement de difficultés à financer les emprunts publics, qui étaient et sont toujours majoritairement libellés en dollars canadiens.

Une caractéristique essentielle des guerres menées par le Canada contre les déficits était l'entretien délibéré de la peur. Comme l'a montré, preuves documentaires à l'appui, la journaliste canadienne Linda McQuaig dans son livre *Shooting the Hippo*, les médias et les autorités ont entretenu la crainte totalement infondée d'une incapacité de rembourser la dette et ont même été jusqu'à faire une présentation défavorable de la solvabilité du Canada dans certains milieux internationaux influents comme le conseil de rédaction du *Wall Street Journal* pour susciter un sentiment de crise.

Les conséquences macroéconomiques des énormes compressions budgétaires du Canada ont été limitées par une réorientation vers une politique monétaire plus souple, et une nette dépréciation du dollar canadien par rapport au dollar EU. Le Canada a connu une croissance un peu plus rapide que les États-Unis et que la plupart des pays européens du début des années 1990 jusqu'en 2000 en dépit des restrictions budgétaires. Mais le chômage n'a baissé que très lentement, passant de 11,2 pour cent en 1992 à 8,7 pour cent en 2000, ce qui demeure très élevé. Les salaires horaires et hebdomadaires moyens sont restés aux mêmes niveaux durant toute cette période, ce qui souligne à quel point l'économie n'a pas produit les résultats qu'elle était capable de produire. Pour les travailleurs canadiens, la décennie 1990 a été vécue comme une décennie perdue.

Comme le fait valoir Paul Martin, l'expérience du Canada peut servir de leçon aux autres. Les enseignements essentiels à en retirer sont que les

compressions budgétaires drastiques ont de très lourdes conséquences pour le bien-être des familles laborieuses et qu'il existe de meilleures solutions de remplacement.

## Note

<sup>1</sup> <http://www.ottawacitizen.com/business/Europeans+Paul+Martin+advice/2616493/story.html>.

*Andrew Jackson est économiste en chef et directeur national de la politique sociale et économique au Congrès du travail du Canada (CTC), où il travaille depuis 1989. Il est aussi professeur et chercheur à l'Institut d'économie politique de l'Université Carleton, chercheur associé au Centre canadien de politiques alternatives, et membre du conseil d'administration de la School of Policy Studies (Queen's University). Il a écrit de nombreux articles pour des publications destinées au grand public aussi bien qu'aux universitaires, et il est l'auteur de *Work and Labour in Canada: Critical Issues* (Canadian Scholar's Press, 2005).*