



Fiche d'information

Breffage économique et financier prébudgétaire

Ottawa, Canada
Le 21 janvier 2009
www.parl.gc.ca/pbo-dpb



La *Loi fédérale sur la responsabilité*, confère au directeur parlementaire du budget (DPB) le mandat de fournir au Sénat et à la Chambre des communes, de façon indépendante, des analyses de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale.

Conformément à ce mandat, cette fiche d'information présente une mise à jour de la perspective économique et une évaluation de ses implications sur le plan budgétaire. De plus, elle résume également le contexte politique international en général et comporte quelques questions essentielles qui s'adressent aux parlementaires.

Préparé par : Stephen Tapp, Brad Recker et Chris Matier*

* Les auteurs remercient Mostafa Askari et Kevin Page pour leurs commentaires utiles.

Le 27 janvier 2009, après de longues consultations, le gouvernement du Canada présentera son très attendu budget. Ainsi, cette courte note vise à fournir certains renseignements de base aux parlementaires en vue des délibérations qui entoureront le Budget 2009. Cette note constitue une mise à jour du sondage que le directeur parlementaire du budget (DPB) a réalisé auprès des prévisionnistes du secteur privé, ainsi que de ses implications fiscales. De plus, on y résume le contexte politique général à l'échelle internationale en plus de mettre en lumière certains éléments importants sur le plan des politiques.

1. Points essentiels

- Depuis l'*Évaluation économique et budgétaire* (EEB)¹ de novembre 2008 du DPB, les perspectives à court terme de l'économie canadienne ont continué de s'affaiblir et on prévoit que les activités resteront en-deçà des capacités au cours de la période de 2008-2013. D'après l'enquête économique à jour du DPB :
 - Pour 2009, 10 sur 11 prévisionnistes prévoient maintenant une baisse du produit intérieur brut (PIB) réel (c.à.d. ajusté pour l'inflation). La moyenne prévision démontre une réduction de 0,8 %. Le PIB nominal, qui constitue la façon la plus générale de mesurer l'assiette fiscale – devrait chuter en moyenne de 2 % cette année, ce qui représenterait la première baisse depuis plusieurs décennies.
 - On prévoit que l'écart de production (PIB réel par rapport au PIB potentiel) atteindra un creux à environ -5 % en 2009, une tendance qui se prolongera jusqu'en 2013, malgré un rebondissement de la croissance à compter de 2010.
 - Cet écart représente un manque à gagner de près de 260 milliards de dollars, soit 20 000 \$ par foyer au cours de la période de 2008 à 2013.
 - D'après les prévisions les moins élevés du sondage de janvier, on s'attend à ce que le PIB réel diminue de 1,5 % en 2009, alors que la baisse prévue du PIB serait de 4,8 %.
- Avant de tenir compte des nouvelles mesures budgétaires qu'on doit adopter dans le budget 2009, cette perspective d'une économie plus lente nous porte à croire à une détérioration additionnelle de l'équilibre budgétaire par rapport à l'EEB du mois de novembre du DPB.
 - La perspective économique à jour basée sur les résultats moyens de l'enquête du DPB nous présente un statu quo au niveau du déficit budgétaire qui atteindra 13 milliards de dollars en 2009-10, ce qui équivaut à 0,8 % du PIB.
 - De façon cumulative, le déficit budgétaire sans nouvelles initiatives s'élève à 46 milliards de dollars pour la période de 2009-10 à 2013-14.
 - À l'heure actuelle, le DPB juge que l'équilibre des risques par rapport aux perspectives budgétaires penche du côté négatif, ce qui reflète la possibilité d'un rendement économique inférieur aux prévisions et des hypothèses relativement optimistes en ce qui concerne les profits des sociétés.

¹ Voir le site à l'adresse <http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/Évaluation%20économique%20et%20budgétaire%20-%20novembre%202008.pdf>.

- Pour illustrer les impacts fiscaux potentiels reliés aux risques économiques à la baisse, on fait appel aux prévisions minimales de l'enquête de janvier qui révèlent un déficit budgétaire moyen de 21 milliards de dollars par année au cours des cinq prochaines années.
- Si, après avoir offert des stimulants budgétaires à court terme, le gouvernement souhaitait présenter une situation excédentaire d'ici les cinq prochaines années, il devrait probablement faire appel à des mesures d'austérité vers la fin de la période, alors qu'on s'attend encore à ce que l'économie n'atteigne toujours pas sa pleine capacité.
- Les gouvernements de par le monde se voient demander d'offrir des stimulants économiques afin de contrer ainsi la récession qui se poursuit à l'échelle mondiale. Cependant, il est important de savoir ce qui suit :
 - Par rapport aux autres pays, on s'attend à ce que la récession soit plus faible au Canada. En raison de sa position plus avantageuse sur le plan budgétaire alors qu'on entre en récession, les déficits budgétaires sans nouvelles initiatives du Canada, par rapport à la taille de son économie, devraient être considérablement inférieurs à ceux de nombreux autres pays industrialisés.
 - De plus, les estimations approximatives – même si on doit déployer davantage d'efforts à ce niveau – révèlent que le Canada dispose d'un excédent structurel de près de 6 milliards de dollars. Ainsi, toute mesure budgétaire permanente (soit des réductions d'impôts ou des augmentations de dépenses permanentes) supérieure à 6 milliards de dollars par année donnerait probablement lieu à des déficits structurels, limitant ainsi la capacité du gouvernement de gérer des pressions futures attribuables aux coûts, par exemple, du vieillissement de la population.

2. Perspectives économiques sans nouvelles initiatives

Dans l'*Évaluation économique et budgétaire* du DPB déposée en novembre, nous considérons que les perspectives économiques du secteur privé présentaient alors un risque de détérioration. Depuis ce temps, la réévaluation à la baisse des prévisions à court terme de l'économie canadienne s'est poursuivie en raison des statistiques peu reluisantes recensées au Canada, mais tout particulièrement aux É.-U., ainsi que de la détérioration continue du sentiment qu'entretiennent les consommateurs et les entreprises.

Le tableau 1 ci-dessous nous présente une comparaison entre la plus récente enquête économique que le DPB a complétée le 12 janvier 2009 et les données de l'EEB qui sont basées sur les précisions au 10 novembre 2008. Les résultats révèlent que les perspectives à court terme se sont considérablement affaiblies au cours des deux derniers mois. En novembre dernier, seulement 2 des 11 prévisionnistes prévoient une baisse du produit intérieur brut (PIB) réel en 2009; à peine deux mois plus tard, tous sauf un envisagent une baisse. Cependant, la version à jour de l'enquête nous porte maintenant à croire à un rebondissement robuste à compter de 2010, ce qui ramènerait alors l'économie au niveau du PIB réel prévu dans l'EEB d'ici 2013.²

² On devrait retirer les impacts de tout stimulant budgétaire prévu dont on tient compte dans les prévisions économiques. Notre examen des prévisions sous-jacentes nous porte à croire que les mesures budgétaires prévues

Pour 2009, les prévisions du PIB, réel et nominal, du secteur privé, ainsi que des prix à la consommation sont moins élevées, alors qu'on s'attend à ce que les taux d'intérêts soient considérablement plus bas et qu'on assistera à une hausse du chômage. Le PIB nominal – qui constitue la façon la plus générale de mesurer l'assiette fiscale – devrait chuter de 2 %, ce qui représenterait la première baisse annuelle au Canada depuis plusieurs décennies. En effet, si l'on compare aux attentes en novembre, on prévoit que le PIB nominal sera d'environ 40 milliards de dollars plus faible en moyenne au cours de la période de 2009-11. Les taux d'intérêt minimal et maximal demeureront près d'un pour cent inférieurs pendant quelques années, alors qu'on prévoit que les impacts d'un marché plus faible de la main-d'œuvre persisteront également, tandis que le taux de chômage atteindra les 7,7 % en 2010.

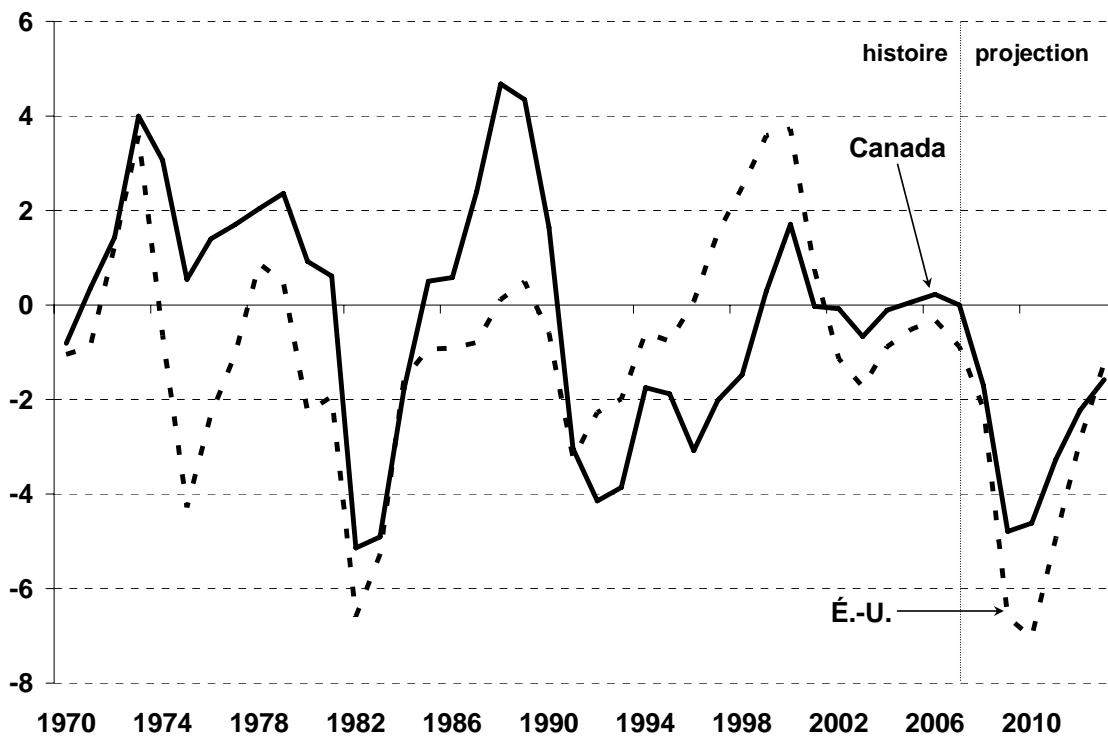
Tableau 1: Prévisions moyennes du secteur privé

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Croissance du PIB réel (%)						
Moyenne d'après l'EEB de novembre 2008	0,6	0,5	3,1	3,0	2,8	2,7
Enquête de janvier 2009 du DPB	0,7	-0,8	2,6	3,8	3,5	3,1
Inflation du PIB (%)						
Moyenne d'après l'EEB de novembre 2008	3,8	0,2	1,2	2,0	2,0	1,9
Enquête de janvier 2009 du DPB	3,9	-1,2	1,5	2,1	2,1	1,9
Croissance du PIB nominal (%)						
Moyenne d'après l'EEB de novembre 2008	4,4	0,6	4,4	5,1	4,8	4,7
Enquête de janvier 2009 du DPB	4,6	-2,0	4,1	6,0	5,6	5,1
Niveau du PIB nominal (en milliards de \$)						
Moyenne d'après l'EEB de novembre 2008	1 603	1 613	1 684	1 769	1 855	1 941
Enquête de janvier 2009 du DPB	1 607	1 574	1 639	1 737	1 835	1 928
Taux des bons du Trésor à 3 mois (%)						
Moyenne d'après l'EEB de novembre 2008	2,4	2,0	3,0	3,5	4,0	4,3
Enquête de janvier 2009 du DPB	2,4	0,9	1,9	3,2	3,8	4,3
Taux des obligations du gouvernement du Canada à 10 ans (%)						
Moyenne d'après l'EEB de novembre 2008	3,7	3,8	4,3	5,0	5,2	5,3
Enquête de janvier 2009 du DPB	3,6	2,9	3,4	4,2	4,9	5,6
Taux de chômage (%)						
Moyenne d'après l'EEB de novembre 2008	6,1	6,9	6,8	6,5	6,4	6,3
Enquête de janvier 2009 du DPB	6,1	7,4	7,7	6,9	6,5	6,4
Inflation d'IPC global (%)						
Moyenne d'après l'EEB de novembre 2008	2,6	1,6	1,7	1,9	2,0	2,0
Enquête de janvier 2009 du DPB	2,4	0,8	1,7	1,9	2,0	2,0

(pour les quelques prévisionnistes qui ont tenu compte de ces mesures attendues) ne produisent pas un impact considérable sur les perspectives économiques. Par conséquent, on peut essentiellement considérer la perspective économique basée sur la version à jour de notre sondage comme un 'statu quo', i.e. avant de tenir compte des impacts économiques de tout nouveau stimulant budgétaire.

Une analyse récente³ du DPB vient mettre en lumière l'utilité des 'écarts de production' dans le cadre de la discussion sur l'ampleur et la nature des mesures budgétaires auxquelles on doit faire appel pour stabiliser l'économie. L'écart de production représente la différence de pourcentage entre le PIB réel et le PIB potentiel, soit le niveau de production lorsque la main-d'œuvre fonctionne à pleine capacité, lorsqu'on exploite les capitaux au maximum et lorsque la technologie présente sa valeur de tendance. La figure 1 nous montre les écarts de production du Canada et des É.-U. au cours de la période de 1970-2013.⁴ Alors que ces estimations -- historiques et futures -- sont très incertaines, on prévoit évidemment que la production des deux économies sera considérablement inférieure à sa capacité pour bien des années à venir. Au Canada, l'écart de production devrait atteindre un creux, soit -4,8 % en 2009, ce qui ressemble à ce qu'on a connu lors de la récession des années 1980, mais l'écart persistera plus longtemps. Pour placer celui-ci dans son contexte, mentionnons qu'il équivaut à près de 260 milliards de dollars, soit 20 000 \$ par foyer, en production ou en revenu sacrifié au cours de la période de 2008-2013. La situation est encore pire aux É.-U. où l'on prévoit que l'écart de production atteindra -7 % en 2010. D'après les prévisions, aucun des écarts ne devrait être comblé entièrement d'ici 2013.

Figure 1: Écart de production estimé au Canada et aux É.-U. pour la période de 1970-2013 (pourcentage du PIB potentiel)



Sources: Ministère des Finances, Bureau du directeur parlementaire du budget et Congressional Budget Office (CBO).

³ <http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/CABB%20-%20F.pdf>

⁴ Pour le Canada, il s'agit ici d'une mise à jour de l'analyse que le DPB a réalisée en décembre 2008 afin d'inclure les prévisions moyennes de son sondage de janvier sur la croissance du PIB réel. On prend pour acquis que la production potentielle connaîtra une croissance annuelle de l'ordre de 2,4 %. Voir le document à l'adresse <http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/CABB%20-%20F.pdf>. Les prévisions budgétaires américaines proviennent du Congressional Budget Office, janvier 2009 : <http://www.cbo.gov/budget/econproj.shtml>.

3. Implications pour l'équilibre budgétaire

L'enquête économique à jour révèle sans équivoque des prévisions budgétaires d'un statu quo pires pour le gouvernement lorsqu'on les compare au scénario moyen de l'enquête précédente du DPB, mais celles-ci demeurent quand même dans la plage inférieure des prévisions qu'on a présentées (pour les années financières 2009-10 to 2012-13) dans l'EEB de novembre du DPB.

Pour mettre à jour nos projections financières, en plus des nouvelles perspectives économiques, nous avons amélioré certaines de nos hypothèses sous-jacentes en ce qui concerne la perception de l'impôt sur les revenus. De plus, nous avons adopté le bilan des dépenses de programme directes qu'on a présenté dans l'Énoncé économique et financier (EEF) de novembre du gouvernement. Cependant, nous n'avons pas inclus les résultats prévus des ventes proposées d'actifs ou les révisions annoncées et enregistrées dans l'EEF de novembre du gouvernement.⁵ Le DPB est incapable d'évaluer la faisabilité de réaliser les recettes ou les économies associées aux initiatives proposées, puisqu'on ne lui a remis aucun document à l'appui. Cette mise à jour ne tient également compte d'aucune des autres mesures proposées dans l'EEF du gouvernement en raison de l'incertitude entourant leur mise en œuvre.

Le tableau 2 nous montre une estimation des implications des perspectives économiques plus faibles par rapport au scénario moyen présenté dans l'EEB du DPB en novembre dernier. Le scénario moyen d'après l'enquête du DPB nous démontre qu'avant tout stimulant financier proposé dans le budget 2009, le gouvernement devrait enregistrer un déficit de 13 milliards de dollars en 2009-10, mais la situation ira ensuite en s'améliorant alors que le déficit se situera à 5,3 milliards de dollars en 2013-14. Le premier encadré explique en plus de détail les résultats pour l'année financière 2008-09. Par rapport à la taille de l'économie, ce déficit de 13 milliards de dollars qu'on prévoit en 2009-10 équivaut à 0,8 % du PIB (voir la figure 2 ci-dessous).

Tableau 2 : Implications budgétaires des révisions aux perspectives économiques moyennes

Milliards de \$	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
(1) Solde budgétaire en début d'exercice (Scénario moyen d'après l'EEB du DPB)	4,0	-3,9	-1,4	1,6	3,0	-
(2) Impact budgétaire net du scénario moyen (janvier)	-4,0	-10,2	-10,9	-10,6	-10,7	-
a) Revenus budgétaires	-4,9	-11,3	-11,5	-10,6	-8,8	-
b) Charges de programmes	0,6	-0,3	-0,5	-0,4	0,1	-
c) Frais de la dette publique	0,3	1,4	1,1	0,4	-2,0	-
(3) = (1) + (2) Nouveau solde budgétaire implicite	0,0	-14,1	-12,3	-9,0	-7,7	-5,6
4) Programme d'achat de prêts hypothécaires assurés	0,2	1,1	0,7	0,4	0,3	0,3
(5) = (3) + (4) Solde budgétaire statu quo	0,2	-13,0	-11,6	-8,6	-7,4	-5,3
Part du PIB (%)	0,0	-0,8	-0,7	-0,5	-0,4	-0,3

⁵ De plus, nous n'avons pas inclus la pleine réduction des charges de programmes direct (par rapport au Budget 2008) en 2008-09 imputable à la poursuite de plus faible que prévue des dépenses ministérielles. Notre détermination est basée sur la forte croissance de 2008-09 (9,7 %) indiqué dans la revue financière. On a prévu que les dépenses directes sous-jacentes attribuables aux programmes allaient être de 1,3 milliard de dollars inférieures aux attentes en 2008-09 et près de 0,4 milliard de dollars inférieures en 2009-10 et en 2010-11 par rapport au Budget 2008, avant de tenir compte des répercussions des divers examens qu'on a annoncés dans l'EEF.

Le tableau 2 nous indique que le déficit général prévu résulte principalement de la baisse des recettes de l'impôt sur le revenu attribuable à une baisse du revenu nominal des particuliers et des sociétés. Les dépenses en vertu des programmes restent pratiquement inchangées alors que les paiements de Sécurité de la vieillesse (SV) et les dépenses directes dans le cadre des programmes viennent compenser la hausse des prestations d'assurance-emploi qu'entraîne un taux de chômage plus élevé que prévu. Les dépenses directes dans le cadre des programmes résultent de l'adoption des prévisions qu'on retrouve dans l'EEF du gouvernement.

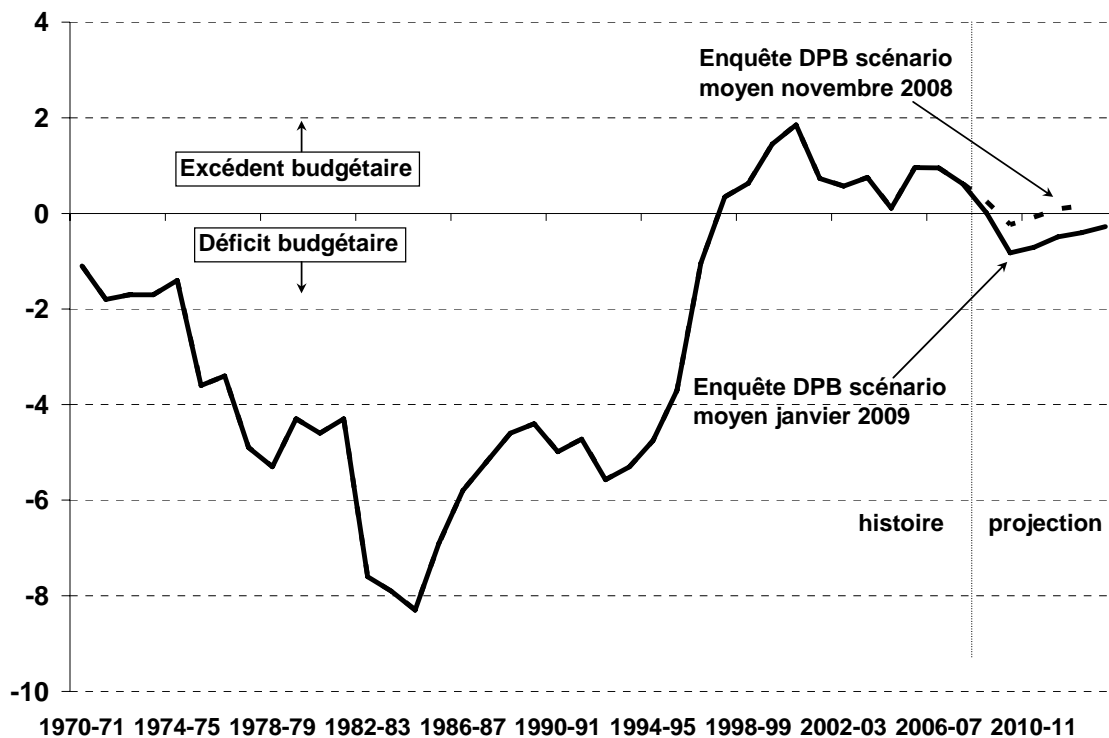
Par conséquent, si tout demeure inchangé, le gouvernement devrait déclarer un déficit cumulatif de près de 46 milliards de dollars au cours des cinq prochains exercices financiers. Cependant, nous considérons présentement que l'équilibre des risques attribuables aux perspectives budgétaires d'un statu quo penche du côté négatif. Ce jugement reflète la possibilité que les perspectives économiques soient encore plus faibles que ce à quoi s'attendent présentement les prévisionnistes du secteur privé. Autrement dit, le repli pourrait être plus prononcé et/ou plus long que ce qu'on reflète dans l'enquête économique.⁶ De plus, les récessions passées nous portent à croire que les recettes d'impôt sur le revenu des sociétés resteront probablement faibles pendant un certain temps et que les recettes plus élevées provenant d'ailleurs pourraient ne pas compenser entièrement cette baisse des recettes.

Premier encadré: Résultats budgétaires pour 2008-09

L'EEB de novembre a prévu un excédent budgétaire de 4 milliards de dollars en 2008-09 en vertu du scénario moyen selon l'enquête du DPB, mais on nous prévient qu'un déficit représentait une 'possibilité distincte' pour cette année. Nous avons ajusté notre prévision pour présenter un budget équilibré en 2008-09, même si déficit reste une 'possibilité distincte'. En octobre, l'excédent cumulatif du gouvernement pour les sept premiers mois de l'exercice financier s'élevait à 0,2 milliard de dollars. Cependant, les quatre derniers mois de l'année représentent la période la plus importante sur le plan des recettes fiscales, particulièrement en raison de l'impôt sur le revenu. Il en est ainsi, puisque les sociétés, qui n'ont jusqu'alors remis que des acomptes provisionnels mensuels basés sur des estimations effectuées précédemment au cours de l'année, procèdent maintenant aux versements finaux en fonction des impôts qu'ils doivent pour cette période. Ces montants versés en tant que règlements définitifs pourraient être de beaucoup inférieurs aux années précédentes, compte tenu de la situation économique qui s'est matérialisée au cours de la dernière moitié de 2008. De plus, les pertes de capitaux attribuables à la chute des marchés financiers signifient probablement que les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers en subiront les contrecoups négatifs au moment où les Canadiens remettront leurs déclarations d'impôts de 2008.

⁶ Une recherche récente effectuée par Clasesens et al (FMI) et intitulée *What Happens During Recession, Crunches and Busts?* (2008, WP/08/274), ainsi qu'une autre réalisée par les économistes universitaires Reinhart et Rogoff et intitulée *The Aftermath of Financial Crisis (2008)* comportent une analyse des éléments probants d'un pays à l'autre et nous démontrent que les récessions sur les plans des finances, du crédit et du logement sont habituellement plus longues et plus prononcées.

Figure 2 : Solde budgétaire par rapport au PIB nominal, 1970-71 à 2013-14 (en pourcentage)



Sources: Ministère des Finances du Canada, Bureau du directeur parlementaire du budget (DPB).

Ainsi, le scénario moyen peut représenter un point de vue optimiste quant à l'ampleur des déficits budgétaires advenant un statu quo. Pour faciliter une évaluation des impacts fiscaux potentiels reliés aux risques économiques à la baisse, on fait appel aux prévisions de faible croissance, de taux d'inflation et d'intérêt peu élevés, ainsi qu'aux prévisions relatives à des taux de chômage élevés de l'enquête de janvier à titre d'exemple (voir l'annexe 1). Le scénario bas d'après cette enquête à jour du DPB implique des déficits considérablement plus élevés en cas de statu quo, alors que celui-ci atteindrait en moyenne les 21 milliards de dollars par année pendant les cinq années de nos projections (tableau 3).

Le déficit plus élevé prévu dans le scénario « bas » résulte de la baisse des recettes fiscales attribuable à des prévisions de revenus considérablement plus faibles. Cette réduction est légèrement atténuée par la réduction des dépenses de programme en raison de l'impact de la baisse prévue des prix sur les programmes sensibles à l'inflation, comme les paiements de Sécurité de la vieillesse.

Tableau 3 : Répercussions fiscales du scénario bas d'après l'enquête du DPB

Milliards de \$	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
(1) Solde budgétaire du scénario moyen (janvier)	0,2	-13,0	-11,6	-8,6	-7,4	-5,3
(2) Impact budgétaire net du scénario bas (janvier)	-1,8	-6,2	-10,7	-12,2	-13,8	-15,1
a) Revenus budgétaires	-1,9	-7,2	-12,0	-13,6	-15,2	-16,1
b) Charges de programmes	-0,1	0,0	0,5	1,4	1,7	2,0
c) Frais de la dette publique	0,2	1,0	0,8	0,0	-0,3	-1,0
(3) = (1) + (2) Solde budgétaire du scénario bas	-1,6	-19,2	-22,2	-20,7	-21,1	-20,4
Part du PIB (%)	-0,1	-1,3	-1,4	-1,3	-1,2	-1,1

Soldes budgétaires structurel et cyclique dans un cas de statu quo

Le tableau 4 nous montre les estimations à jour des soldes budgétaires structurel et cyclique dans un cas de statu quo et basés sur la version à jour du scénario économique moyen selon le DPB. Même si on prévoit que le solde budgétaire dans un cas de statu quo restera déficitaire pendant toute la période de prévisions, cela ne révèle pas nécessairement un déficit structurel. Autrement dit, la persistance du déficit indique que l'économie devrait fonctionner en-deçà de sa capacité pendant cette période. Par conséquent, même si un stimulant budgétaire équivalant à 1 % du PIB (près de 15 milliards de dollars) en 2009-10 réduisait l'équilibre cyclique de près de 15 milliards de dollars additionnels et donnait lieu à un déficit budgétaire de 28 milliards de dollars, un excédent structurel prévu d'environ 6 milliards de dollars resterait intact *tant et aussi longtemps que les stimulants budgétaires resteraient temporaires et ne deviendraient pas permanents* - une hypothèse cruciale. De plus, pour que le gouvernement reprenne la voie de l'excédent budgétaire au cours des cinq prochaines années, il faudrait adopter des mesures discrétionnaires, ce qui viendrait atténuer davantage l'efficacité de tout coussin ou 'stabilisateur fiscal automatique' (que représente l'équilibre budgétaire cyclique) alors que l'économie fonctionne bien en-deçà de sa capacité maximale.

Tableau 4 : Soldes budgétaires structurel et cyclique

(en milliards de \$)	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Solde budgétaire du statu quo (scénario moyen de janvier)	+9,6	+0,2	-13,0	-11,6	-8,6	-7,4
Solde budgétaire structurel	+9,6	+4,7	+3,3	+5,0	+5,9	+5,9
Solde budgétaire cyclique	0,0	-4,5	-16,3	-16,5	-14,4	-13,3

4. Politique de stabilisation macroéconomique

La section précédente nous indique qu'on peut s'attendre à ce que l'équilibre budgétaire du gouvernement se détériore lorsque l'économie s'affaiblit. Cela démontre le rôle que jouent les stabilisateurs fiscaux automatiques, qui constituent un des deux principaux types de politique de stabilisation fiscale. Les *stabilisateurs automatiques* sont des changements qu'on apporte au niveau des programmes de perception des impôts et de dépenses gouvernementales qui s'ajustent automatiquement en fonction des conditions économiques changeantes. Par exemple, la perception des impôts ralentit, tout comme la croissance des revenus, alors que les versements de prestations d'assurance-emploi augmentent, de même que le chômage. Il s'agit là, dans un certain sens, d'une politique 'passive', puisqu'elle ne demande aucune nouvelle initiative de la part du gouvernement et parce qu'une telle situation dépend des structures législatives héritées du système economico-budgétaire, telles la progressivité du système fiscal et la générosité des prestations d'assurance-emploi.

Les principaux avantages des stabilisateurs économiques reposent dans le fait que la stabilisation qu'ils ont entraînée sur le plan économique fut à la fois opportune, temporaire et substantielle.

Opportune : Ces stabilisateurs agissent automatiquement sans devoir faire l'objet de délibérations interminables et de dispositions discrétionnaires parce qu'ils sont déjà intégrés aux programmes d'impôts et de dépenses.

Temporaire : Les stabilisateurs automatiques ne constituent pas une mesure temporaire et on y met fin automatiquement au fur et à mesure que l'économie reprend de la vigueur, de sorte qu'ils ne contribuent pas à des déficits 'structurels' persistants.

Substantielle : Les comparaisons entre les estimations réelles des soldes budgétaires 'ajustés de façon cyclique' pour le Canada et celles du ministère des Finances nous portent à croire que les stabilisateurs automatiques ont permis de retrancher entre 1,5 % et 2 % du PIB de l'équilibre budgétaire du gouvernement au cours des récessions du début des années 1980 et 1990, procurant ainsi un coussin afin de compenser la baisse de la demande.⁷

Jusqu'à tout récemment, on croyait que la politique fiscale pouvait contribuer le plus à la reprise économique en laissant simplement agir ses stabilisateurs automatiques, tout en réservant le rôle principal en matière de stabilisation économique à la politique monétaire. Autrement dit, la sagesse conventionnelle se trouvait ainsi opposée à l'utilisation de la politique fiscale discrétionnaire en prétendant qu'elle prenait trop de temps à réagir et qu'elle ne parvenait tout simplement pas, dans certains cas, à stimuler la demande. Le deuxième encadré nous présente plus en détail le contexte historique ayant entouré ce débat.

⁷ Voir les Tableaux de référence financiers 45 et 46 du ministère des Finances. Les estimations reposent sur le document de travail du ministère des Finances intitulé '*Fiscal Policy and the Business Cycle: A New Approach to Identifying the Interaction*' (2003), Stephen Murchison et Janine Robbins. Le Congressional Budget Office estime que l'économie américaine présente des résultats comparables, alors que les stabilisateurs automatiques ont permis de réduire de 1 % à 2,5 % du PIB l'équilibre budgétaire du gouvernement pendant les récessions américaines depuis 1968.

Deuxième encadré : **Contexte historique : Sommes-nous tous Keynésiens, une fois de plus?**

Le débat entourant la politique de stabilisation budgétaire peut se caractériser par deux extrêmes que sont les écoles de pensée économique Keynésienne et classique. Les économistes Keynésiens considèrent que l'économie traverse à l'occasion des périodes de déséquilibre prolongé. Par conséquent, ils y voient pour le gouvernement un rôle actif qui consiste à venir en aide à l'économie dans les cas de replis. Par contre, les économistes classiques présentent que les fluctuations économiques constituent avant tout une réaction aux principes économiques fondamentaux en constante évolution. Ils considèrent que l'économie de marché se comporte correctement et qu'elle est essentiellement en train de s'ajuster et, en tant que tel, ils y voient un rôle limité en matière d'intervention du gouvernement.

Dans le temps, les événements économiques, les réussites et les échecs sur le plan politique, ainsi que les développements dans le domaine de la recherche théorique ont entraîné le pendule à tour de rôle entre ces deux extrêmes. Après la Seconde Guerre mondiale, les efforts de reconstruction et l'expansion généralisée des programmes de prestations gouvernementales nous ont portés à croire qu'il était souhaitable que la politique budgétaire vienne stabiliser l'économie, comme en témoigne le mieux cette célèbre remarque que le président américain Richard Nixon a prononcée en 1971 à l'effet que « nous sommes maintenant tous Keynésiens ». Les erreurs flagrantes de la politique économique tout au long des années 1970 en réaction au bouleversement des prix du pétrole,[†] combinées aux progrès considérables de la recherche sur la théorie économique,* ont réorienté les efforts de soutien vers le paradigme classique. Depuis ce temps, d'après le consensus qui prévaut entre les économistes universitaires, la politique monétaire devrait jouer le premier rôle lorsqu'il s'agit de stabiliser l'économie, alors que la politique budgétaire peut contribuer le plus en laissant agir les stabilisateurs automatiques.

Le récent repli de l'économie mondiale a suscité certaines questions fondamentales quant aux hypothèses des approches classiques selon lesquelles des agents rationnels agissent sur les marchés et s'équilibrent d'eux-mêmes rapidement par un ajustement rapide des prix. En effet, les gouvernements de partout sur la planète adoptent présentement d'importants programmes de stimulants budgétaires discrétionnaires, alors qu'une prescription de la politique Keynésienne, à l'effet que les dépenses du gouvernement peuvent compenser et catalyser une demande insuffisante dans le secteur privé, bénéficie maintenant d'un soutien renouvelé.

[†] Par exemple, en percevant une inflation croissante comme un choc positif au niveau de la demande et en réagissant par une augmentation des taux d'intérêts, plutôt que d'interpréter une telle situation comme un choc négatif des approvisionnements sur la tendance en ce qui concerne la production potentielle, ce qui demanderait une politique monétaire moins restrictive.

* Révolution des anticipations rationnelles de Robert Lucas et théorie et mesure du cycle économique relation selon Finn Kydland et Ed Prescott.

La sagesse conventionnelle se trouve une fois de plus remise en question, alors que plusieurs facteurs contribuent à cet appui renouvelé qu'on accorde aux stimulants budgétaires discrétionnaires dans la situation actuelle. Le premier ensemble de facteurs concerne la nature de la récession, soit sa portée mondiale, ainsi que l'ampleur et la durée prévues du repli auquel plusieurs économies se voient confrontées – comme le soulignent les prévisions relatives à l'écart

de production à la section 2. Le deuxième ensemble de facteurs concerne les origines de la récession. Dans plusieurs économies, il s'agissait principalement d'une crise financière et d'une correction du marché du logement, ce qui porte à croire que la portée des stimulants additionnels découlant de la politique monétaire conventionnelle peut être limitée.⁸ La politique monétaire conventionnelle agit en réduisant les taux d'intérêts nominaux, alors que les taux d'après la politique de la banque centrale sont, pour bien des pays, les plus faibles jamais enregistrés dans l'histoire, ce qui laisse peu de marge de manœuvre. De plus, même lorsqu'on réduit les taux nominaux, la faiblesse des marchés financiers donnera probablement lieu à une baisse d'efficacité des mesures adoptées en vertu de la politique monétaire, puisque les prêteurs sont devenus plus prudents. La situation est d'autant plus complexe en raison de l'atténuation globale des pressions au niveau des prix, ce qui entraîne une hausse des taux d'intérêts réels au fur et à mesure que l'inflation diminue.

Enfin, le Canada craint que les changements politiques adoptés au cours des dernières décennies ne fassent en sorte que les stabilisateurs économiques compensent moins les effets de la récession actuelle que par le passé. Par exemple, moins de travailleurs ont maintenant droit aux prestations d'assurance-emploi que par le passé et le régime d'impôt sur le revenu des particuliers est probablement devenu moins progressif.⁹ La question qui consiste à déterminer si les stabilisateurs automatiques sont moins efficaces est complexe et demande qu'on s'y attarde plus longuement (voir l'encadré numéro 3).

Encadré numéro 3 : L'efficacité des stabilisateurs automatiques du Canada a-t-elle diminué?

On peut avoir une idée approximative de l'effet possible des stabilisateurs automatiques dans la récession actuelle en comparant les estimations de l'équilibre budgétaire cyclique au tableau 4 et l'écart de production prévu (voir la figure 1) aux autres replis. Notre estimation approximative nous porte à croire que les stabilisateurs automatiques pourraient avoir un impact inférieur si on les compare aux récessions passées. Comme on le mentionne à la section 2, on prévoit que l'écart de production atteindra un creux d'une ampleur comparable (soit environ -5 %) à ce qu'on a connu lors de la récession des années 1980, alors que le déficit budgétaire cyclique des comptes nationaux avait atteint 2 % du PIB potentiel en 1982 (d'après les estimations du ministère des Finances http://www.fin.gc.ca/frt-trf/2008/frt08_8-fra.asp). Nos estimations nous portent à croire que le déficit budgétaire cyclique, qui permet de déterminer l'importance des stabilisateurs cycliques, s'élèverait à près de 1 % du PIB potentiel en 2009-10, ce qui est bien en-deçà (soit à peine 50 %) de ce qu'on a constaté au cours de la récession des années 1980.

⁸ À ce jour, plusieurs gouvernements ont adopté des mesures pour contrer les problèmes sur le marché financier, entre autres en abaissant de façon drastique les taux d'intérêts en vertu de la politique monétaire; en achetant des actifs en difficulté; en étendant le crédit de la banque centrale au secteur privé; ainsi qu'en offrant une garantie gouvernementale sur les prêts.

⁹ Une étude récente de Statistique Canada (<http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0019m/11f0019m2007298-fra.pdf>) qui analyse les revenus familiaux avant et après les impôts et les transferts démontre que le cadre fiscal du gouvernement fournit moins de redistribution fiscale en comparaison des dernières décennies.

Réunies, ces considérations ont poussé de nombreux commentateurs et organisations internationales, comme le FMI et l'OCDE, à demander des mesures discrétionnaires en vertu d'une politique budgétaire, et ce, non seulement dans le but de compléter la politique monétaire traditionnelle, mais également pour jouer un rôle de premier plan afin de stimuler l'économie.

5. Contexte politique international

En matière de stimulant budgétaire, le FMI a recommandé un objectif global équivalant à 2 % du PIB. Pendant ce temps, cependant, l'OCDE et le FMI reconnaissent trois considérations importantes dans leurs documents de politiques. Premièrement, malgré qu'elle soit indépendante, la situation économique de chaque pays est unique. Ensuite, la situation budgétaire initiale varie d'un pays à l'autre, de sorte que certains sont plus flexibles que d'autres sur le plan fiscal. Enfin, lorsque la reprise économique aura débuté, il faudra adopter des mesures sévères pour assurer la stabilité à long terme des finances publiques, en particulier lorsqu'on pense aux pressions prévues au niveau des dépenses attribuables au vieillissement de la population.

De plus, le FMI¹⁰ préconise plusieurs principes en matière de stimulants budgétaires, incluant la nécessité que les mesures soient :

- opportunes (il faut agir rapidement);
- vastes;
- diversifiées (en faisant appel à des outils variés afin d'éviter ainsi de s'attarder sur une mesure trop spécifique, compte tenu de l'incertitude entourant l'efficacité d'une mesure en particulier);
- conditionnelles (en précisant dès le départ qu'on adoptera d'autres mesures si la faiblesse de l'économie est supérieure aux prévisions; et au contraire, en s'engageant à prendre des mesures lorsque la reprise sera vraiment enclenchée); et
- durables sur le plan financier (pour éviter toute augmentation importante de la dette publique dans l'avenir).

Compte tenu de la période de faiblesse économique plus longue que prévue, le FMI appuie les mesures axées sur les dépenses, puisque la préoccupation traditionnelle attribuable aux longs délais précédant la réalisation des dépenses est moins préoccupante cette fois-ci. Les coupures ou les transferts d'impôts temporaires s'adressant aux gens dont l'accès au crédit est probablement plus difficile (soit les familles à faible revenu et les chômeurs qui sont plus enclins à dépenser un revenu additionnel que la moyenne) peuvent également stimuler notre économie à court terme.

Que fait-on dans les autres pays?

Il faut souligner d'entrée de jeu de deux éléments. Premièrement, par rapport à bien des pays, on s'attend à ce que la récession soit plus faible au Canada. Ensuite, en raison de sa situation

¹⁰ Pour plus d'information voir le document *Fiscal Policy for the Crisis*, IMF Staff Position Note, SPN/08/01, publié le 29 décembre 2008.

financière plus saine alors que débute la récession, les déficits budgétaires inchangés du Canada par rapport à la taille de son économie devraient être d'inférieurs à ce qu'on constate dans bien d'autres pays industrialisés modernes.

É.-U. : L'équipe économique du président Obama est encore en train de peaufiner les détails d'un programme de stimulants qu'elle proposera. À l'heure actuelle, on prévoit que ce programme atteindra les 775 milliards de dollars (950 milliards de dollars canadiens) sur deux ans, ce qui excède 5 % du PIB. Ce programme comportera des dépenses consacrées aux infrastructures, des réductions d'impôts des particuliers, une augmentation des transferts aux états et aux gouvernements locaux, ainsi que d'autres mesures ayant pour but de venir en aide aux foyers à faible revenu. Un des buts premiers de ce plan consiste à sauver ou à créer au moins 3 millions d'emplois d'ici la fin de 2010. (Ces stimulants se distinguent du *Troubled Asset Relief Program* qui visait à rétablir la stabilité financière en procédant à l'achat d'actifs.) Même avant de tenir compte de ce dernier programme, le bureau du Congrès qui est responsable du budget estime que les déficits budgétaires atteindront 8 % du PIB.

Europe : En novembre 2008, la Commission européenne présentait un plan visant à offrir des stimulants budgétaires à la grandeur de l'Union européenne pour un montant de 200 milliards d'Euros (320 milliards de dollars canadiens), ce qui équivaut à environ 1,5 % du PIB.

R.-U. : En novembre 2008, un programme financier comportait de nouvelles mesures d'une valeur de 21,5 milliards de livres (38 milliards de dollars canadiens) sur deux ans, soit près de 1,5 % du PIB. Plus de la moitié de ces mesures étaient attribuables à une baisse temporaire de la taxe sur la valeur ajoutée à la consommation qui passait ainsi de 17,5 % à 15 % jusqu'en 2010. D'autres mesures comprenaient des dépenses consacrées aux infrastructures et des mesures fiscales à l'intention des particuliers et des entreprises. Les emprunts du gouvernement connaîtront cependant une hausse dramatique, alors que les déficits budgétaires pourraient atteindre 8 % du PIB.

Allemagne : Au mois de janvier 2009, le gouvernement de coalition annonçait un deuxième programme de mesures incitatives d'une valeur de près de 50 milliards d'Euros (80 milliards de dollars canadiens) sur deux ans, en plus de son plan original d'une valeur de 12 milliards d'Euros (19 milliards de dollars canadiens) également sur deux ans. Ensemble, ces programmes présentent une valeur équivalant à près de 2,5 % du PIB. Le deuxième programme comporte des dépenses consacrées aux infrastructures, des réductions d'impôts, des mesures incitatives dans le domaine de l'environnement et autres, incluant un fonds gouvernemental d'une valeur de 100 milliards d'Euros (160 milliards de dollars canadiens) ayant pour but de garantir les prêts aux entreprises. Dans la revue *The Economist*, on déclare que le déficit du gouvernement pourrait atteindre de 3 % à 4 % du PIB.

Chine : En novembre 2008, le gouvernement annonçait un programme colossal comprenant des dépenses dans les domaines, comme les infrastructures, la santé et l'éducation. À l'exception de certains projets qui semblent faire partie des mesures déjà annoncées, on estime l'injection de nouvel argent à près de 2,6 trillions de yuan (465 milliards de dollars canadiens) sur deux ans, soit 9 % du PIB.

6. Questions essentielles à l'intention des parlementaires

- Existe-t-il un seul ou un ensemble d'objectifs qu'on tente d'atteindre dans le cadre de la politique budgétaire globale en adoptant le programme de stimulants?

Aux É.-U., un but premier consiste à sauver ou à créer 3 millions d'emplois d'ici la fin de 2010. Alors qu'il peut être difficile de mesurer celui-ci dans la pratique, l'existence d'un objectif clair et net constitue un paramètre utile afin de mesurer l'impact des politiques proposées.

- À ce jour, le cadre de la politique fiscale du gouvernement était axé sur une combinaison de plusieurs objectifs budgétaires explicites couvrant divers horizons prévisionnels :
 - *À court terme* : Des budgets équilibrés ou encore mieux année après année;
 - *À moyen terme* : 25 % du rapport entre la dette fédérale et le PIB d'ici 2011-12 et aucune augmentation des dépenses dans le cadre des programmes par rapport au PIB nominal; et
 - *À long terme* : Éliminer complètement la dette nette du gouvernement (total) d'ici 2021.

Comme on l'a souligné dans le rapport d'EEB 2008, et une question qui est encore plus préoccupante maintenant, les perspectives peu reluisantes de l'économie canadienne et de l'économie mondiale constituent tout un défi pour le gouvernement qui s'efforce d'atteindre ses objectifs budgétaires à court et à moyen termes. Lesquels, parmi ces objectifs, devra-t-on reformuler, confirmer de nouveau ou remplacer par de nouveaux objectifs politiques?

- Le ralentissement économique actuel s'étend à l'échelle mondiale. En tant que telles, nombreuses sont les influences de l'extérieur qui sont hors du contrôle des responsables de l'élaboration des politiques au Canada et qui auront des répercussions sur la croissance économique et sur les finances des Canadiens. De plus, l'analyse du DPB nous porte à croire que le gouvernement ne pourra déclarer à nouveau un surplus d'ici les cinq prochaines années que si on adopte des mesures d'austérité (par exemple, en limitant davantage les dépenses et/ou en augmentant les impôts), ce qui viendrait atténuer l'efficacité des stabilisateurs fiscaux automatiques, alors que le rendement de notre économie reste bien en-deçà de sa capacité.

Le gouvernement présentera-t-il un plan financier transparent à moyen terme dans lequel on abordera la faiblesse prévue de l'économie en plus d'appuyer une reprise importante pour atteindre le niveau d'activités réalisable de l'économie sans limiter la capacité financière du gouvernement de réagir aux pressions à venir au niveau des dépenses attribuables au vieillissement de la population?

Annexe 1 – Scénarios économiques selon l'enquête du DPB janvier 2009

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Croissance du PIB réel (%)						
Enquête DPB scénario moyen (janvier)	0,7	-0,8	2,6	3,8	3,5	3,1
Enquête DPB scénario bas (janvier)	0,5	-1,5	1,9	3,3	3,1	3,1
Inflation du PIB (%)						
Enquête DPB scénario moyen (janvier)	3,9	-1,2	1,5	2,1	2,1	1,9
Enquête DPB scénario bas (janvier)	3,6	-3,3	-0,5	1,9	1,9	1,9
Croissance du PIB nominal (%)						
Enquête DPB scénario moyen (janvier)	4,6	-2,0	4,1	6,0	5,6	5,1
Enquête DPB scénario bas (janvier)	4,1	-4,8	1,4	5,3	5,0	5,0
Niveau du PIB nominal (en milliards de \$)						
Enquête DPB scénario moyen (janvier)	1 607	1 574	1 639	1 737	1 835	1 928
Enquête DPB scénario bas (janvier)	1 598	1 522	1 544	1 625	1 707	1 793
Taux des bons du Trésor à 3 mois (%)						
Enquête DPB scénario moyen (janvier)	2,4	0,9	1,9	3,2	3,8	4,3
Enquête DPB scénario bas (janvier)	2,4	0,3	1,1	2,1	2,9	4,3
Taux des obligations du gouvernement du Canada à 10 ans (%)						
Enquête DPB scénario moyen (janvier)	3,6	2,9	3,4	4,2	4,9	5,6
Enquête DPB scénario bas (janvier)	3,6	2,4	2,9	3,4	3,7	5,6
Taux de chômage (%)						
Enquête DPB scénario moyen (janvier)	6,1	7,4	7,7	6,9	6,5	6,4
Enquête DPB scénario bas (janvier)	6,1	7,7	8,3	7,2	6,7	6,5
Inflation d'IPC global (%)						
Enquête DPB scénario moyen (janvier)	2,4	0,8	1,7	1,9	2,0	2,0
Enquête DPB scénario bas (janvier)	2,4	0,3	1,0	1,6	1,9	2,0