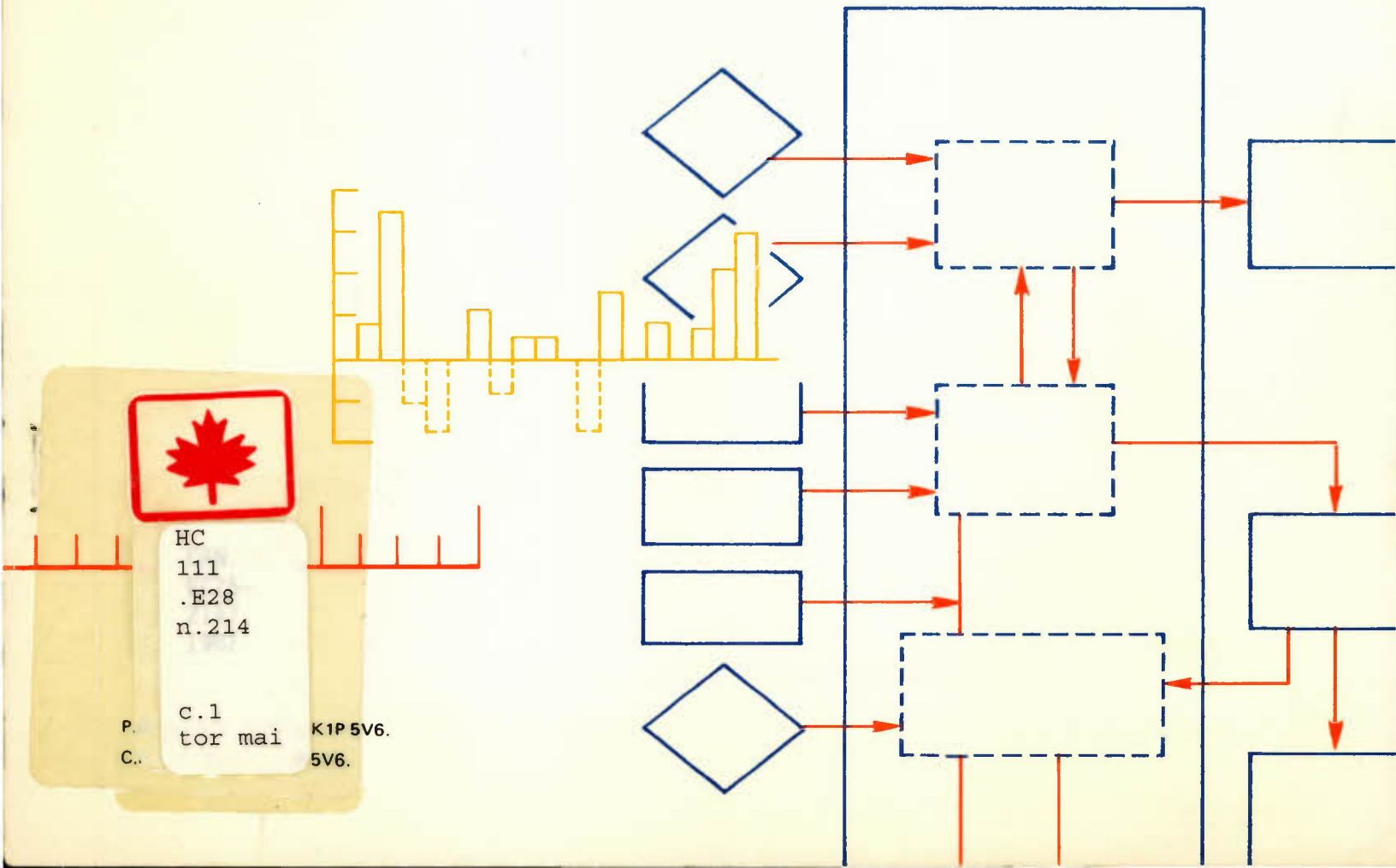
A paper prepared for the

Economic Council of Canada

[redacted]

Un document préparé pour le

Conseil économique du Canada



HC
111
.E28
n.214
c.1
tor mai
P.
C..
K1P 5V6.
5V6.

DOCUMENT n° 214

L'engagement des provinces dans la régulation de la conjoncture: fondement, extension et modalités

par Pierre Fortin*

*L'auteur est redevable à Ross Preston, David Sewell, Neil Swan et Richard Zuker pour leurs suggestions et leurs commentaires. Il remercie aussi le Conseil économique du Canada et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada pour leur soutien financier.

Les résultats contenus dans ce "Document" demeurent l'entière responsabilité de l'auteur et, en tant que tels, n'ont pas reçu l'adhésion des membres du Conseil économique du Canada.

La série "Documents" contient des documents de travail dont le Conseil fait une diffusion restreinte, en vue de susciter des commentaires de la part de spécialistes.

ONTARIO MINISTRY OF TREASURY AND ECONOMICS
JUN 16 1986
866979
LIBRARY

Toute demande de permission pour reproduire ce document en tout ou en partie doit être adressée au :

Secrétaire du Conseil
Conseil économique du Canada
Case postale 527
Ottawa (Ontario)
K1P 5V6

ISSN 0225-8021

février 1982

Abstract

The relative importance of provincial budgets in the overall economy cannot be underestimated: whether accidentally or on purpose, their have a significant impact on the national and regional business cycles. On the basis of the principle of the diversification of instruments in the theory of economic policy, the author shows, first, why and how the economy drifts away from the social optimum if the provinces reject any role for their budgets in national and regional stabilization policy. A natural prequisite for this proposition to be meaningful is that stabilization policy can still play a useful part in smoothing fluctuations in employment and output despite the lags, uncertainties and constraints preventing its full efficiency.

Secondly, the author dismisses the traditional "import-leakage" argument, according to which the greater propensity to import at the provincial level reduces the sizes of the provincial multipliers fairly significantly, and makes the involvement of the provinces in economic stabilization irrelevant. He computes provincial expenditure multipliers that are relatively high relative to the federal multipliers (75 to 90 per cent). Also, he minimizes the importance of the argument by noting that smaller multipliers decrease the impact of cyclical shocks as well as that of the offsetting policy measures.

The author argues that it is essential to make a clear distinction between the cooperative involvement of the provinces in economic stabilization, which requires the sharing of information between the federal government and the provinces on the economic outlook, the policy goals of the various decision makers, and the possible monetary and fiscal measures, on the one hand, and the actual achievement of a consensus on the desirable policy measures, on the other hand. The author believes that in a federation occasional differences of opinion cannot be avoided, and that it would be useless and dangerous to make the 25-year-old federal-provincial consultation and exchange apparatus more binding for the participants.

Finally, the author examines the recent proposals aiming sometimes to increase, and sometimes to decrease, the cyclical sensitivity of provincial budgets. He is equally opposed to the two binds of proposals and comes out in favour of the status quo. To diminish the cyclical stability of provincial budgets would contradict the basic thrust of stabilization policy. To increase it would not seem to be really needed in the present circumstances and would carry the risk of transferring instability to the federal budget and generating unnecessary intergovernmental conflicts.

Résumé

L'importance relative des budgets provinciaux dans l'économie étant considérable, ils influent largement sur la conjoncture des régions et du pays, que ce soit de façon accidentelle ou recherchée. S'appuyant sur le principe de la diversification des instruments en théorie de la politique économique, l'auteur démontre d'abord pourquoi et comment l'économie s'éloigne de l'optimum social si les provinces renoncent à l'usage de leurs budgets à des fins régulatrices nationales et régionales,en supposant, bien sûr, que la politique conjoncturelle en général peut jouer efficacement son rôle de stabilisation de l'emploi et de la production malgré les délais, les incertitudes et les contraintes qui entourent sa mise en oeuvre.

En second lieu, il écarte l'argument traditionnel voulant que les "fuites par l'importation" atténuent sensiblement la taille des effets multiplicateurs au niveau provincial et détruisent la pertinence de la participation des provinces à la régulation conjoncturelle. A cette fin, il calcule que les multiplicateurs provinciaux sont relativement élevés par comparaison aux multiplicateurs fédéraux (75 à 90 pour cent) malgré les fuites par l'importation. Il minimise aussi la portée de l'argument en faisant observer qu'un multiplicateur plus faible atténue également la portée des chocs conjoncturels à compenser et celle des mesures compensatrices elles-mêmes.

L'auteur insiste par ailleurs sur la distinction essentielle entre l'exercice coopératif de la responsabilité conjoncturelle des provinces, qui exige un partage de l'information entre le gouvernement fédéral et les provinces sur les perspectives économiques, sur les objectifs respectifs des divers intervenants et sur les mesures monétaires et budgétaires à envisager, d'une part; et la concordance des opinions sur les mesures souhaitables elles-mêmes, d'autre part. L'auteur croit qu'en régime fédéral, les divergences d'opinion occasionnelles sont inévitables et qu'il

serait inutile et dangereux que le fonctionnement de l'appareil de consultation et d'échange mis au point au Canada depuis 25 ans devienne plus contraignant pour les parties.

L'auteur examine enfin les propositions récentes qui visent, les unes à augmenter la sensibilité conjoncturelle des budgets provinciaux, et les autres à l'atténuer. Il s'oppose également aux deux types de propositions et leur préfère le statu quo. Réduire la stabilité budgétaire des provinces contredirait les objectifs fondamentaux de la régulation conjoncturelle. L'accroître ne paraît pas nécessaire dans les circonstances présentes et risquerait de transférer l'instabilité au niveau fédéral et d'engendrer des conflits intergouvernementaux inutiles.

La question de la contribution des provinces à la régulation de la conjoncture économique du Canada et de ses régions requiert essentiellement une analyse avantages-coûts encadrée par la théorie classique de la politique économique telle que développée dans les années 50 par J. Tinbergen, B. Hansen et H. Theil. Dès que l'on accepte, comme on le fera dans l'analyse qui suit, que la stabilisation économique constitue un objectif social primordial et que les budgets gouvernementaux peuvent influencer de façon éclairée l'activité économique, l'emploi et les prix, il faut conclure en toute logique que les provinces doivent s'engager dans la régulation conjoncturelle avec le gouvernement fédéral. Les seules questions intéressantes à examiner restent alors celle de l'extension et des limites de cet engagement et celle des modalités de la coopération interprovinciale et fédérale-provinciale en la matière.

Optimum social et rôle conjoncturel des provinces

Si l'orientation des budgets peut influencer efficacement la conjoncture économique, ne pas utiliser à cette fin les budgets provinciaux éloigne l'économie de l'optimum social dans une mesure proportionnelle à leur importance relative dans l'ensemble du secteur public et dans l'économie.[1] En rejetant l'entier fardeau de la stabilisation de l'emploi et des prix sur la politique monétaire et la politique budgétaire fédérale, on amène trois

---

1 En 1979, les recettes autonomes des provinces représentaient 14,6% du PNB et les recettes fédérales, 16,5%. De plus, les provinces effectuaient près de 80% des investissements publics en plus d'influencer de manière décisive une très grande proportion des investissements du secteur parapublic, des sociétés d'Etat et des municipalités. L'importance de cette considération a été récemment soulignée par Robert Lacroix, Yves Rabeau et Abraham Assayag, "La stabilisation économique et les régions: le cas canadien", Rapport de recherche soumis au Conseil économique du Canada (Université de Montréal, CRDE, 1978).

conséquences fâcheuses pour l'économie canadienne. Premièrement, compte tenu de la prudence dont font généralement preuve les pouvoirs publics dans la manipulation des instruments d'intervention à leur disposition, la Banque du Canada et le ministre fédéral des Finances, agissant seuls, pousseront l'usage de la monnaie et du budget à des fins régulatrices au-delà de ce que serait requis dans un contexte de collaboration avec les provinces, mais en deçà de ce que la poursuite d'une stabilisation aussi efficace exigerait en l'absence de coopération avec les provinces.

Deuxièmement, une conséquence immédiate de l'usage excessif des outils d'intervention fédéraux serait un rendement affaibli dans la réalisation des autres grands objectifs économiques, soit l'efficacité économique, la meilleure répartition des revenus et le soutien à la productivité. La concentration des mesures d'ordre conjoncturel au niveau monétaire (taux d'intérêt et taux de change) ou au seul niveau budgétaire fédéral (impôts, transferts, dépenses en biens et en services, prêts) ferait supporter une proportion démesurée de l'instabilité monétaire et budgétaire fédérale accrue par certains groupes d'agents économiques, certains secteurs industriels et certaines régions, soit ceux qui sont affectés le plus directement et avec le plus d'intensité par les mesures fédérales. L'instabilité des taux d'intérêt touche immédiatement l'épargne et l'investissement; celle du taux de change possède une vive incidence sur nos secteurs et nos régions d'exportation; l'impôt sur les profits des sociétés influence profondément la planification des entreprises; la taxe de vente fédérale est concentrée traditionnellement dans le secteur manufacturier et maintenant dans le secteur énergétique; les transferts fédéraux aux personnes atteignent d'abord les chômeurs et les personnes âgées; les dépenses fédérales

en biens et en services comprennent, pour un tiers, les dépenses au titre de la défense nationale; les prêts fédéraux sont déterminants dans le domaine du logement.

Troisièmement, la perte de rendement social due à l'exclusion des provinces du domaine de la politique conjoncturelle est la plus aiguë là où l'avantage comparatif des provinces est le plus marqué par comparaison au gouvernement fédéral, soit dans les aspects proprement régionaux de la stabilisation économique. Que la politique conjoncturelle canadienne doive comporter une dimension régionale explicite ne soulève plus guère d'objection de fond de nos jours. Bien que la synchronisation des fluctuations conjoncturelles de l'emploi ne diffère pas systématiquement d'une région à l'autre du Canada, l'amplitude de ces fluctuations est généralement plus grande dans les provinces atlantiques, au Québec et en Colombie-Britannique qu'en Ontario et dans les provinces des Prairies. De même, les économies régionales sont occasionnellement soumises à des perturbations d'origine intérieure qui modifient de façon assez prononcée la synchronisation et l'amplitude de leur cycle par rapport à la situation normale.[2]

La question se résume donc à savoir qui, du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux, peut s'attaquer aux particularités des cycles régionaux au moindre coût et avec la meilleure efficacité. Le budget fédéral possède, en effet, une incidence régionale conjoncturelle très

---

2 Voir Conseil économique du Canada, Vivre ensemble: une étude des disparités régionales (Approvisionnements et services Canada, Ottawa, 1977), chap. 6; et Pierre Fortin, Chômage, inflation et régulation de la conjoncture au Québec (Montréal, Institut de recherches C.D. Howe, 1980), chap. 3.

différenciée qui dépend de la localisation et du contenu industriel de ses dépenses en biens et en services, ainsi que de la valeur régionale d'un point d'impôt, laquelle représente un montant per capita plus élevé dans les provinces riches que dans les provinces pauvres. Or, s'il n'est pas impensable que le gouvernement fédéral fasse un usage systématique de son budget en vue de répondre aux besoins conjoncturels spécifiques des régions, la différenciation régionale conjoncturelle explicite de sa politique de dépense, de transfert et de taxation est coûteuse sur le plan de l'efficacité économique et inconcevable sur le plan politique, sauf à une échelle trop réduite pour être conjoncturellement significative, comme dans le cas des conditions d'accès aux prestations d'assurance-chômage ou du crédit d'impôt à l'investissement. Ainsi, non seulement les provinces doivent-elles participer, en compagnie du gouvernement fédéral, à l'effort de stabilisation de l'ensemble de l'économie canadienne, mais c'est d'abord et avant tout à leur niveau que doit s'opérer la prise en compte explicite des besoins régionaux spécifiques de la conjoncture.

La sous-optimalité sociale issue de l'absence des provinces du champ de la stabilisation économique résulte d'un principe fondamental de la théorie de la politique économique: le principe de la diversification des instruments d'intervention. Dans un monde où le nombre d'objectifs économiques dépasse de loin le nombre d'instruments à la disposition des pouvoirs publics, tous les instruments doivent être en général manipulés de façon à tenir compte de tous les objectifs, et le refus d'un instrument de tenir compte d'un objectif conduit nécessairement à une perte de rendement

social. Ce principe est d'autant plus important dans une économie dynamique et en présence d'incertitude sur l'évolution des variables exogènes et sur la valeur exacte des effets multiplicateurs.[3]

Depuis 15 ans, la pensée macroéconomique au Canada a toujours favorisé la participation des provinces à la régulation conjoncturelle. Le Rapport Carter n'a manifesté son opposition à l'effort conjoncturel des provinces que dans la mesure où il se réalisait sans coopération interprovinciale et fédérale-provinciale véritable.[4] Par suite de la défense de l'intervention conjoncturelle des provinces que proposa Barber en 1967, les chercheurs canadiens se sont ingéniés beaucoup plus à évaluer la portée, les limites et les modalités d'exercice de cet engagement provincial et de la collaboration intergouvernementale qu'il implique qu'à en remettre en cause la pertinence.[5] De plus, pendant les années 70, les budgets de plusieurs provinces, notamment ceux des quatre plus importantes (Ontario, Québec, Alberta et Colombie-Britannique), ont reflété des préoccupations

---

3 Voir Pierre Fortin, "On Economic Dynamics and the Theory of Economic Policy", dans Robert A. Mundell et B. Elayne van Snellenberg (eds.), Policy Formation in an Open Economy, vol. 2 (University of Waterloo, Waterloo, 1975) pp. 439-45; et William Brainard, "Uncertainty and the Effectiveness of Policy", American Economic Review, vol. 57 (mai 1967), pp. 411-25.

4 Canada Royal Commission on Taxation. Report of the Royal Commission on Taxation, Volume 2 (Ottawa: Queen's Printer, 1966), pp. 102-4.

5 Clarence L. Barber, Theory of Fiscal Policy as Applied to a Province, Study prepared for the Ontario Committee on Taxation (Toronto: Queen's Printer, no date). Les travaux récents comprennent ceux de Y. Rabeau (1970), F.C. Miller (1971,1976,1979), A. Raynauld (1971), D.A.L. Auld (1975, 1978,1980), T.A. Wilson (1977), Y. Rabeau, R. Lacroix et A. Assayag (1978), P. Fortin (1980), ainsi que l'étude du Conseil économique du Canada mentionnée à la note 2 et les rapports techniques afférents.

conjoncturelles à plusieurs reprises et le gouvernement fédéral a sollicité la coopération provinciale à des fins conjoncturelles à une occasion au moins, soit lors de la réduction des taxes de vente en 1978. Ces réalités tranchent nettement avec la pensée américaine où la participation des états à la stabilisation économique ne s'est pas manifestée et ne soulève guère d'intérêt théorique ou pratique, surtout à cause de la plus grande centralisation budgétaire au niveau fédéral et du nombre élevé (50) et de la petitesse relative des états qui forment l'Union. Rappelons qu'au Canada les recettes fiscales autonomes des provinces équivalent presque à celles d'Ottawa. De plus, les deux plus grosses provinces constituent 60% de l'économie et les quatre plus grosses, 85%. Ceteris paribus, il est donc plus important et plus facile de réaliser une coopération au Canada qu'aux Etats-Unis.

Les contraintes générales de la politique budgétaire

Une fois accepté le principe de l'engagement des provinces dans la stabilisation économique, il faut tout de même reconnaître que la politique budgétaire conjoncturelle des provinces est soumise aux mêmes contraintes générales que la politique fédérale. Il importe d'identifier, pour commencer, les niveaux-cibles du PNB ou du taux de chômage correspondant que l'économie provinciale ou régionale peut atteindre sans risque d'accélération inflationniste, et qu'on appelle généralement PNB naturel ou taux de chômage naturel. La somme des PNB naturels provinciaux ou la moyenne des taux de chômage naturels provinciaux doivent aussi être rendus compatibles avec les niveaux-cibles nationaux que cherchent à établir ensemble les deux ordres de

gouvernement. Il faut enfin éviter les extrêmes que constituent un réglage de précision utopique de l'économie nationale ou régionale ou un immobilisme budgétaire irresponsable face aux plus graves perturbations de l'économie. J'ai récemment résumé comme suit le point de vue scientifique présentement le plus répandu à cet égard:

> "Si on connaissait avec précision l'état de l'économie en tout temps, si on prévoyait sans difficulté les chocs fortuits sur l'économie et l'évolution future de celle-ci, s'il n'y avait pas d'incertitude au sujet de son fonctionnement, y compris au sujet de l'intensité et de l'échelonnement temporel de l'effet des mesures monétaires et budgétaires, et si ces dernières pouvaient s'appliquer avec une grande flexibilité à la baisse comme à la hausse, dans un délai très court, avec un impact rapide et certain sur l'économie et sans conséquences fâcheuses pour la répartition des revenus et le fonctionnement des marchés individuels, il serait possible de songer à un réglage de précision de l'évolution temporelle du chômage et de l'inflation qui concorde avec les préférences de la sociétés, un peu comme on contrôle avec une grande justesse le débit d'électricité pour l'ensemble du Québec au poste central de l'Hydro-Québec."
>
> "Un grand nombre de difficultés font de ce réglage de précision une chimère. En réalité, éléments d'incertitude, délais et contraintes de toutes sortes caractérisent plutôt le contexte dans lequel les gouvernements mettent en oeuvre la politique monétaire et budgétaire. Le réglage de la conjoncture n'est aucunement rendu inutile par ces difficultés, mais il en ressort bien plus approximatif (rough tuning) que précis (fine tuning)." [6]

L'importance empirique des fuites par l'importation

Ainsi, l'intervention conjoncturelle des provinces est d'abord soumise aux mêmes limites générales auxquelles est sujette l'intervention conjoncturelle du gouvernement fédéral. On a cependant invoqué, dans le cas des provinces, des raisons spécifiques supplémentaires de prudence.

---

6 P. Fortin, op. cit. pp. 103-4.

La première de ces raisons est fondée sur les "fuites par l'importation", qui sont plus importantes au niveau d'une province que de l'ensemble du pays et qui réduisent d'autant la valeur du multiplicateur keynésien pour une province <u>agissant seule</u> par comparaison à celle de la mesure fédérale (ou coopérative) correspondante.

Notre analyse de cette question s'appuiera sur un modèle keynésien simplifié des économies régionales donné par les relations suivantes:

$$(1) \quad Y_i = A_i + F_i + P_i + c_i Y_i + \sum_{j=1}^{n} m_{ij} Y_j - m_i Y_i - \sum_{j=1}^{n} m_{ji} Y_i,$$

$$i = 1, 2, \ldots, n,$$

où:

Y_i = revenu de la région i

A_i = demande privée autonome de la région i

F_i = dépenses fédérales en biens et en services dans la région i

P_i = dépenses provinciales en biens et en services dans la région i

c_i = propension marginale de la région i à dépenser

m_i = propension marginale de la région i à importer de l'étranger, et

m_{ij} = propension marginale de la région j à importer de la région i ($m_{ii} = 0$).

En notation matricielle, on a donc:

$$(2) \quad My = a + f + p = x$$

c'est-à-dire:

$$(3) \quad y = M^{-1}x$$

où:

y = vecteur des Y_i ($i = 1,2,\ldots,n$)
a = vecteur des A_i ($i = 1,2,\ldots,n$)
f = vecteur des F_i ($i = 1,2,\ldots,n$)
p = vecteur des P_i ($i = 1,2,\ldots,n$) et
M = matrice carrée d'ordre n dont l'élément typique est

$$s_{ij} = \begin{cases} 1-c_i + m_i + \sum_{j=1}^{n} m_{ji}, & i = j \\ -m_{ij} \quad , \quad i \neq j \quad , & i,j \quad 1,2,\ldots,n. \end{cases}$$

Comme $1-c_i + m_i$ est positif pour tout i, la matrice M, dite matrice de Metzler, possède une "diagonale dominante", c'est-à-dire que $\sum_{i=1}^{n} s_{ij} = 1-c_i + m_i > 0$ pour tout j. Elle est donc régulière et l'élément typique μ_{ij} de son inverse M^{-1} est la valeur de l'effet multiplicateur total sur le revenu de la région i (i = 1, 2, ...,n) provenant d'une variation de 1$ dans la demande autonome $A_j + F_j + P_j$ de la région j (j = 1, 2, ..., n). Il est clair que l'effet multiplicateur μ_{ij} incorpore non seulement l'impact <u>direct</u> d'un changement unitaire de x_j sur la demande globale de la région i, mais aussi les effets <u>induits</u> par la variation des exportations de la région i vers toutes les autres régions, qui s'ensuit de l'impact de la perturbation sur la demande globale de celles-ci.

Afin de concentrer l'attention exclusivement sur la dépendance des multiplicateurs μ_{ij} de la structure des échanges régionaux et internationaux, nous supposerons dans la suite que la propension marginale à dépenser c_i est la même dans toutes les régions. Cette valeur commune est fixée à 0,48 et sert essentiellement à normaliser le multiplicateur canadien autour de la valeur raisonnable de 1,5. Les données sur les flux d'échanges régionaux et internationaux de 1966 estimées par Richard Zuker servent de base au calcul

des propensions à importer.[7] Il s'agit de propensions moyennes puisqu'elles sont égales au simple rapport entre les flux d'échanges et les produits intérieurs bruts des régions. Cinq régions sont distinguées: les provinces atlantiques, le Québec, l'Ontario, les provinces des prairies et la Colombie-Britannique; elles sont numérotées de 1 à 5, respectivement.

Les résultats des calculs numériques sont consignés dans les valeurs de la matrice M et de son inverse M^{-1}:

$$(4) \quad M = \begin{bmatrix} 0.978 & -0.013 & -0.007 & -0.003 & -0.002 \\ -0.124 & 0.890 & -0.093 & -0.058 & -0.049 \\ -0.192 & -0.180 & 0.858 & -0.156 & -0.142 \\ -0.013 & -0.019 & -0.030 & 0.861 & -0.052 \\ -0.005 & -0.005 & -0.006 & -0.034 & 0.840 \end{bmatrix} \quad \text{et}$$

$$(5) \quad M^{-1} = \begin{bmatrix} 1.027 & 0.017 & 0.011 & 0.007 & 0.006 \\ 0.175 & 1.155 & 0.131 & 0.106 & 0.096 \\ 0.274 & 0.254 & 1.206 & 0.246 & 0.235 \\ 0.030 & 0.036 & 0.046 & 1.176 & 0.083 \\ 0.011 & 0.010 & 0.012 & 0.050 & 1.196 \end{bmatrix}$$

Par exemple, l'élément $s_{32} = -0.180$ de la matrice M est la négative de la propension de la région 2 (le Québec) à importer de la région 3 (l'Ontario). L'élément $s_{55} = 0.840$ de M est l'inverse de l'effet de multiplicateur propre (égal à 1.190) qui prévaudrait dans la région 5 (la Colombie-Britannique) si on ne tenait compte que de l'impact direct d'un changement unitaire de x_5 sur y_5 et qu'on faisait abstraction des effets induits par l'interaction avec les autres économies régionales. L'élément $\mu_{21} = 0.175$ de la matrice M^{-1} est l'effet multiplicateur sur la région 2 (le Québec) d'un changement

7 Richard C. Zuker, "The Pattern of Regional Trade in Canada" (Department of Regional Economic Expansion, Economic Development Analysis Division, May 1977), tableaux 6 et 7.

unitaire dans la demande globale de la région (les provinces atlantiques). L'élément $\mu_{44} = 1.176$ de M^{-1} est l'effet multiplicateur propre total (direct et induit) sur la région 4 (les provinces des prairies) d'un changement unitaire de x_4.[8]

L'argument des "fuites par l'importation" repose sur la comparaison entre le multiplicateur propre d'une injection de 1$ dans une région donnée agissant seule, soit l'élément diagonal correspondant de la matrice M^{-1}, et le multiplicateur propre d'une injection identique de 1$ dans la région, mais accompagnée, cette fois, d'injections parallèles dans les autres régions, dont les montants sont conformes à la répartition régionale habituelle des dépenses ou des impôts fédéraux. Dans ce dernier cas, on suppose, pour simplifier, que la structure régionale des injections fédérales reflète la répartition régionale des produits intérieurs bruts de 1966, soit 0.065, 0.258, 0.402, 0.168 et 0.107, respectivement, pour les régions 1 à 5. Ainsi, pour chaque région i, le vecteur d'injection x^i considéré est proportionnel à cette structure, mais normalisé de façon que

---

8 Les données de Zuker permettent d'effectuer les calculs pour les dix provinces canadiennes plutôt que pour les cinq grandes régions du pays seulement. Dans ce cas, les multiplicateurs provinciaux propres obtenus - les éléments diagonaux de M^{-1} - sont les suivants:

Terre-Neuve	0.996
Ile-du-Prince-Edouard	0.857
Nouvelle-Ecosse	0.977
Nouveau-Brunswick	0.981
Québec	1.155
Ontario	1.206
Manitoba	1.056
Saskatchewan	1.091
Alberta	1.117
Colombie-Britannique	1.197

Ce sont donc l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et, plus récemment sans doute, l'Alberta qui possèdent les multiplicateurs les plus élevés et les provinces atlantiques, les plus faibles.

son $i^{ème}$ élément soit égal à 1$. L'effet multiplicateur propre sur la région i est alors égal au $i^{ème}$ élément du vecteur $M^{-1}x^{i}$. C'est lui que le tableau 1 compare à l'élément diagonal correspondant de M^{-1}, qui est nécessairement moins élevé puisque les fuites par l'importation n'y sont pas compensées par des injections extérieures d'exportation.

Sur la base d'une comparaison semblable, certains auteurs, surtout Oates et le Rapport Carter, ont exprimé leur scepticisme sur la possibilité d'une intervention conjoncturelle discrétionnaire efficace des gouvernements "locaux".[9] Car plus petite est la taille du multiplicateur keynésien, plus grande et plus coûteuse est l'amplitude des variations discrétionnaires d'impôts et de dépenses publiques nécessaires à l'obtention d'un impact donné sur la conjoncture. Le scepticisme de Oates et du Rapport Carter était cependant fondé sur des considérations purement théoriques. Les chiffres du tableau 1 y ajoutent l'éclairage empirique indispensable.

Or ce tableau fait ressortir que, lorsqu'on passe d'une mesure régionale pure à ume mesure fédérale, la hausse de l'effet multiplicateur n'est pas, en pratique, aussi importante qu'on pourrait le croire a priori. En effet, selon les régions, le multiplicateur régional est égal à une fraction très élevée, soit entre 76 et 89 pour cent, du multiplicateur fédéral. De plus, on calcule aisément qu'en raison de la forte intégration commerciale du Québec et de l'Ontario, une injection "coopérative" dans ces

---

9 Wallace E. Oates, "The Theory of Public Finance in a Federal System", Revue canadienne d'économique, vol. 1 (février 1968), pp. 37-54; Royal Commission on Taxation, op. cit., pp. 102-3.

Tableau 1

Effets multiplicateurs propres d'une injection de 1$ dans une région donnée, accompagnée ou non d'injections parallèles proportionnelles au PIB dans les autres régions, Canada, 1966

(dollars)

Région	Nature de l'injection		Rapport entre les deux effets
	1$ dans la région, et proportionnelle au PIB ailleurs [a]	1$ dans la région, et nulle ailleurs[b]	(col. 2 ÷ col. 1) (pourcentage)
	(1)	(2)	(3)
Provinces atlantiques	1.185	1.027	87
Québec	1.512	1.155	76
Ontario	1.580	1.206	76
Provinces des prairies	1.405	1.176	84
Colombie-Britannique	1.346	1.196	89
Moyenne canadienne[c]	1.483	1.175	79

Source: Calculs de l'auteur.

a Voir la description dans le texte

b Il s'agit des éléments diagonaux de la matrice M^{-1} de l'équation 5.

c Moyenne pondérée des multiplicateurs régionaux. Les poids utilisés sont les parts régionales du PIB canadien indiquées dans le texte.

deux provinces seulement - 1$ dans l'une, proportionnelle au PIB dans l'autre et nulle ailleurs - porte leurs multiplicateurs respectifs à 1.36 et 1.37, soit à 90 et 87 pour cent des multiplicateurs fédéraux correspondants. Enfin, les multiplicateurs régionaux purs illustrés au tableau 1 sous-estiment l'impact régional de certaines dépenses, comme les dépenses publiques de construction, dont le contenu en importation est faible et l'intensité en main-d'oeuvre élevée, et qui sont concentrées au niveau provincial, comme nous l'avons déjà souligné. Ainsi, les chiffres du tableau 1 confirment que, si on prend le raisonnement de Oates et du Rapport Carter au pied de la lettre, la réticence face à l'engagement des provinces dans la stabilisation économique n'a pas de justification empirique très sérieuse.[10] D'ailleurs, si on adopte le point de vue de la stabilisation automatique, il faut plutôt se réjouir que la structure des échanges régionaux se traduise dans les très petites provinces - les provinces atlantiques - par des multiplicateurs fédéraux beaucoup plus faibles (1.19) que la moyenne nationale de 1.48. Car cela signifie qu'un choc conjoncturel de taille donnée est moins déstabilisateur chez elles que dans les très grandes provinces- l'Ontario et le Québec, où les multiplicateurs fédéraux sont plus élevés (1.58 et 1.51) que la moyenne nationale. L'instabilité conjoncturelle, déjà supérieure à la moyenne dans les provinces atlantiques, le serait encore plus si les fuites par l'importation étaient moins accentuées chez elles.

---

10 Cette conclusion s'accorde bien avec celle de F.C. Miller, "The Feasibility of Regionally Differentiated Fiscal Policies", Discussion Paper 1979-6 (University of Guelph, Department of Economics, 1979). Les multiplicateurs de Miller sont plus élevés que les nôtres parce que les propensions marginales à dépenser qu'il utilise sont plus élevées que les nôtres; mais le sens de ses résultats est le même.

La signification véritable des multiplicateurs régionaux

On peut même aller plus loin et démontrer que la taille comparative des multiplicateurs régionaux et des multiplicateurs fédéraux n'entraîne aucune proposition logique quant au degré désirable d'intervention discrétionnaire des provinces dans la régulation conjoncturelle. En portant dans l'équation 3 la définition de x que donne l'équation 2 et en différenciant le résultat, on obtient, en effet:

$$(6) \quad \Delta y = M^{-1}(\Delta a + \Delta f + \Delta p).$$

Or, comme l'essence de la régulation discrétionnaire est de stabiliser le vecteur des revenus y à un niveau-cible y*, c'est-à-dire d'imposer à Δy une valeur aussi rapprochée de zéro que possible, les gouvernements doivent en somme créer dans leurs dépenses ou leurs impôts (f + p) des variations qui compensent approximativement celles de la demande autonome privée (a), c'est-à-dire réaliser l'égalité:

$$(7) \quad \Delta a + \Delta f + \Delta p = 0.$$

La taille des multiplicateurs propres et croisés contenus dans la matrice M^{-1} n'a donc manifestement aucun lien logique avec la question de savoir dans quelle proportion f et p devraient se partager la tâche d'annuler les effets sur y des variations de a. En d'autres mots, un multiplicateur plus faible ne requiert pas en soi une intervention discrétionnaire plus vigoureuse, tout simplement parce qu'il atténue l'effet des perturbations conjoncturelles sur l'activité économique dans la même proportion que l'effet des mesures budgétaires propres à les compenser.

L'équation vectorielle 7 contient un certain nombre de propositions implicites sur les caractéristiques désirables de l'engagement provincial dans la régulation conjoncturelle. Premièrement, plus les perturbations conjoncturelles (Δa) sont de grande taille et plus les budgets provinciaux sont importants dans le budget consolidé du secteur public (les rapports $p_i/(f_i + p_i)$ sont élevés), plus il est possible et souhaitable que les provinces contribuent activement à la compensation de ces perturbations et qu'elles soulagent d'autant le gouvernement fédéral de sa tâche stabilisatrice, parce que, pour des raisons financières comme pour des raisons d'efficacité économique et de redistribution des revenus, la réticence de celui-ci à intervenir dans la régulation de l'économie croît avec l'importance des mesures exigées et l'étroitesse de sa marge de manoeuvre. Il s'agit ici d'une participation provinciale à l'effort général de stabilisation de l'ensemble de l'économie canadienne, qui n'a rien de spécifiquement régional. Deuxièmement, plus la structure régionale des chocs déstabilisateurs (les Δa_i) s'écarte de la répartition régionale habituelle des dépenses et des impôts fédéraux (les Δf_i), qu'on sait être assez rigide pour des raisons d'efficacité économique et politique, plus l'intervention modulatrice proprement régionale est désirable. La différenciation régionale des Δa_i peut provenir d'une divergence systématique entre l'amplitude régionale et l'amplitude nationale du cycle économique commun à toutes les régions, ou encore de perturbations aléatoires d'origine purement régionale.

Ces deux propositions reprennent en fait de façon plus formelle les arguments heuristiques employés au commencement du texte. Une troisième proposition qui émerge de l'équation 7 concerne les conditions d'efficacité de la stabilisation économique propres au contexte fédéral. Le processus

de planification continue de la politique conjoncturelle exige d'abord un partage de l'information entre les deux niveaux de gouvernement sur les niveaux-cibles raisonnablement compatibles des revenus régionaux (les y_i^*), sur la situation courante et récente de l'économie nationale et des économies régionales, et sur les perspectives économiques à court et à moyen terme, compte tenu des perturbations internationales, nationales et régionales anticipées. Il doit incorporer ensuite des échanges de vue sur les mesures monétaires et budgétaires escomptées ou souhaitables au niveau national et aux niveaux régionaux face aux chocs déstabilisateurs, de façon que chacun tienne compte dans ses décisions des mesures envisagées par l'autre ordre de gouvernement.

Partage de l'information et concordance des opinions

Il faut éviter, cependant, de confondre le partage de l'information et le partage des opinions. Tout désirable que soit le premier, il n'entraîne pas nécessairement la concordance des opinions et la complémentarité parfaite des mesures adoptées par les diverses instances responsables. A moins de nier la nature fédérale même du Canada, il faut accepter que l'élément de souveraineté constitutionnelle propre à chacun des onze gouvernements impliqués engendre onze décisions individuelles dont le résultat global est certes différent de celui auquel en arriverait l'un quelconque d'entre eux s'il contrôlait unitairement le pays, mais pas nécessairement moins souhaitable que lui. La sagesse du fédéralisme consiste précisément à diluer les méfaits de la possession triomphaliste de la vérité au niveau central comme les divergences de vue souvent anarchiques au niveau provincial. S'il éloigne parfois des meilleures décisions,

quelles qu'elles soient, il n'en est pas moins propre à diversifier le risque des mauvaises.

Tout compte fait, l'objection historique faite à l'engagement provincial dans la régulation conjoncturelle portait principalement sur l'exercice non-coopératif, ou indépendant, de cette responsabilité par les provinces, plutôt que sur sa pertinence intrinsèque. C'est ce que révèle d'ailleurs une lecture attentive du passage suivant du Rapport Carter:

> "A notre avis, les provinces ne devraient pas poursuivre des politiques de stabilisation indépendantes".
>
> "A moins que chaque province ne tienne compte de ce que toutes les autres provinces et le gouvernement fédéral feraient, ou seraient sur le point de faire, les efforts individuels des provinces pourraient s'annuler, être poussés trop loin, ou être déphasés".[11] (Italiques ajoutés)

Ainsi donc, la présence de fuites par l'importation et l'analyse de type metzlérien des conséquences macroéconomiques des échanges régionaux fournit beaucoup plus une occasion d'insister sur la nécessaire coopération fédérale-provinciale et interprovinciale en matière de stabilisation qu'une raison pour supprimer ou limiter le rôle conjoncturel des budgets provinciaux. La position du Rapport est sans doute moins heureuse lorsqu'il conditionne ce rôle à une centralisation paternaliste des décisions d'ordre conjoncturel dans les termes suivants:

> "Les décisions au sujet de la nécessité, de l'intensité et de la forme de l'intervention stabilisatrice des provinces requièrent une vue synthétique de l'ensemble de l'économie que peut seul offrir le gouvernement fédéral".
>
> "Il serait prudent de mettre en place graduellement un système qui permette aux provinces de jouer un rôle actif dans la stabilisation de manière coordonnée avec la politique conjoncturelle fédérale et sous la direction du gouvernement fédéral".[12] (Italiques ajoutés).

---

11 Royal Commission on Taxation, op. cit., p. 102.

12 Ibid, p. 103.

Compréhensibles dans le contexte du début des années 60, où les administrations provinciales étaient encore des organisations plutôt folkloriques, ces remarques ne peuvent manifestement servir de base aujourd'hui à la coopération conjoncturelle fédérale-provinciale, alors que les deux ordres de gouvernement sont devenus plus jaloux de leurs souverainetés respectives et que la compétence analytique des ministères provinciaux des Finances soutient beaucoup mieux la comparaison avec le ministère fédéral. La poursuite de la communication formelle et informelle entre la Banque du Canada, les ministères des Finances et les Conseils du Trésor, qui culmine dans des rencontres fédérales-provinciales périodiques portant sur la situation conjoncturelle anticipée, les mesures économiques souhaitables et les perspectives du marché de l'emprunt, nous apparaît à l'heure actuelle fournir tous les ingrédients nécessaires à une coopération intergouvernementale réfléchie et respectueuse des juridictions de chacun. L'appareil de consultation et d'échange qui s'est graduellement développé depuis 25 ans ne pourrait devenir plus contraignant pour les parties sans risquer d'engendrer une nouvelle série de conflits intergouvernementaux inutiles et destructeurs du véritable esprit fédéral.

La rétroaction budgétaire provinciale est-elle insuffisante?

Tout récemment, l'Ontario et le Québec ont manifesté leur désappointement devant une diminution présumée de la sensibilité conjoncturelle de leurs budgets et devant la faiblesse de cette sensibilité par comparaison à celle du budget fédéral. Il pourrait, en principe, en découler une plus grande réticence de leur part maintenant qu'il y a 10 ans à adopter des mesures budgétaires expansionnistes. Selon une étude ontarienne:

> "Le potentiel pour des politiques autofinancées de macro-stabilisation, comme la réduction d'impôt accordée par Kennedy au début des années soixante, n'existe plus au Canada. Les rentrées fiscales touchées par le gouvernement suite à une augmentation de l'emploi se concrétisent surtout sous la forme d'une épargne des sommes versées à titre de prestations [fédérales] d'assurance-chômage plutôt que sous la forme de revenus".[13]

On trouve une constatation analogue dans le discours sur le budget du ministre des Finances du Québec prononcé en mars 1981:

> "... les efforts de développement économique que tente le gouvernement du Québec... servent surtout à réduire les paiements du gouvernement fédéral au Québec. Un dollar dépensé par le Québec pour faire travailler un chômeur inscrit à l'assurance-chômage se traduit par un gain de 70 cents pour le Trésor fédéral, une récupération de 5 cents par le Trésor québécois et seulement 25 cents d'augmentation du pouvoir d'achat des citoyens".[14]

On notera toutefois que la citation du ministre des Finances vise les efforts de <u>développement</u> économique, ou d'<u>augmentation</u> du potentiel de l'économie, plutôt que les efforts de <u>stabilisation</u> de l'économie autour d'un potentiel donné. Néanmoins, nous analyserons les conséquences de l'analyse québécoise, tout comme celles de l'étude ontarienne, du strict point de vue de la stabilisation économique qui est adopté ici. Nous observons tout de même que la citation du budget québécois revêt un intérêt certain en ce qui regarde le partage des responsabilités et des coûts entre les deux ordres de gouvernement en matière de développement et qu'elle mérite une attention particulière lors du renouvellement des arrangements fiscaux.

Pour comprendre l'affirmation de l'étude ontarienne, considérons les relations suivantes:

---

13 Ministère du Trésor, de l'Economie et des Affaires intergouvernementales, "Une réévaluation de la portée de la politique fiscale au Canada", Etudes fiscales du gouvernement de l'Ontario, Etude no 15, Toronto, 1978, p. 33.

14 L'honorable Jacques Parizeau, <u>Budget 1981-1982: Discours sur le budget</u>, ministère des Finances, Québec, 10 mars 1981, p. 18.

(8) $Y = \mu(D_0 + G)$ (équilibre du revenu national)

(9) $T_i = T_{oi} + \tau_i Y, \quad i = 1, 2$ (fonctions de taxation nette)

(10) $S_i = T_i - G_i \quad , \quad i = 1, 2$ (définition des soldes budgétaires)

où:

Y = revenu national

$\mu = [1 - \delta(1 - \tau_1 - \tau_2)]^{-1}$ = multiplicateur keynésien

δ = propension marginale à dépenser

D_0 = demande privée autonome

$G = G_1 + G_2$ = dépenses publiques en biens et en services

T_i = impôts moins transferts ($i = 1, 2$)

S_i = solde budgétaire ($i = 1, 2$)

T_{oi} = niveau autonome de la taxation nette ($i = 1, 2$)

et où les indices 1 et 2 désignent le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, respectivement. Il s'agit d'un système de 5 équations qui détermine les 5 variables endogènes Y, T_1, T_2, S_1 et S_2. L'effet net d'une variation des dépenses publiques en biens et en services sur les soldes budgétaires est, en particulier, donnée par l'expression:

(11) $$\frac{\Delta S_i}{\Delta G} = -1 + \tau_i \mu \ , \qquad i = 1, 2.$$

Ainsi, une hausse de G égale à 1$ réduit directement le solde budgétaire de 1$, mais, par son effet multiplicateur favorable sur le revenu national et, de là, sur la taxation nette, l'améliore indirectement de $\tau_i \mu$ dollars ($i = 1, 2$). Ce dernier effet, dit de <u>rétroaction budgétaire</u>, permet un autofinancement au moins partiel de la mesure expansionniste. C'est lui qui est l'objet de la préoccupation des deux provinces. L'Ontario prétend que les changements démographiques des 15 dernières années, notamment

l'afflux des jeunes et des femmes sur le marché du travail et dans les rangs des chômeurs, et la refonte de la Loi de l'assurance-chômage (1971) ont diminué la valeur du multiplicateur keynésien traditionnel (μ) et les taux marginaux conjoncturels de taxation nette (τ_1 et τ_2) aux deux niveaux de gouvernement, mais surtout au niveau provincial. La rétroaction budgétaire ($\tau_1\mu$ et $\tau_2\mu$) en serait donc sortie affaiblie, surtout au niveau provincial. Le récent discours sur le budget québécois insiste lui aussi, comme on l'a vu, sur la disproportion considérable entre les taux marginaux de taxation nette fédéral (τ_1) et provincial (τ_2). La sensibilité anti-cyclique des transferts fédéraux-provinciaux est variable d'une province à l'autre selon l'importance de ces transferts (péréquation, abattement pour le Québec, etc.) et constitue un élément d'affaiblissement supplémentaire des taux marginaux provinciaux et de renforcement supplémentaire du taux marginal fédéral.

Nous avons utilisé le modèle CANDIDE afin de mesurer les taux marginaux τ_1 et τ_2, qui indiquent de combien varient les soldes budgétaires fédéral et provinciaux par suite d'un changement conjoncturel unitaire du produit national brut.[15] Tenant compte du fonctionnement de l'économie canadienne dans son ensemble, CANDIDE calcule que, de chaque dollar supplémentaire de revenu national, 28 cents environ (τ_1) retournent dans les coffres fédéraux (dont environ 13 cents en économies de prestations d'assurance-chômage), 10 cents retournent dans les coffres provinciaux et 62 cents restent dans le secteur privé.[16] Cette répartition approximative 28:10:62

---

15 R.S. Preston, B.L. Eyford et H.M. Saiyed, "An Essay on Revenue and Spending Elasticities by Level of Government", document de travail, Conseil économique du Canada, Ottawa, février 1981.

16 R.S. Preston et al., op. cit., tableaux 31 et 36.

n'est pas strictement comparable à la répartition 70:5:25 établie par le budget québécois entre les trois secteurs. En effet, la répartition du document québécois s'applique à la fraction de la hausse du revenu provincial qui apparaît sous forme d'augmentation de la masse salariale des prestataires d'assurance-chômage nouvellement employés, soit moins de 40 cents dans le dollar d'augmentation. De plus, l'analyse québécoise semble tenir compte de la perte de transferts fédéraux engendrée pour le Québec par la hausse de l'activité économique, ce que ne fait pas CANDIDE. Ces ajustements, et quelques autres qu'il est inutile de mentionner ici, permettent de réconcilier les chiffres des deux sources. Pour les fins de notre analyse au niveau de l'ensemble des revenus des gouvernements et du secteur privé au Canada, nous retiendrons cependant les calculs de CANDIDE, qui confirment l'existence d'un rapport de 3 à 1 (28 cents contre 10 cents) en faveur du taux fédéral de taxation nette par comparaison au taux provincial agrégé.

L'analyse des taux marginaux τ_1 et τ_2 effectuée par l'étude ontarienne demeure, quant à elle, incomplète, parce qu'elle se limite à l'examen des effets des changements démographiques, qui ont probablement réduit τ_1 et τ_2, mais gonflé μ, et de la refonte de la Loi de l'assurance-chômage, qui a fait augmenter τ_1 et fait diminuer τ_2 et μ. Or non seulement la direction et l'importance numérique de ces effets est-elle mal évaluée, mais encore n'a-t-on pas pris soin de tenir compte aussi de la dérive tendancielle à la hausse qu'impriment à τ_1 et à τ_2 la progressivité (en termes réels) du système fiscal et les transferts de points d'impôt du niveau fédéral au niveau provincial et de la compression exercée sur μ par l'augmentation des propensions marginales à épargner et à importer qui a sans

doute eu lieu depuis 15 ans.[17] Les signes et les ordres de grandeur approximatifs de ces diverses influences sur les taux marginaux de taxation nette, sur le multiplicateur keynésien et sur la rétroaction budgétaire sont très variables et il est mathématiquement impossible que leur effet net ait été de réduire substantiellement le potentiel d'autofinancement des mesures budgétaires expansionnistes au Canada par comparaison au début des années soixante, comme le prétend, sans preuve, l'étude ontarienne.

Nénamoins, comme on l'a observé, il appert, selon les simulations de CANDIDE, que la rétroaction budgétaire est presque trois fois moins importante au niveau provincial qu'au niveau fédéral. Appliqué à des retours fiscaux fédéral et provincial respectifs de 28 et de 10 cents engendrés par une variation conjoncturelle unitaire du revenu national, un multiplicateur keynésien de 1.5 signifierait que, pour chaque dollar supplémentaire de dépense publique injecté dans l'économie, le gouvernement fédéral récupérerait environ 42 cents ($\tau_1\mu$) et les gouvernements provinciaux, environ 15 cents ($\tau_2\mu$). Est-ce que les provinces pourraient se trouver plus réticentes à adopter des mesures expansionnistes qui bénéficieraient presque trois fois plus au Trésor fédéral qu'à elles-mêmes?

Cela n'est pas impossible, puisque les provinces sont seules responsables de leurs préférences, de leur compréhension de l'économie et de leurs décisions budgétaires. Il y aurait, cependant, grand danger que

---

17 Il est généralement reconnu que la réforme fiscale de 1972 et l'indexation au coût de la vie de l'impôt sur le revenu des particuliers depuis 1974 n'ont guère modifié τ_1, τ_2 et μ; voir John Bossons et Thomas A. Wilson, "Adjusting Tax Rates for Inflation", Canadian Tax Journal, vol. 21 (mai-juin 1973), pp. 185-99, et Patrick Grady et Donald R. Stephenson, "Some Macroeconomic Effects of Tax Reform and Indexing", Revue canadienne d'économique, vol. 10 (août 1977), pp. 378-92.

de telles appréhensions soient mal fondées, et pour deux raisons. Premièrement, le degré de rétroaction budgétaire ($\tau_2\mu$) constitue aussi une mesure de l'instabilité conjoncturelle du budget au niveau provincial, puisqu'il évalue l'effet sur le budget de toute perturbation conjoncturelle et non seulement de celles qui proviennent d'une intervention budgétaire. Il est bien compréhensible que les provinces aimeraient, idéalement, que leurs revenus diminuent peu en phase récessionniste ($\tau_2\mu$ faible) et augmentent beaucoup en phase expansionniste ($\tau_2\mu$ élevé). Aucun système fiscal et aucun arrangement fédéral-provincial ne peut toutefois leur garantir ce privilège. Elles n'ont, en fait, de choix qu'entre un système à forte instabilité budgétaire, en expansion comme en récession, ou à faible instabilité budgétaire dans les deux directions. Une juste appréciation du "yoyo" que constitue l'aller-retour incessant du cycle économique révèle évidemment que la raison pour laquelle les revenus provinciaux augmentent moins vivement que les revenus fédéraux pendant l'expansion est précisément que la situation opposée s'est produite au cours de la récession précédente. Il ne s'agit que d'un retour normal des choses. Pendant une plus longue période, où les hauts et les bas de la conjoncture se compensent et la croissance du potentiel de l'économie domine, aucun des deux niveaux de gouvernement ne l'emporte sur l'autre.

Deuxièmement, du strict point de vue de la régulation conjoncturelle, il est clair que la rétroaction budgétaire plutôt modérée dont se plaignent le Québec et l'Ontario sert mieux la stabilité de l'économie qu'un système fiscal alternatif où les budgets provinciaux seraient plus sensibles à la conjoncture. La faiblesse comparative de la sensibilité de leurs recettes à l'état de la conjoncture constitue, en effet, un encouragement ferme aux

provinces à contribuer favorablement à l'atténuation de l'amplitude du cycle économique, puisqu'elle réduit la taille des déficits conjoncturels dont les provinces doivent supporter le fardeau financier en période récessionniste, et qu'en ne leur procurant qu'un avantage financier modeste au retour de l'expansion, elle modère le progrès de leurs dépenses de façon tout à fait appropriée d'un point de vue conjoncturel. On se rappellera d'ailleurs que, pendant la plus grande partie des deux dernières décennies, les analystes de la conjoncture et de la stabilisation économique ont soumis des propositions de réforme qui avaient toutes précisément pour but d'accroître encore plus, et non de réduire, la stabilité conjoncturelle des budgets provinciaux.

La rétroaction budgétaire provinciale est-elle excessive?

Vaut-il donc vraiment la peine d'accentuer encore la stabilité conjoncturelle des revenus provinciaux par un mécanisme qui leur transférerait et leur retirerait des ressources financières de manière anti-cyclique ou qui faciliterait leur accès au crédit à un coût raisonnable lors d'un ralentissement économique marqué nécessitant un recours important et prolongé à l'emprunt. Depuis 15 ans, trois propositions majeures ont été faites à cet effet.

En 1966, le Rapport Carter a proposé qu'en période de basse conjoncture des transferts fédéraux aux provinces compensent la perte de rendement des impôts provinciaux par rapport à une situation de plein emploi. A l'inverse, en période de haute conjoncture, le gouvernement central inciterait par une bonification d'intérêt les provinces à déposer dans un fonds spécial la partie du rendement de leurs impôts qui excéderait leur niveau

de plein emploi.[18] Thomas Wilson, de l'Université de Toronto, a récemment repris le premier volet de cette proposition en l'étendant à la stabilisation des revenus municipaux par les provinces.[19] En 1971, André Raynauld suggérait la création d'une Caisse de stabilisation régionale.[20] Il s'agirait d'un intermédiaire financier sans but lucratif, émettant ses propres titres, garantis par le gouvernement fédéral, et reprêtant le produit de ses émissions aux provinces à des taux d'intérêt fédéraux et jusqu'à concurrence de montants déterminés selon l'état de la conjoncture par une entente fédérale-provinciale ou, s'il y a désaccord, par le gouvernement fédéral. L'institution annulerait donc, jusqu'à concurrence de ces montants, la prime d'intérêt que portent normalement les titres provinciaux et atténuerait, dans cette mesure, la réticence des provinces à subir des déficits accrus en basse conjoncture. La proposition de Raynauld est plus modeste que celle du Rapport Carter. Elle ne comporte pas de nouveaux transferts intergouvernementaux, mais une réduction du coût et une amélioration de la disponibilité du crédit pour les provinces. En 1978, Robert Lacroix et Yves Rabeau reprenaient la proposition du Rapport Carter et lançaient l'idée d'un Fonds de stabilisation.[21] Le Fonds ajouterait aux transferts fédéraux-provinciaux actuels un élément anti-cyclique supplémentaire permettant d'accroître la stabilité conjoncturelle des revenus provinciaux. Les

---

18 Royal Commission on Taxation, op. cit., pp. 94-6.

19 Thomas A. Wilson, "The Province and Stabilization Policy", dans Issues and Alternatives 1977: Intergovernmental Relations, Ontario Economic Council, Toronto, 1977, p. 130.

20 André Raynauld, "Pour une politique de stabilisation régionale", Administration publique du Canada, vol. 14 (automne 1971), pp. 344-53.

21 Robert Lacroix et al., op. cit., chap. 6.

montants disponibles seraient déterminés annuellement par suite d'une consultation fédérale-provinciale sur les perspectives économiques et sur les objectifs d'emploi régionaux et nationaux. Ils assureraient principalement le financement d'infrastructures publiques choisies à partir d'un carnet de projets admissibles.

A supposer que le gouvernement fédéral compense entièrement la perte de rendement fiscal imposée aux provinces par un ralentissement économique, combien lui en coûterait-il lors d'une "bonne" récession, qui engendrerait, par exemple, un excédent cumulatif de chômage de 4 unités de pourcentage en 3 ans? Une telle perte équivaudrait à environ $30 milliards de production pour l'économie canadienne, soit 10% du PNB actuel de $300 milliards, puisque chaque hausse d'une unité de pourcentage dans le taux de chômage s'accompagne normalement d'une perte de production égale à 2.5% du PNB. Comme chaque variation d'un dollar dans le PNB entraîne une variation approximative de 10 cents dans les revenus provinciaux, il s'ensuivrait un manque à gagner cumulatif de $3 milliards pour les Trésors provinciaux, ou en moyenne $1 milliard par année. Cette somme représente environ 1.5 pour cent du budget fédéral de 1981-82 et 7 pour cent de l'ensemble des transferts fédéraux-provinciaux prévus. Les propositions du Rapport Carter et de Lacroix et Rabeau prévoient cependant l'autofinancement du régime par une réduction équivalente des transferts fédéraux-provinciaux en période de haute conjoncture, de façon qu'il ne constitue par un ajout net aux responsabilités financières fédérales en longue période. La sensibilité conjoncturelle des budgets des deux niveaux de gouvernement serait toutefois sensiblement modifiée, puisque la rétroaction budgétaire découlant d'un changement unitaire de revenu national passerait de 10 cents

à 0 cent au niveau provincial et de 28 cents à 38 cents au niveau fédéral. Ainsi, le prix de la stabilité budgétaire provinciale serait une instabilité budgétaire fédérale accrue.

Il n'est pas sûr que les avantages des propositions Carter, Raynauld et Lacroix-Rabeau l'emportent sur leurs inconvénients. Car, premièrement, il n'existe pas de preuve empirique concluante que les budgets provinciaux présentent une orientation conjoncturelle systématiquement déstabilisatrice, comme l'ont démontré Courchene et Robinson en 1968, ainsi que Rabeau et Lacroix eux-mêmes en 1978.[22] Il est vrai que les raisons du comportement plutôt stabilisateur des provinces ne sont pas encore bien comprises. Mais il faut observer, à cet égard, que l'élasticité conjoncturelle de leurs revenus n'est que de 0.5, c'est-à-dire qu'une variation de $1 dans le revenu national ne modifie leurs recettes que de 10 cents, alors que celles-ci représentent dans l'ensemble plus de 20 pour cent du PNB. Par comparaison, l'élasticité conjoncturelle du budget fédéral est d'environ 1.5. De plus, le coût et la disponibilité du crédit pour les provinces ne divergent pas autant qu'on le laisse entendre généralement des conditions financières dont bénéficie le gouvernement central en raison de son rôle prépondérant sur le marché à court terme et de la plus grande liquidité de ses titres à long terme. L'écart moyen entre le rendement des dettes provinciales et celui de la dette fédérale n'était que d'environ 150 unités de base il y a une décennie et n'est plus que de 100 unités aujourd'hui. Nul n'a d'ailleurs jamais démontré l'importance de son effet dissuasif sur les

---

22 Thomas J. Courchene et T. Russell Robinson, "Fiscal Federalism and Economic Stability: An Examination of Multi-Level Public Finances in Canada, 1952-1965", Revue Canadienne d'économique, vol. 2 (mai 1969), pp. 165-89; et Robert Lacroix et al., op. cit., pp. 53-60 et 175-8.

emprunts provinciaux. La propension récente des deux grandes provinces centrales au financement par emprunt est, au contraire, plutôt compatible avec l'absence d'un tel effet.

Deuxièmement, on peut craindre que la poursuite de la stabilité conjoncturelle parfaite des budgets provinciaux que recherchait le Rapport Carter n'exacerbe dangereusement l'instabilité du budget fédéral. En portant la rétroaction budgétaire fédérale de 28 à 38 cents pour une variation unitaire du revenu national, on fait augmenter l'élasticité conjoncturelle du budget fédéral de 1.5 à 2.1. Tout comme une trop forte élasticité budgétaire provinciale pourrait entraîner un comportement déstabilisateur des provinces, une trop forte élasticité budgétaire fédérale pourrait induire une orientation perverse à ce dernier niveau. Il faut se demander sérieusement si le régime alternatif proposé ne soulève pas un tel danger et si le "statu quo des élasticités" au rapport (0.5, 1.5) -0.5 au niveau provincial et 1.5 au niveau fédéral- ne constitue pas un compromis satisfaisant entre les extrêmes, soit les rapports (1,1) ou (0,2) qui risqueraient d'induire un comportement déstabilisateur parmi les provinces ou à Ottawa, respectivement.

Troisièmement, il est clair que les propositions à l'étude seraient éminemment génératrices du genre de conflits intergouvernementaux dont le Canada pourrait se passer. La détermination du montant global et des montants régionaux mis à la disposition des provinces exige, en effet, un accord annuel préalable sur les objectifs d'emploi, le degré de rétroaction budgétaire, les perspectives économiques et la politique d'emprunt au niveau national et régional. Il est, de plus, utopique de penser qu'Ottawa ferait cadeau de la stabilité budgétaire intégrale aux

provinces sans poser d'exigences rigoureuses quant à la gestion et à l'utilisation des fonds mis en cause et à la politique financière des provinces. Tous ces sujets seraient évidemment susceptibles d'intensifier les tensions politiques entre gouvernements. De telles tensions sont inévitables dans un pays fédéral et leur présence ne doit pas servir de prétexte à l'inaction lorsque le bien supérieur du pays est en cause. Mais, étant donné la faiblesse envisagée des avantages et l'importance présumée des inconvénients que présentent les propositions Carter, Raynauld et Lacroix-Rabeau, vaut-il la peine d'engager le pays dans un nouveau guêpier de conflits politiques?

Conclusion

L'importance relative des provinces dans l'économie étant considérable, les budgets provinciaux possèdent un impact majeur sur la conjoncture des régions et du pays, qu'il soit accidentel ou recherché. Puisqu'il en est ainsi, il vaut mieux que l'action conjoncturelle des provinces soit consciente et réfléchie qu'inconsciente et erratique.

Nous appuyant sur le principe de la diversification des instruments en théorie de la politique économique, nous avons démontré, dans la première partie de ce texte, pourquoi et comment la non-utilisation des budgets provinciaux à des fins régulatrices éloigne l'économie de l'optimum social. Dans une telle situation, les outils fédéraux d'intervention conjoncturelle- la politique monétaire et la politique budgétaire fédérale - portent seuls le fardeau de la régulation conjoncturelle et leur usage exagéré nuit à la réalisation de l'efficacité économique, de la justice distributive et de la croissance économique, sans pour autant stabiliser l'économie de façon aussi adéquate qu'en présence de la coopération intergouvernementale. La perte de rendement social est naturellement plus aiguë là où l'avantage des provinces est le plus marqué, soit dans la différenciation régionale de la politique de stabilisation que requièrent les amplitudes régionales diverses du cycle économique et les perturbations conjoncturelles d'origine spécifiquement provinciales. La différenciation régionale explicite de la politique fédérale de stabilisation serait en effet économiquement coûteuse et politiquement difficile à concevoir.

Le principe de la participation des provinces à l'effort de régulation conjoncturelle est maintenant bien établi dans la théorie et la pratique de la politique de stabilisation au Canada. C'est pourquoi nous avons surtout cherché, dans la seconde partie, à évaluer la portée, les limites et les modalités d'exercice de cet engagement provincial et de la collaboration intergouvernementale qu'il implique, plutôt qu'à en remettre en cause la pertinence.

Après avoir rappelé brièvement que la caractérisation des taux de chômage naturels régionaux et leur compatibilité avec le taux de chômage naturel national sont des préalables indispensables à un effort conjoncturel coopératif, nous avons d'abord souligné que la politique budgétaire conjoncturelle des provinces est soumise aux mêmes contraintes générales que la politique fédérale- incertitudes, délais, rigidités, effets secondaires sur l'équité et l'efficacité- et qu'elle ne peut prétendre à un réglage de précision de l'économie.

Nous avons ensuite mesuré l'importance empirique des "fuites par l'importation", qu'on invoque fréquemment pour s'objecter à l'action conjoncturelle <u>indépendante</u> des provinces. Sur la base d'un modèle numérique de type metzlérien de l'activité macroéconomique des cinq grandes régions du Canada, nous avons observé que la crainte théorique maintes fois exprimée que les fuites par l'importation dissipent une fraction importante de l'effet multiplicateur expansionniste d'une mesure provinciale isolée, par comparaison à une mesure fédérale ou coopérative, ne possède pas de fondement empirique sérieux. La valeur du multiplicateur keynésien dans le cas d'une

mesure provinciale isolée est en effet égale à une fraction élevée, soit entre 75 et 90 pour cent, du multiplicateur fédéral ou coopératif. Si on tient seulement compte de la coopération conjoncturelle entre le Québec et l'Ontario, que confirme l'histoire budgétaire récente, le rapport des multiplicateurs est de l'ordre de 85 à 90 pour cent selon la région.

Cependant, nous avons expliqué, en poussant l'analyse un peu plus loin pourquoi la "querelle des multiplicateurs régionaux", quelle que soit son issue, n'entraîne aucune proposition logique quant au degré désirable d'intervention régulatrice discrétionnaire des provinces. Quelle que soit la taille des multiplicateurs régionaux propres et croisés, la vigueur de l'intervention discrétionnaire fédérale ou provinciale requise ne dépend que de l'importance de la perturbation conjoncturelle nationale ou régionale à combattre. Un multiplicateur plus faible n'exige pas d'intervention plus vigoureuse, puisqu'il atténue dans la même proportion l'effet de la perturbation que celui de la mesure correctrice. L'analyse des multiplicateurs régionaux nous conduit plutôt à réaffirmer de façon plus éclairante trois propositions centrales au sujet de l'action conjoncturelle des provinces: (1) la contribution active des provinces à l'effort national de stabilisation est d'autant plus nécessaire que les perturbations conjoncturelles envisagées sont de grande taille et que les budgets provinciaux sont importants dans le budget consolidé du secteur public; (2) la contribution active des provinces à l'effort régional de stabilisation est d'autant plus nécessaire que la structure régionale des chocs déstabilisateurs s'écarte de la répartition régionale habituelle des dépenses et des impôts fédéraux; et (3) le partage de l'information sur le fonctionnement réel, passé, présent et

futur de l'économie, et sur les objectifs respectifs des divers intervenants, ainsi que les échanges de vue sur les mesures monétaires et budgétaires à envisager, rehaussent nettement les chances de succès de l'effort coopératif de stabilisation.

Nous avons cependant rappelé qu'en contexte fédéral, le partage de l'information n'engendrait pas nécessairement la concordance des opinions sur les mesures souhaitables. Cela comporte sans doute un coût, mais aussi un avantage: si le fédéralisme éloigne parfois des meilleures décisions, quelles qu'elles soient, il n'en est pas moins propre à diversifier le risque des mauvaises. A la lumière de cette vision du fédéralisme, nous avons manifesté notre accord avec l'objection du Rapport Carter à l'exercice non-coopératif de la responsabilité conjoncturelle des provinces, mais aussi notre opposition à la centralisation paternaliste de la prise de décision qu'il a préconisé. A cet égard, nous avons exprimé notre satisfaction au sujet du fonctionnement actuel de l'appareil de consultation et d'échange entre les divers intervenants fédéraux et provinciaux qui s'est développé depuis 25 ans au Canada en matière conjoncturelle. Nous pensons qu'il serait inutile et dangereux que cet appareil devienne plus contraignant pour les parties.

Passant à des questions d'actualité, nous avons prétendu que, du strict point de vue de la stabilisation économique, l'inquiétude d'une étude ontarienne récente et du dernier discours sur le budget du Québec devant une diminution présumée de la sensibilité conjoncturelle de leurs budgets et devant la faiblesse de cette sensibilité par rapport à celle du budget fédéral est exagérée. Cependant, malgré que l'analyse économique propre aux deux documents soit techniquement incomplète, il appert, selon les

simulations du modèle CANDIDE, que la rétroaction sur les budgets provinciaux d'une variation du revenu national de 1$ est tout de même presque trois fois moins importante que sur le budget fédéral, soit 10 cents contre 28 cents. Il est compréhensible que les provinces soient désappointées du faible degré d'autofinancement que ces chiffres entraînent pour leurs mesures expansionnistes. Mais il faut aussi observer, premièrement, que les mêmes facteurs qui empêchent les revenus provinciaux de croître rapidement lors d'une expansion les protègent aussi d'une baisse trop prononcée lors d'une récession. Il s'agit d'un jeu à somme nulle: aucun arrangement fiscal ne peut garantir que les revenus provinciaux diminuent moins vite en récession et augmentent plus vite en expansion. En second lieu, nous sommes d'avis que la rétroaction budgétaire modérée dont se plaignent les documents ontarien et québécois est désirable pour la stabilité de l'économie, parce qu'en offrant aux provinces une protection relative de leurs revenus contre les fluctuations conjoncturelles, elle leur évite des difficultés financières plus graves lors d'un ralentissement et augmente la probabilité d'une orientation budgétaire provinciale plus stabilisatrice pour l'économie dans les deux versants du cycle économique. Le rapport fédéral-provincial des rétroactions budgétaires requerrait toutefois un examen plus attentif quant à ses conséquences pour le partage des responsabilités et du coût du développement économique entre les deux ordres de gouvernement.

Faut-il poursuivre ce raisonnement plus loin et accentuer encore la stabilité conjoncturelle des revenus provinciaux, comme l'ont proposé, au moyen de divers mécanismes, le Rapport Carter en 1966, André Raynauld en 1971 et Robert Lacroix et Yves Rabeau en 1978? Nous avons calculé, par exemple, que la suppression de toute sensibilité cyclique des revenus pro-

vinciaux au moyen de transferts fédéraux conjoncturels, telle que la recherchait le Rapport Carter, coûterait environ $1 milliard au Trésor fédéral pendant chacune des trois années que durerait une "bonne" récession. La somme impliquée devrait techniquement être remboursée pendant l'expansion, mais l'instabilité conjoncturelle du budget fédéral serait nettement accrue. Les propositions Raynauld et Lacroix-Rabeau ont une portée financière plus modeste. Trois raisons nous font cependant rejeter ces solutions et favoriser le statu quo: (1) il n'existe aucune preuve empirique concluante que, dans l'état actuel des arrangements fiscaux, les budgets provinciaux soient systématiquement déstabilisateurs, leur élasticité conjoncturelle étant déjà relativement faible et l'effet dissuasif du coût et de la disponibilité du crédit sur le volume des emprunts provinciaux n'étant pas manifeste; (2) l'accroissement de l'instabilité conjoncturelle du budget fédéral qu'engendreraient des transferts conjoncturels accrus aux provinces risquerait de transférer simplement le comportement déstabilisateur des provinces, s'il en existe un, au niveau fédéral; et (3) la détermination des montants annuels des transferts conjoncturels fédéraux et de leur retour au Trésor fédéral, ou des montants des emprunts provinciaux sous garantie fédérale dans le cas de la proposition Raynauld, et les conditions qui pourraient être imposées aux provinces en échange seraient éminemment génératrices de conflits intergouvernementaux.

HC/111/.E28/n.214
Fortin, Pierre, 1944-
L'engagement des
provinces dans la dlsj
c.1 tor mai