

Équilibre budgétaire et cycle économique : les surplus conjoncturels bien présents dans certaines provinces et au Québec¹

Luc Godbout, professeur titulaire et chercheur principal
Julie S. Gosselin, professionnelle de recherche
Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

19 décembre 2019

Alors que le rythme de croissance de l'économie mondiale s'essouffle, la bonne performance économique du Québec est remarquable. Depuis 2017, la croissance du PIB est vigoureuse et s'annonce même plus rapide que dans l'ensemble des provinces canadiennes pour trois années consécutives de 2018 à 2020². Cependant, avec une population en âge de travailler essentiellement stagnante, plusieurs signes suggèrent que l'économie du Québec opère au-dessus de son niveau potentiel, notamment le taux de chômage à un creux record, la hausse des emplois vacants et l'accélération des salaires³.

¹ La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

² Finances Québec, *Le point sur la situation économique et financière du Québec - Automne 2019*, Québec, 2019, p. c4, en ligne : < http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_lepointNov2019.pdf >

³ Arseneau, M., *Québec doit résister à la tentation d'une politique budgétaire procyclique*, Étude spéciale, Économie et Stratégie, Division Marchés financiers, Banque Nationale, 2019, p. 4.

Dans sa mise à jour économique de novembre 2019, le gouvernement provincial a fait le point sur la situation économique et financière du Québec. Il a ainsi présenté sa révision du cadre financier pour l'année en cours (2019-2020) et les années subséquentes. De plus, les données des comptes publics du Québec pour l'année financière 2018-2019 sont disponibles depuis peu, ainsi que celles des gouvernements de la plupart des autres provinces.

Le contexte se prête bien à une mise à jour des estimations présentées en juin dernier dans le cahier de recherche *Équilibre budgétaire dans les provinces canadiennes : perspectives sur le rôle des cycles économiques*⁴. Cette étude, s'appuyant notamment sur un modèle développé en 2016, estimait les composantes conjoncturelles et structurelles des soldes budgétaires des provinces canadiennes, de 1981-1982 à 2017-2018. Le cahier analysait également la situation du Québec et de l'Ontario pour les années 2018-2019 et 2019-2020.

Cette analyse reprend l'exercice en utilisant les données les plus récentes. À la lumière de celles-ci, le Québec semble à première vue être dans une situation financière plutôt confortable. Le surplus budgétaire, avant versements au Fonds des générations, s'est établi à un niveau historique de 1,9 % du PIB en 2018-2019 et le surplus prévu pour 2019-2020 atteint 0,9 % du PIB.

Dans le cas où l'économie québécoise se situe au-dessus de son potentiel économique, il est normal que le gouvernement engrange des surplus conjoncturels. Dans quelle mesure le surplus prévu y est-il attribuable ? Devrait-il être plus élevé en pareille circonstance ? En regard des autres provinces canadiennes, comment la situation du Québec se compare-t-elle ? Le Québec est-il la seule province canadienne à se trouver au-dessus de son potentiel de production ? Les soldes budgétaires des autres provinces sont-ils aussi influencés par la conjoncture économique ? La présente analyse vise à apporter des éléments de réponses à ces questions.

⁴ Gosselin, J. S. et L. Godbout, Cahier de recherche 2019/08, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 2019, 46 p. En ligne : <<http://cftp.recherche.usherbrooke.ca/equilibre-budgetaire-dans-les-provinces-canadiennes-perspectives-sur-le-role-des-cycles-economiques/>>

1. Soldes conjoncturels et structurels : définition et mécanisme

1.1 Définition

Le solde budgétaire d'un gouvernement est le résultat de la différence entre ses revenus et ses dépenses. Il se décompose en deux éléments :

- une composante conjoncturelle qui s'explique par les cycles économiques (ou le niveau réel de production par rapport au niveau potentiel de production),
- une composante structurelle qui expose le résultat de l'écart entre les revenus et les dépenses dans la mesure où l'économie se situerait à son plein potentiel.

Dans le cas de la composante conjoncturelle, s'il s'agit d'un déficit conjoncturel, celui-ci aura tendance à se résorber au rythme de la reprise économique. En période d'expansion économique, il peut même y avoir un écart de production positif où le PIB devient supérieur à son niveau potentiel. C'est dans une telle conjoncture favorable pour les finances publiques qu'on verra apparaître des surplus conjoncturels.

Dans le cas de la composante dite structurelle, qui exclut cette fois l'effet des cycles économiques, elle serait le résultat des revenus et des dépenses dans une situation hypothétique où l'économie se trouverait à sa production potentielle, c'est-à-dire sur sa tendance de long terme. C'est également le niveau de production atteignable sans pression à la hausse ou à la baisse sur l'inflation. S'il y a dans ce cas un déficit structurel, cela signifie que les paramètres du régime fiscal ne génèrent pas suffisamment de recettes pour financer les dépenses du gouvernement, même si l'économie tourne à plein régime. Il faut donc agir en vue d'éliminer ce type de déficit : accroître le poids relatif des revenus gouvernementaux ou réduire le poids relatif des dépenses gouvernementales.

1.2 Mécanique d'estimation

Pour décomposer le solde budgétaire d'un gouvernement en composantes conjoncturelle et structurelle, trois éléments sont déterminants :

a. Le solde budgétaire (réalisé ou prévu)

Celui-ci peut être équilibré, déficitaire ou en surplus. Afin de pouvoir comparer les différentes provinces, le solde budgétaire analysé doit correspondre à la définition des comptes publics, soit à la différence entre les revenus consolidés et les dépenses consolidées. Cette définition ne correspond pas au solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*⁵ du Québec, qui tient compte également des versements dédiés au Fonds des générations (FdG). Analyser la situation budgétaire du Québec en incluant les sommes consacrées au remboursement de la dette reste toutefois informatif, car la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*⁶ contraint le gouvernement à y faire des versements annuels à partir de revenus dédiés.

⁵ RLRQ, c. E-12.00001, en ligne : Québec < <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/cs/E-12.00001.pdf> >.

⁶ RLRQ, c. R-2.2.0.1, en ligne : Québec < <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/cs/R-2.2.0.1.pdf> >.

b. Le PIB potentiel et l'écart de production

L'estimation du PIB potentiel constitue le point de départ pour analyser les composantes conjoncturelles et structurelles des soldes budgétaires. Le modèle utilisé repose sur l'intrant travail et estime la productivité tendancielle du travail à partir d'un filtre HP (Hodrick-Prescott)⁷.

L'écart de production représente l'écart entre le niveau du PIB atteint (ou anticipé) et son niveau potentiel. En période de récession, alors que le chômage augmente, l'écart de production devient généralement fortement négatif. Il devient positif lorsque l'économie se trouve au-dessus de son PIB potentiel, soit en période de forte expansion.

Pour les provinces tirant des recettes importantes des redevances de ressources naturelles (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador) et dont l'économie dépend davantage des produits de base, l'approche retenue tient compte des gains d'échange, soit du pouvoir d'achat de la production sur les marchés internationaux⁸. Cela aide à identifier les mouvements du solde budgétaire qui sont attribuables à des fluctuations temporaires des prix des produits de base⁹. Pour ces provinces, on estime donc l'écart de revenu, soit la différence entre le revenu intérieur brut (RIB) atteint et son niveau potentiel¹⁰. Cet écart de revenu correspond, sous forme logarithmique, à la somme de l'écart de production et de l'écart du gain d'échange.

c. La sensibilité des recettes fiscales à l'écart de production ou de revenu

Cette sensibilité des revenus est appelée l'élasticité des recettes fiscales. Pour l'estimer, on évalue la variation en pourcentage des recettes fiscales quand l'écart entre le PIB et son niveau potentiel est de 1 %. Une élasticité de 1 impliquerait que la recette fiscale réagit de façon proportionnelle à l'écart de production. L'hypothèse retenue est que les recettes issues de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, des taxes à la consommation, des taxes sur la rémunération et des redevances de ressources naturelles, s'il y a lieu, sont affectées par le cycle économique.

L'estimation des élasticités des différentes catégories de recettes fiscales permet de déterminer la composante conjoncturelle du solde budgétaire. Le solde budgétaire structurel est obtenu indirectement, à partir des élasticités estimées des recettes fiscales à l'écart de production (et à l'écart du gain d'échange, s'il y a lieu)¹¹.

Ainsi, pour une élasticité donnée des recettes fiscales à l'écart de production, le solde budgétaire et le niveau de l'activité économique par rapport au niveau potentiel du PIB déterminent la décomposition du solde en ses composantes conjoncturelle et structurelle.

⁷ Pour une description détaillée de la méthodologie, voir l'annexe 1 de Gosselin, J. S. et L. Godbout, *op. cit.*, note 4, p. 21.

⁸ Voir Barnett, R. et C. Matier, *Estimating Potential GDP and the Government's Structural Budget Balance*, Bureau du Directeur parlementaire du budget, Gouvernement du Canada, 2010, p.9.

⁹ Voir Barnett, R. et C. Matier, *op. cit.*, note 8.

¹⁰ Pour plus de détails, voir Gosselin, J. S. et L. Godbout, *op. cit.*, note 7.

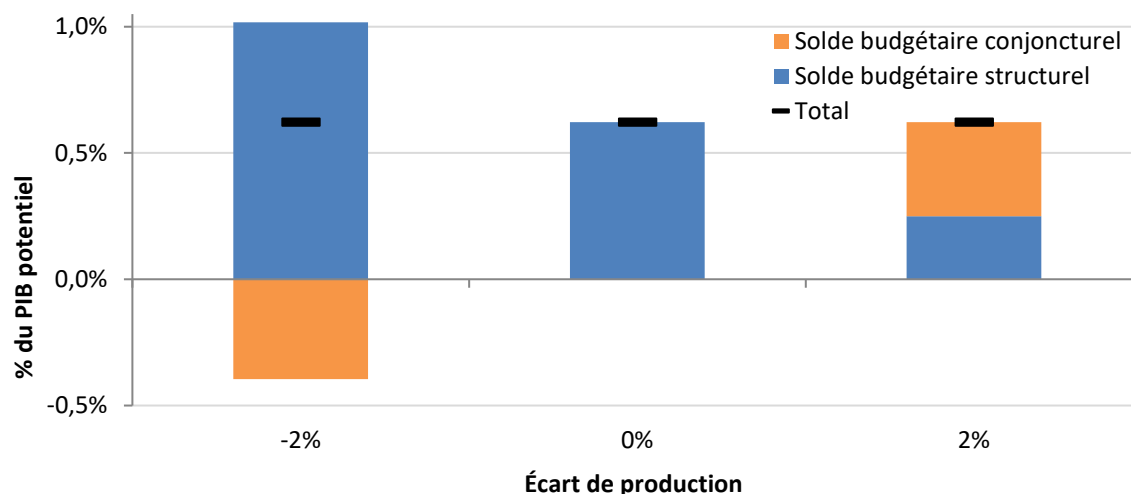
¹¹ Pour une description détaillée de la méthodologie et des élasticités estimées, voir Gosselin, J. S. et L. Godbout, *op. cit.*, note 7.

1.3 Décomposition du solde budgétaire selon l'écart de production : une illustration

En définissant le solde budgétaire du Québec conformément à la définition des comptes publics, c'est-à-dire avant le versement au FdG, le gouvernement anticipe un surplus de 2,8 milliards \$ pour l'année 2020-2021 selon la mise à jour économique de novembre dernier.

La figure 1 ci-dessous illustre l'impact de l'écart de production estimé sur la décomposition de ce surplus dans ses composantes structurelle et conjoncturelle.

Figure 1 : **Illustration de la décomposition du solde budgétaire du Québec 2020-2021 avant le versement au Fonds des générations, selon l'écart de production**



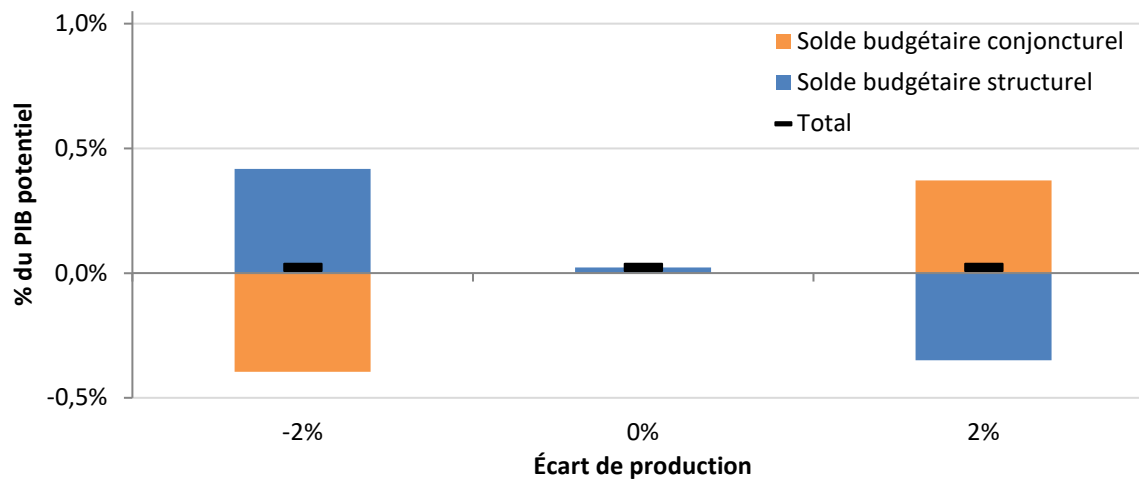
Source : Calcul des auteurs à partir des données de Statistique Canada et de Finances Québec

Dans un premier cas de figure où l'économie se trouverait à son niveau potentiel et que l'écart de production serait nul, le surplus budgétaire serait par définition entièrement structurel et s'établirait à 0,6 % du PIB potentiel. Par contre, si le gouvernement obtenait ce même solde positif de 2,8 G\$ et que l'économie se situait plutôt au-delà du PIB potentiel, un écart de production positif apparaîtrait. Le solde budgétaire se diviserait alors en deux composantes : un surplus conjoncturel s'élevant à 0,4 % du PIB potentiel serait estimé et la composante structurelle du surplus diminuerait ainsi à 0,2 %. Inversement, dans le cas (peu probable) où l'écart de production serait négatif et qu'un même surplus budgétaire initial de 2,8 G\$ était anticipé, on obtiendrait une composante conjoncturelle estimant un déficit de 0,4 % du PIB potentiel et une composante structurelle procurant un surplus atteignant 1,0 %.

La figure 2 refait le même exercice, mais en utilisant cette fois la définition du solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, qui tient compte des versements au FdG. Le solde structurel est ainsi amputé des sommes consacrées à la réduction de la dette publique.

Lorsque le solde budgétaire prévu est pratiquement à l'équilibre, comme pour 2020-2021, alors le premier cas de figure où l'écart de production est nul conduit à l'équilibre budgétaire, sans composantes structurelle ou conjoncturelle. Par contre, s'il existe un écart de production positif ou négatif, une composante structurelle et une composante conjoncturelle du solde budgétaire d'égale ampleur apparaissent, la première annulant la seconde.

Figure 2 : **Illustration de la décomposition du solde budgétaire du Québec 2020-2021 après le versement au Fonds des générations, selon l'écart de production**



Source : Calcul des auteurs à partir des données de Statistique Canada et de Finances Québec

Ainsi, dès que le ministère des Finances projette l'équilibre budgétaire pour une année donnée et que l'écart de production estimé est positif, un déficit structurel apparaît nécessairement.

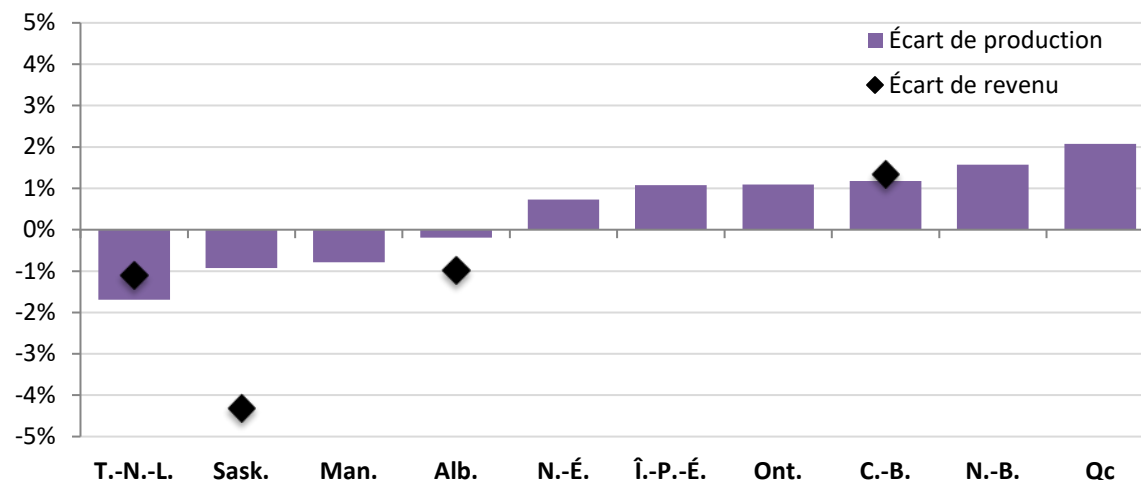
2. Résultats conjoncturels et structurels des provinces en 2018-2019

Pour décomposer les soldes budgétaires des provinces canadiennes, un modèle s'appuyant sur les écarts de production est utilisé pour le Manitoba, l'Ontario, le Québec et les provinces maritimes, alors qu'un modèle s'appuyant sur les écarts de revenu est préféré pour les autres provinces : l'Alberta, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador¹². Cette section présente les écarts de production et de revenu estimés pour l'année 2018, suivis de la décomposition des soldes budgétaires pour l'année financière terminée le 31 mars 2019 (2018-2019).

2.1 Écarts de production et de revenu des provinces canadiennes pour 2018

La figure 3 montre les écarts de production et de revenu estimés pour 2018 pour les provinces canadiennes. Si l'écart se situe en zone positive, cela signifie que le niveau de production (ou de revenu) dépasse son niveau potentiel, alors qu'un écart négatif indique que le niveau de production (ou de revenu) est en deçà du potentiel.

Figure 3 : **Écart de production et de revenu des provinces pour 2018**, en points de pourcentage



Source : Calcul des auteurs à partir des données de Statistique Canada

Le PIB réel se situe au-delà de son niveau potentiel dans les provinces maritimes, au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. Le Québec se démarque avec l'écart positif le plus important, à 2,1 %. À l'opposé, l'écart de production de Terre-Neuve-et-Labrador s'établit à -1,7 % suite à une diminution du PIB réel de 2017 à 2018. Le niveau de production se situe également sous son potentiel dans les provinces des Prairies, quoique dans une moindre mesure dans le cas de l'Alberta.

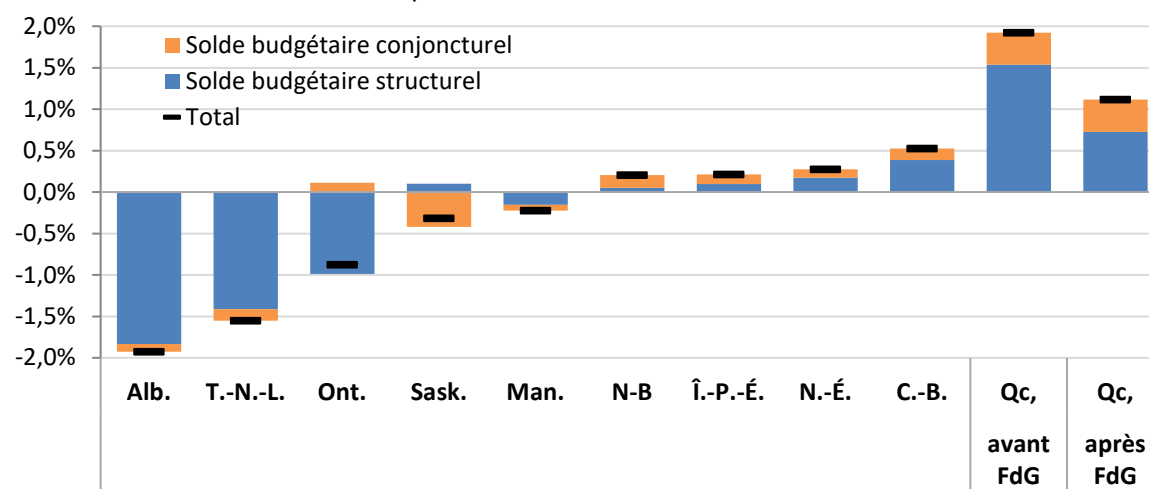
On constate que l'utilisation de l'écart de revenu accroît les écarts au potentiel par rapport à la mesure de l'écart de production dans certaines provinces, dont l'Alberta. Ainsi, en intégrant les gains d'échange à l'analyse, la situation de l'Alberta et, surtout, de la Saskatchewan apparaît plus difficile, avec des écarts de revenu atteignant -1,0 % et -4,3 % respectivement. Dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador, à -1,1 %, l'écart de revenu est moins négatif que l'écart de production, alors que l'écart de revenu est assez semblable à l'écart de production pour la Colombie-Britannique.

¹² Pour une description détaillée de la méthodologie, voir l'annexe 1 de Gosselin, J. S. et L. Godbout, *op. cit.*, note 7.

2.2 Soldes structurels et conjoncturels des provinces pour 2018-2019

La figure 4 montre la décomposition du solde budgétaire des provinces entre ses parties conjoncturelle et structurelle pour l'année s'étant terminée le 31 mars 2019¹³. Afin de pouvoir comparer les différentes provinces, le solde budgétaire analysé doit correspondre à la définition des comptes publics, soit à la différence entre les revenus consolidés et les dépenses consolidées. Dans le cas du Québec, le solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire, qui inclut les versements dédiés au FdG, est également présenté.

Figure 4 : **Décomposition du solde budgétaire des gouvernements des provinces à la fin de 2018-2019, en % du PIB ou du RIB potentiel**



Note : Les soldes sont présentés en % du RIB potentiel pour l'Alberta, Terre-Neuve-et-Labrador, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique et en % du PIB potentiel pour les autres.

Source : Calcul des auteurs à partir des données de Statistique Canada, Finances Canada, Finances Québec et du ministère des Finances de l'Ontario.

Comme pour l'année 2017-2018, nos estimations suggèrent que la Saskatchewan fait bande à part avec un déficit essentiellement de nature conjoncturelle en 2018-2019. Inversement, les déficits des gouvernements de l'Alberta, de Terre-Neuve-et-Labrador, de l'Ontario et du Manitoba apparaissent largement de nature structurelle. Dans ces cas, ce n'est donc pas le rétablissement de l'économie à son potentiel qui suffira à rétablir l'équilibre budgétaire. À l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick, particulièrement, le surplus budgétaire apparaît plus conjoncturel que structurel. En effet, au Nouveau-Brunswick, la composante conjoncturelle représente plus de 70 % du solde budgétaire positif.

¹³ Les informations budgétaires proviennent des comptes publics provinciaux, à l'exception des données sur les recettes issues de l'impôt sur le revenu des sociétés et des taxes sur la rémunération, qui proviennent des comptes économiques. Les autres revenus autonomes sont ajustés afin que les soldes réels correspondent aux comptes publics. Par ailleurs, les données des comptes économiques, disponibles par année civile, ne sont pas corrigées pour correspondre aux exercices financiers des gouvernements provinciaux. Voir Gosselin, J. S. et L. Godbout, *op. cit.*, note 4 pour plus de détails.

Enfin, en Nouvelle-Écosse, en Colombie-Britannique et au Québec, le surplus est pour la grande majorité de nature structurelle. Avec un solde budgétaire total de 8,3 milliards avant le versement au FdG, le surplus structurel du Québec s'élève à 1,5 % du PIB potentiel, un sommet historique¹⁴. En considérant les versements au FdG, le surplus structurel est réduit de moitié à 0,7 % du PIB potentiel, mais dépasse tout de même le surplus conjoncturel qui s'établit à 0,4 % du PIB potentiel. Au total, pour l'exercice 2018-2019, c'est 35 % du solde budgétaire positif après les versements au FdG qui apparaît de nature conjoncturelle.

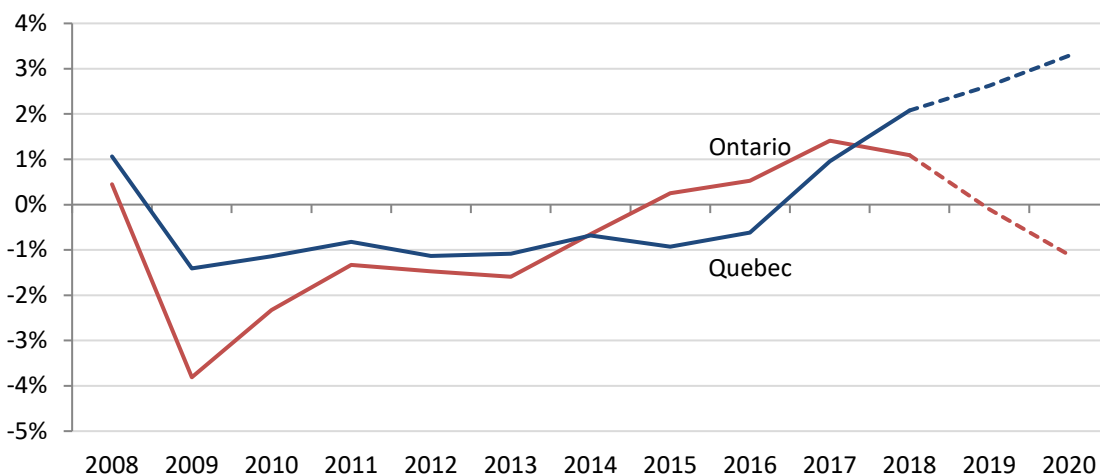
¹⁴ Voir Gosselin, J. S. et L. Godbout, *op. cit.*, note 4 pour les données historiques.

3. Soldes conjoncturels et structurels projetés, Québec et Ontario

Cet automne, les gouvernements du Québec et de l'Ontario ont mis à jour leurs prévisions budgétaires et économiques. Pour 2019, le Québec anticipe une croissance du PIB réel vigoureuse de 2,4 %, alors qu'en Ontario, les perspectives de croissance sont plus modestes, à 1,4 %. Pour 2020, la croissance anticipée s'élève à 1,8 % au Québec et à 1,5 % en Ontario.

La figure 5 montre les écarts de production estimés du Québec et de l'Ontario pour les années récentes et trace l'écart projeté pour les années 2019-2020 et 2020-2021. Ces estimations sont fondées sur les projections de population de l'Institut de la statistique du Québec et du ministère des Finances de l'Ontario ainsi que sur les prévisions de croissance des gouvernements provinciaux. Selon ces prévisions, l'écart de production du Québec pourrait poursuivre son ascension jusqu'en 2020, alors que celui de l'Ontario serait pratiquement nul en 2019 et deviendrait négatif l'année suivante.

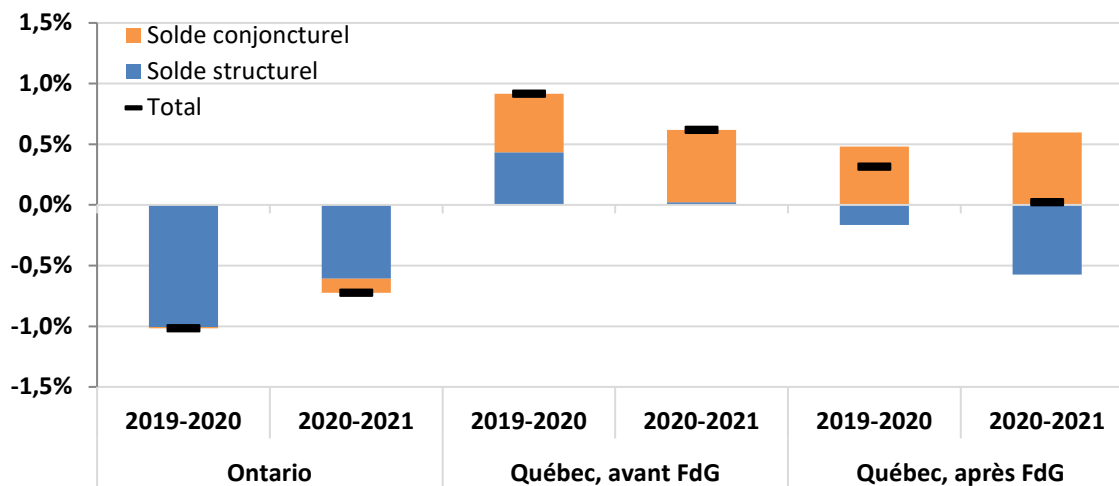
Figure 5 : **Évolution des écarts de production du Québec et de l'Ontario, 2008-2020,**
en points de pourcentage



Source : Calcul des auteurs à partir des données de Statistique Canada, Finances Québec, de l'ISQ et du ministère des Finances de l'Ontario

La figure 6 présente la décomposition des soldes budgétaires de l’Ontario et du Québec pour les années 2019-2020 et 2020-2021. La situation des deux provinces demeure très contrastée. En Ontario, le déficit est largement de nature structurelle, mais avec un écart de production qui devient négatif, un déficit conjoncturel apparaît en 2020.

Figure 6 : **Décomposition du solde budgétaire des gouvernements du Québec et de l’Ontario, projections 2019-2020 et 2020-2021, en % du PIB potentiel**



Source : Calcul des auteurs à partir des données de Statistique Canada, Finances Québec, de l’ISQ et du ministère des Finances de l’Ontario¹⁵

le cas du Québec, une part considérable des surplus projetés avant versements au FdG sont conjoncturels. En effet, 52 % du solde budgétaire positif en 2019-2020 serait de nature conjoncturelle. Si l’écart de production devait continuer sur sa lancée en 2020-2021, le surplus serait presque entièrement expliqué par la composante conjoncturelle. En considérant le solde après les versements au FdG, le solde budgétaire positif expliqué par la composante conjoncturelle cacherait un déficit structurel dès 2019-2020.

¹⁵ Prévisions de l’automne 2019 pour 2019-2020 et 2020-2021. Comme les données des comptes économiques ne sont pas encore disponibles pour les années 2019 et suivantes, les recettes de l’impôt des sociétés et de la taxe sur la rémunération sont estimées à partir des moyennes des dernières années.

Conclusion

À partir des données des comptes publics et économiques récemment publiées, cette analyse a décomposé les soldes budgétaires des provinces canadiennes en composantes conjoncturelles et structurelles pour l'année financière terminée le 31 mars 2019. Selon nos estimations, six provinces (Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Québec, Ontario et Colombie-Britannique) se situaient au-dessus de leur niveau potentiel en 2018. Ainsi, toutes ces provinces dégagent des surplus conjoncturels plus ou moins importants, mais pour l'Ontario, ce surplus n'atténue que légèrement un profond déficit structurel. Les cinq autres provinces affichent plutôt des surplus structurels. C'est également le cas de la Saskatchewan, dont le déficit budgétaire est attribuable à une conjoncture économique défavorable. Finalement, les déficits de Terre-Neuve-et-Labrador, de l'Alberta et, dans une moindre mesure, du Manitoba, sont surtout structurels.

Par rapport aux autres provinces, le Québec se distingue par la vigueur de son économie, qui dépassait de plus de 2 % son niveau potentiel en 2018, mais surtout par un surplus structurel (avant les versements au FdG) ayant atteint 1,5 % du PIB potentiel en 2018-2019. Pour l'année 2019 qui s'achève, la vitalité économique de la province ne montre pas de signe d'essoufflement, et l'écart de production de la province pourrait atteindre plus de 2,6 % et poursuivre son ascension en 2020. Cependant, si le cadre financier du gouvernement mis à jour en novembre dernier se révèle fidèle à la réalité, les surplus budgétaires prévus pour 2019-2020 et 2020-2021 pourraient être dans ce cas principalement attribuables à la conjoncture économique.

Bien entendu, ces résultats dépendent de la capacité du modèle à cerner le PIB potentiel et l'évolution future de l'économie québécoise, mais ils indiquent que si celle-ci devait revenir à un niveau plus normal, la marge de manœuvre du gouvernement deviendrait beaucoup plus mince. La prudence demeure donc de mise avant de prendre de nouveaux engagements budgétaires aux effets récurrents.

Pour citer cette étude :

GODBOUT, Luc et Julie S. GOSSELIN, « Équilibre budgétaire et cycle économique : les surplus conjoncturels bien présents dans certaines provinces et au Québec », Regard CFFP N° R2019-08, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2019, 12 p.