

La Mise à jour économique et financière

le 9 octobre 1996



Ministère des Finances
Canada

Department of Finance
Canada

Dans la présente publication, les termes du genre masculin utilisés pour désigner des personnes englobent à la fois les femmes et les hommes.

Pour obtenir des exemplaires
supplémentaires de ce document :

Centre de distribution
Ministère des Finances
300, avenue Laurier ouest
Ottawa K1A 0G5

Téléphone : (613) 995-2855
Télécopieur : (613) 996-0518

Également accessible sur Internet au
<http://www.fin.gc.ca/>

This document is also available in English.



Table des matières

1	Introduction et vue d'ensemble	5
2	Instaurer un climat financier sain : un bilan	11
3	Les dividendes économiques et les hypothèses de planification	29
4	Instaurer un climat financier et monétaire sain : pour la poursuite des progrès	43
5	Appuyer la création d'emplois	55
6	Conclusions et principaux enjeux	77

Annexes

1	La sensibilité des perspectives budgétaires aux hypothèses économiques	79
2	Déficit budgétaire, besoins financiers et déficit selon les comptes nationaux	81
3	L'amélioration de la situation financière dans une perspective internationale	85

1

Introduction et vue d'ensemble

Par sa politique économique, le gouvernement vise en fin de compte à promouvoir la croissance économique et la création d'emplois bien rémunérés, et ce, dans une société juste et bienveillante. À cette fin, le gouvernement s'est concentré sur trois éléments fondamentaux :

- rétablir l'assise économique du pays – ce qui implique notamment l'assainissement des finances de la nation;
- réformer les programmes sociaux de manière à assurer leur viabilité;
- fournir aux Canadiens et aux Canadiennes, ainsi qu'aux entreprises canadiennes, l'appui dont ils ont besoin pour exploiter au maximum les possibilités qu'offre l'économie moderne.

La réduction du déficit et du ratio de la dette au PIB – c'est-à-dire la dette de l'État par rapport à l'économie... ce qui est une mesure de la capacité de paiement du pays – n'a représenté qu'un volet de la stratégie globale du gouvernement en faveur de l'emploi et de la croissance. Elle en constituait cependant un volet essentiel. Il y a trois ans, les finances fédérales avaient échappé à tout contrôle. Cela faisait plus de 20 ans que les dépenses étaient supérieures aux recettes. Les paiements d'intérêt absorbaient le tiers des recettes. La dette dépassait 70 p. 100 du PIB et continuait d'augmenter à un rythme effréné.

Cette situation insoutenable appelait des mesures énergiques et immédiates.

Dans les trois derniers budgets, le gouvernement a pris les mesures nécessaires pour réduire de façon durable le déficit et juguler la hausse du ratio de la dette au PIB. Cette stratégie a mis l'accent sur la réduction des dépenses publiques plutôt que sur l'augmentation des impôts et des taxes, sur une amélioration du fonctionnement de l'État et sur un recentrage des dépenses et des recettes en faveur des secteurs prioritaires.

Bilan

Une stratégie en bonne voie ...

La présente Mise à jour est publiée en même temps que le *Rapport financier annuel* pour 1995-96. Le Rapport indique qu'en 1995-96, le déficit fédéral s'est établi à 28,6 milliards de dollars. C'est dire que, pour une deuxième année consécutive, le gouvernement a fait mieux que prévu et qu'il est en bonne voie d'atteindre ses cibles de réduction du déficit de 24,3 milliards de dollars en 1996-97 et de 17 milliards en 1997-98.

Les provinces ont elles aussi amélioré sensiblement leur situation financière. Aussi, le déficit global des administrations publiques au Canada, qui était parmi les plus élevés dans le G-7 au début des années 1990, devrait-il être le plus faible en 1997.

L'assainissement des finances publiques a exigé des adaptations difficiles, lesquelles ont parfois masqué les progrès fondamentaux qui étaient accomplis. C'est généralement ce qui se passe au début lorsqu'on entreprend des changements fondamentaux.

La réforme structurelle mise en oeuvre dans le secteur public, qui a une grande importance au Canada, est récente, et elle ne s'est pas révélée plus facile que l'adaptation à laquelle ont dû faire face le secteur des ressources naturelles au milieu des années 1980, ou encore le secteur manufacturier ou le secteur des services commerciaux au début de la présente décennie. La réduction de l'effectif de la fonction publique dans tout le Canada a toutefois eu tendance à reléguer à l'arrière-plan le dynamisme du secteur privé.

Cette réforme était cependant nécessaire, et la politique budgétaire joue maintenant un rôle complémentaire de celui de la politique monétaire et des autres réformes, de manière que l'économie soit prête à affronter les défis du XXI^e siècle.

... qui commence à porter fruit

Le Canada récolte déjà les dividendes de la réforme des finances publiques. Les investisseurs ont repris confiance, grâce aux excellents résultats obtenus par le Canada sur le plan de l'inflation et au redressement des finances publiques. Ce regain de confiance s'est traduit par une diminution notable des taux d'intérêt. En fait, ces derniers sont maintenant beaucoup plus faibles au Canada qu'aux États-Unis pour les termes allant jusqu'à cinq ans. Il faut remonter à 1983 pour retrouver des taux d'intérêt à court terme plus bas au Canada que chez notre voisin du Sud.

La réduction du déficit contribue également à affranchir le pays de sa dépendance à l'égard des emprunts étrangers. Au deuxième trimestre de 1996, le Canada a prêté davantage aux non-résidents qu'il ne leur a emprunté. Cela ne s'était pas vu depuis 1984.

Sous l'effet de la baisse des taux d'intérêt et d'un secteur exportateur des plus concurrentiels, la croissance économique devrait se raffermir d'ici la fin de l'année en cours et durant toute l'année 1997. En fait, le Fonds monétaire international (FMI) a annoncé récemment qu'il s'attendait à ce que, l'an prochain, la croissance du PIB réel soit plus vigoureuse au Canada que dans les autres pays du G-7.

Pour des progrès continus

Bien que le déficit ait été fermement inscrit sur une trajectoire descendante, le ratio de la dette au PIB demeurera trop élevé pendant un certain nombre d'années encore. Ce ratio devra être réduit à un niveau plus gérable si l'on veut que le Canada récolte tous les dividendes des décisions difficiles qui ont dû être prises au cours des dernières années.

Afin de poursuivre les progrès obtenus grâce aux trois derniers budgets – et conformément au rythme mesuré de réduction du déficit qui a été suivi jusqu'ici –, le déficit visé pour 1998-99 sera fixé à 9 milliards de dollars, soit environ 1 p. 100 du PIB. La réalisation de cet objectif constituera un accomplissement de taille pour le Canada. Ce nouvel objectif signifiera que les nouveaux emprunts nets du Canada sur les marchés de capitaux privés seront éliminés.

Le gouvernement est déterminé à poursuivre les réformes visant à rendre le secteur public fédéral plus efficient, efficace et souple. Il continuera de réaffecter les ressources en fonction des priorités les plus pressantes. Il continuera enfin de renforcer son action en faveur de la croissance de l'emploi.

Prises dans leur ensemble, ces mesures favoriseront une croissance économique et une création d'emplois soutenues, une plus grande sécurité financière et une marge de manoeuvre accrue pour les décideurs publics.

Plan de *La Mise à jour économique et financière*

Le **chapitre 2** du présent document passe en revue les conséquences d'un ratio de la dette au PIB élevé pour le Canada et les défis qui devront être relevés si l'on veut redresser la situation des finances.

Le **chapitre 3** décrit l'évolution récente de l'économie et ses répercussions sur les hypothèses économiques retenues pour la planification budgétaire. Ce chapitre souligne que, si la restructuration du secteur public ne s'est pas faite sans mal au Canada, plusieurs signes révèlent que l'économie commence à réagir à la diminution appréciable des taux d'intérêt qu'a permise l'amélioration de la situation financière de toutes les administrations publiques. Aussi prévoit-on un renforcement de l'économie au deuxième semestre de cette année, de même que pendant toute l'année 1997.

Le **chapitre 4** expose les répercussions financières de la mise à jour des hypothèses de planification économique. Le gouvernement est en voie d'atteindre sa cible de réduction du déficit pour 1996-97, ou de faire mieux encore. D'autres indicateurs financiers affichent une amélioration considérable, de sorte que le déficit visé pour 1997-98 sera lui aussi atteint. Il reste que le ratio de la dette au PIB continuera d'être extrêmement élevé, aussi bien par rapport aux niveaux passés au Canada que par comparaison avec les autres pays. Il est nécessaire de résorber ces déséquilibres si l'on veut renforcer la croissance économique et la création d'emplois, ce qui oblige le gouvernement à garder ses finances bien en main.

Le **chapitre 5** replace les progrès accomplis dans le cadre du programme Emploi et croissance – la priorité économique numéro un du gouvernement. La réduction du déficit s'est toujours inscrite dans le cadre d'une stratégie plus large visant à favoriser une vigoureuse création d'emplois. Le secteur privé est la principale source de création d'emplois, mais l'État a quand même un rôle essentiel à jouer. Le chapitre 5 passe en revue les mesures que le gouvernement a déjà prises pour appuyer la création d'emplois dans le secteur privé.

Le **chapitre 6** présente les conclusions et les principaux enjeux, en posant notamment des questions bien précises au sujet desquelles le Comité des finances sera prié de donner son avis.

Les annexes présentent la documentation se rapportant à bon nombre de questions posées dans le document. L'**annexe 1** fournit une analyse de sensibilité du déficit aux variations de taux d'intérêt et du PIB. L'**annexe 2** explique les différentes mesures de la position financière du gouvernement. L'**annexe 3** présente la situation financière du Canada dans une perspective internationale.

2

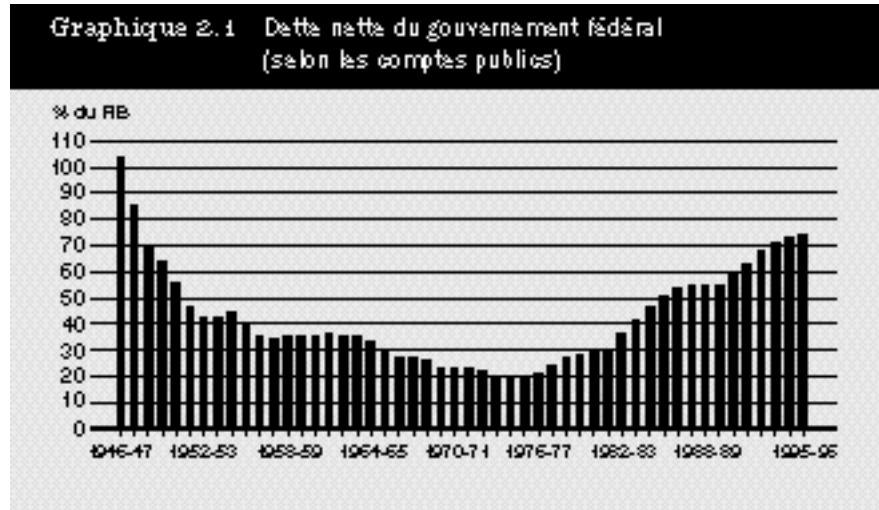
Instaurer un climat financier sain : un bilan

Le défi des finances publiques

Lorsque le gouvernement est entré en fonction, à la fin de 1993, la situation des finances publiques était de toute évidence insoutenable. Le déficit s'élevait à 42 milliards de dollars, près de 6 p. 100 du PIB. Le ratio de la dette au PIB dépassait 70 p. 100 et continuait d'augmenter, n'ayant à peu près pas cessé de croître au cours des 20 années précédentes (graphique 2.1). Les intérêts composés sur la dette existante faisaient que, faute de mesures de redressement énergiques, le déficit déjà très élevé aurait continué de s'alourdir.

En fait, en 1994-95, le déficit du Canada était dû uniquement au service de la dette publique, puisque les recettes étaient supérieures aux dépenses de programmes (le solde de fonctionnement était positif). Le cercle vicieux des intérêts composés sur la dette est un phénomène dynamique bien difficile à stopper. Il suffit de penser que si, par exemple, le gouvernement avait gardé comme politique de maintenir les dépenses de programmes au même niveau que les recettes, de manière que le solde de fonctionnement soit égal à zéro (au lieu de dégager de substantiels excédents de fonctionnement, comme c'est actuellement le cas), en cinq années seulement :

- l'encours de la dette publique aurait augmenté de *près de 50 p. 100* – pour atteindre environ 800 milliards de dollars;



- le service de la dette publique aurait avoisiné 60 milliards de dollars par année, plutôt qu'environ 50 milliards de dollars dans le cadre de la politique actuelle.¹

La baisse de confiance des investisseurs qu'aurait entraînée une telle augmentation de la dette publique aurait provoqué une hausse considérable des taux d'intérêt, un repli des consommateurs et des investisseurs et une aggravation du chômage. La remise à plus tard du redressement des finances publiques aurait eu de profondes conséquences économiques et sociales et, en fin de compte, des mesures d'assainissement encore plus sévères auraient dû être prises.

Le niveau et le taux de croissance du ratio de la dette au PIB sont au cœur du problème des finances publiques. Le ratio de la dette au PIB est le meilleur indicateur de la capacité de service de la dette publique d'un pays. De la même façon qu'un ménage peut payer une hypothèque plus importante lorsque son revenu est plus élevé, un pays jouissant d'un PIB supérieur est capable de supporter une dette publique plus lourde.

Le défi que pose ce ratio élevé de la dette publique au PIB consiste à dégager des excédents de fonctionnement suffisamment importants pour compenser entièrement les intérêts de la dette publique, et à maintenir ces excédents jusqu'à ce que le ratio de la dette au PIB ait été fortement réduit.

¹ En supposant que le taux d'intérêt effectif moyen sur la dette publique reste au niveau actuel d'environ 8 p. 100.

Cela exige une maîtrise constante des dépenses de programmes et des recettes publiques en pourcentage du PIB.

Dans le reste du chapitre, nous exposerons les répercussions d'un ratio de la dette au PIB élevé, ainsi que les mesures prises par le gouvernement pour réduire ce ratio.

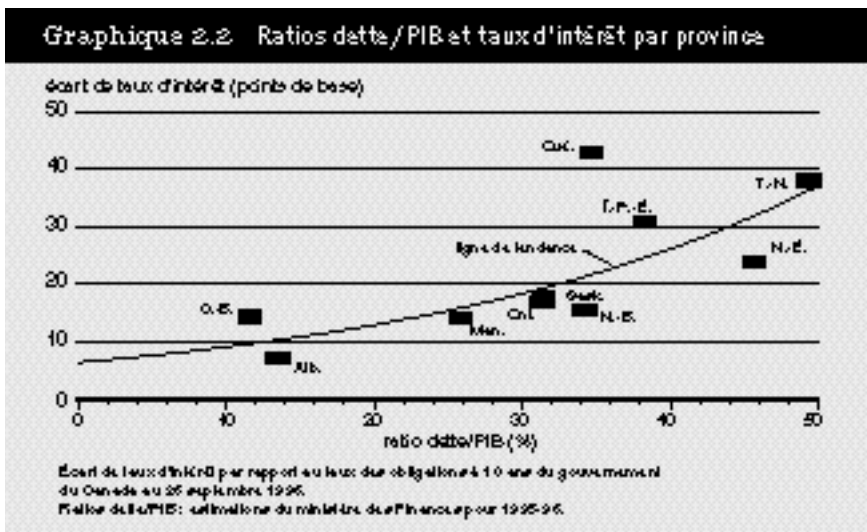
Les conséquences d'un ratio de la dette au PIB élevé

Un ratio de la dette au PIB élevé a un certain nombre d'effets négatifs sur l'économie.

Des taux d'intérêt élevés

Une hausse du ratio de la dette au PIB peut entraîner des taux d'intérêt élevés et instables. Cela est dû au fait que les prêteurs exigent une prime de risque sur les taux d'intérêt de la part des gouvernements fortement endettés.

Au Canada, le rapport entre le ratio de la dette au PIB et les taux d'intérêt ressort de façon très visible des taux d'intérêt différents que doivent payer les gouvernements provinciaux (graphique 2.2). Plus une province est endettée par rapport à son PIB, plus elle doit verser un taux d'intérêt élevé sur les marchés financiers. Moins une province est endettée relativement à son PIB, plus son taux d'intérêt est bas. Ce rapport se vérifie à peu près sans exception dans toutes les provinces. On peut également l'observer dans les pays du G-7.



Étant donné que le rendement des titres émis par le gouvernement fédéral sert de référence aux taux d'intérêt sur le marché monétaire et les marchés de capitaux au Canada, le taux d'intérêt versé par le gouvernement fédéral sert de norme à tous les autres emprunteurs. Il s'ensuit qu'une réduction du ratio de la dette au PIB du gouvernement fédéral permettrait de faire baisser les taux d'intérêt dans toute l'économie. Par exemple, la diminution des taux d'intérêt obtenue entre janvier 1995 et juin 1996 a permis aux provinces d'économiser environ 1,3 milliard de dollars dans l'ensemble (tableau 2.1). En proportion de leurs dépenses, ce sont le Québec et l'Alberta qui ont le plus bénéficié jusqu'ici de cette baisse des taux d'intérêt, du fait que les titres à court terme représentent une proportion supérieure de leur dette. Les autres provinces en profiteront davantage lorsqu'elles refinanceront la dette existante.

Les Canadiens sont en général bien conscients des retombées économiques que procure de façon plus générale une baisse des taux d'intérêt, sous la forme d'une hausse des investissements et des dépenses de consommation. Pour ne mentionner qu'un exemple, signalons que la baisse des taux d'intérêt depuis 1995 s'est traduite par une augmentation de 15 p. 100 des mises en chantiers.

Tableau 2.1

Économies cumulées estimatives des provinces en frais de la dette publique sur 18 mois (début, janvier 1995)

	millions \$	% des dépenses ¹
Terre-Neuve	10	0,3
Île-du-Prince-Édouard	2	0,3
Nouvelle-Écosse	15	0,3
Nouveau-Brunswick	25	0,6
Québec	625	1,5
Ontario	315	0,6
Manitoba	45	0,8
Saskatchewan	35	0,7
Alberta	165	1,2
Colombie-Britannique	75	0,4
Ensemble des provinces	1 312	0,8

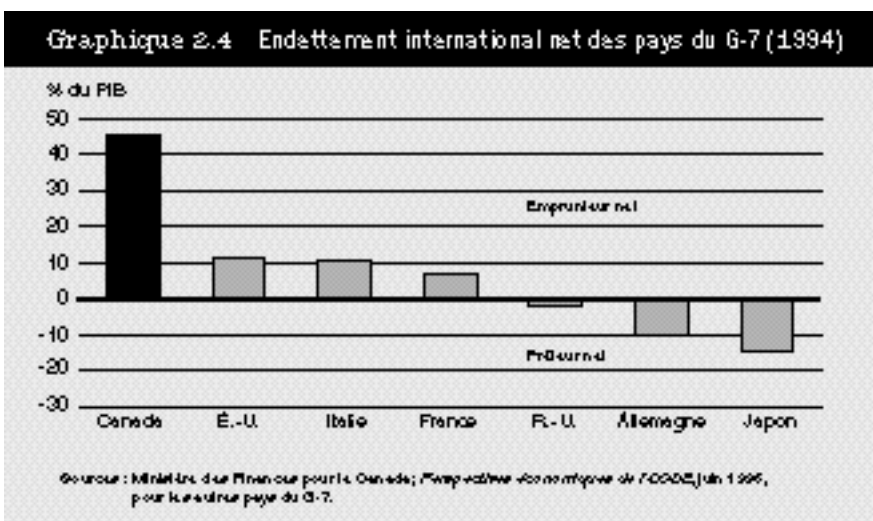
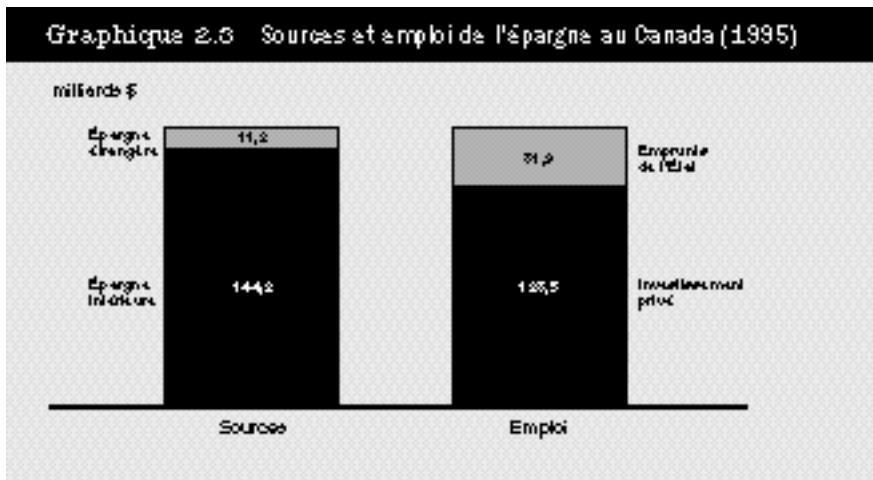
¹ Quotient des économies cumulées de frais d'intérêt par le total des dépenses en 1995.

Source : Estimations du ministère des Finances.

Une dette extérieure élevée

Les déficits élevés des administrations publiques, lorsqu'ils persistent, finissent par absorber toute l'épargne intérieure, obligeant le pays à se tourner vers les prêteurs étrangers.

En 1995, par exemple, l'épargne privée totale s'élevait à 144,2 milliards de dollars au Canada (graphique 2.3). Ce montant était plus que suffisant pour financer des investissements totaux de 123,5 milliards. Cependant, comme le déficit global des administrations publiques s'élevait cette année-là à 31,9 milliards de dollars (selon les comptes nationaux), le pays a dû emprunter 11,2 milliards à l'étranger. Aussi l'encours de la dette détenue par des non-résidents (la somme des emprunts nets annuels à l'étranger) a-t-il augmenté de 11,2 milliards. La persistance des déficits au cours des 20 dernières années s'est traduite par une forte augmentation de la dette extérieure, de telle sorte que le Canada est maintenant le pays le plus endetté envers l'étranger, par rapport au PIB, dans tout le G-7 (graphique 2.4).

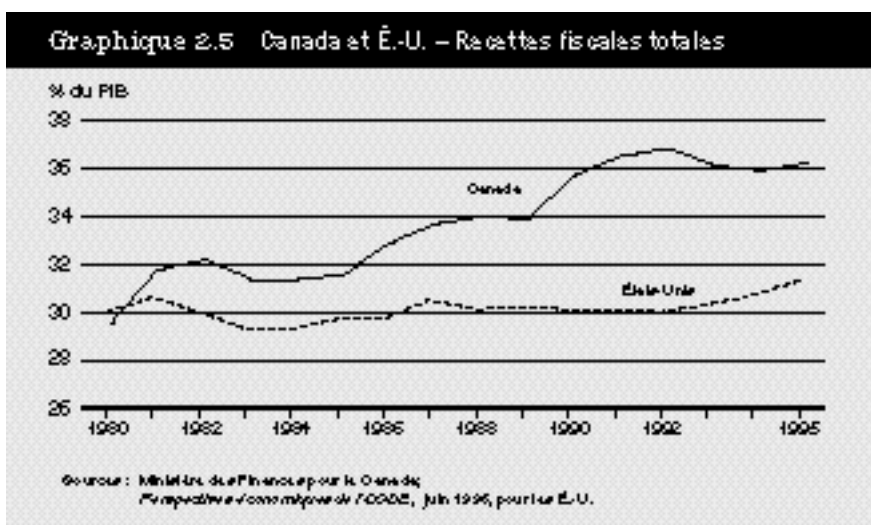


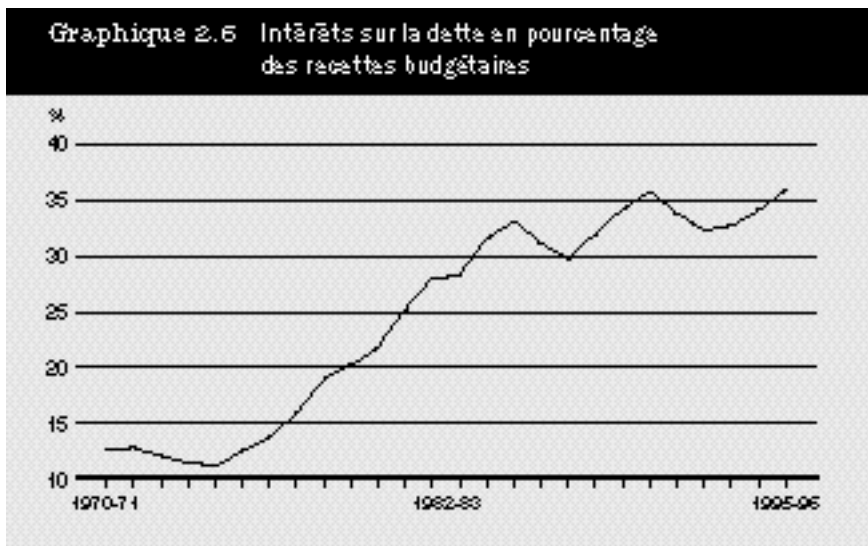
Pour assurer le service de la dette extérieure, il a fallu verser à l'étranger une proportion toujours croissante des revenus générés au Canada. Cela se traduit par une détérioration continue du niveau de vie des Canadiens. Cela permet aussi aux non-résidents d'exercer indirectement une influence appréciable sur les décisions économiques prises au Canada.

Des impôts élevés

Un ratio de la dette au PIB élevé entraîne généralement un lourd fardeau fiscal. En effet, un gouvernement fortement endetté est souvent tenté d'augmenter les impôts et les taxes, afin d'obtenir les importants excédents de fonctionnement qui lui sont nécessaires pour empêcher le ratio de la dette au PIB de croître.

Depuis le début des années 1980, par exemple, le fardeau fiscal s'est alourdi sensiblement au Canada, et de façon beaucoup plus rapide qu'aux États-Unis, notre principal partenaire commercial (graphique 2.5). Par le passé, la fiscalité relativement plus lourde au Canada était toujours compensée par le niveau supérieur des services publics. Par contre, pendant les années 1980 en particulier, les impôts et les taxes ont été augmentés uniquement pour permettre d'assumer le coût croissant des intérêts de la dette publique plutôt que pour financer les programmes et services qui auraient pu améliorer la performance économique du Canada (graphique 2.6). Or, des impôts et des taxes élevés freinent la croissance de l'emploi et de la production et rendent le Canada moins attrayant aux yeux des investisseurs.





En fait, la hausse des impôts et des taxes depuis une dizaine d'années n'a même pas réussi à enrayer la hausse du ratio de la dette au PIB. Celui-ci est passé de moins de 20 p. 100 en 1974-75 à plus de 70 p. 100 en 1993-94. En conséquence, à peu près 11 cents de chaque dollar de recettes étaient consacrés au service de la dette publique en 1974-75, alors que ce rapport était monté à 33 p. 100 en 1993-94. Malgré les mesures financières prises jusqu'à maintenant, le ratio de la dette au PIB s'est maintenu à 74,0 p. 100 à la fin de 1995-96, alors que les frais d'intérêt s'élevaient à 36 cents de chaque dollars de recette.

La vulnérabilité du déficit aux récessions et aux taux d'intérêt élevés

Un ratio élevé de la dette au PIB peut aussi rendre un pays extrêmement vulnérable aux hausses de taux d'intérêt et aux ralentissements économiques.

Dans le cas du Canada, une hausse de 100 points de base des taux d'intérêt accroît le déficit fédéral de 1,3 milliard de dollars la première année et de 3,0 milliards de dollars au bout de quatre ans. (L'annexe 1 décrit de façon plus complète la sensibilité des finances publiques aux variations du taux de croissance du revenu et des taux d'intérêt.)

En fait, des déficits élevés et un ratio de la dette au PIB important ont privé le gouvernement fédéral d'une bonne partie de sa marge de manoeuvre – et notamment de sa capacité de recourir à des mesures discrétionnaires pour atténuer l'effet négatif des récessions sur l'économie. Cela est

ressorti de façon toute particulière au cours de la récession de 1990-1991, lorsque le gouvernement a été obligé de compenser l'incidence négative des stabilisateurs automatiques sur le déficit pour empêcher le ratio de la dette au PIB de grimper.

Les inégalités entraînées par une dette élevée

La réduction du ratio dette au PIB n'est pas uniquement une nécessité économique ou comptable. C'est également une question de justice envers les générations futures.

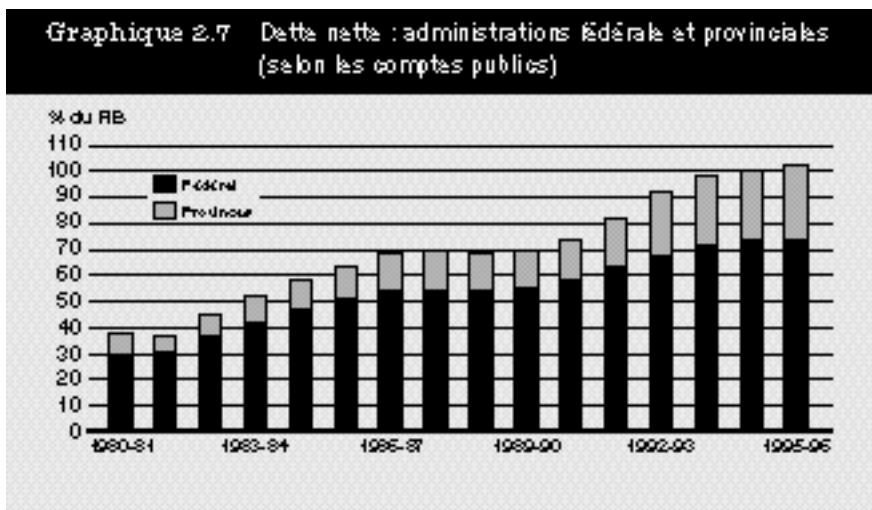
Le Canada sera confronté, de façon plus particulière, à de profonds changements démographiques pendant le siècle prochain. Au cours des 40 prochaines années, la proportion des personnes âgées de 65 ans ou plus doublera ou presque pour atteindre 22 p. 100, contre 12 p. 100 à l'heure actuelle. Simultanément, la proportion des personnes en âge de travailler diminuera. Ainsi, la proportion des personnes à charge (qu'il s'agisse de personnes âgées ou d'enfants), par rapport à la population en âge de travailler, passera d'environ 48 p. 100 à l'heure actuelle à plus de 60 p. 100.

À eux seuls, ces changements exigeront un effort d'adaptation considérable. Il ne faudrait pas en plus imposer aux générations futures l'obligation de réduire le ratio de la dette au PIB. Ceux et celles qui travaillent à l'heure actuelle ne devraient pas laisser aux générations futures une énorme dette à payer.

Une situation financière plus défavorable au niveau fédéral qu'au niveau provincial

Depuis les années 1990, la détérioration des finances fédérales s'est accompagnée d'une dégradation des finances provinciales. Le ratio de la dette globale des provinces au PIB est passé de moins de 15 p. 100 en 1989-90 à 28 p. 100 en 1995-96 (selon les comptes publics). Cela signifie que le ratio de la dette combinée fédérale-provinciale au PIB a dépassé 100 p. 100 en 1995-96 (graphique 2.7)

Cependant, la situation financière globale des provinces n'est pas aussi mauvaise que celle du gouvernement fédéral. Même si le ratio de la dette au PIB des provinces a presque doublé au cours des cinq dernières années,

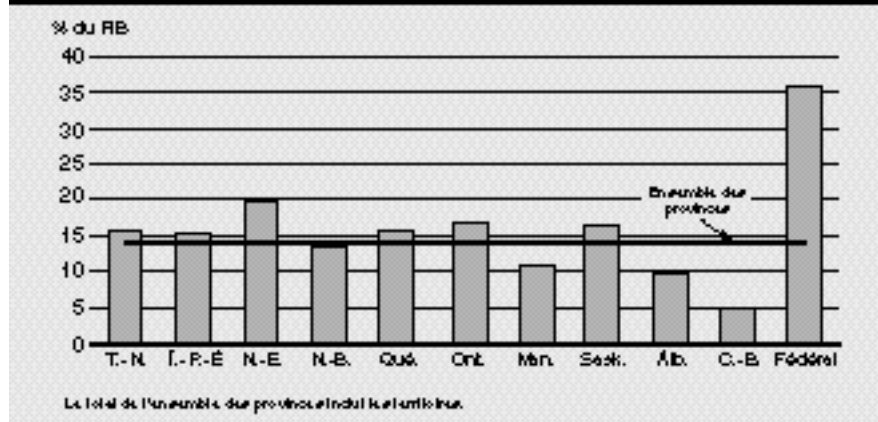


il ne représentait qu'environ le tiers du ratio fédéral en 1995-96. Le ratio de la dette provinciale au PIB se compare actuellement au niveau auquel le ratio fédéral se situait en 1980-81.

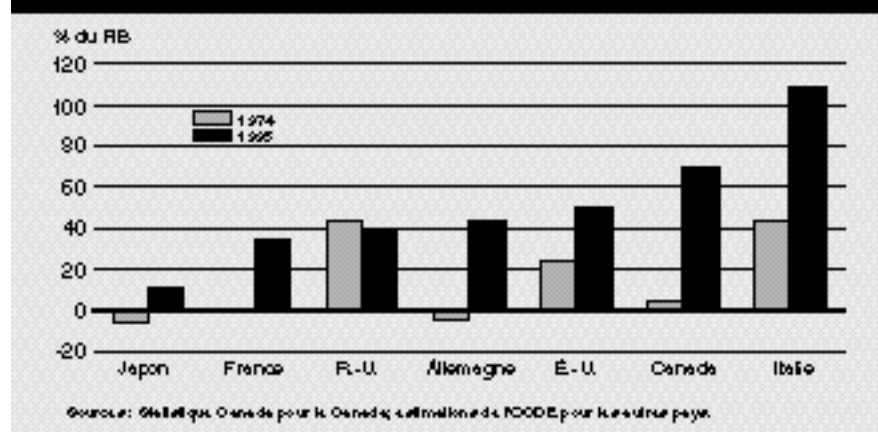
Ce rapport beaucoup moins élevé de la dette au PIB dans le cas des provinces signifie que ces dernières consacrent une part moins importante de leurs recettes au service de leur dette (graphique 2.8). Toutes provinces confondues, les frais de service de la dette représentaient 14 cents de chaque dollar de recettes perçues par les provinces en 1995-96 (y compris les recettes versées par le gouvernement fédéral). Cette proportion allait d'environ 5 cents en Colombie-Britannique à 20 cents en Nouvelle-Écosse. Le chiffre comparable est de 36 cents pour le gouvernement fédéral.

Le Canada n'est pas le seul pays du G-7 à avoir subi une hausse de sa dette par rapport à son PIB. D'autres pays ont également vu s'accroître leur ratio de la dette au PIB pendant cette période, mais la hausse n'a généralement pas été aussi prononcée qu'au Canada (graphique 2.9). Le Canada, qui avait un ratio de la dette au PIB relativement bas en 1974, avait le deuxième rang plus élevé parmi les sept principales puissances économiques du monde, en 1995. (Les ratios de la dette au PIB par pays sont habituellement calculés dans le cadre des comptes nationaux de manière à être comparables à l'échelle internationale. Le ratio de la dette au PIB est sensiblement plus faible selon les comptes nationaux que d'après les comptes publics, mais les tendances sont à peu près identiques) (voir l'annexe 2).

Graphique 2.8 Intérêts sur la dette en pourcentage des recettes budgétaires : administrations fédérale et provinciales : 1995-96



Graphique 2.9 Dette budgétaire nette de l'ensemble du secteur public – pays du G-7 (selon les comptes nationaux)



Relever le défi

La priorité numéro un du gouvernement est d'assurer une croissance économique et une création d'emplois vigoureuses et soutenues, tout en protégeant les personnes les plus vulnérables au Canada.

Pour atteindre cet objectif primordial, le gouvernement s'est concentré sur trois objectifs clés :

- instaurer un climat économique et financier sain en éliminant le déficit et en réduisant le ratio de la dette au PIB;
- réformer les programmes sociaux au Canada de manière à assurer leur viabilité à long terme;

- fournir aux Canadiens et aux Canadiennes, ainsi qu’aux entreprises canadiennes, l’appui dont ils ont besoin pour exploiter au maximum les possibilités qu’offre l’économie moderne.

Ces objectifs se renforcent mutuellement :

- l’assainissement des finances de la nation permettra de faire baisser les taux d’intérêt, ce qui stimulera la croissance économique et la création d’emplois, d’où une nouvelle amélioration des finances publiques;
- les changements structurels apportés pour soutenir et améliorer le potentiel de croissance de l’économie se traduiront par des emplois plus nombreux et des revenus supérieurs. Cela permettra d’abaisser le ratio de la dette au PIB en augmentant le PIB. À long terme, cependant, cela favorise aussi une hausse des recettes publiques, d’où une réduction du déficit, ce qui est un autre moyen de faire baisser le ratio de la dette publique. (La stratégie du gouvernement pour renforcer la croissance économique est exposée au chapitre 5).

Un climat budgétaire et monétaire sain

L’instauration d’un climat budgétaire et monétaire sain est une condition préalable à la réalisation des objectifs du gouvernement en matière économique et sociale.

Les gouvernements ne peuvent assurer eux-mêmes la création soutenue permanente d’emplois – c’est le secteur privé qui est le moteur de la croissance économique. Si l’économie est peu solide en raison de taux d’intérêt élevés, d’une faible compétitivité ou d’autres facteurs qui freinent le goût du risque, aucune initiative des gouvernements en faveur de l’emploi, si importante soit-elle, ne permettrait de compenser l’insuffisance de la création d’emplois dans le secteur privé.

Le gouvernement a suivi une *approche* à deux volets pour assainir les finances publiques : réduire les dépenses et stimuler la croissance économique. Les taux d’imposition des particuliers n’ont subi aucune hausse dans les trois derniers budgets. Les mesures fiscales ont visé principalement à éliminer les échappatoires et à rendre le régime fiscal plus équitable.

La planification budgétaire a été fondée sur les éléments suivants :

- la fixation d’objectifs mobiles sur deux ans, en matière de déficit, pour parvenir en bout de ligne à l’équilibre budgétaire. Le fait que, par le passé,

les objectifs budgétaires aient été fixés à long terme contribuait, entre autres facteurs, à retarder l'adoption des réformes nécessaires;

- le choix d'hypothèses de planification économique un peu plus prudentes que la moyenne des prévisions économiques du secteur privé;
- la constitution d'une réserve pour éventualités, une précaution supplémentaire pour s'assurer que les objectifs visés en matière de déficit seraient atteints.

La réserve pour éventualités est incorporée aux projections de déficit principalement pour se prémunir contre les risques liés (i) aux inexactitudes inévitables des modèles servant à traduire les hypothèses économiques en prévisions budgétaires détaillées et (ii) aux imprévus. La réserve pour éventualités procure également un coussin de sécurité supplémentaire en cas d'erreurs dans les prévisions économiques. **La réserve pour éventualités n'est pas une source de financement pour les nouvelles initiatives.**

Les mesures budgétaires

Le budget de 1994 dégageait des économies qui permettaient de placer le déficit sur une trajectoire décroissante. Il s'agissait de la première phase d'un processus à deux étapes qui a abouti au budget de 1995, lequel imposait la réforme la plus profonde des dépenses fédérales depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Le budget de 1996 a prolongé et consolidé les économies réalisées dans les deux budgets précédents.

Dans leur ensemble, les trois budgets ont débouché sur des économies qui atteindront 29 milliards de dollars par année en 1998-99, près de 90 p. 100 de ce montant étant attribuable aux réductions de dépenses (tableau 2.2). Ces économies se traduiront par une baisse de 14 p. 100 des dépenses de programmes entre 1992-93 et 1998-99. Par rapport à la taille de l'économie, les dépenses de programmes n'auront jamais été aussi faibles en 1998-99 que depuis 1949-50.

Tableau 2.2

Économies budgétaires directes

	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	Effet cumulatif sur la dette publique nette
	milliards \$					
Budget de 1994	1,5	8,0	10,9	11,9	12,6	44,9
Budget de 1995		5,0	10,6	13,3	13,8	42,7
Réforme de l'AE – 1996 ¹				0,7	0,8	1,5
Budget de 1996				0,2	1,7	1,9
Total	1,5	13,0	21,5	26,1	28,9	91,0
dont :						
dépenses	0,7	10,6	18,9	23,3	25,6	79,0
recettes	0,8	2,4	2,6	2,8	3,4	12,0

¹ Les économies réalisées en 1996-97 ont été incluses dans celles résultant du budget de 1995.

Un gouvernement fédéral plus efficace ...

La pierre angulaire des budgets de 1995 et de 1996 était l'Examen des programmes – un examen exhaustif des dépenses ministérielles, qui visait à mettre en place des modalités plus efficaces et économiques de prestation des programmes et des services aux Canadiens. Cet Examen modifiera en profondeur la nature des activités de l'État et son mode de fonctionnement. Les changements ont déjà commencé.

Un nouveau Système de gestion des dépenses a été mis en place, pour améliorer le contrôle des dépenses publiques en assurant une meilleure prise en compte des coûts et des risques ainsi que le financement des nouvelles initiatives par des réaffectations de dépenses.

La mise en oeuvre des programmes a également été réformée pour devenir plus efficiente et efficace. Par exemple, le budget de 1996 annonçait la création d'une agence unique d'inspection des aliments, afin de regrouper en une seule entité les services de quarantaine et d'inspection alimentaire actuellement fournis par trois ministères fédéraux. Le gouvernement fédéral étudie aussi, avec les provinces, la mise en place de services fiscaux et frontaliers fédéraux-provinciaux, afin d'éliminer les doublons et chevauchements qui existent actuellement en matière d'administration des impôts et des taxes.

Le gouvernement est en train de privatiser ou de commercialiser les services que le secteur privé est mieux placé pour assurer. Par exemple, la totalité des actions que le gouvernement détenait dans les Chemins de fer nationaux du Canada ont été vendues, de même qu'une bonne partie de ses actions de Petro-Canada.

Le gouvernement se retire également des activités qui sont manifestement nuisibles à l'adaptation et à l'innovation. En 1998-99, les subventions aux entreprises auront diminué de 61 p. 100 par rapport à 1994-95. La structure des subventions qui resteront aura été modifiée, les subventions directes à la production faisant place à une aide à la stabilisation des revenus et à l'adaptation économique dans l'agriculture canadienne, au soutien du développement des petites entreprises et à la promotion du progrès technologique et de la compétitivité de l'industrie canadienne. Dans le cadre des programmes, l'aide en faveur de l'expansion des entreprises sera de plus en plus consentie selon des pratiques commerciales, le secteur privé partageant davantage les risques, et l'aide étant remboursable.

Ces changements, parmi d'autres, entraînent une forte diminution des dépenses ministérielles. En 1998-99, ces dernières auront baissé de plus de 21,5 p. 100 par rapport à 1994-95 (tableau 2.3).

Cependant, l'Examen des programmes n'a pas eu pour seul résultat de diminuer les dépenses; il a aussi permis de réaffecter les ressources en faveur des priorités essentielles du gouvernement. Les compressions de dépenses ont été moins marquées dans les ministères s'occupant de questions sociales, de justice et de droit, conformément à la priorité que le gouvernement accorde aux dossiers touchant la justice, les soins de santé et les autochtones.

... et un système de transferts plus abordable et viable

Les dépenses ministérielles représentent moins de la moitié des dépenses de programmes totales du gouvernement fédéral. On ne saurait parler d'une véritable réforme des dépenses sans réexaminer le système de transferts aux particuliers et aux autres administrations publiques. Ces derniers transferts représentent 23 p. 100 des dépenses de programmes. Les trois budgets du gouvernement ont réformé les programmes de transferts de manière à les rendre plus viables à long terme et mieux adaptés aux besoins des générations actuelles et futures :

- d'importants changements ont été apportés au régime d'assurance-emploi;

Tableau 2.3

Dépenses ministérielles

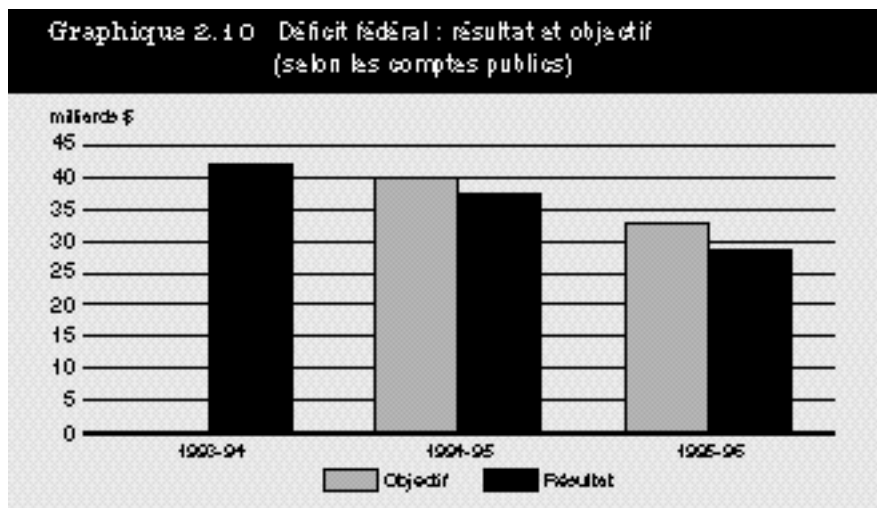
	Montants des dépenses		Variation	
	1994-95	1998-99	millions \$	%
	millions \$			
Secteur des ressources naturelles	5 524	3 564	-1 960	-35,5
Agriculture	2 080	1 455	-625	-30,1
Pêches et Océans	1 307	1 037	-269	-20,6
Ressources naturelles	1 422	592	-830	-58,4
Environnement	716	480	-236	-32,9
Transports	2 273	704	-1 569	-69,0
Programmes de soutien industriel, régional et scientifique-technologique	3 822	2 760	-1 062	-27,8
Industrie	2 940	2 052	-888	-30,2
Organismes régionaux	882	708	-174	-19,7
Justice et programmes juridiques	3 375	3 140	-236	-7,0
Justice	752	719	-33	-4,5
Solliciteur général	2 623	2 421	-202	-7,7
Patrimoine et programmes culturels	2 906	2 051	-855	-29,4
Affaires étrangères et aide internationale	4 374	3 232	-1 142	-26,1
Affaires étrangères et Commerce international	1 464	1 320	-143	-9,8
Enveloppe de l'aide internationale	2 910	1 912	-998	-34,3
Programmes sociaux	12 641	11 664	-977	-7,7
Citoyenneté et Immigration	658	615	-43	-6,5
Santé	1 818	1 682	-136	-7,5
Développement des ressources humaines	2 415	1 452	-964	-39,9
Affaires indiennes et Nord canadien	3 786	4 268	481	12,7
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1 988	1 808	-180	-9,0
Anciens combattants	1 975	1 840	-136	-6,9
Défense/Protection civile	11 801	9 252	-2 549	-21,6
Parlement et administration publique générale	4 635	3 979	-656	-14,1
Organismes centraux	369	248	-122	-32,9
Total	51 720	40 593	-11 127	-21,5

Source : Estimations du budget de 1996.

- la réforme proposée des prestations aux aîné(e)s entrera en vigueur en 2001, afin de produire ses effets quand les «baby-boomers» arriveront à l'âge de la retraite. De plus, les réformes proposées protégeront entièrement les bénéficiaires actuel et ceux qui approchent l'âge de la retraite.
- le gouvernement fédéral et les provinces sont en train de discuter d'une réforme approfondie du Régime de pensions du Canada afin qu'il soit viable à l'avenir;
- les transferts aux provinces au titre de la santé, du bien-être social et de l'enseignement postsecondaire ont été réduits de manière à être plus abordables, et restructurés afin d'être plus prévisibles et plus souples. L'accord de financement quinquennal annoncé dans le budget de 1996 entrera en vigueur en 1998-99 et comportera un minimum garanti de 11 milliards de dollars en transferts en espèces. Les droits à transferts des provinces commenceront à augmenter au début du siècle prochain. Les transferts aux territoires ont également été réformés de manière à renforcer les incitations au développement économique dans les territoires.

Les résultats : une amélioration spectaculaire du déficit fédéral

Les résultats enregistrés par le gouvernement pour 1994-95 et 1995-96 démontrent que son approche prudente, en matière de planification budgétaire, porte fruit. Les objectifs visés ont été dépassés au cours des deux années (graphique 2.10).



1994-95

Le déficit s'est élevé à 37,5 milliards de dollars en 1994-95, soit 4,5 milliards de moins que le déficit de l'exercice précédent et 2,2 milliards de mieux que la cible de 39,7 milliards de dollars fixée dans le budget de 1994.

1995-96

Le déficit s'est établi à 28,6 milliards de dollars en 1995-96, soit 8,9 milliards de moins qu'en 1994-95. Par rapport à la taille de l'économie, le déficit s'élevait à 3,7 p. 100 en 1995-96, son plus bas niveau depuis 1976-77.

Le déficit était inférieur d'environ 4 milliards de dollars à l'objectif de 32,7 milliards de dollars fixé dans le budget de 1994. Les recettes étaient un peu plus faibles que prévu dans le budget de 1996, tandis que les frais de la dette publique étaient à peu près identiques. Par contre, les dépenses ministérielles ont été réduites davantage qu'on le projetait dans le budget de 1996. Aussi l'excédent de fonctionnement a-t-il atteint 18,3 milliards de dollars. Pour la deuxième année de suite, la réserve pour éventualités ne s'est pas révélée nécessaire.

Le *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada – Exercice 1995-96*, donne plus de détails sur les résultats du déficit en 1995-96.

Une amélioration complémentaire au niveau provincial

L'amélioration observée au niveau fédéral a été complétée par les progrès réalisés par les provinces en matière financière. À la fin de l'exercice 1995-96, sept des 12 provinces ou territoires avaient équilibré leur budget ou enregistré des excédents, tandis que les autres provinces s'étaient engagées à équilibrer leur budget d'ici la fin de la décennie au plus tard.

Tableau 2.4

**Déficits des provinces et des territoires
(en millions de dollars et en pourcentage du PIB)**

	1993-94		1994-95		1995-96	
	\$	% du PIB	\$	% du PIB	\$	% du PIB
T.-N.	205	2,2	127	1,3	-4	0,0
Î.-P.-É.	71	3,1	1	0,0	-4	-0,2
N.-É.	547	3,0	235	1,3	201	1,1
N.-B.	290	2,0	64	0,4	-51	-0,3
Québec	4 894	3,0	5 710	3,4	3 966	2,3
Ont.	11 202	3,9	10 129	3,4	8 726	2,8
Man.	430	1,8	196	0,8	-156	-0,6
Sask.	272	1,3	-128	-0,6	-18	-0,1
Alb.	1 384	1,8	-958	-1,2	-1 132	-1,3
C.-B.	910	1,0	446	0,5	235	0,2
Yukon	-15	-1,8	-29	-3,4	-1	-0,1
T.N.-O.	36	1,8	26	1,2	31	1,3
Total	20 228	2,8	15 819	2,1	11 793	1,5

Note : Un chiffre négatif indique un excédent budgétaire.

Sources : Les budgets provinciaux et les *Comptes publics du Canada*.

3

Les dividendes économiques et les hypothèses de planification

Introduction

Le gouvernement poursuit ses politiques monétaire et budgétaire visant à abaisser les taux d'intérêt et à les maintenir à un bas niveau, de manière à favoriser un regain de croissance et de création d'emplois. Les dividendes de cette stratégie commencent à se faire sentir : les taux d'intérêt ont sensiblement diminué au cours des 18 derniers mois, et l'économie commence à réagir.

La persistance d'une faible inflation, les progrès réalisés par toutes les administrations publiques dans l'assainissement de leurs finances et le redressement de la balance des opérations courantes, dont le déficit a fait place à un excédent, ont permis à la Banque du Canada d'assouplir considérablement les conditions monétaires depuis le budget de 1995. Les taux d'intérêt à court terme ont diminué de plus de 450 points de base depuis le printemps de 1995, et sont plus bas que les taux aux États-Unis depuis le mois de mars.¹

Ces faibles taux d'intérêt ont stimulé l'économie, lui permettant d'enregistrer de bons résultats en 1994. Le rythme d'activité économique a toutefois sensiblement fléchi, les taux d'intérêt marquant une forte remontée en 1995, en raison de la hausse des taux aux États-Unis et des vives pressions qui s'exerçaient sur le dollar canadien sur les marchés de change. Cette

¹ Tous les chiffres sont ceux du vendredi 4 octobre 1996.

remontée des taux d'intérêt a continué de freiner la croissance économique au début de 1996. Cependant, les baisses de taux depuis 1995 devraient exercer de nouveau un effet marqué de stimulation sur l'économie en 1997.

L'amélioration des perspectives économiques se manifeste déjà dans les statistiques. Le secteur du logement amorce une vigoureuse reprise, l'activité étant très vive sur le marché de la revente et les mises en chantier d'habitations dépassant de beaucoup le niveau de l'an dernier. La confiance est beaucoup plus forte dans le secteur des entreprises, lesquelles ont révisé à la hausse leurs intentions d'investissement en 1996. Les consommateurs ont également repris confiance depuis le début de l'année. Le PIB réel s'est accru de 0,5 p. 100 rien qu'au mois de juillet.

Pour sa planification budgétaire, le gouvernement continuera d'utiliser des hypothèses économiques prudentes. Il avait adopté cette méthode pour faire suite aux conseils des économistes du secteur privé réunis en table ronde en décembre 1993, ainsi qu'aux recommandations du Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Le gouvernement s'était vu recommander de baser sa planification budgétaire sur des hypothèses de taux d'intérêt supérieures à la prévision moyenne du secteur privé et, par conséquent, sur des prévisions plus faibles de PIB nominal. Le but du gouvernement, en adoptant cette méthode, était de se prémunir contre la possibilité qu'une conjoncture économique moins favorable que prévu ne fasse déraiser son plan budgétaire.

L'évolution récente au Canada : les dividendes récoltés à ce jour

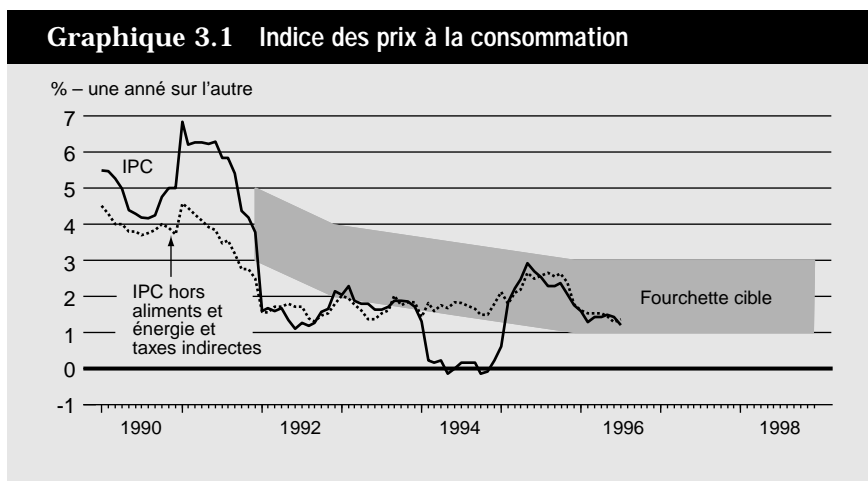
De bonnes assises

Les éléments fondamentaux nécessaires au retour d'une saine croissance – en particulier de faibles taux d'intérêt – sont en voie d'être mis en oeuvre. La baisse appréciable des taux d'intérêt au Canada est imputable au faible taux d'inflation enregistré au pays et à l'amélioration de sa balance commerciale et de son solde des opérations courantes, ainsi qu'aux progrès notables réalisés par toutes les administrations publiques dans l'assainissement de leurs finances.

Une inflation toujours faible

Comme prévu, l'inflation a considérablement diminué depuis 1995, malgré les tensions exercées par une hausse temporaire des prix de l'énergie au début de 1996. Depuis décembre 1995, le taux d'inflation mesuré par l'indice des prix à la consommation (IPC) s'est situé dans la partie inférieure de la fourchette de 1 à 3 p. 100 visée par la Banque du Canada (voir le graphique 3.1). Ce bon résultat est dû en partie au maintien d'une progression modérée des salaires, qui a limité la hausse des coûts unitaires de main-d'oeuvre. Ces derniers ont augmenté de moins de 0,5 p. 100 par an depuis le début de 1991.

L'autre grand facteur qui a contribué au ralentissement de l'inflation est la décélération marquée de la hausse du prix des importations au cours de l'année écoulée. Les cours des produits de base ont marqué une détente appréciable, après une forte hausse en 1993 et 1994, ce qui a atténué les pressions exercées sur les prix à la production. En outre, la dépréciation du dollar canadien entre la fin de 1991 et le début de 1995, qui avait contribué à une hausse marquée du prix des importations, a été suivie d'une année de stabilité sur le marché des changes. Au cours de l'année écoulée, le dollar s'est négocié dans une fourchette relativement étroite de 72,5 à 74,5 cents américains. Aussi le prix des biens de consommation importés est-il demeuré relativement stable.



Forte amélioration de la balance commerciale

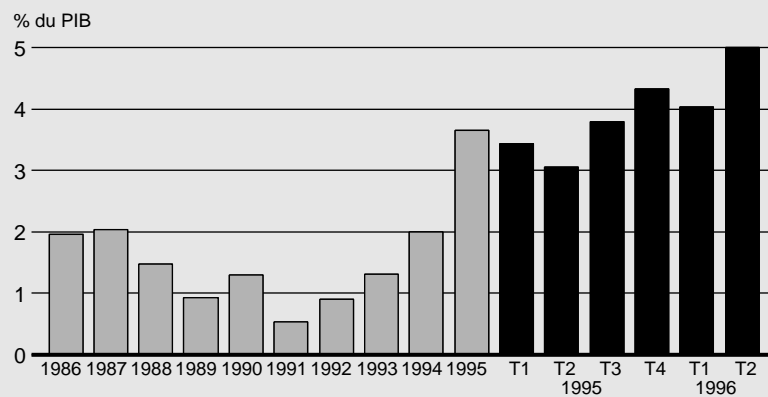
Une faible inflation, jointe à la dépréciation du dollar depuis le début des années 1990, a considérablement renforcé la compétitivité de l'économie canadienne. Il en est résulté une forte amélioration de la balance commerciale, dont l'excédent est passé de 0,5 p. 100 du PIB en 1991 à 5 p. 100 du PIB au deuxième trimestre de 1996.

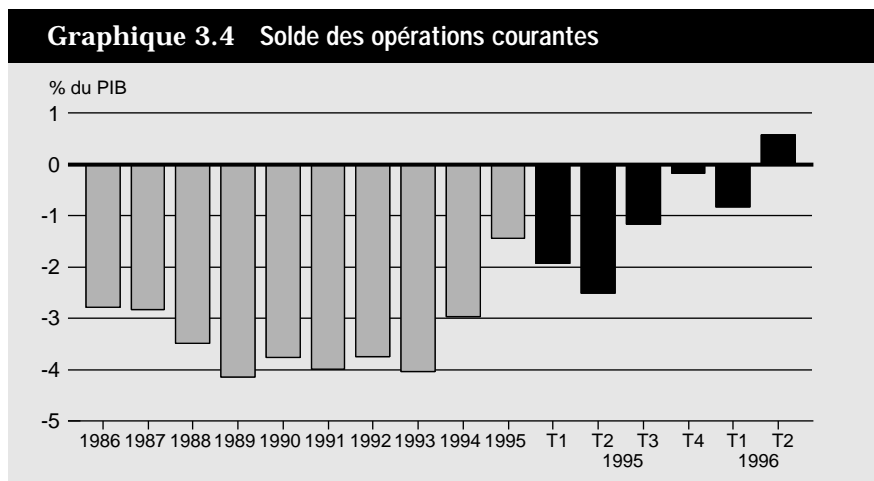
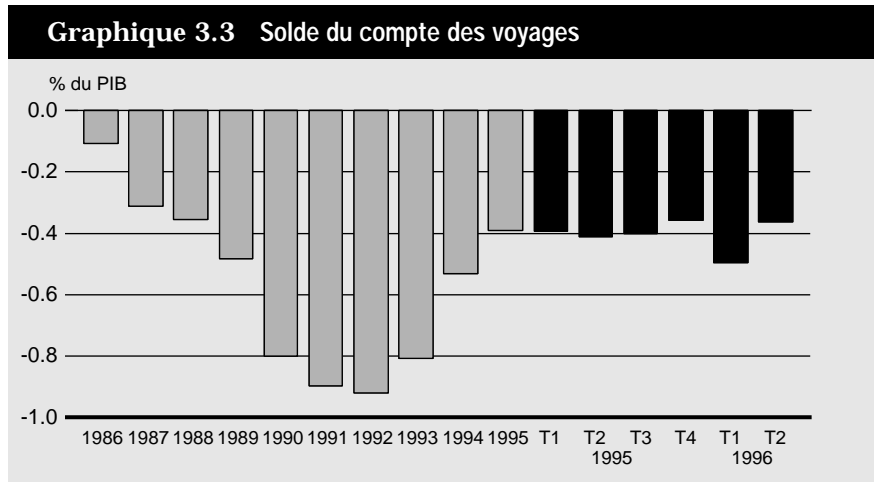
Cette amélioration de la balance commerciale a profité à un grand nombre de secteurs. La hausse des exportations a été exceptionnellement forte dans le secteur des marchandises (voir le graphique 3.2). Environ un quart de la croissance seulement est attribuable aux exportations de produits de base. Les ventes à l'étranger de produits manufacturés, notamment les automobiles, les machines et l'outillage, expliquent le reste de la progression des exportations. En valeur, les exportations de machines et d'outillage sont maintenant presque aussi importantes que les exportations du secteur de l'automobile.

Le secteur touristique a également bénéficié de l'amélioration de la compétitivité au Canada. Le solde du compte des voyages s'est sensiblement amélioré depuis le début de 1991 (voir le graphique 3.3).

La vigueur des exportations ces quelques dernières années s'est traduite par un redressement spectaculaire du solde des opérations courantes (voir le graphique 3.4). Ce solde est passé d'un déficit de l'ordre de 4 p. 100 du PIB, en moyenne, au début des années 1990 à un excédent d'environ 0,6 p. 100 du PIB au deuxième trimestre de 1996; il s'agit du premier excédent de ce solde en 12 ans.

Graphique 3.2 Excédent du commerce des marchandises

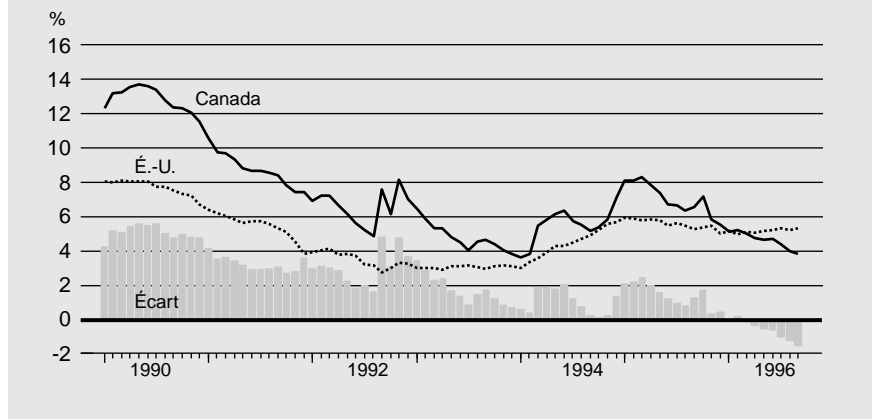




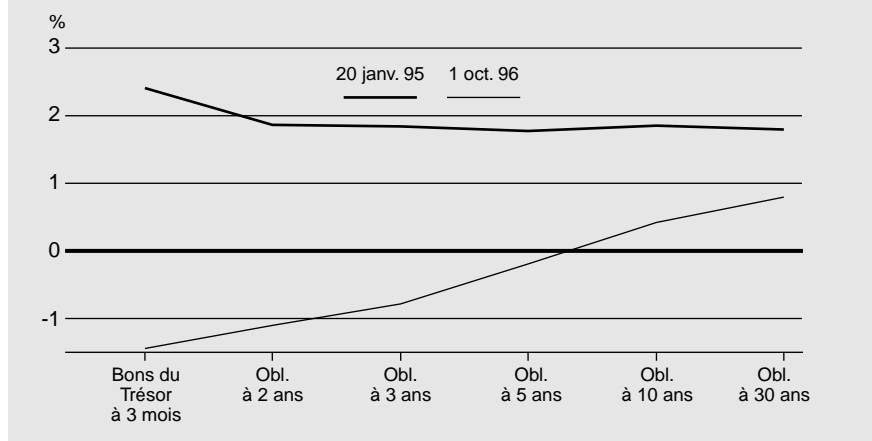
Baisse appréciable des taux d'intérêt

La mise en place d'éléments fondamentaux appropriés a contribué à redonner confiance aux marchés financiers. Cela a permis à la Banque du Canada d'appliquer une politique soutenue de détente monétaire, en procédant à 17 réductions du taux d'escompte au cours des 17 derniers mois. Les taux d'intérêt à court terme ont légèrement augmenté aux États-Unis au printemps et durant l'été, les autorités américaines craignant une remontée des tensions inflationnistes, mais ces taux sont retombés depuis à leur niveau de janvier. Au Canada, les taux à court terme n'ont cessé de diminuer pendant l'année (voir le graphique 3.5). Depuis la fin mars, ils sont inférieurs aux taux américains, ce qui représente la première période durable d'écart négatif depuis 1983 (alors que les écarts n'étaient pas aussi marqués et n'avaient été observés que pendant 14 semaines) (voir le graphique 3.6).

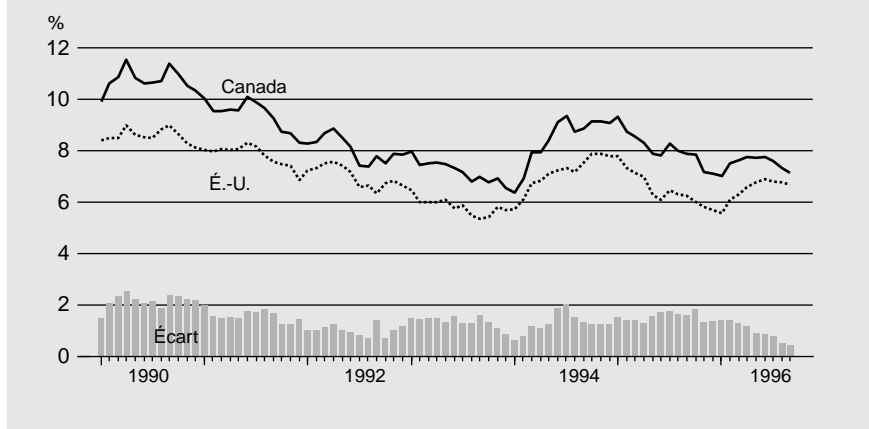
Graphique 3.5 Bons du Trésor à 3 mois



Graphique 3.6 Écarts des taux d'intérêt, Canada - États-Unis



Aux États-Unis, les taux des obligations du gouvernement à 10 ans, qui étaient en baisse depuis le début de 1995, sont remontés d'environ 110 points de base depuis le début de 1996 (voir le graphique 3.7). Au Canada, les taux d'intérêt sur les obligations ont également amorcé une remontée au début de l'année, mais ils ont diminué ensuite, de sorte qu'ils se situent maintenant à peu près à leur niveau du début de l'année. L'écart entre les taux à long terme canadiens et américains se situe maintenant à moins d'un quart de point, soit 150 points de base de moins qu'il y a un an. Il demeure que la courbe des rendements au Canada a une pente exceptionnellement forte par rapport aux données observées par le passé. La différence entre le taux des bons du Trésor à trois mois et celui des obligations de référence à 10 ans du gouvernement est actuellement d'environ 350 points de base, un écart bien supérieur à la moyenne historique d'environ 90 points de base.

Graphique 3.7 Obligations du gouvernement à 10 ans

Un raffermissement de la demande qui laisse présager une reprise de la production ...

La faiblesse imprévue de la demande, sur les marchés étrangers et intérieur au début de 1995, avait laissé les entreprises avec des stocks d'invendus. La demande globale s'est raffermie au second semestre de 1995 et durant les six premiers mois de 1996, mais la reprise de la production a accusé un retard sur celle de la demande, les entreprises cherchant à ramener leurs stocks à des niveaux plus réguliers. Ce phénomène a ralenti la croissance de l'emploi et, par voie de conséquence, la progression du revenu des particuliers et des dépenses des ménages.

Cette période de faible croissance semble toutefois être maintenant chose du passé, et l'on s'attend à un raffermissement notable de la croissance d'ici la fin de 1996 et en 1997.

■ En premier lieu, la baisse des taux d'intérêt exerce un effet positif sur la confiance des consommateurs et des entreprises, et l'on commence à observer les indices d'une solide reprise dans les secteurs de l'économie canadienne sensibles au coût du crédit. La reprise est particulièrement sensible sur le marché résidentiel, où l'on constate une hausse des ventes d'habitations existantes, une diminution des invendus, une reprise des mises en chantier et une augmentation des permis de construction octroyés. Quant aux entreprises, elles ont révisé à la hausse leurs intentions d'investissement en 1996. Elles prévoient maintenant accroître leurs investissements non résidentiels de 4,4 pour cent en 1996, alors qu'en début d'année, elles projetaient une baisse de 2,3 p. 100.

■ En second lieu, le délestage des stocks qui avait eu lieu, tout particulièrement au deuxième trimestre de 1996, semble maintenant en bonne partie terminé. En conséquence, la croissance de la production devrait être mieux synchronisée avec l'expansion de la demande au cours des prochains mois.

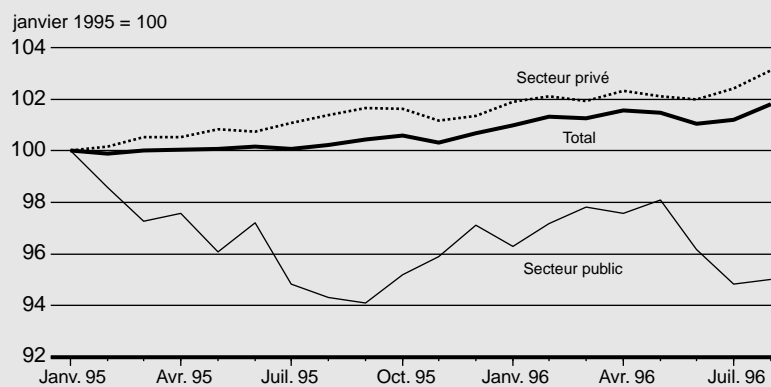
... et une croissance plus vive renforceront la création d'emplois

La faible croissance globale de l'emploi masque le dynamisme du secteur privé à ce chapitre. Depuis novembre 1995, 220 000 emplois ont été créés dans le secteur privé. Ce chiffre a été en partie compensé par la perte de 19 000 emplois dans le secteur public (voir le graphique 3.8).

Le transfert d'emplois du secteur public au secteur privé reflète une restructuration en profondeur de l'économie canadienne. Le secteur des administrations publiques a vu sa part diminuer de 2,2 p. 100 depuis la fin de 1994, tandis que le secteur des entreprises a accru la sienne de 2,2 p. 100.

Malgré cette restructuration, l'expansion globale du PIB s'est raffermie pour s'établir à environ 1,25 p. 100, en taux annuel, depuis le début de 1996. De récents indicateurs étayent les prévisions de croissance de l'économie au second semestre de 1996.

Graphique 3.8 Croissance de l'emploi par secteur



Les perspectives : mise à jour des hypothèses de planification

Le contexte extérieur

Les principales économies d'outre-mer

La croissance économique devait être plus faible en 1996 qu'en 1995 dans les principaux pays européens, en particulier en France et en Allemagne. La morosité des économies européennes devrait faire place à un redressement, en raison à la fois de la détente des conditions monétaires déjà observée et du nouvel assouplissement prévu d'ici la fin de 1996. Au Japon, les signes de vigueur que manifeste actuellement l'économie laissent attendre une amélioration des performances économiques : le PIB réel devrait s'accroître de 2,8 p. 100 en 1996 et de 2,4 p. 100 en 1997, selon les prévisions, ce qui représenterait un rythme de progression près de trois fois supérieur à celui de l'an dernier. Malgré ce redressement de la croissance, les tensions inflationnistes devraient rester modérées dans les principales économies d'outre-mer.

Les États-Unis

Après une faible expansion pendant la majeure partie de 1995, l'économie américaine s'est raffermie au premier semestre de 1996. Le PIB réel a augmenté de 2,0 p. 100 au premier trimestre malgré la grève chez General Motors, le mauvais temps observé au mois de janvier et la fermeture des services gouvernementaux, avant de progresser de 4,7 p. 100 au deuxième trimestre. De toute évidence, l'économie américaine ne peut maintenir ce rythme de croissance. La hausse des taux d'intérêt à long terme en début d'année, le renforcement du dollar, l'endettement accru des consommateurs, et les restrictions budgétaires, augurent un ralentissement de l'expansion. L'opinion prépondérante est que la croissance économique reviendra au voisinage de son taux potentiel à long terme, qui est d'un peu plus de 2 p. 100, d'ici la fin de l'année, et que le même rythme d'activité sera observé en 1997 (voir le tableau 3.1).

Toutefois, on s'entend également pour dire que la vigueur de l'économie amènera probablement la Réserve fédérale à relever le taux des titres fédéraux de 25 points de base par rapport au niveau actuel de 5,25 p. 100 d'ici la fin de l'année. On prévoit qu'ensuite ce taux demeurera inchangé.

En raison du ralentissement de l'économie au second semestre de l'année et d'une croissance voisine du taux potentiel en 1997, la hausse de l'IPC devrait rester, selon les prévisions, au voisinage du niveau actuel de 3 p. 100.

Tableau 3.1

Hypothèses économiques pour les États-Unis
Moyenne du secteur privé

	1995	1996	1997
PIB réel	2,0	2,4	2,2
IPC	2,8	3,0	3,0
Taux des bons du Trésor à 90 jours (rendement effectif)	5,7	5,3	5,5
Taux des obligations à 10 ans du gouvernement	6,6	6,5	6,6

Source : *Blue Chip Economic Indicators* du 10 septembre 1996. Il s'agit d'un sondage d'environ 50 prévisionnistes du secteur privé américain. Le taux des bons à 90 jours a été rajusté par le ministère des Finances à partir de l'escompte affiché.

Les hypothèses économiques applicables au Canada

Le secteur privé prévoit une faible inflation et une forte croissance

Les prévisionnistes du secteur privé s'attendent à ce que la forte compétitivité de l'économie canadienne permette de maintenir une vigoureuse croissance des exportations d'ici la fin de l'année ainsi que l'an prochain, même lorsque le rythme d'activité reviendra à un niveau plus soutenable aux États-Unis. Facteur tout aussi important, la baisse appréciable des taux d'intérêt canadiens devrait stimuler considérablement la demande intérieure au second semestre de 1996. Cela aura un effet bénéfique sur la création d'emplois, les revenus des ménages et la confiance des consommateurs, ce qui stimulera d'autant plus la demande intérieure.

Les prévisionnistes du secteur privé s'attendent par conséquent à ce que la production dépasse d'environ 2,75 p. 100, à la fin de 1996, son niveau de la fin de 1995 – une amélioration considérable compte tenu de l'expansion de 0,7 p. 100 enregistrée en 1995 (voir le tableau 3.2). Ainsi, le niveau moyen du PIB réel dépasserait de 1,5 p. 100 en 1996 le niveau de 1995.

Selon les prévisions du secteur privé, cette expansion devrait se poursuivre en 1997, permettant d'enregistrer une croissance plus vigoureuse de l'emploi et une baisse du taux de chômage. Les prévisionnistes du secteur privé projettent pour 1997 une légère hausse du taux d'inflation (mesuré par l'IPC), qui devrait rester juste en deçà de la médiane de la fourchette

visée par la Banque du Canada. Ils s'attendent également à ce que les taux d'intérêt à court terme augmentent quelque peu au Canada en 1997, parallèlement aux taux américains.

Tableau 3.2

Changement dans les prévisions moyennes du secteur privé

	1995	1996	1997
Croissance du PIB réel (%)			
Février 1996	2,5	1,9	2,8
Septembre 1996	2,3	1,5	3,1
Croissance du PIB nominal (%)			
Février 1996	4,3	3,5	4,6
Septembre 1996	3,9	2,7	4,6
PIB nominal (milliards \$)			
Février 1996	782	809	846
Septembre 1996	776	797	834
Taux d'inflation – IPC (%)			
Février 1996	2,2	1,7	2,1
Septembre 1996	2,2	1,5	1,7
Taux de chômage (%)			
Février 1996	9,5	9,4	9,1
Septembre 1996	9,5	9,5	9,2
Croissance de l'emploi (%)			
Février 1996	1,6	1,3	1,8
Septembre 1996	1,6	1,4	1,9
Bons du Trésor à 91 jours (%)			
Février 1996	7,1	5,3	5,8
Septembre 1996	7,1	4,5	4,5
Obligation de référence à 10 ans du gouvernement (%)			
Février 1996	8,1	7,2	7,4
Septembre 1996	8,1	7,6	7,5

La moyenne du secteur privé de février est établie à partir de 20 réponses pour 1996 et de 18 pour 1997; le sondage a été effectué avant la publication des *Comptes nationaux des revenus et dépenses* pour le quatrième trimestre de 1995. Le sondage de septembre est fondé sur 15 réponses pour les deux années, soit un échantillon un peu moins large que d'ordinaire, puisque seuls ont été sondés les prévisionnistes qui ont mis à jour leurs projections depuis la publication des Comptes nationaux du deuxième trimestre, le 30 août.

La modification des prévisions du secteur privé depuis le budget de 1996 va, selon les variables considérées, d'un faible changement à une évolution notable. Les changements les moins marqués concernent les perspectives de croissance réelle : elles ont subi une légère révision à la baisse en 1996, mais ont été revues à la hausse pour 1997; en outre, le secteur privé prévoit maintenant une inflation plus faible cette année et l'an

prochain. Les révisions rétrospectives de données et les prévisions d'inflation plus faibles contribuent également à un PIB nominal moins élevé selon les projections actuelles du secteur privé. Les modifications notables concernent les perspectives de taux d'intérêt à court terme : ces dernières ont subi une importante révision à la baisse, qui contribue à expliquer la croissance réelle encore plus forte maintenant prévue pour 1997. Par contre, on s'attend à ce que les taux à court et à long termes soient légèrement plus élevés qu'on le prévoyait lors du budget de 1996, en raison des hausses observées au premier semestre, qui étaient imputables principalement au relèvement des taux aux États-Unis.

Le diagnostic favorable que portent les prévisionnistes du secteur privé sur les perspectives de l'économie canadienne est partagé par des organismes internationaux de premier plan. Ainsi, le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) s'attendent tous deux à une vive expansion au second semestre de 1996, puis à une croissance vigoureuse en 1997 et au-delà. En fait, dans ses *Perspectives de l'économie mondiale* publiées récemment, le FMI prévoit que le Canada progressera plus vite que tous les autres pays du G-7 en 1997.

Les hypothèses prudentes de planification budgétaire

Selon les hypothèses prudentes de planification, les taux d'intérêt à court terme sont censés dépasser de 80 points de base la prévision moyenne du secteur privé en 1997. Les taux d'intérêt à long terme dépassent de 50 points de base la prévision du secteur privé. Ces hypothèses se traduisent par une croissance prévue du PIB nominal qui est inférieure de 0,2 p. 100 à la moyenne du secteur privé (voir le tableau 3.3).

Tableau 3.3

Changement dans les hypothèses économiques prudentes de planification budgétaire

	1995	1996	1997
Croissance du PIB réel (%)			
Budget de 1996	2,2	1,8	2,6
Mise à jour d'octobre	2,3	1,5	3,0
Croissance du PIB nominal (%)			
Budget de 1996	4,0	3,3	4,3
Mise à jour d'octobre	3,9	2,7	4,4
PIB nominal (milliards \$)			
Budget de 1996	780	806	841
Mise à jour d'octobre	776	797	832
Bons du Trésor à 91 jours (%)			
Budget de 1996	7,1	5,8	6,6
Mise à jour d'octobre	7,1	4,5	5,3
Obligation de référence à 10 ans du gouvernement (%)			
Budget de 1996	8,1	7,7	8,2
Mise à jour d'octobre	8,1	7,6	8,0

Les hypothèses du budget de 1996 concernant les taux d'intérêt de 1995 sont des données observées.

La marge de prudence incorporée aux prévisions de taux d'intérêt s'explique par deux considérations principales.

■ Il existe un risque que la persistance de la vive croissance prévue aux États-Unis n'entraîne un resserrement plus marqué des conditions monétaires par le Conseil de la Réserve fédérale et, par conséquent, des taux d'intérêt plus élevés que projeté aux États-Unis, d'ici la fin de l'année en cours ou au début de 1997, ce qui pourrait avoir des répercussions sur les taux canadiens. L'impératif de prudence dans la planification nous oblige donc à prévoir des taux d'intérêt à court terme nettement supérieurs à ceux que projette le secteur privé.

■ Par contre, la marge de prudence incorporée aux taux d'intérêt à long terme est un peu plus faible que pour les taux à court terme. En effet, la courbe des taux a une pente exceptionnellement forte au Canada à l'heure actuelle, c'est-à-dire que l'écart entre les taux à long et à court termes est beaucoup plus marqué qu'ordinairement. Cela s'explique peut-être par les doutes persistants qu'ont les investisseurs au sujet de notre capacité de maintenir les taux d'inflation aux bas niveaux observés depuis quelques

années, notamment quand la croissance s'affermira. La pente exceptionnellement forte de la courbe des rendements est compatible avec l'opinion selon laquelle les taux à court terme pourraient augmenter dans un proche avenir, mais elle offre la perspective que les taux à long terme n'augmentent peut-être pas dans la même proportion que les taux à court terme, au Canada, quand les investisseurs reverront à la baisse leurs anticipations d'inflation. Une marge de prudence un peu plus faible est donc de mise.

Par rapport aux hypothèses de planification du budget de 1996, les taux d'intérêt à court terme sont plus bas, tandis que les taux à long terme sont à peu près inchangés pour 1996 et 1997. Le PIB nominal est cependant réduit d'environ 9 milliards de dollars en 1996 et 1997. Cela s'explique en partie par les révisions apportées aux données rétrospectives, qui devraient avoir un effet assez peu marqué sur les perspectives financières. Le reste reflète les perspectives moins fortes de croissance réelle en 1996, encore que cela soit compensé en majeure partie par une expansion plus vive en 1997, et par des perspectives d'inflation un peu plus faibles.

4

Instaurer un climat financier et monétaire sain : pour la poursuite des progrès

Les répercussions financières des hypothèses économiques : changements apportés à la trajectoire prévue dans le budget de 1996

Le chapitre 3 faisait le point sur l'évolution de la situation économique au cours de la dernière année ainsi que sur les hypothèses économiques qui pourraient être utilisées dans la planification du budget de 1997. Le présent chapitre décrit les répercussions de ces hypothèses économiques; on y constate que le gouvernement est en bonne voie d'atteindre les objectifs de réduction du déficit qu'il s'est fixés, et que le ratio de la dette au PIB continue de diminuer à un rythme constant. Le chapitre expose le détail de l'amélioration de la situation financière du Canada, ainsi que les défis qui doivent être relevés pour la poursuite de cette progression.

1996-97

L'objectif de déficit pour l'exercice 1996-97, annoncé d'abord dans le document *Pour la création d'emplois, pour la relance économique*, s'établit à 3 p. 100 du PIB, ou 24,3 milliards de dollars. Il s'agit d'une étape importante dans la stratégie du gouvernement, en vue de réaliser l'équilibre budgétaire.

On anticipe maintenant que le revenu nominal – soit l'assiette des recettes fiscales – sera inférieur en 1996 aux prévisions énoncées dans le budget de 1996, en raison des révisions du PIB nominal atteint en 1995 et d'un taux de croissance réelle et d'inflation inférieur à ce que l'on avait prévu en 1996.

Les révisions apportées aux estimations du revenu nominal en 1995 n'ont pas eu de répercussions sur le plan financier, puisque les recettes pour 1995-96 sont déjà connues. Par contre, le fait que le taux de croissance réelle et d'inflation a été inférieur aux prévisions durant le premier semestre de 1996 et l'incidence de cette situation sur le revenu nominal entraîneront une réduction des recettes prévues, en particulier en ce qui a trait à l'impôt sur le revenu des particuliers et aux taxes et droits d'accise.

À l'opposé, les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés devraient être supérieures aux prévisions du budget de mars 1996, en raison pour une bonne part des recettes très supérieures aux attentes en 1995-96.

Au total, les recettes budgétaires devraient être inférieures de 1,6 milliard de dollars aux prévisions pour 1996-97 que l'on retrouve dans le budget de mars 1996. Les dépenses de programmes devraient être inférieures de 0,3 milliard de dollars.

Les taux d'intérêt en vigueur en 1996, et spécialement les taux à court terme, ont été de beaucoup inférieurs aux taux prévus dans le budget de 1996; il s'ensuit que, selon les dernières estimations, les frais de la dette publique sont de 1,3 milliard de dollars plus bas qu'on ne l'avait prévu dans le budget de 1996.

Dans l'ensemble, on estime que les frais de la dette publique et les dépenses de programmes moins élevés que projeté, devraient compenser les recettes budgétaires inférieures aux prévisions, ce qui signifie que l'objectif de 24,3 milliards de dollars devrait être atteint.

Les résultats financiers enregistrés jusqu'à maintenant confirment cette conclusion. Le déficit enregistré durant la période d'avril à août 1996 a été inférieur de 5,4 milliards de dollars à celui accumulé durant la même période en 1995-96. De cette somme, 1,8 milliard de dollars environ découle de facteurs ponctuels propres au premier trimestre de 1996-97, dont une hausse des paiements d'impôt pour l'année d'imposition 1995, le calendrier de perception de la taxe sur les produits et services, et le mode de mise en oeuvre de certaines des mesures de restriction budgétaire. Compte tenu de ces facteurs, il est impossible d'extrapoler à l'ensemble de l'année les améliorations constatées jusqu'à maintenant.

Tableau 4.1

Changements apportés à la trajectoire de déficit prévue dans le budget de 1996

	1995-96	1996-97	1997-98
	milliards \$		
Trajectoire du déficit – budget de mars 1996	-32,7	-24,3	-17,0
Changements :			
Recettes			
Impôt sur le revenu des particuliers	0,3	0,9	0,7
Impôt sur le revenu des sociétés	-1,6	-1,0	-0,6
Taxes et droits d'accise	1,0	0,7	0,7
Autres	0,7	0,9	1,0
Total des changements	0,3	1,6	1,9
Dépenses de programmes			
Transferts aux particuliers	-0,2	-0,1	-0,1
Transferts aux autres paliers de gouvernement	-0,3	-0,2	-0,3
Autres dépenses	-1,3	-	-
Total des changements	-1,7	-0,3	-0,4
Frais de la dette publique	-0,1	-1,3	-1,5
Réserve pour éventualités	-2,5	0,0	0,0
Total des changements	-4,1	0,0	0,0
Déficit révisé sans changement de la politique	-28,6	-24,3	-17,0

Note : Un signe négatif indique une réduction du déficit, un signe positif, une hausse. Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.

Il n'en demeure pas moins que les résultats observés jusqu'à maintenant indiquent clairement que le déficit visé pour l'exercice 1996-97 sera atteint, et qu'il sera peut-être même inférieur aux prévisions.

1997-98

L'objectif de déficit pour 1997-98, qui est de 17 milliards de dollars, ou 2 p. 100 du PIB, énoncé dans la *Mise à jour économique et financière* de 1995 et réitéré dans le budget de mars 1996, n'est pas modifié non plus. Les mesures conduisant à la réalisation des économies de dépenses nécessaires pour atteindre cet objectif ont été annoncées dans les budgets de 1995 et de 1996.

On estime maintenant que les recettes budgétaires seront inférieures de 1,9 milliard de dollars aux prévisions du budget de 1996, uniquement en raison d'un revenu nominal plus faible que prévu. Pour ce qui est des recettes budgétaires, la baisse des recettes de l'impôt sur le revenu des parti-

culiers, des taxes et droits d'accise et des recettes non fiscales fait plus que compenser la hausse des recettes d'impôt sur le revenu des sociétés. Pour les besoins de la planification, le taux des cotisations d'assurance-emploi de l'employé, prévu en 1997, est de 2,90 dollars par tranche de 100 dollars de gains assurables – ce qui correspond aux chiffres du budget de 1996. En 1996, le taux était de 2,95 dollars par 100 dollars.

Les dépenses de programmes devraient être inférieures de 0,4 milliard de dollars aux prévisions du budget de 1996.

La faiblesse des recettes est compensée par des frais de la dette publique inférieurs aux prévisions en raison des taux d'intérêt à court terme plus bas que prévu dans le budget de 1996.

Tableau 4.2

État sommaire des opérations : évolution de la situation financière sans changement de politique

	1995-96 ¹	1996-97	1997-98
	milliards \$		
Recettes budgétaires	130,3	133,5	139,1
Dépenses de programmes	112,0	108,8	105,6
Solde de fonctionnement	18,3	24,7	33,5
Frais de la dette publique	46,9	46,5	47,5
Déficit sous-jacent	28,6	-21,8	-14,0
Réserve pour éventualités	–	2,5	3,0
Déficit	-28,6	-24,3	-17,0
Dette publique nette	574,3	598,6	615,6
Opérations non budgétaires	11,4	10,6	11,0
Besoins financiers	-17,2	-13,7	-6,0
PIB (année civile)	776	797	832
Pourcentage du PIB			
Recettes	16,8	16,8	16,7
Dépenses de programmes	14,4	13,7	12,7
Solde de fonctionnement	2,4	3,1	4,0
Frais de la dette publique	6,0	5,8	5,7
Déficit	-3,7	-3,0	-2,0
Besoins financiers	-2,2	-1,7	-0,7
Dette publique nette	74,0	75,1	74,0

¹ Chiffres réels.

Pour la poursuite des progrès

Les objectifs ultimes du gouvernement sont la création d'emploi et la croissance économique. La démarche en deux volets adoptée par le gouvernement – soit l'assainissement des finances publiques, ainsi que les réformes structurelles et les investissements stratégiques constants visant à rehausser le potentiel de croissance de l'économie – accroîtra la confiance en l'avenir économique du Canada.

Le gouvernement a décidé, pour y parvenir, d'adopter un rythme mesuré et responsable. Les mesures financières qui sont prises doivent être le fruit d'une planification soigneuse; il faut également prévoir un temps d'adaptation aux changements de politique (aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur du gouvernement) et tenir compte de l'incidence économique des réductions de dépenses publiques.

La stratégie financière du gouvernement se caractérise par un horizon de planification budgétaire à deux ans. Cette stratégie est basée sur le principe que les projections budgétaires sont tout simplement trop sensibles à l'évolution économique pour qu'on puisse adopter un horizon à plus long terme. En outre, chose tout aussi importante, cet horizon à deux ans est assez rapproché pour obliger le gouvernement à se concentrer sur les objectifs fixés – en effet, les coûts associés à un échec sont carrément trop élevés.

Or, cette stratégie donne des résultats probants. Le déficit a été ramené de 42,0 milliards de dollars, ou 5,9 p. 100 du PIB, en 1993-94, à 28,6 milliards en 1995-96, soit 3,7 p. 100 du PIB. Tout indique que les objectifs pour 1996-97 et 1997-98 seront atteints.

Selon l'horizon de planification budgétaire à deux ans, il est maintenant temps d'établir l'objectif de déficit pour 1998-99.

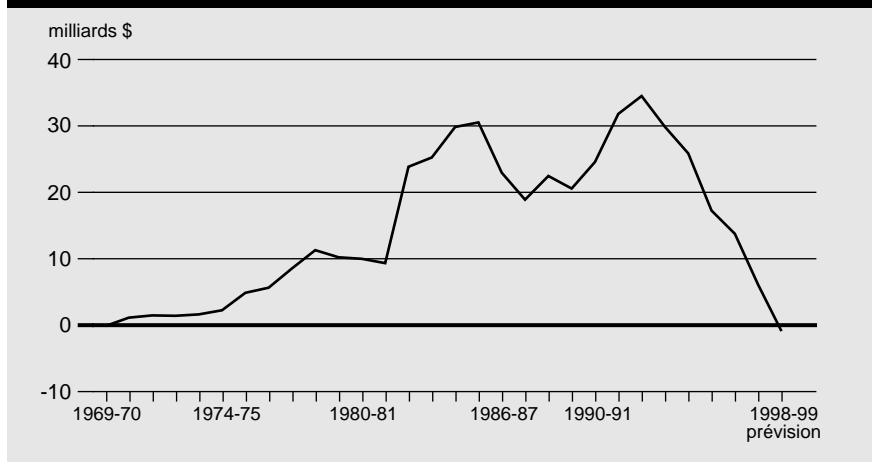
Pour tirer parti des progrès accomplis jusqu'à maintenant, et en harmonie avec le rythme mesuré de réduction du déficit qui a été maintenu dans les trois derniers budgets, l'objectif de déficit pour 1998-99 a été fixé à 9 milliards de dollars, soit approximativement 1 p. 100 du PIB. C'est en 1976-77 que le déficit était pour la dernière fois sous la barre des 10 milliards de dollars, et en 1970-71, la dernière fois que le déficit ne représentait que 1 p. 100 environ du PIB.

Grâce aux réformes structurelles annoncées dans les trois derniers budgets, qui maintiendront les dépenses de programmes sur une trajectoire descendante, et grâce aussi aux hypothèses de planification économique prudentes posées, l'objectif de déficit pour 1998-99 peut être atteint.

Élimination des besoins financiers d'ici 1998-99

Du fait de l'objectif visé pour 1998-99, soit un déficit de 9 milliards de dollars, le gouvernement n'aura pas à contracter de nouveaux emprunts sur les marchés de capitaux privés, si ce n'est pour refinancer la dette en cours (graphique 4.1). C'est en 1969-70 que cette situation a pu être observée la dernière fois.

Graphique 4.1 Besoins financiers



En 1998-99, le gouvernement enregistrera un léger excédent plutôt que des besoins financiers – qui représentent le montant dont les décaissements dépassent les encaissements de l'état, et qui sont l'instrument de mesure du déficit le plus comparable avec ceux utilisés par la plupart des autres pays du G-7.

Le déficit et les besoins financiers

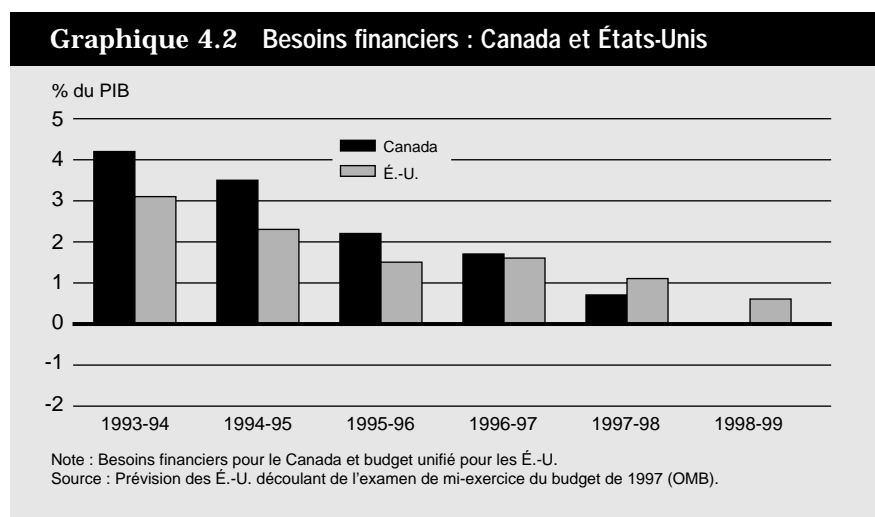
La différence entre le déficit et les besoins financiers tient aux ressources budgétaires dégagées par un certain nombre d'opérations non budgétaires, dont les plus importantes sont les activités des comptes de pension des employés de l'État. Font également partie de ces opérations les prêts, placements et avances, les fonds en transit et les comptes créditeurs. Ces différences sont bien expliquées à l'annexe 2.

Redressement plus rapide de la situation financière au Canada qu'aux États-Unis

Les besoins financiers équivalent à la mesure du *déficit* qu'utilisent la plupart des gouvernements centraux dans les grandes économies. Ainsi, le déficit des États-Unis, dans le cadre du budget unifié, se compare plutôt aux besoins financiers du Canada qu'au déficit budgétaire canadien.

Les comparaisons avec les États-Unis revêtent une importance toute particulière pour le Canada, en raison de la grande interdépendance des économies canadienne et américaine. En outre, les marchés de capitaux des deux pays sont fortement intégrés, de sorte que la politique budgétaire américaine peut avoir des répercussions considérables sur l'économie canadienne.

Le déficit du Canada, mesuré d'après les besoins financiers et exprimé en proportion du PIB, a baissé plus rapidement que celui du gouvernement américain au cours des dernières années (voir le graphique 4.2).



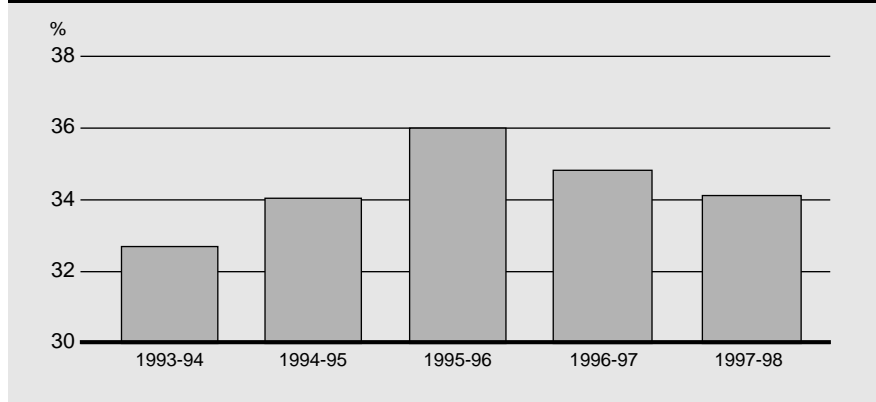
Stabilisation, puis baisse, du ratio de la dette fédérale au PIB

Comme cela est souligné au chapitre 2, la baisse du déficit n'est qu'un des indicateurs du redressement des finances publiques. La dette élevée du Canada constitue le noeud des problèmes financiers du pays. Le meilleur indicateur à ce titre est le ratio de la dette au PIB. L'une des principales étapes sur la voie de l'assainissement des finances publiques sera franchie en 1997-98 : après avoir augmenté à peu près continuellement depuis 20 ans,

le ratio de la dette au PIB commencera à se résorber, et ce mouvement devrait se poursuivre après 1997-98, étant donné le déficit de 9 milliards de dollars visé en 1998-99.

Ce déclin du ratio de la dette au PIB se traduira par une réduction de la fraction des recettes fédérales consacrée aux frais de la dette (voir le graphique 4.3). Néanmoins, le fardeau de la dette pèsera encore lourd sur l'économie par rapport aux chiffres passés, au Canada et dans les autres pays. Il faudra enregistrer une succession d'excédents de fonctionnement avant qu'il y ait recul substantiel du ratio de la dette au PIB.

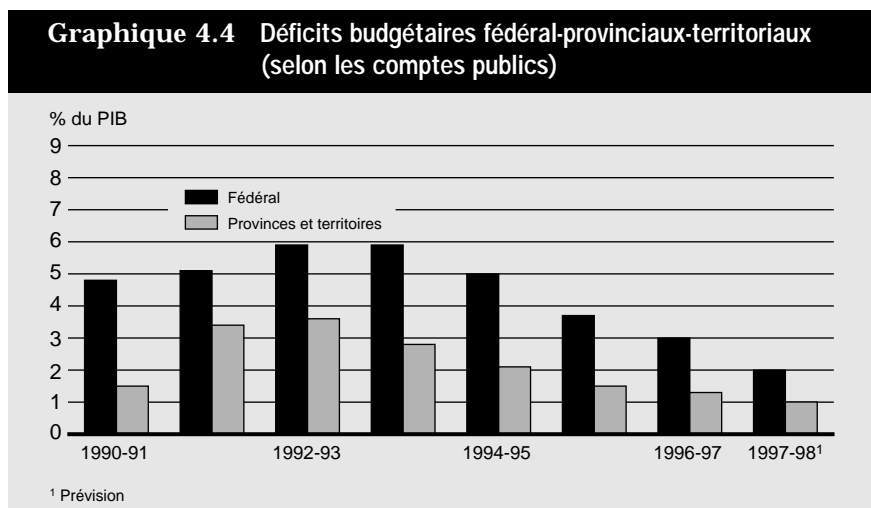
Graphique 4.3 Intérêts sur la dette en pourcentage des recettes budgétaires



L'assainissement des finances fédérales trouve écho dans les provinces et les territoires

L'assainissement des finances fédérales se double d'une amélioration complémentaire au palier provincial. Le déficit combiné des provinces et des territoires, qui représentait 3,6 p. 100 du PIB en 1992-93, a diminué depuis et n'équivaut plus qu'à 1,6 p. 100 du PIB en 1995-96 (voir le graphique 4.4).

Cette progression devrait se poursuivre en 1996-97, exercice au cours duquel on prévoit que sept provinces atteindront l'équilibre budgétaire, et pourraient même enregistrer un excédent. Tout comme le gouvernement fédéral, plusieurs gouvernements provinciaux ont opté pour la réduction des dépenses afin d'atteindre leurs objectifs financiers.



Cependant, du fait que son déficit était plus prononcé que celui des provinces, le gouvernement fédéral a dû prendre des mesures plus énergiques. Par exemple, entre 1993-94 et 1996-97, la baisse des dépenses de programmes fédérales, exprimée en pourcentage, sera environ trois fois supérieure à celle des dépenses de programmes totales des provinces.

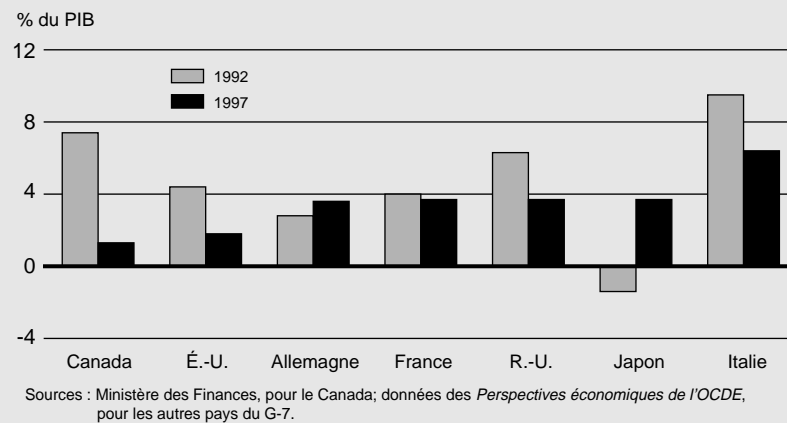
La cohérence des stratégies financières fédérale et provinciales a rendu possible un déclin considérable du déficit de l'ensemble des administrations publiques, qui, après avoir culminé à 9,6 p. 100 du PIB en 1992-1993, devrait, selon les prévisions, être redescendu à approximativement 3 p. 100 du PIB en 1997-1998 (d'après les comptes publics).

L'amélioration des finances publiques supporte bien la comparaison avec les résultats obtenus par les autres pays

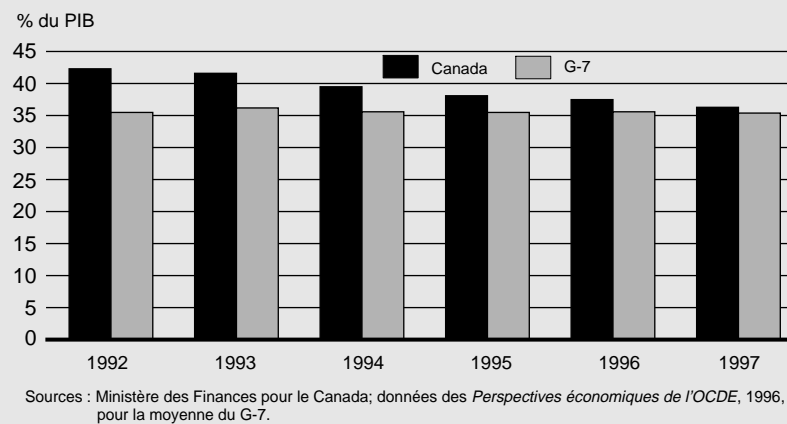
Comparativement aux autres pays du G-7, qui ont pris des mesures pour assainir leurs finances au cours des 20 dernières années, c'est au Canada que l'amélioration de la situation financière, selon les comptes nationaux, dans l'ensemble des administrations publiques est la plus marquée : le déficit gouvernemental total du Canada, qui était en 1992 le deuxième en importance parmi les pays du G-7, ne représentera plus en 1997 que 1,3 p. 100 du PIB, ce qui placera le Canada au premier rang à ce titre (voir le graphique 4.5).

Cette amélioration découle d'abord des réductions de dépenses de programmes. En 1992, les dépenses de programmes de l'ensemble du secteur public canadien, exprimées en proportion du PIB, étaient d'environ 5 p. 100 supérieures à la moyenne enregistrée dans les pays du G-7; en 1997, ces dépenses se situeront dans la moyenne (voir le graphique 4.6).

Graphique 4.5 Déficit de l'ensemble du secteur public – pays du G-7 (selon les comptes nationaux)



Graphique 4.6 Dépenses de programmes de l'ensemble du secteur public (selon les comptes nationaux)



Un défi permanent : la reconquête de la souveraineté financière

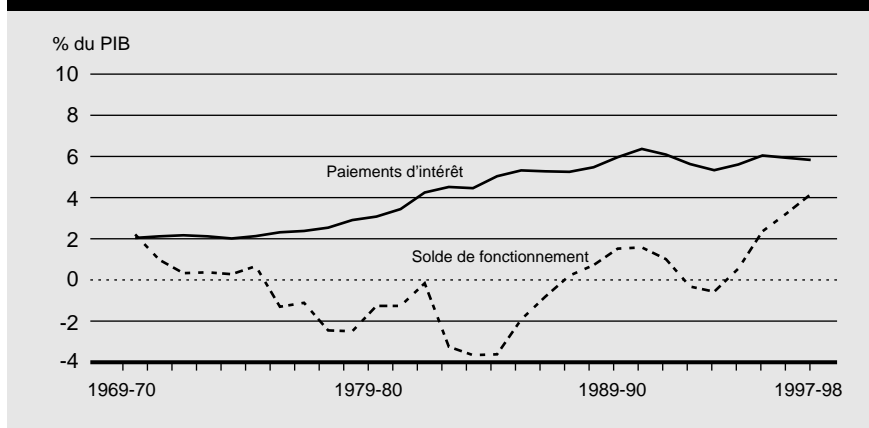
Les mesures financières qui ont été mises en application jusqu'à maintenant entraîneront une baisse substantielle du déficit; toutefois, le ratio de la dette fédérale au PIB demeurera élevé par rapport aux chiffres passés, au Canada

et dans les autres pays. Le gouvernement devra exercer une gestion prudente des finances publiques pendant un certain temps, en vue d'atteindre ses objectifs financiers ultimes : l'équilibre budgétaire et une réduction considérable du ratio de la dette au PIB.

La réserve de fonctionnement nécessaire pour diminuer le ratio de la dette au PIB dépendra en bonne partie de l'évolution de la croissance de l'économie et des taux d'intérêt. Par exemple, supposons que, à compter de maintenant, le gouvernement entende réaliser un excédent de fonctionnement correspondant à 5 p. 100 du PIB (ce qui est plus que l'excédent de 4 p. 100 prévu en 1997-98) (voir le graphique 4.7). Sur la base d'hypothèses économiques prudentes, il ressort qu'un excédent de fonctionnement équivalant à 5 p. 100 du PIB entraînerait une chute de 10 points de pourcentage – de 74 p. 100 à 64 p. 100¹ – du ratio de la dette au PIB au bout de cinq ans. Il s'agirait là d'une baisse considérable, mais qui correspondrait aux chiffres enregistrés en 1991-92. Il faudra connaître des excédents de fonctionnement importants, et ce, année après année pendant longtemps, avant que le ratio de la dette au PIB ne soit ramené à un niveau plus acceptable.

Les décisions de principe nécessaires pour éliminer les besoins financiers ont maintenant été prises, et le gouvernement poursuit sa route vers l'élimination du déficit. Le défi qui se pose aujourd'hui et dans l'avenir consiste à réduire de façon notable le ratio de la dette au PIB.

Graphique 4.7 Frais de la dette publique et solde de fonctionnement



¹ On suppose que la croissance nominale du PIB est de 3,5 p. 100, et que le taux d'intérêt effectif applicable à la dette est de 8 p. 100.

5

Appuyer la création d'emplois

Introduction

La priorité économique du gouvernement fédéral est claire : multiplier et améliorer les emplois pour les Canadiens. Cependant, dans une économie moderne, la création d'emplois soutenue doit être générée par le secteur privé. Cela ne signifie pas que le gouvernement n'a aucun rôle à jouer. Bien au contraire, il doit assumer un rôle *primordial* en appuyant la création d'emplois. Le gouvernement fédéral a assumé ce rôle lorsqu'il a promulgué sa Stratégie d'emploi et de croissance décrite dans les documents intitulés *Programme : Emploi et croissance*, parus en 1994. Les nombreux grands volets de la stratégie répondent aux besoins immédiats et à long terme en matière de création d'emplois :

- établir des conditions macroéconomiques pertinentes, qui réduiront les frais d'intérêt et stimuleront l'investissement;
- repenser le rôle de l'État pour assurer que ses politiques et ses programmes contribuent à améliorer la productivité de l'économie (voir le chapitre 2);
- créer des possibilités d'expansion des entreprises canadiennes, grâce à des percées sur les marchés mondiaux;
- investir dans la croissance, grâce à des placements stratégiques dans la technologie nouvelle, aux compétences des travailleurs et au capital, notamment l'infrastructure;

■ faciliter l'adaptation des Canadiens en les encourageant à s'adapter à l'économie en évolution, en aidant les petites entreprises à prendre de l'expansion et à prospérer, en réduisant le fardeau réglementaire des entreprises et en veillant à ce que le secteur financier au Canada soit efficient, sûr et compétitif.

Le Canada n'est pas le seul pays à avoir adopté une telle stratégie. En effet, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a recommandé, dans sa propre *Étude sur l'emploi*, que toutes les économies industrialisées adoptent une telle approche.

Établir de saines conditions macroéconomiques

L'enjeu

Aucune économie ne peut fonctionner efficacement sans conditions macroéconomiques saines. En particulier, la croissance vigoureuse – qui mène à une création d'emplois soutenue – joue un rôle primordial, en ce sens qu'elle permet à l'économie de s'adapter aux grands changements structurels.

Un climat macroéconomique sain est caractérisé par un taux d'inflation modeste et stable, par des déficits budgétaires et un endettement jugulés et par des taux d'intérêt – qui représentent le coût du capital – également stables et peu élevés. Un tel climat augmente la confiance des consommateurs et des entreprises, et incite les entreprises nationales et étrangères à étendre leurs activités au Canada et à effectuer des placements dans de nouvelles immobilisations et de nouvelles technologies. En outre, il incite tant les entreprises que les travailleurs à investir dans l'éducation et les compétences, qui sont si nécessaires.

Il incombe aux administrations gouvernementales d'établir un climat économique sain en maintenant l'inflation à un taux stable et peu élevé ainsi qu'en mettant et en gardant de l'ordre dans leurs finances.

Les politiques

Faible taux d'inflation

La politique économique au Canada a donné lieu à une période soutenue de faible inflation. Au cours des trois dernières années, l'inflation s'est située, en moyenne, à moins de 2 p. 100, soit moins du tiers du taux moyen enregistré au cours des années 1980, ce qui représente le niveau soutenu le plus faible en 30 ans.

Le Canada n'est pas le seul pays à chercher les avantages d'un faible taux d'inflation. En 1995, l'inflation dans les pays du G-7 a atteint un taux moyen de 2,4 p. 100, contre 5,6 p. 100 pendant les années 1980. Il est démontré que, à long terme, les économies dont le taux d'inflation est stable et peu élevé ont un meilleur rendement que celles dont le taux d'inflation est élevé et variable. En particulier, les pays jouissant d'une faible inflation soutenue affichent, en général, un taux de chômage moins élevé.

Assainir les finances de l'État

Depuis plusieurs années, cependant, la situation financière du Canada l'a empêché de tirer tous les avantages découlant de son excellent rendement au chapitre de l'inflation. Par exemple, en 1994, les taux d'intérêt à court terme étaient de plus de un point de pourcentage supérieur au Canada qu'ils ne l'étaient aux États-Unis, même si le taux d'inflation au Canada se situait à environ 2,5 points de pourcentage en deçà de celui des États-Unis. Cette situation était en grande partie attribuable aux craintes des investisseurs quant à la capacité des gouvernements à s'acquitter de leurs obligations financières, s'ils continuaient à faire augmenter la dette en ne cessant d'enregistrer de forts déficits budgétaires.

Cela a donné lieu au maintien de taux d'intérêt élevés pour l'ensemble des emprunteurs au Canada. Les forts taux d'intérêt réels ont dissuadé les entreprises d'investir et les consommateurs de dépenser. Il suffit de regarder le marché déprimé de l'habitation au Canada, en 1995, pour saisir toute l'importance de la question. Les taux d'intérêt réels élevés ont aggravé la situation financière. En raison de sa faiblesse, l'économie a ralenti la croissance des recettes, tandis que les frais d'intérêt se sont accrus. Un effort conscient de réduction des déficits budgétaires s'imposait pour briser le cercle vicieux.

Cela montre bien que la réduction du déficit et le contrôle de la dette ne sont pas des fins en soi, mais s'intègrent plutôt dans la *stratégie globale d'emploi et de croissance du gouvernement*. Conscientes de l'importance de la prudence financière, toutes les administrations gouvernementales au Canada se sont efforcées, avec succès, de réduire leurs déficits.

Les dividendes

La stratégie commence déjà à porter fruit. La confiance des investisseurs au Canada s'est considérablement améliorée, ce qui a entraîné la réduction de la prime de risque dans les taux d'intérêt au Canada. Par exemple, en 1994, de nombreuses sociétés d'investissement recommandaient à leurs clients de réduire leurs placements au Canada. Mais, en 1996, elles sont revenues sur leur position et recommandaient aux investisseurs d'augmenter considérablement leurs portefeuilles d'avoirs canadiens.

Les baisses des taux d'intérêt survenues depuis le début de 1995 ont fait chuter les taux d'intérêt à court terme au Canada bien en deçà de ceux en vigueur aux États-Unis. Ces taux moins élevés ont motivé les consommateurs à acheter et les entreprises à investir, car le coût des emprunts ou des capitaux s'en trouvait réduit. La chute des taux d'intérêt hypothécaires a occasionné une hausse de plus de 15 p. 100 des mises en chantier et de près de 50 p. 100 des reventes, depuis les creux enregistrés en 1995. Les retombées se font également sentir au chapitre de la confiance des entreprises qui, elle aussi, a atteint l'un de ses niveaux les plus élevés depuis la fin des années 1970, ainsi qu'au chapitre des intentions d'investissement.

Créer des occasions de croissance, grâce au commerce

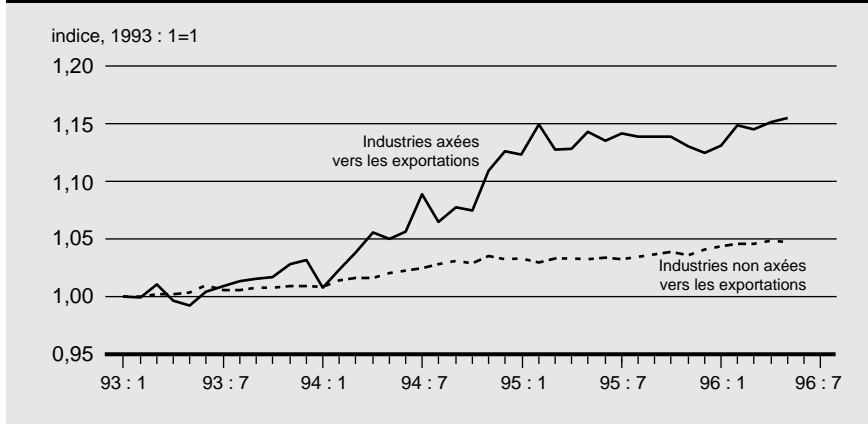
L'enjeu

La création et le maintien d'un climat macroéconomique sain constituent des éléments fondamentaux de la création d'emplois plus nombreux et meilleurs, mais ils ne représentent qu'un aspect de la question. Améliorer l'accès aux marchés étrangers, comme ce fut le cas grâce à l'ALENA et à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et tirer profit des occasions d'expansion des exportations sont d'autres éléments cruciaux de la création d'emplois.

Les Canadiens ont toujours été orientés vers le commerce. La vente de nos produits et services à l'échelle internationale a créé des emplois, fait augmenter notre richesse et donné à l'ensemble des Canadiens un niveau de vie supérieur. *Cela est tout aussi valable aujourd'hui qu'à tout autre moment de l'histoire canadienne.* De fait, ces dernières années, la croissance spectaculaire des exportations a, à elle seule, contribué le plus à la croissance économique et à la création d'emplois au Canada.

Cependant, bon nombre de Canadiens continuent de craindre que la libéralisation du commerce n'augmente la concurrence et ne menace la sécurité d'emploi. Il est indubitable que la croissance du commerce mondial a des effets néfastes sur certaines entreprises et certains travailleurs. Cette caractéristique du changement fait partie du développement économique du Canada depuis des décennies. Bien que les importations aient parfois supplanté la production au Canada, les pertes d'emplois qui en ont résulté ont été plus que compensées par les gains tirés de l'augmentation des exportations au chapitre de l'emploi (voir le graphique 5.1). La libéralisation du commerce a toujours revêtu un aspect positif pour l'ensemble de l'économie canadienne, et ce sont les industries exportatrices qui ont connu le meilleur taux de création d'emplois.

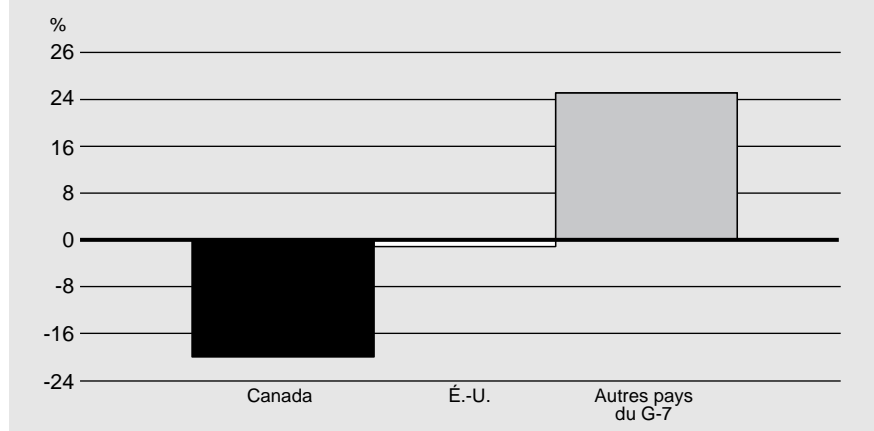
Graphique 5.1 Croissance de l'emploi selon l'orientation commerciale



D'autres pays industrialisés, où les salaires et les autres coûts sont semblables ou même plus élevés qu'au Canada, interviennent pour la majeure partie de nos échanges commerciaux et pour le gros de la récente

croissance à ce chapitre. Par exemple, en 1995, 80 p. 100 des exportations du Canada ont été acheminées aux États-Unis et 75 p. 100 de nos importations provenaient de ce même pays. Toujours en 1995, 12 p. 100 de nos exportations étaient destinées à des pays de l'OCDE, qui sont presque tous très industrialisés, et 16 p. 100 de nos importations en provenaient. Depuis 1991, la baisse des coûts unitaires de main-d'oeuvre au Canada, par rapport à ces pays, a accru la compétitivité du Canada et contribué tant à la croissance des exportations qu'à la création d'emplois (voir le graphique 5.2).

Graphique 5.2 Variations des coûts unitaires de main-d'oeuvre dans le secteur de la fabrication depuis 1991 (mesurée dans une devise commune)



À peine 9 p. 100 des importations canadiennes proviennent d'autres pays, dont la plupart sont des pays en développement, où les salaires sont moins élevés. Tout compte fait, même si la concurrence exercée par ces pays peut entraîner des pertes d'emplois pour certaines entreprises, le Canada a nettement été en mesure de la soutenir. Forts d'une main-d'oeuvre de plus en plus spécialisée, d'une technologie de pointe et d'une infrastructure matérielle et sociale, les travailleurs canadiens sont beaucoup plus productifs que ceux des pays en développement où les salaires sont moins élevés. Par exemple, les études montrent que, même si les salaires au Canada sont jusqu'à sept fois plus élevés qu'au Mexique, les travailleurs canadiens, en raison de leur plus grande productivité, demeurent très concurrentiels par rapport à ceux du Mexique.

En outre, la libéralisation du commerce international donne aux producteurs canadiens accès à de plus grands marchés, ce qui leur permet de se concentrer sur ce qu'ils font de mieux et de devenir à la fois plus efficaces et plus concurrentiels. En retour, les Canadiens ont accès à des biens et à des services de meilleure qualité à moindre coût, ce qui contribue également à hausser leur niveau de vie.

Les politiques

Pour préserver et développer cette source névralgique de croissance et de création d'emplois, les gouvernements doivent appuyer le secteur privé en garantissant et en augmentant l'accès des produits et des services canadiens aux marchés internationaux. Cela signifie entre autres qu'il faut poursuivre la libéralisation du commerce au moyen d'accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux, instaurer des mesures pour aider les entreprises à développer et à accroître leurs activités d'exportation et promouvoir l'attrait du Canada auprès des investisseurs.

Accords commerciaux

Le Canada demeure un chef de file des efforts visant à renforcer le système commercial mondial fondé sur des règles et à libéraliser le commerce. Il a été l'un des principaux intervenants lors des récentes négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round, qui ont débouché sur la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), chargée de superviser et d'orienter le développement du commerce international. Selon l'OCDE, l'accord sur l'OMC fera grimper le revenu national des États participants de quelque 320 milliards de dollars, ce qui suscitera de nouvelles demandes de biens et services et se traduira par une hausse de l'emploi. Au Canada, on estime que la hausse du revenu annuel réel des Canadiens, attribuable à l'accord sur l'OMC, se chiffrera à 3 milliards de dollars à perpétuité.

Par suite de la conclusion de l'Uruguay Round, un accord de l'OMC sur les services financiers a été conclu sous l'égide de *l'Accord général sur le commerce des services*. Cet accord a été signé par plus de 90 pays. Les institutions financières canadiennes, dont beaucoup sont d'importants exportateurs, profiteront de l'accord, puisqu'il prévoit de vastes règles de discipline et que d'autres pays se sont engagés à libéraliser davantage le commerce en

ouvrant leurs marchés financiers. Les institutions financières canadiennes seront ainsi mieux placées pour offrir des services financiers concurrentiels à l'échelle mondiale.

Le Canada a de plus signé un accord de libre-échange avec Israël et amorcé des négociations avec le Chili dans le but d'élargir l'accès à leurs marchés respectifs. Outre les efforts de libéralisation accrue du commerce et de renforcement du système commercial fondé sur des règles, le gouvernement continuera de contester vigoureusement les pratiques commerciales déloyales des autres pays et de défendre les intérêts commerciaux du Canada dans les litiges concernant les pratiques canadiennes, notamment dans le secteur du bois d'oeuvre.

Missions commerciales d'Équipe Canada

Les missions commerciales d'Équipe Canada sont un élément clé de l'importance accordée au commerce. Ses deux missions, ainsi que la mission commerciale en Amérique latine au cours des 18 derniers mois, ont généré quelque 20 milliards de dollars en contrats pour les entreprises canadiennes et créé ou préservé des milliers d'emplois. En raison des succès obtenus, Équipe Canada compte mener d'autres missions.

Aider les entreprises canadiennes à exporter

La Stratégie d'emploi et de croissance aide les entreprises à exploiter les marchés d'exportation grâce à des initiatives telles que :

- le **Centre des occasions d'affaires internationales**, mis sur pied l'automne dernier, qui a déjà aidé près de 6 000 entreprises canadiennes à accéder à de nouveaux marchés dans le monde;
- un centre d'étude des marchés, mis sur pied pour fournir des renseignements commerciaux et autres aux exportateurs, afin d'accroître notre capacité de concurrencer à l'étranger;
- 23 équipes sectorielles nationales de représentants des secteurs public et privé, qui préparent ensemble des plans d'action pour développer plus efficacement le commerce international;
- le gouvernement fédéral, qui a réduit les droits de douane sur une vaste gamme de produits pour faire diminuer les coûts et aider les fabricants canadiens à être plus concurrentiels, au pays comme à l'étranger. (Les réductions tarifaires effectuées depuis 1994 permettront aux Canadiens d'économiser 1,9 milliard de dollars en 1996.) D'autres mesures tarifaires ont allégé le fardeau administratif des exportateurs canadiens et réduit leurs mouvements de trésorerie.

Stimuler le financement des exportations

L'accès à un financement concurrentiel des exportations détermine souvent si l'entreprise peut exporter ou non. Dans le budget de 1996, la Société pour l'expansion des exportations (SEE) a reçu des crédits supplémentaires de 50 millions de dollars pour offrir de nouveaux mécanismes de financement des exportations et établir d'autres formes de partenariat avec les exportateurs et les banques commerciales.

En septembre, la SEE a consacré 1,5 milliard de dollars de plus au financement des exportations pour appuyer la vente de biens et de services canadiens sur 50 marchés étrangers en émergence et à plus haut risque. Il ne s'agit là que de la plus récente mesure prise pour aider les exportateurs à percer sur les marchés étrangers.

Autres initiatives de la SEE

- Depuis 1993, la SEE a ouvert ou rouvert près de 20 nouveaux marchés où elle aide à financer les exportations.
- La SEE vient d'annoncer l'assouplissement des modalités de l'assurance-crédit à court terme pour les exportateurs de 33 marchés.
- La SEE a également créé des équipes de spécialistes qui se concentrent sur les petites et moyennes entreprises (PME) exportatrices et qui ont déjà mis au point, pour elles, des produits et services spécialisés.

Stimuler l'investissement étranger

Au Canada, plus d'un emploi sur 10 et plus de la moitié des exportations sont directement attribuables à l'investissement étranger au Canada. La Stratégie d'emploi et de croissance contribue à attirer au Canada des investissements étrangers de qualité et à forte intensité technologique. L'assainissement du climat macroéconomique au Canada et sa compétitivité nettement améliorée en font, en particulier, l'un des pays *les plus attrayants* pour les investisseurs.

La politique fiscale joue également un rôle clé pour préserver l'attrait du Canada sur le plan de l'investissement et de la création d'emplois. Il importe tout particulièrement que le Canada conserve un régime fiscal concurrentiel par rapport à son principal partenaire commercial, les États-Unis. Toutes les administrations ont un rôle à jouer à ce chapitre.

Les dividendes

De plus en plus, les entreprises constatent que le Canada est un endroit où il est rentable d'investir et de fabriquer des biens. C'est pourquoi les exportations canadiennes ont connu une croissance beaucoup plus rapide que les importations. Les chiffres sont éloquentes.

- En 1995, les investissements étrangers directs en pourcentage du PIB ont atteint leur niveau le plus élevé depuis 1980.
- Le volume des exportations canadiennes a grimpé de 28 p. 100 depuis la fin de 1993. En 1995, les exportations représentaient 42 p. 100 de la valeur réelle de la production canadienne, faisant du Canada le pays du G-7 misant le plus sur les exportations.
- C'est pourquoi le Canada a enregistré une hausse spectaculaire de 19 milliards de dollars de sa balance commerciale réelle depuis la fin de 1993, grâce à laquelle il a pu dégager un excédent du solde des opérations courantes au deuxième trimestre de 1996, ce qui ne s'était pas vu depuis 1984.
- Ce redressement de la balance du commerce extérieur du Canada a permis de créer près de 275 000 emplois pour les Canadiens depuis deux ans et demi.

Investir dans la croissance

Un sain climat macroéconomique et de nouveaux débouchés commerciaux sont deux ingrédients clés d'une économie dynamique. Mais le rôle du gouvernement ne s'arrête pas là. Il doit aussi aider les entreprises et les travailleurs à exploiter les occasions de croissance découlant de l'expansion du commerce international et des progrès technologiques. Le succès du Canada sur la scène commerciale internationale n'est pas fondé sur des salaires peu élevés. Il repose plutôt sur une technologie de pointe, sur une main-d'oeuvre scolarisée et spécialisée et sur des placements à hauts niveaux pour rendre l'économie plus productive. La combinaison de ces facteurs permet au Canada d'être concurrentiel tout en offrant des salaires élevés, même en regard des normes de la plupart des pays industrialisés. La croissance soutenue de la productivité au Canada permettra de maintenir, voire d'augmenter ces salaires.

Ainsi, toute stratégie de création d'emplois exige que le gouvernement intervienne pour faire en sorte que le Canada conserve et accroisse son avantage concurrentiel au chapitre de la technologie, des compétences des travailleurs et des capitaux. Le gouvernement axe son aide sur des investissements stratégiques susceptibles de produire les meilleurs avantages à long terme. Vu le rôle prépondérant des entreprises dans la création d'emplois, bon nombre d'initiatives sont menées de concert avec le secteur privé.

Investir dans la technologie

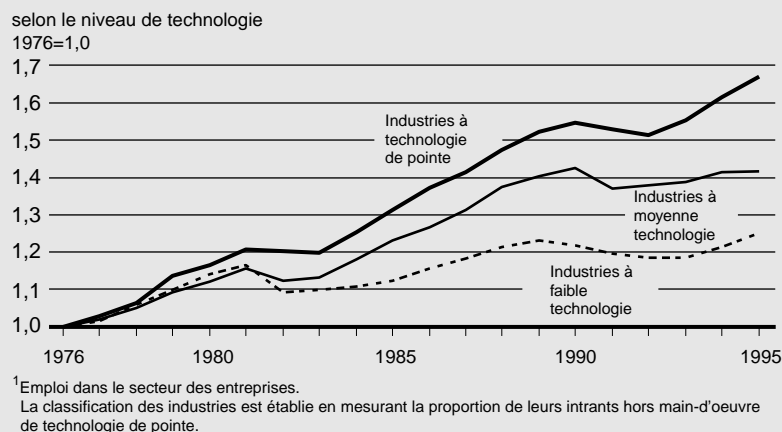
L'enjeu

L'un des objectifs clés de la Stratégie d'emploi et de croissance est d'assurer le développement de la technologie. La technologie stimule la compétitivité. Elle engendre de nouveaux produits et services, ajoute à la gamme de produits offerts et réduit les prix. Cela crée une demande accrue de biens et de services, au Canada comme à l'étranger, ce qui stimule la création d'emplois mieux rémunérés.

Les gens craignent souvent que les progrès technologiques n'entraînent le remplacement des travailleurs par des machines. Même si les nouvelles technologies ont effectivement tendance à réduire la quantité de main-d'oeuvre nécessaire à la fabrication d'un produit donné, on constate clairement que la plus grande qualité des produits et la baisse des coûts de production qui en résultent entraînent une augmentation nette des emplois. Selon l'*Étude sur l'emploi* de l'OCDE :

Les analyses empiriques fondées sur des comparaisons internationales tendent à confirmer que les résultats obtenus sur le plan de l'emploi ont été meilleurs dans les pays qui ont enregistré les meilleures performances sur les plans suivants : rythme du changement structurel, spécialisation technique, taux d'investissement et gains de productivité.

Autrement dit, ceux qui adoptent volontiers la technologie et l'utilisent de façon intelligente créent plus d'emplois. Ce fut nettement le cas au Canada, où, entre 1976 et 1995, l'emploi dans les industries utilisant une technologie de pointe a connu une croissance plus de deux fois plus élevée que dans les industries utilisant peu de technologie, et de 60 p. 100 plus élevée que dans les entreprises utilisant moyennement la technologie (voir le graphique 5.3).

Graphique 5.3 Croissance de l'emploi¹**Les politiques**

La Stratégie d'emploi et de croissance aide les entreprises canadiennes à devenir plus habiles au chapitre du développement et de l'utilisation de la technologie. Bon nombre des initiatives dans ce domaine sont menées de concert avec le secteur privé et d'autres administrations.

Investir dans l'éducation et les compétences**L'enjeu**

Les travailleurs scolarisés et spécialisés sont également un élément clé de la Stratégie d'emploi et de croissance. À défaut d'une main-d'oeuvre qualifiée, il est difficile de générer ou même d'utiliser les technologies de pointe. Les gouvernements peuvent aider les Canadiens à acquérir les connaissances et les compétences dont ils ont besoin dans l'économie moderne de deux façons.

- Dans un premier temps, ils peuvent investir dans l'instruction des jeunes Canadiens et les aider dans la transition cruciale de l'école au marché du travail.
- Ils peuvent aussi aider ceux qui font déjà partie de la population active, en particulier ceux qui ont perdu leur emploi et qui ont peine à réintégrer le marché du travail, à parfaire leurs connaissances et leurs compétences.

Stimuler le développement technologique

- Le régime fiscal des dépenses de recherche-développement au Canada étant l'un des plus généreux au monde, les entreprises sont incitées à développer de nouvelles technologies et de nouveaux procédés.
- Grâce à **Partenariat technologique Canada**, le gouvernement fédéral injectera environ 250 millions de dollars d'ici 1998-99 pour inciter l'entreprise privée à investir davantage dans les secteurs économiques stratégiques faisant appel à la technologie de pointe. Dans le cadre de cette initiative, le gouvernement considère son aide financière comme un placement stratégique important. Les fonds doivent être remboursés lorsque le produit qu'ils visent est lancé avec succès. Les remboursements sont redirigés vers le fonds pour aider à financer d'autres projets.
- Dans le cadre du budget de 1996, le gouvernement a injecté près de 50 millions de dollars dans la **Banque de développement du Canada**. Ces fonds généreront des prêts bancaires additionnels de 350 millions de dollars à l'intention des petites entreprises canadiennes et des entreprises exportatives axées sur la connaissance en croissance.
- Le développement de l'**autoroute de l'information** est un autre maillon de la Stratégie d'emploi et de croissance, d'une importance déterminante pour la compétitivité des entreprises canadiennes et leur potentiel de création d'emplois. Le gouvernement s'affaire activement à promouvoir le développement du tronçon canadien de l'infrastructure mondiale et veille à ce que les Canadiens aient accès à l'autoroute de l'information au moyen de mécanismes comme le **Programme d'accès communautaire**.
- Le **Programme d'aide à la recherche industrielle** (PARI) permet aux petites et moyennes entreprises désireuses d'accroître leurs compétences en recherche-développement d'obtenir des conseils de spécialistes, des connaissances techniques et une aide financière.
- Les **partenariats sectoriels** permettent aux entreprises, aux travailleurs et au gouvernement de promouvoir conjointement des normes régissant les compétences et la formation des travailleurs pour répondre aux besoins d'un marché en pleine évolution.

Les politiques

Investir dans la jeunesse

L'une des priorités de la Stratégie d'emploi et de croissance consiste à veiller à ce que les jeunes Canadiens aient le niveau de scolarité nécessaire pour contribuer à l'avenir du Canada en décrochant des emplois valables, à commencer par le tout premier emploi assurant la transition entre l'école et le marché du travail. Il faut également leur donner l'occasion d'apporter cette contribution.

La première étape consiste à aider les jeunes à obtenir une bonne instruction. C'est pourquoi le gouvernement a réservé des fonds additionnels qui aideront les jeunes Canadiens à financer leurs études et à décrocher des emplois d'été.

Prêts et aide fiscale à l'éducation

- Par l'entremise du Programme canadien de prêts aux étudiants, le gouvernement consacre chaque année pour plus de 1 milliard de dollars en nouveaux prêts aux étudiants, afin de les aider à poursuivre leurs études postsecondaires. Le 1^{er} août 1995, le gouvernement a apporté une série de réformes d'envergure à ce programme pour accorder une aide supplémentaire de 85 millions de dollars aux étudiants qui en ont le plus besoin.
- Dans le budget de 1996, le gouvernement fédéral a accordé une aide fiscale supplémentaire de 80 millions de dollars par année pour aider les étudiants et leur famille à composer avec la hausse du coût des études supérieures.
 - Le montant sur lequel se fonde le crédit pour études est passé de 80 dollars à 100 dollars par mois.
 - Le plafond du transfert au titre des frais de scolarité et des frais d'études est passé de 4 000 dollars à 5 000 dollars.
 - Le plafond annuel des cotisations à un régime enregistré d'épargne-études a été porté de 1 500 dollars à 2 000 dollars.
- L'admissibilité à la déduction pour frais de garde d'enfants a été assouplie pour permettre aux chefs de famille monoparentale ou à des couples de parents qui poursuivent des études à temps plein d'appliquer la déduction en réduction de leur revenu de toutes provenances.

La deuxième étape consiste à aider les jeunes Canadiens à trouver un emploi et à faire la transition de l'école au marché du travail. Pour ce faire, le gouvernement a prévu, dans son budget de 1996, 315 millions de dollars de plus sur trois ans pour les programmes destinés aux jeunes.

■ Le gouvernement a doublé l'aide consacrée au Programme placement carrière-été pour la porter à 120 millions de dollars en 1996-97. Cette année, près de 60 000 emplois d'été ont été créés.

Faciliter la transition vers le marché du travail

- Depuis 1994, **Service Jeunesse Canada** a financé plus de 360 projets qui ont permis à plus de 5 200 jeunes de participer à des activités de service communautaire.
- **Jeunes Stagiaires Canada** a aidé près de 26 000 jeunes à faire la transition de l'école au marché du travail.
- Dans le cadre du programme **Étudiants bien branchés**, 2 000 étudiants ont aidé des gestionnaires dans 50 000 entreprises canadiennes à apprendre à utiliser Internet comme outil de travail.

Faciliter le recyclage

La plupart des gens qui composeront la population active du Canada en l'an 2000 ont déjà terminé leurs études. Bon nombre d'entre eux devront toutefois les poursuivre et se perfectionner. Le plus souvent, la meilleure façon d'y parvenir sera de recourir à la formation en cours d'emploi conçue et mise en place par les provinces avec la collaboration du secteur privé.

Les gouvernements ont à la fois la responsabilité et l'obligation d'aider ces gens à accroître leurs compétences. Le gouvernement canadien a offert de négocier des ententes avec les provinces et les territoires intéressés pour leur permettre d'instaurer des mesures d'emploi actives financées à même le Compte d'assurance-emploi. Ces ententes viseront à réaliser des objectifs convenus en matière de main-d'oeuvre, tout en tenant compte des préoccupations des administrations provinciales et territoriales. Le ministre du Développement des ressources humaines dirige les négociations en cours avec les provinces et les territoires. La proposition offre une occasion sans précédent d'un nouveau partenariat fédéral-provincial, afin de mettre en place, dans le marché du travail, des arrangements à la mesure des besoins régionaux.

Pour la première fois, toutes les mesures d'emploi actives, financées à même le Compte d'assurance-emploi, seront soumises à des règles uniformes et rigoureuses, fondées sur des résultats. Ainsi, les gouvernements pourront garantir que les mesures actives répondent bien aux besoins uniques de groupes particuliers comme celui des jeunes. De plus, le ministère du Développement des ressources humaines travaillera à développer le système national d'échange d'information sur le marché du travail.

Initiatives d'emploi et réforme de l'assurance-emploi

Les discussions avec les provinces et les territoires portent sur l'affectation d'environ 2 milliards de dollars à des mesures d'emploi axées sur les résultats, qui pourraient prendre l'une des formes suivantes :

- **des subventions salariales ciblées** favorisant l'embauche et l'expérience en cours d'emploi propices à un emploi à long terme ou au retour sur le marché du travail;
- **des suppléments de revenu ciblés** rendant le travail attrayant pour ceux qui réintègrent le marché du travail;
- **une aide en travail indépendant** facilitant le démarrage d'entreprises et la création d'emplois;
- **des partenariats pour la création d'emplois** entre les provinces, le secteur privé et les collectivités créant des perspectives d'emploi là où le chômage est élevé;
- **des prêts et des subventions de perfectionnement** permettant aux travailleurs de choisir eux-mêmes les compétences dont ils ont besoin.

Investir dans l'infrastructure

L'enjeu

Le gouvernement doit aussi intervenir pour appuyer les initiatives et les activités dont les retombées sont si largement réparties, qu'aucune entreprise ou administration ne pourrait s'y consacrer seule parce qu'elle ne pourrait profiter de tous les avantages. C'est le cas de l'investissement dans l'infrastructure.

Les politiques

Un partenariat, dont l'action se chiffre à 6 milliards de dollars, entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités, c'est-à-dire le Programme canadien de travaux d'infrastructure, a été lancé le 21 décembre 1993 pour donner suite au besoin généralisé d'améliorer et de remettre à neuf l'infrastructure municipale. Selon les estimations d'un récent rapport d'évaluation, près de 80 000 années-personnes auront été créées dans le cadre de ce programme.

Autres initiatives d'infrastructure

- L'*Initiative d'infrastructure des premières nations*, qui donne suite aux priorités des collectivités des premières nations en matière d'infrastructure et crée des emplois pour les autochtones.
- L'*Initiative fédérale dans le secteur du bâtiment*, un programme novateur conçu pour inciter les ministères fédéraux à accroître l'efficacité énergétique. L'entreprise privée assume les coûts initiaux d'installation d'équipement d'économie d'énergie que le gouvernement rembourse par la suite à même ses économies d'énergie. Il en résulte une plus grande efficacité énergétique et des factures moins élevées pour l'État, sans que celui-ci n'ait à assumer les frais initiaux.
- Le *Fonds d'adaptation de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, qui prévoit 140 millions de dollars en 1996-97 et en 1997-98 pour le développement d'une infrastructure à l'appui des producteurs agricoles de l'Ouest touchés par l'élimination de la subvention pour le transport des grains.

Aider les Canadiens à s'adapter

Aider les travailleurs à s'adapter au changement

L'enjeu

En plus des connaissances et des compétences, les Canadiens ont aussi besoin d'aide pour s'adapter à une économie en évolution. Dans certains cas, il s'agit de les inciter davantage à chercher, à trouver et à conserver un emploi. Il faut souvent que cette aide soit dispensée de façon plus directe, par le biais de programmes d'aide à l'adaptation.

Les politiques

Les changements apportés récemment au régime d'assurance-emploi renforceront les incitatifs au travail. Au lieu d'offrir simplement un soutien du revenu, le nouveau régime fournira aux chômeurs canadiens les incitatifs et les outils nécessaires pour trouver de nouveaux débouchés. Il s'agit de la plus vaste refonte du régime depuis son instauration en 1971.

- Les prestations seront davantage liées à l'effort de travail. Elles seront évaluées d'après le total des «heures travaillées» et le total des revenus gagnés pendant une période précise, plutôt qu'en fonction d'un nombre de «semaines travaillées». Cela encouragera les gens à travailler autant qu'ils le peuvent.

De plus, les changements apportés aux taux de cotisation de l'assurance-emploi et le maximum des gains assurables pour l'assurance-emploi depuis 1994 amputeront dans les faits, les cotisations salariales et patronales de 1,8 milliard de dollars en 1996. Il s'agit là d'une réduction significative des charges sociales qui se traduira par une baisse des coûts de main-d'oeuvre et par une hausse de l'emploi.

Le budget de 1996 a également accru les incitatifs au travail en haussant de façon importante le Supplément au revenu gagné (SARG) pour le faire passer de 500 à 750 dollars en juillet 1997, puis à 1 000 dollars en juillet 1998. Le SARG aide les parents à faible revenu à intégrer la population active et à y demeurer en assumant une partie des coûts supplémentaires liés à l'emploi. Une fois entièrement en place, le SARG majoré accordera 250 millions de dollars de plus par année à quelque 700 000 familles à faible revenu qui travaillent.

Autres programmes d'aide à l'adaptation des Canadiens

- Le *Projet de partenariats sectoriels*, qui permet aux employeurs, aux travailleurs, aux éducateurs et aux gouvernements de relever ensemble les défis d'une économie en mutation en procédant secteur par secteur.
- Le *Programme Développement des collectivités*, qui appuie la création d'emplois dans les collectivités éprouvant de graves problèmes de main-d'oeuvre.

Favoriser la croissance de la petite entreprise

L'enjeu

Les petites et moyennes entreprises (PME) constituent un élément clé de la Stratégie fédérale d'emploi et de croissance. Les petites entreprises (celles de moins de 50 employés) et les travailleurs indépendants comptent maintenant pour 97 p. 100 des entreprises canadiennes. Cette proportion atteint plus de 99 p. 100 si l'on ajoute les entreprises d'au plus 300 employés. Les PME fournissent 55 p. 100 des emplois et 60 p. 100 de la production au Canada.

Même si les PME sont une importante source d'emplois au pays, il existe entre elles et les entreprises canadiennes de plus grande envergure des liens sur lesquels il convient de se pencher. La restructuration des grandes sociétés et des administrations a contribué à l'expansion des petites entreprises, étant donné que ces dernières effectuent de plus en plus souvent des tâches jadis réalisées à l'interne. C'est pourquoi les grandes sociétés canadiennes sont les principales consommatrices de bon nombre de biens et de services des PME canadiennes, surtout dans le secteur des exportations. Dans cette optique, la santé et la prospérité des grandes sociétés canadiennes sont aussi déterminantes pour le succès et la survie des PME canadiennes.

Les politiques

Les politiques les plus appropriées sont celles qui aident les petites entreprises dans les domaines où elles éprouvent de la difficulté à soutenir la concurrence en raison de leur taille. On peut notamment promouvoir la compétitivité internationale par le biais du commerce et de l'investissement, ainsi que par l'adoption, l'adaptation et le développement de la technologie.

Politiques du secteur financier

L'enjeu

On ne saurait espérer créer des emplois et assurer la croissance sans un secteur financier efficient, sûr et concurrentiel. À l'heure actuelle, les Canadiens bénéficient de l'un des plus solides systèmes financiers au monde et qui, avec plus de 500 000 employés, est lui-même une importante source d'emplois. Cependant, les changements mondiaux et technologiques posent des défis complexes pour ce secteur, défis qu'il faut relever.

Mesures d'aide aux PME

- La **Loi sur les prêts aux petites entreprises** (LPPE) vise à aider les petites entreprises nouvelles et existantes à obtenir des prêts à terme auprès de banques à charte et d'autres bailleurs de fonds, en vue de financer l'achat et l'amélioration d'immobilisations.
- La **Banque canadienne de développement** (BCD) offre des services financiers et de gestion pour appuyer le lancement et le développement des PME. Par son entremise, une vaste gamme de services de counselling, de formation et de mentorat spécialisés ainsi que d'options de financement sont mis à la disposition de projets commerciaux viables. Le financement de la BCD complète celui des institutions financières commerciales.
- Le **Plan d'investissement communautaire du Canada** (PICC) fournira aux petites entreprises de tout le Canada les compétences et les ressources nécessaires pour obtenir le capital de risque qui financera la croissance.
- Les **Centres de services aux entreprises du Canada** (CSEC) fournissent aux gens d'affaires canadiens un vaste éventail de renseignements sur les services, programmes et règlements de l'État. Chaque CSEC offre divers produits et services pour aider les clients à obtenir rapidement des renseignements commerciaux précis et détaillés.
- Les petites entreprises sont particulièrement vulnérables au fardeau réglementaire. C'est pourquoi des initiatives ont été lancées avec le secteur privé pour réduire le fardeau réglementaire et la paperasserie pour les entreprises, en particulier les PME, et pour établir des normes qui faciliteront la conduite des affaires au Canada et en réduiront le coût.
- **L'exonération cumulative des gains en capital de 500 000 dollars** visant les actions de petites entreprises admissibles favorise l'investissement dans ces dernières et peut aider leurs propriétaires à épargner en vue de leur retraite.
- **Les sociétés à capital de risque de travailleurs** (SCRT) facilitent l'accès des PME aux capitaux. Le gouvernement fédéral et la plupart des provinces offrent des crédits d'impôt pour l'acquisition d'actions de SCRT par les particuliers, ce qui a permis à ces sociétés d'accumuler d'importantes réserves de capitaux. Les SCRT doivent investir la majeure partie de ces fonds dans des PME sur un certain nombre d'années.
- Le **régime fédéral d'impôt sur le revenu** des petites entreprises est l'un des plus avantageux au monde. Il renferme de nombreuses dispositions à l'avantage de ces entreprises, notamment un taux réduit d'impôt sur le revenu des sociétés, des crédits remboursables au titre de la recherche-développement plus généreux et une exonération de 500 000 dollars au titre des gains en capital provenant des placements dans de petites entreprises. Ces mesures fournissent des fonds supplémentaires que les petites entreprises peuvent réinvestir et facilite l'accès de ces dernières aux autres sources extérieures de financement.

Les politiques

Le gouvernement fédéral a proposé des mesures faisant appel à d'importantes modifications à la législation régissant le secteur financier. Il met également sur pied un *Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien* doté d'un vaste mandat et chargé de formuler des recommandations pour accroître la contribution de ce secteur à la création d'emplois, à la croissance économique et à la nouvelle économie.

Les dividendes de la Stratégie d'emploi et de croissance

De toute évidence, il n'existe pas de solution miracle permettant de résoudre d'un seul coup tous les problèmes économiques du Canada. Il s'agit plutôt de poursuivre diverses politiques qui visent toutes à créer plus d'emplois, et des emplois plus valorisants. C'est exactement ce que la Stratégie d'emploi et de croissance a accompli. Elle a mis en place un processus qui commence à réduire le coût du capital et qui générera des gains de productivité pour les entreprises et les travailleurs canadiens, en érigeant une économie plus dynamique et plus souple qui repose sur une main-d'oeuvre plus scolarisée et plus spécialisée. Une telle économie engendrera la croissance et les emplois dont les Canadiens ont besoin.

Puisqu'il s'agit d'une stratégie à long terme, la majeure partie des gains promis au chapitre de l'emploi et de la croissance ne se sont pas encore concrétisés. Mais les plus récentes données montrent qu'elle a déjà commencé à produire des dividendes, les taux d'intérêt au Canada ayant diminué et la croissance s'étant renforcée.

- Environ 670 000 emplois ont été créés depuis la fin de 1993.
- La croissance de l'emploi dans le secteur privé a été encore plus marquée, puisque près de 770 000 emplois y ont été créés au cours de la même période.
- Depuis le quatrième trimestre de 1993, la croissance de l'emploi a été plus forte au Canada que dans tout autre pays du G-7, à l'exception des États-Unis, où elle a été presque identique.
- En fait, le Canada a créé plus d'emplois que l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni réunis au cours de cette période, malgré l'importante restructuration du secteur public au Canada.

Mais cette croissance de l'emploi ne saurait suffire. Les augmentations de l'emploi dans le secteur privé ont été quelque peu éclipsées par les pertes d'emplois dans le secteur public, suite à la restructuration d'envergure des administrations fédérale et provinciales. Lorsque sera terminée cette restructuration, on peut prévoir que la faiblesse soutenue des taux d'intérêt et la grande compétitivité du secteur privé stimuleront davantage la croissance totale de l'emploi. C'est ce que montrent les *Perspectives économiques de l'OCDE* de juin 1996, selon lesquelles le Canada affichera le taux le plus élevé de création d'emplois parmi les pays du G-7 en 1996 et en 1997.

6

Conclusions et principaux enjeux

Des progrès considérables ont été réalisés au cours des dernières années dans l'assainissement des finances publiques. Les déficits budgétaires, au niveau tant fédéral que provincial, qui paraissaient si difficiles à résorber pendant bien des années, ont désormais été placés sur une trajectoire nettement décroissante. Les mesures prises par le gouvernement dans ses trois derniers budgets stopperont la hausse du ratio de la dette fédérale au PIB, avant de l'inscrire fermement sur une courbe descendante. Ces progrès ont mis en place les conditions nécessaires à une réduction appréciable des taux d'intérêt et à un raffermissement de la croissance économique et de la création d'emplois.

Les initiatives présentées dans les trois derniers budgets ont redonné de la crédibilité au processus d'élaboration du budget fédéral. Elles se sont attaquées au problème immédiat que posaient les finances publiques de manière déterminée et mesurée. Cependant, elles ne s'arrêtaient pas au court terme et visaient à contenir immédiatement les tensions financières futures de manière à assurer la viabilité d'importants programmes sociaux.

La stratégie économique et budgétaire du gouvernement commence à porter fruit, et l'on peut observer des indices de raffermissement de l'économie canadienne. La reprise est particulièrement visible dans le secteur résidentiel, tandis que les entreprises ont révisé sensiblement à la hausse leurs intentions d'investissement en 1996.

Le présent document vise à faciliter le dialogue entre les Canadiens sur la meilleure façon de poursuivre les progrès déjà réalisés dans l'assainissement des finances fédérales – une condition préalable essentielle à une croissance économique et à une création d'emplois soutenues. Les consultations publiques qui ont eu lieu avant les trois derniers budgets ont contribué de façon fondamentale au choix de la stratégie et des mesures qui y ont été incorporées. Grâce à ces mesures, les initiatives nécessaires sont maintenant mises en oeuvre de manière à atteindre les objectifs annoncés en matière de déficit.

Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes sera prié de consulter les Canadiens et de donner son avis sur les questions suivantes :

- Premièrement, les hypothèses économiques mises à jour pour 1996 et 1997 sont-elles prudentes – en particulier pour les taux d'intérêt et le revenu nominal – et quelles hypothèses économiques devrait-on retenir pour ces deux variables en 1998?
- Deuxièmement, même si l'attention a porté principalement sur le déficit calculé d'après les comptes publics au cours des dernières années, il existe d'autres indicateurs complémentaires de la situation financière du gouvernement fédéral : les besoins financiers, la dette publique nette, la dette portant intérêt et le déficit selon les comptes nationaux. Quel usage le gouvernement devrait-il faire de ces différents indicateurs financiers pour mieux faire comprendre l'état global des finances publiques, et quel rôle ces indicateurs devraient-ils jouer dans l'orientation de la politique budgétaire future?

Annexe 1

La sensibilité des perspectives budgétaires aux hypothèses économiques

Sensibilité aux changements d'hypothèses économiques

Les estimations des principaux agrégats budgétaires sont sensibles aux modifications des hypothèses économiques, en particulier aux prévisions de revenu nominal et de taux d'intérêt. L'analyse de sensibilité qui suit permet de saisir l'effet direct, sur les perspectives budgétaires, des modifications apportées à une variable économique à la fois. Il s'agit de calculs partiels. Par exemple, dans l'estimation de la sensibilité aux variations du revenu nominal, il n'est pas tenu compte de l'effet de ces changements sur d'autres variables, comme les taux d'intérêt ou le chômage.

Sensibilité aux variations du revenu nominal

Une hausse de 1 p. 100 du PIB nominal entraîne un élargissement des assiettes fiscales et donc une hausse des recettes. L'incidence finale sur le déficit dépend des facteurs à l'origine de l'augmentation des revenus nominaux. L'effet le plus favorable est observé lorsque la hausse du PIB nominal provient en totalité d'une amélioration de la productivité. Dans ce cas, l'inflation et les taux d'intérêt n'augmentent pas et peuvent même baisser. Les recettes sont supérieures et les frais d'emprunt plus faibles.

Si, par contre, l'augmentation du PIB nominal est due entièrement à l'inflation, l'incidence positive sur les recettes publiques est partiellement compensée par le gonflement des dépenses qu'il faut consacrer aux programmes indexés sur l'inflation.

Une hausse du PIB nominal provoquée soit par une augmentation de l'inflation, soit par une croissance de la demande dans l'économie risque fort d'entraîner une montée des taux d'intérêt, ce qui alourdit les frais de la dette publique.

Si l'on suppose que la hausse des revenus nominaux est entièrement imputable à une amélioration de la productivité, le déficit serait réduit de 1,3 milliard de dollars la première année, la réduction passant à 1,7 milliard au bout de quatre ans, alors que les économies de frais de la dette publique commenceraient à s'accumuler (voir le tableau A1.1).

Tableau A1.1

Analyse de sensibilité : hausse de 1 p. 100 du revenu nominal

	Modifications estimatives de la situation budgétaire			
	1 ^{re} année	2 ^e année	3 ^e année	4 ^e année
	milliards \$			
Opérations budgétaires				
Augmentation des recettes	1,2	1,3	1,4	1,6
Diminution des dépenses	0,1	0,2	0,1	0,1
Réduction du déficit	1,3	1,5	1,5	1,7

Sensibilité aux variations de taux d'intérêt

Si une modification du PIB nominal peut avoir des effets incertains sur le déficit, l'incidence directe d'une variation des taux d'intérêt sur les frais de la dette publique peut être calculée de façon très précise.

Une diminution soutenue de 100 points de base de tous les taux d'intérêt entraînerait une baisse du déficit de 1,3 milliard de dollars la première année (voir le tableau A1.2). Quand les titres émis à moyen ou à long termes viendraient à échéance et seraient refinancés à des taux d'intérêt plus faibles, l'incidence positive produite sur le déficit s'amplifierait de telle sorte que, la quatrième année, le déficit serait réduit d'environ 3 milliards de dollars.

Tableau A1.2

Analyse de sensibilité : baisse de 100 points de base de tous les taux d'intérêt

	Modifications estimatives de la situation budgétaire			
	1 ^{re} année	2 ^e année	3 ^e année	4 ^e année
	milliards \$			
Opérations budgétaires				
Augmentation des recettes	0,3	0,4	0,4	0,4
Diminution des dépenses	1,7	2,6	3,0	3,4
Réduction du déficit	1,3	2,2	2,6	3,0

Annexe 2

Déficit budgétaire, besoins financiers et déficit selon les comptes nationaux

Il y a essentiellement trois façons de mesurer la situation des finances fédérales au Canada : le déficit (ou excédent) budgétaire, les besoins financiers (ou ressources) et le déficit (ou excédent) selon les comptes nationaux. Chacune de ces mesures s'accompagne d'un indicateur de l'endettement net du gouvernement fédéral.

Ces mesures diffèrent en raison des fins particulières pour lesquelles sont conçus les cadres comptables qui en régissent le calcul.

L'objectif fondamental des deux premières mesures – le déficit budgétaire et les besoins financiers, calculés dans le cadre des comptes publics – est de fournir au Parlement des renseignements sur les activités financières de l'État conformément aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le but des comptes publics est de permettre au Parlement d'exercer un contrôle sur les fonds publics versés au Trésor ou par celui-ci. Les résultats sont calculés d'après des principes comptables généralement reconnus et sont vérifiés par le vérificateur général du Canada.

Les besoins financiers correspondent à l'excédent des décaissements sur les encaissements de fonds publics; ils équivalent donc au montant que le gouvernement doit emprunter sur les marchés de capitaux privés. Le déficit ou excédent budgétaire tient compte de toutes les opérations effectuées avec des tiers qui entrent dans le calcul du déficit ou de l'excédent de l'État. C'est un indicateur plus large en ce sens qu'il tient compte des obligations

contractées durant l'exercice pour lesquelles aucun décaissement n'a encore été fait, ainsi que des recettes et des dépenses de programmes soumises au contrôle du Parlement, et d'elles seules.

- La principale différence entre le déficit budgétaire et les besoins financiers tient au traitement des comptes de pension des employés de l'État. Le déficit budgétaire tient compte uniquement des dépenses annuelles de l'État relatives aux pensions (les cotisations à titre d'employeur et les intérêts sur les sommes qu'il emprunte aux comptes de pension), tandis que les besoins financiers incorporent la différence nette entre les cotisations encaissées et les prestations versées.

- En outre, le déficit budgétaire tient compte de toutes les obligations contractées par le gouvernement fédéral durant l'exercice, tandis que seuls les décaissements liés à ces obligations entrent dans le calcul des besoins financiers.

La plupart des pays industrialisés présentent leurs résultats budgétaires sous une forme qui se rapproche davantage des besoins financiers que du déficit budgétaire.

Le principal objectif des comptes nationaux est de mesurer la production et les revenus dans l'économie. Par conséquent, le même traitement s'applique au secteur des administrations publiques qu'aux autres secteurs de l'économie.

Étant donné que le principal objectif est de mesurer l'activité économique, certaines opérations sont inscrites selon la méthode de comptabilité d'exercice pour tenir compte du moment où les recettes et les dépenses sont constatées. Dans les comptes nationaux, les opérations des comptes de pension des employés de l'État sont traitées de la même manière que dans le calcul des besoins financiers. Les estimations des comptes nationaux sont produites par Statistique Canada.

- Le déficit (ou excédent) calculé selon les comptes nationaux est largement utilisé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Fonds monétaire international (FMI), pour comparer la situation des finances publiques dans divers pays.

- Les comptes nationaux offrent également un cadre cohérent pour le regroupement et la comparaison de la situation financière des différentes administrations publiques au Canada.

Chacune de ces mesures donne d'importants aperçus complémentaires sur la situation des finances publiques.

- Les niveaux diffèrent, mais les tendances sont à peu près similaires (voir le tableau A2.1).
- Les besoins financiers et le déficit selon les comptes nationaux se situent à peu près au même niveau et sont tous deux considérablement inférieurs au déficit selon les comptes publics, du fait que le montant net des opérations relatives aux fonds de pension des employés de l'État est inscrit.

Tableau A2.1

**Différentes mesures du solde fédéral
Exercices 1980-81 à 1995-96**

Exercice	Excédent ou déficit (-) budgétaire		Besoins financiers (opérations de change exclues)		Excédent ou déficit (-) selon les comptes nationaux	
	millions \$	% du PIB	millions \$	% du PIB	millions \$	% du PIB
1980-81	-14 556	-4,7	-9 917	-3,2	-9 604	-3,1
1981-82	-15 674	-4,4	-9 264	-2,6	-9 062	-2,5
1982-83	-29 049	-7,8	-23 819	-6,4	-23 486	-6,3
1983-84	-32 877	-8,1	-25 219	-6,2	-25 957	-6,4
1984-85	-38 437	-8,6	-29 824	-6,7	-32 584	-7,3
1985-86	-34 595	-7,2	-30 510	-6,4	-27,872	-5,8
1986-87	-30 742	-6,1	-22,918	-4,5	-24 089	-4,8
1987-88	-27 794	-5,0	-18 849	-3,4	-19 510	-3,5
1988-89	-28 773	-4,7	-22 424	-3,7	-20 592	-3,4
1989-90	-28 930	-4,4	-20 530	-3,2	-22 253	-3,4
1990-91	-32 000	-4,8	-24 538	-3,7	-27 416	-4,1
1991-92	-34 357	-5,1	-31 800	-4,7	-28 702	-4,2
1992-93	-41 021	-5,9	-34 497	-5,0	-31 060	-4,5
1993-94	-42 012	-5,9	-29 850	-4,2	-35 077	-4,9
1994-95	-37 462	-5,0	-25 842	-3,5	-28 560	-3,8
1995-96	-28 617	-3,7	-17 183	-2,2	-25 747	-3,3

Source : *Comptes publics du Canada*.

Comme les déficits ou excédents calculés à partir de ces trois mesures diffèrent, l'endettement de l'État n'est pas le même dans les trois cas (tableau A2.2). Le montant cumulé des déficits et excédents budgétaires annuels depuis la Confédération constitue la dette publique nette, qui représente la totalité des obligations du gouvernement moins ses avoirs financiers. Dans l'optique des besoins financiers, on mesure plutôt la dette non échue (la dette sur les marchés). Quant à la dette portant intérêt, elle correspond à la somme de la dette non échue contractée sur les marchés de capitaux privés et des sommes empruntées aux comptes de pension du

secteur public, plus d'autres fonds internes détenus pour des tiers. Elle est plus élevée que la dette nette, car cette dernière inclut aussi les avoirs financiers. La dette selon les comptes nationaux représente le passif financier net du gouvernement fédéral (voir le tableau A2.2).

Tableau A2.2
Différentes mesures de la dette fédérale
Exercices 1980-81 à 1995-96

Exercice	Dette nette		Dette portant intérêt		Dette non échue		Dette selon les comptes nationaux ¹	
	Millions \$	% du PIB	Millions \$	% du PIB	Millions \$	% du PIB	Millions \$	% du PIB
1980-81	91 948	29,7	112 418	36,3	83 138	26,8	49 609	16,0
1981-82	107 662	30,2	126 684	35,6	93 167	26,2	57 817	16,2
1982-83	136 671	36,5	154 221	41,2	116 562	31,1	79 547	21,2
1983-84	169 549	41,8	184 849	45,6	142 901	35,2	105 765	26,1
1984-85	207 986	46,8	219 458	49,3	172 719	38,8	136 620	30,7
1985-86	242 581	50,8	253 381	53,0	201 229	42,1	169 619	35,5
1986-87	273 323	54,1	286 034	56,6	228 611	45,2	195 919	38,7
1987-88	301 117	54,6	313 948	56,9	250 809	45,5	215 613	39,1
1988-89	329 890	54,4	345 057	56,9	276 301	45,6	236 708	39,1
1989-90	358 820	55,1	370 104	56,9	294 562	45,3	262 021	40,3
1990-91	390 820	58,4	406 475	60,7	323 903	48,4	287 618	43,0
1991-92	425 177	62,9	440 181	65,1	351 885	52,0	309 189	45,7
1992-93	466 198	67,6	477 034	69,1	382 741	55,5	340 699	49,4
1993-94	508 210	71,3	514 510	72,2	413,975	58,1	366 494	51,4
1994-95	545 672	73,0	550 192	73,6	440 998	59,0	401 815	53,8
1995-96	574 289	74,0	586 387	75,5	469 547	60,5	428 976	55,3

¹ Passif financier net dans le cadre de l'année civile.

Source : Statistique Canada, *Comptes du bilan national* (publ. 13-214, catégorie2000).

Annexe 3

L'amélioration de la situation financière dans une perspective internationale

Introduction et vue d'ensemble

Cette annexe permet d'évaluer la situation financière des administrations publiques au Canada comparativement aux autres pays du G-7.

Lorsqu'on procède à de telles comparaisons entre pays, les chiffres des comptes publics ne sont pas toujours compatibles en raison de différences de méthodes comptables et d'une répartition des responsabilités financières qui peut varier entre les administrations publiques dans chaque pays.

En raison de ces problèmes, la plupart des graphiques qui suivent présentent la situation du Canada et des autres pays du G-7 sur une base plus comparable, en utilisant les chiffres des comptes nationaux pour l'ensemble des administrations publiques.

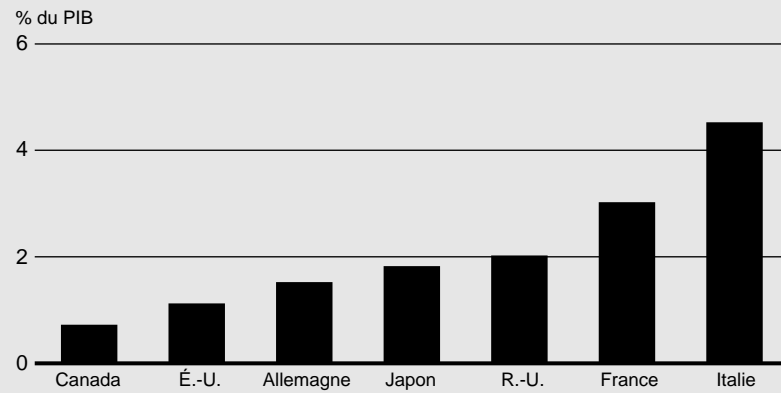
Les administrations publiques canadiennes ont pris des mesures cohérentes d'assainissement de leurs finances, réalisant des progrès notables dans la réduction de leur déficit, principalement par une compression des dépenses de programmes. En 1997, le secteur des administrations publiques sera en bonne voie de réduire sa dette par rapport au PIB et d'assurer un contexte budgétaire de plus en plus sûr.

Besoins financiers les plus faibles parmi les pays du G-7

Les besoins financiers représentent l'excédent des décaissements des administrations publiques sur leurs encaissements; ils constituent un bon indicateur des emprunts directs nets contractés par les administrations publiques

sur les marchés de capitaux. En 1997, le Canada aura le plus faible ratio des besoins financiers par rapport au PIB de toutes les administrations centrales des pays du G-7 (voir le graphique A3.1).

Graphique A3.1 Prévisions des besoins financiers des administrations centrales pour 1997



Source : Plans budgétaires nationaux.

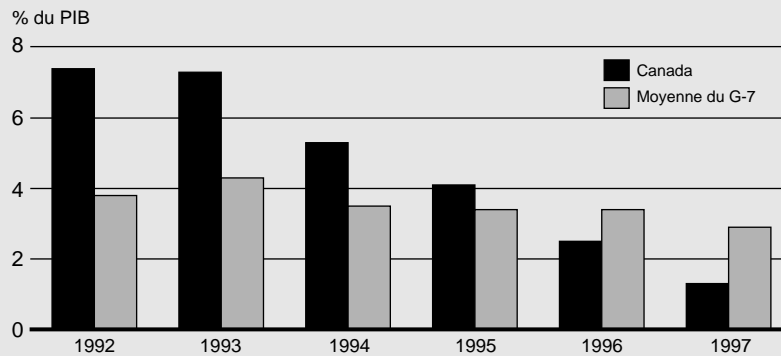
Déficit total des administrations publiques le plus faible parmi les pays du G-7

Le déficit total des administrations publiques, selon les comptes nationaux, représente la différence entre les recettes totales et les dépenses. En 1992, le déficit global du secteur public au Canada, à 7,4 p.100 du PIB, atteignait près du double de la moyenne du G-7.

Cependant, grâce aux efforts de réduction du déficit entrepris ces dernières années, les administrations publiques canadiennes ont comblé l'écart qui les séparait des autres pays du G-7. Le déficit global des administrations publiques en proportion du PIB descendra *au-dessous* de la moyenne du G-7 en 1996 au Canada (voir le graphique A3.2), et l'écart continuera de s'élargir en faveur du Canada en 1997.

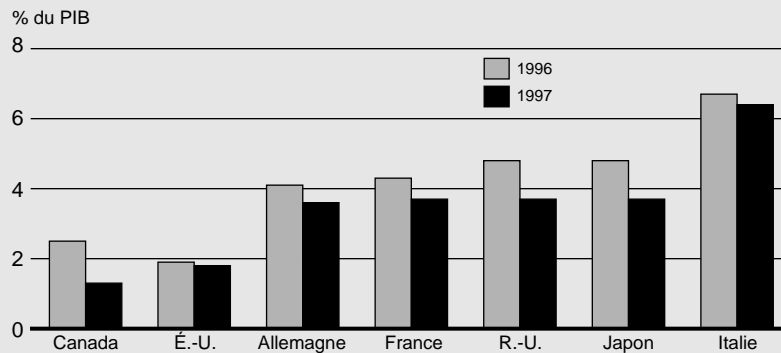
En 1997, le déficit global des administrations publiques canadiennes, en proportion du PIB, sera le plus faible de tous les pays du G-7 (voir le graphique A3.3).

Graphique A3.2 Déficit de l'ensemble des administrations publiques (selon les comptes nationaux)



Sources : Le ministère des Finances pour le Canada; *Perspectives économiques de l'OCDE*, 1996, pour la moyenne des pays du G-7.

Graphique A3.3 Déficit de l'ensemble des administrations publiques des pays du G-7 (selon les comptes nationaux)

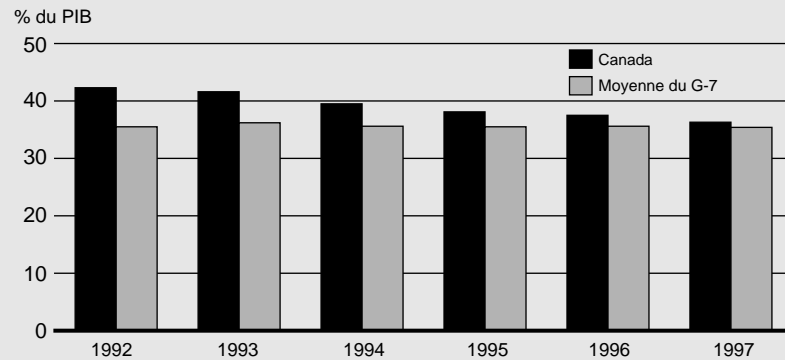


Sources : Le ministère des Finances pour le Canada; *Perspectives économiques de l'OCDE*, 1996, pour la moyenne des pays du G-7.

Réduction marquée des dépenses de programmes

L'assainissement des finances publiques au Canada a pris la forme principalement d'une compression des dépenses de programmes. Ces dernières n'ont cessé de diminuer en proportion du PIB depuis 1992. Ainsi, même si les dépenses de programmes au Canada, en proportion du PIB, étaient bien supérieures à la moyenne des pays du G-7 en 1992, elles ne seront que légèrement supérieures en 1997 (voir le graphique A3.4).

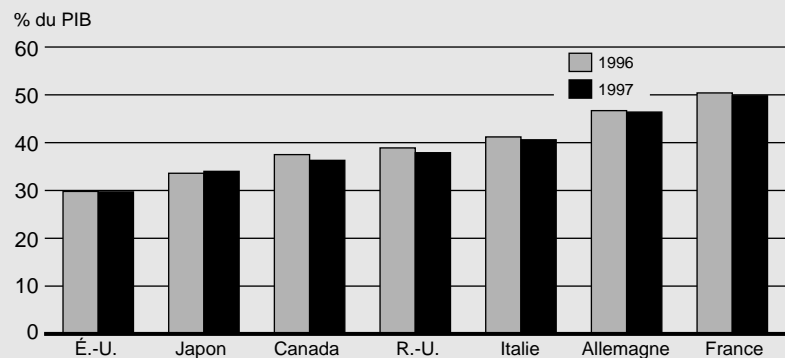
Graphique A3.4 Dépenses de programmes de l'ensemble des administrations publiques (selon les comptes nationaux)



Sources : Le ministère des Finances pour le Canada; *Perspectives économiques de l'OCDE*, 1996, pour la moyenne des pays du G-7.

Le Canada viendra au troisième rang du G-7, après les États-Unis et le Japon, pour ce qui est du ratio des dépenses de programmes au PIB (voir le graphique A3.5). L'ensemble des dépenses de programmes des administrations publiques canadiennes continuera de baisser par rapport au PIB en 1997.

Graphique A3.5 Dépenses de programmes de l'ensemble des administrations publiques des pays du G-7 (selon les comptes nationaux)



Sources : Le ministère des Finances pour le Canada; *Perspectives économiques de l'OCDE*, 1996, pour la moyenne des pays du G-7.

Diminution plus rapide du ratio de la dette nette au PIB

Les progrès enregistrés dans la réduction du déficit au Canada ont permis de faire baisser le ratio de la dette publique nette au PIB.

En 1997, ce ratio diminuera de près de deux points au Canada, alors qu'il augmentera dans la plupart des autres pays du G-7 (voir le graphique A2.6).

Les progrès enregistrés par le Canada dans la réduction de la dette publique nette par rapport au PIB finiront par établir la dette publique à un niveau soutenable et à rendre le contexte financier plus sûr.

Graphique A3.6 Dette nette de l'ensemble des administrations publiques des pays du G-7 (selon les comptes nationaux)

