

L'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral en 2002

*Une mise à jour
économique et fiscale*

le 6 décembre 2001



Publié par
Centre canadien de politiques alternatives

Introduction

Le 10 décembre 2001, le gouvernement fédéral déposera son premier budget en période de récession depuis son élection en 1993. Face au rétrécissement économique, le gouvernement prétend que d'importants nouveaux investissements dans le bien-être socio-économique des Canadiennes et des Canadiens ne seraient possibles que s'il était prêt à encourir un déficit—ce qu'il refuse absolument de faire. Le Comité des Finances de la Chambre des Communes vient même de publier un rapport affirmant que les nouveaux investissements dans des mesures de sécurité nationale exigeront des compressions budgétaires dans d'autres programmes.

Or, la coalition réunie autour de L'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral oppose une fin de non-recevoir à cette politique fiscale. Cette opposition s'appuie sur trois constats:

- la situation fiscale du gouvernement fédéral est bien moins grave qu'il ne le prétend—il est en mesure de dépenser bien davantage sans risque d'encourir un déficit;
- même au cas improbable où la récession s'avérait beaucoup plus grave que prévue, les finances publiques pourraient très bien supporter un déficit temporaire;
- le pays a un besoin urgent de nouveaux investissements dans les programmes sociaux, les transferts fiscaux et les infrastructures publiques; ces mesures contribueraient de façon durable à la qualité de vie des Canadiennes et des Canadiens, tout en servant à protéger l'emploi et les revenus dans une période de récession.

Récession ou non, le gouvernement fédéral dispose amplement de ressources qu'il faudrait investir dans une économie chancelante, plutôt qu'amasser sous la forme d'excédents fédéraux considérables. Les Canadiennes et les Canadiens ont grand besoin de services publics et d'infrastructures améliorés. Il n'y a jamais eu de meilleur moment pour le gouvernement fédéral de se présenter pour remplir ces besoins.

Les menaces concernant le budget fédéral grandement exagérées

Le gouvernement fédéral a eu un surplus de 17,1 milliards de dollars pour l'année financière 1999-2000, le surplus le plus important qu'Ottawa ait jamais eu, malgré le déclin rapide de l'économie canadienne. Au cours du premier semestre de l'année financière courante (avril à septembre 2001), le gouvernement a accumulé un autre surplus de 13,6 milliards de dollars, malgré la récession qui avait été amorcée. Un total de 50 milliards de dollars de la dette fédérale a été remboursé au cours des quatre dernières années et demie et le ratio d'endettement fédéral a diminué de près du tiers (de 71 pour cent du PIB, point le plus haut en 1995, à moins de 50 pour cent aujourd'hui). Les caractéristiques structurelles uniques de l'environnement fiscal fédéral sont favorables; même si on tient compte des importants allègements fiscaux et des faibles augmentations des dépenses annoncées pendant la campagne électorale fédérale de 2000, le gouvernement peut prévoir des surplus importants et des ratios d'endettement en baisse selon un large éventail de scénarios économiques.

Pourtant, avec une récession officielle déjà bien amorcée, le ministre des Finances affirme toujours que son gouvernement n'a aucune marge de manœuvre fiscale pour adopter des mesures proactives afin de compenser le repli de l'activité économique privée. Le gouvernement se verrait pris avec un déficit, prétend-il, s'il essayait de fournir tout stimulus fiscal significatif (autres que les réductions d'impôt et les augmentations des dépenses déjà annoncées), et empêcher ce déficit est plus important que d'essayer de protéger les emplois et l'activité économique. La plupart des économistes du secteur privé sont d'accord avec cette affirmation, affirmant que s'il devait agir, le gouvernement devrait *réduire* ses dépenses projetées - une position qui ne ferait que ralentir l'activité économique plus rapidement.

Mais à quel point l'affirmation voulant que le stimulus fiscal proactif pousserait le gouvernement fédéral vers un déficit est-elle réaliste? Compte tenu du modèle logique de prévisions budgétaires conservatrices délibérées qui a caractérisé le mandat de Paul Martin, il vaut la peine d'examiner sérieuse-

ment à nouveau l'opinion standard selon laquelle toute nouvelle dépense substantielle de la part du gouvernement fédéral acculerait Ottawa vers un nouveau déficit.

Le Tableau 1 présente un résumé des prévisions fiscales pour le gouvernement fédéral, élaborées pour l'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral à partir d'hypothèses plausibles concernant le cours de la croissance économique, les dépenses fédérales essentielles et les taux d'intérêt. On prend pour acquis (conformément avec les avis consensuels des prévisionnistes du secteur privé) que l'économie du Canada amorcerait une courte période de faible récession avec une chute du PIB réel pendant les deux derniers trimestres de 2001, et commencerait à nouveau à se redresser avec une vitalité accrue à mesure que 2002 avance. (Les hypothèses spécifiques sous-jacentes sont précisées dans les renvois du Tableau.) Les revenus du gouvernement sont perçus selon la part actuelle du PIB, moins la valeur prévue des réductions d'impôt déjà annoncées mais non encore appliquées.¹ Les dépenses fédérales correspondent aux montants annoncés dans l'énoncé fiscal préélectoral de l'année dernière, plus un montant additionnel de 3 milliards de dollars en 2001-2002 et en 2002-2003 pour les prestations supplémentaires de l'AE et les dépenses additionnelles sur le plan militaire et celui de la sécurité à la suite des événements du 11 septembre. Les paiements de l'intérêt sur la dette sont calculés selon le taux d'intérêt moyen sur la dette fédérale qui a été remboursée pendant la première moitié de l'exercice financier courant.

À partir de ces hypothèses, le gouvernement fédéral accumulera un surplus de 8,5 milliards de dollars pendant l'année financière courante - soit la moitié du surplus record de l'année dernière, mais un montant néanmoins égal à presque un point de pourcentage du PIB du Canada. Ce surplus prévu s'élève à quelque 10 milliards de dollars en 2002 et à 11 milliards de dollars en 2003, grâce à un redressement de la croissance économique prévue qui commencera le printemps et l'été prochains. On peut douter de l'opportunité d'un gouvernement national à accumuler des surplus fiscaux aussi importants, alors que l'économie du pays connaît un ralentissement douloureux. Le discours sur les compressions fiscales a sûrement été trop loin quand un gouvernement échoue non seulement à prendre des mesures fiscales contrecycliques adéquates pour compenser une chute douloureuse dans

l'activité du secteur privé mais maintient, en fait, des surplus monétaires importants pendant une période de repli économique.

Comment le gouvernement fédéral peut-il continuer d'accumuler des surplus aussi importants malgré le ralentissement de l'économie? Et pour quel-

| Tableau 1 | | | | | |
|--|---------------------|---------------------|----------------------|---------|---------|
| Perspective du statu quo pour Paul Martin | | | | | |
| Prévisions fiscales avant le budget du 10 décembre (en milliards \$) | | | | | |
| | 1999-2000 (réel) | 2000-2001 (réel) | 2001-2002 (prévu) | 2002-03 | 2003-04 |
| <i>Revenus totaux</i> | 165,7 | 178,6 | 175,8 | 181,4 | 189,1 |
| <i>Dépenses pour programmes</i> | 111,8 | 119,3 | 127,6 | 132,6 | 139,7 |
| <i>Frais du service de la dette</i> | 41,6 | 42,1 | 39,8 | 39,1 | 38,3 |
| <i>Solde</i> | 12,3 | 17,1 | 8,5 | 9,7 | 11,1 |
| <i>Remise de la dette fédérale</i> | 564,5 | 547,4 | 538,8 | 529,1 | 518,0 |
| <i>Revenus totaux /part du PIB (%)</i> | 16,6 | 16,7 | 16,3 | 16,1 | 15,9 |
| <i>Dépenses pour programmes /part du PIB (%)</i> | 11,2 | 11,1 | 11,8 | 11,8 | 11,8 |
| <i>Remise de la dette /part du PIB (%)</i> | 56,6 | 51,0 | 49,9 | 47,0 | 43,7 |
| <i>Croissance réelle du PIB (année financière, %)</i> | 5,0 | 3,8 | 0,7 | 2,3 | 3,3 |
| <i>Croissance nominale du PIB (année financière, %)</i> | 8,1 | 7,6 | 0,7 | 4,3 | 5,3 |
| <p>Hypothèses : Croissance réelle du PIB : Réelle pour 3 trimestres de 2001, prévision consensuelle trimestrielle (tel que rapportée dans le <i>Globe and Mail</i>, 27 novembre 2001) de 4 trim. 2001 à 4 trim. 2002 (contraction au taux annuel de 1,2 % 4 trim. 2001, expansion à 0,8, 3,2, 4,1 et 4,5% taux annuels des 4 trimestres de 2002), croissance réelle de 3 % par la suite. Les taux de croissance réelle moyen par année civile sont de 1,3 % en 2001 et en 2002, conséquent avec les prévisions consensuelles. Croissance nominale du PIB : inflation du PIB de 0 % pour l'année 2001-2002 et de 2% les années suivantes. Revenus : On prend pour acquis que les revenus sont égaux à la part du PIB nominal de l'année précédente, moins la valeur estimée des réductions d'impôt additionnelles pendant l'année (<i>excluant</i> la valeur assignée de l'indexation du régime fiscal) 4 milliards de dollars en 2001-2002, et 2 milliards de dollars en 2002-2003 et en 2003-2004. Dépenses pour programmes : On prend pour acquis qu'elles sont égales au montants budgétés en 2001-2002 et en 2002-2003, plus 3 milliards de dollars chaque année pour les dépenses supplémentaires de l'AE et les dépenses militaires. Égales à la part constante du PIB pour 2003-2004 et les années subséquentes. Frais du service de la dette : Égaux au produit de la dette totale moyenne et le taux d'intérêt moyen effectif pour la dette fédérale qui a été remboursée pendant la première moitié de l'année 2001-2002 (7,325 %).</p> | | | | | |

les raisons ces prévisions de l'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral diffèrent-elles autant de l'opinion consensuelle - à savoir que le gouvernement fédéral a très peu de marge de manœuvre fiscale?

Les facteurs ci-dessous aident à expliquer la stabilité relative de la position fiscale du gouvernement fédéral face à la récession prévue :

- Le repli de l'activité économique réelle devrait être modeste et de courte durée. Dans les prévisions consensuelles, le PIB réel diminue d'un total cumulatif de un demi-point de pourcentage seulement, et pour deux trimestres seulement. C'est beaucoup moins sévère que les récessions de 1981-1982 et de 1990-1991, toutes deux liées à une détérioration massive de l'équilibre budgétaire fédéral. En fait, le PIB réel *annuel moyen* continue de grimper pendant la période couvertes par les prévisions.
- Le PIB nominal continue de croître à un rythme modeste pendant la période couverte par les prévisions. Les revenus d'impôt fédéraux dépendent plus de la croissance du PIB nominal que du PIB réel. Le niveau des prix du PIB moyen a chuté légèrement au milieu de 2001, surtout en raison de la diminution aiguë unique des prix de l'énergie. Mais les prix à la grandeur de l'économie devraient augmenter à nouveau d'environ 2 pour cent par année, ce qui aidera à alimenter la croissance continue des revenus fédéraux.
- Malgré des réductions d'impôt récentes, les revenus fédéraux ont été stables en tant que part du PIB nominal. Les réductions des taux d'impôt marginaux particuliers dans le système d'impôt sur le revenu personnel et des entreprises ne se sont pas vraiment traduites en réductions du taux d'imposition moyen de l'économie dans son ensemble. En fait, pendant l'exercice de 2000-2001, la part d'impôt fédéral perçue a *augmenté* marginalement en tant que part du PIB - de 16,6 pour cent à 16,7 pour cent - malgré la mise en œuvre accélérée des réductions substantielles de l'impôt sur le revenu. Pendant les six premiers mois de l'exercice de 2001, le taux d'impôt effectif moyen a chuté légèrement (à 16,4 pour cent du PIB nominal), compte tenu à la fois des réductions d'impôts continues et de la décélération aiguë de la croissance économique. Avec les réductions d'impôt marginales qui doivent être appliquées (la plupart du côté du revenu

des entreprises), nous prévoyons que le taux d'imposition fédéral effectif diminuera à 16,3 pour cent du PIB au cours de l'exercice financier courant et par deux dixièmes d'un point de pourcentage du PIB au cours de chacune des deux années suivantes. La faiblesse de la récession, combinée à cette stabilité de l'impôt moyen effectif perçu, signifie que les revenus fédéraux totaux diminuent modestement cette année (de moins de 3 milliards de dollars) malgré la récession, et commencent à prendre de l'expansion à nouveau en 2002 et au cours des années suivantes.

- Les dépenses du gouvernement fédéral pour les programmes essentiels croissent modestement et les dépenses pour le service de la dette diminuent (en raison à la fois d'un compte de la dette qui diminue et d'un taux d'intérêt efficace moyen sur la dette qui baisse à 7,325 % au cours du premier semestre de 2001). Même un montant additionnel de 3 milliards de dollars par année pour les dépenses pour programmes cette année et l'année prochaine (pour des prestations accrues de l'AE et des dépenses supplémentaires pour les militaires et la sécurité) laisse un surplus important, malgré la faible diminution des revenus prévus cette année.

Dans ce contexte, l'important surplus budgétaire comptabilisé l'an dernier est réduit de moitié au cours de l'exercice de 2001. Mais le surplus commencera à croître à nouveau l'an prochain, alors qu'une reprise économique s'amorcera encore une fois pour injecter sérieusement de nouveaux argents dans les coffres d'Ottawa. *Le gouvernement fédéral pourrait clairement allouer au moins 10 milliards de dollars par année pour de nouvelles priorités en matière de dépenses au cours de chacun des deux prochains exercices financiers, en plus des montants supplémentaires nécessaires pour les prestations de base de l'assurance-emploi et les dépenses militaires et de sécurité supplémentaires, tout en ayant un budget équilibré.*²

Ce scénario relativement optimiste diffère sensiblement de la vision dominante et plus pessimiste du ministère des Finances lui-même et de ses principaux conseillers du secteur privé. Rappelez-vous, toutefois, que ces autres prévisions incorporent de nombreuses hypothèses et pratiques très conservatrices. Par exemple, ils allouent des milliards de dollars à la « réserve pour éventualités » souhaitée du gouvernement. Donc ils estiment un « surplus budgétaire abstrait pour la planification » (plutôt que le surplus

budgétaire réel du gouvernement). De plus, conformément aux pratiques passées, ces autres prévisions incorporent des hypothèses sur la croissance économique, les taux d'intérêt et les revenus gouvernementaux (mesurés par rapport au PIB) qui sont délibérément et fallacieusement conservatrices.

L'utilisation de ces techniques budgétaires conservatrices des dernières années a produit un modèle de surclassement logique et prévisible pour le gouvernement fédéral, relativement à ses objectifs budgétaires officiels. Comme le résume le Tableau 2, pendant les sept premières années de Paul Martin à la barre du ministère des Finances (se terminant avec l'exercice de 2000), il a surclassé son objectif budgétaire officiel à chaque année - par un total cumulatif de près de 75 milliards de dollars. Dans chaque cas, il a affirmé que le gouvernement n'avait pas suffisamment de marge de manœuvre fiscale pour répondre aux demandes publiques de dépenses accrues pour les services publics, l'infrastructure, les paiements de transfert et les autres priorités. Mais dans chaque cas, les prévisions budgétaires officielles ne fournissaient qu'un faible aperçu précis de l'état réel des finances fédérales.

Ce même modèle de sous-déclaration constante et délibérée de la véritable situation budgétaire saine du gouvernement fédéral sera presque certai-

| Tableau 2 | | | |
|---|-------------------------|-------------------|------------------------|
| La jarre à biscuits toujours vide de Paul Martin | | | |
| <i>Objectifs budgétaires officiels et résultats réels, 1994-2001 (en milliards \$)</i> | | | |
| Années financières | Solde budgétaire | Solde réel | Différence |
| 1994-95 | -39,7 | -37,5 | +2,2 |
| 1995-96 | -32,7 | -28,6 | +4,1 |
| 1996-97 | -24,3 | -8,9 | +15,4 |
| 1997-98 | -17,0 | +3,5 | +20,5 |
| 1998-99 | 0 | +2,9 | +2,9 |
| 1999-2000 | 0 | +12,3 | +12,3 |
| 2000-2001 | 0 | +17,1 | +17,1 |
| TOTAL | | | +\$74.5 billion |

nement maintenu dans le budget actuel - même si l'économie canadienne s'enfonce plus profondément dans une récession, et que la nécessité d'injections du pouvoir d'application des dépenses fédérales devient des plus urgentes. Cette fois-ci, lorsque le ministre des Finances se lèvera à la Chambre des communes pour annoncer encore une fois qu'il a « dépassé » son objectif budgétaire officiel, sa victoire sera particulièrement fautive. Il aura orchestré un autre succès budgétaire bidon, avec l'aide de prévisions erronées, mais au prix d'occasions manquées pour aider un pays à affronter une récession, le chômage et la pauvreté.

Même si la récession actuelle est plus longue et plus profonde que ce à quoi la plupart des économistes s'attendent, le gouvernement fédéral continuera d'accumuler des surplus budgétaires substantiels. Par exemple, si la contraction du PIB réel est deux fois plus longue et deux fois plus profonde qu'imaginée dans le consensus prévisionnel actuel (avec une contraction du PIB réel pour un total de quatre trimestres et pour 1 pour cent cumulatif), le surplus fédéral prévu est toujours de 7 milliards de dollars pour l'exercice de 2002 et de 8 milliards pour l'exercice de 2003. Par conséquent, le gouvernement fédéral se sert de la récession comme excuse pour ne pas agir rapidement afin de régler les problèmes économiques et sociaux immédiats des Canadiennes et Canadiens. Récession ou pas, le gouvernement a une marge de manœuvre pour allouer des milliards de dollars aux nouveaux programmes et projets, protégeant ainsi les emplois et contribuant à rassurer la population canadienne - tout en étant toujours dans une position pour équilibrer son budget.

Budgets équilibrés en perspective

Notre argument principal est que le gouvernement fédéral a la capacité fiscale d'allouer au moins 10 milliards de dollars aux nouveaux projets en matière de dépenses pour chacun des deux prochains exercices financiers, tout en pouvant maintenir un budget équilibré. L'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral qui suit est également fondée sur le maintien d'un budget équilibré tout au long de la période des prévisions. Les autres choses étant les mêmes, naturellement, il est préférable que le budget fédéral soit équilibré. Mais nous rejetons l'accent extrême et inefficace que le minis-

tre des Finances, et nombre de commentateurs financiers conservateurs, ont mis sur la nécessité pour le gouvernement de maintenir un budget équilibré, peu importe si les conditions économiques deviennent mauvaises.

Si l'économie entre dans une récession, et que le gouvernement décide que le maintien de sa position fiscale est sa priorité, il doit alors ou bien augmenter les impôts ou réduire les dépenses même s'il y a une récession. Ces mesures ne servent qu'à aggraver la récession; la politique fiscale devient *procyclique*, plutôt que *contracyclique*, et en fait exacerbe les fluctuations dans l'activité économique privée. C'est pourquoi les lois sur l'équilibre budgétaire qui ont été mises en œuvre dans plusieurs provinces canadiennes sont si malvenues. Elles obligent les gouvernements à resserrer les leviers fiscaux au moment exact où il faut un appui supplémentaire pour des dépenses globales dans l'économie.

Étant donné le consensus prévisionnel à l'effet que la récession actuelle sera relativement faible et courte, nous sommes confiants que la majorité des nouvelles dépenses que nous proposons n'entraînerait pas le gouvernement fédéral dans un déficit. Cependant, si la récession est plus grave et que les revenus fédéraux sont ainsi durement touchés, un déficit est alors certainement possible.³ Mais ce risque ne devrait pas empêcher le gouvernement fédéral d'entreprendre les projets souhaités en matière de dépenses - qui sont importantes pour les Canadiennes et Canadiens, non seulement pour leur valeur stimulante à court terme, mais également en raison de l'utilité concrète des services et des améliorations à l'infrastructure qui en résulteraient. Avec un ratio d'endettement de moins de 50 pour cent du PIB, sérieusement plus bas qu'il y a quelques années à peine, et sans aucune préoccupation à l'effet qu'il y aurait toujours un déficit *structurel* même une fois que l'économie aurait commencé à reprendre le dessus encore une fois, il est clair qu'il est faisable et prudent pour le gouvernement fédéral d'encourir un déficit temporaire pendant une période de récession profonde.

Si le gouvernement fédéral était réellement préoccupé par l'« optique » d'un retour temporaire à des déficits budgétaires en pleine récession profonde, il n'aurait tout simplement qu'à se « prêter » à lui-même les importants surplus qu'il accumulait même alors que l'économie commençait à ralentir et à se contracter. Par exemple, les 8,5 milliards de dollars qu'Ottawa

accumulera cette année et les 17,1 milliards qu'il a comptabilisés l'an dernier pourraient être déposés dans un « compte de stabilisation des recettes », utilisé pour financer tout déficit encouru pendant la récession. Il faut reconnaître que cette approche d'établissement d'un budget est transparente et symbolique⁴, mais elle permettrait au gouvernement d'affirmer qu'aucun déficit n'a été encouru (puisque ce qui semble être un déficit a été « remboursé » avec les fonds excédentaires économisés les années précédentes). Et cela entrerait dans le cadre de la tradition de manipulation en matière d'établissement d'un budget dont Paul Martin lui-même a été le précurseur (avec des innovations budgétaires telles que la préinscription de dépenses futures pour des projets comme les bourses du millénaire et d'autres programmes d'innovation). Il est toutefois préférable pour nous de simplement reconnaître que les budgets équilibrés devraient être un *objectif*, non pas une *religion*. Le ratio d'endettement public doit être stable à la longue et les prochains budgets devraient être équilibrés pendant les bonnes années; mais en périodes de faiblesse économique profonde, il incombe au gouvernement de compenser la contraction du secteur privé avec son propre pouvoir d'application des ressources - même si cela signifie le financement du déficit.

Aperçu de l'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral

Simplement en dépensant le surplus caché qui est maintenu pour être perçu au cours des deux prochaines années, le gouvernement fédéral pourrait injecter quelque 10 milliards de dollars par année en pouvoir additionnel d'application des ressources dans notre économie en baisse - ajoutant environ un point de pourcentage à la croissance économique, et protégeant autant que 150 000 emplois canadien. Cependant, l'effet économique de cette première ronde est accru par le fait qu'une partie de la valeur ajoutée économique consécutive retourne au gouvernement fédéral sous forme de nouveaux revenus - qui pourraient en retour être réinjectés dans l'économie en nouvelles dépenses. Finalement, selon notre point de vue, des ressources fiscales additionnelles pour une mesure de relance budgétaire pourraient être mobilisées si le gouvernement fédéral était prêt à renoncer aux baisses d'impôt supplémentaires futures qu'il prévoit en 2002 et 2003. Cela pourrait

fournir quelque 2 milliards de dollars en marge de manœuvre fiscale additionnelle en 2002 et 2 milliards de dollars en 2003.⁵

Le Tableau 3 résume les projections financières en vertu d'un programme de l'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral qui équilibre le budget fédéral, annule les baisses d'impôt annoncées par le gouvernement l'an dernier mais pas encore implantées et alloue tout l'argent qui reste aux nouveaux programmes de dépenses (quelques-uns des nombreux projets méritoires qui pourraient être soutenus en vertu de ce programme sont décrits dans la prochaine section). En vertu de ce programme, le gouvernement fédéral pourrait allouer un autre 13,4 milliards de dollars en dépenses au cours de l'exercice de 2002 (relativement au scénario de référence de Paul Martin résumé au Tableau 1), tout en continuant d'équilibrer le budget. Les dépenses supplémentaires pourraient croître modestement à nouveau au cours de la prochaine année (par un autre 3 milliards de dollars environ).⁶

Ce programme de dépenses produirait, en vertu d'hypothèses plausibles et prudentes⁷, une croissance réelle du PIB de 1,1 pour cent additionnel au cours de l'exercice de 2002. Cette mesure de relance est trop peu, trop tard, pour prévenir réellement la récession actuelle (qui est déjà bien amorcée). Mais elle s'avérerait toutefois d'une très grande importance pour déclencher une reprise plus rapide et plus forte et pour repousser l'économie et le marché du travail du Canada vers une position utilisée plus pleinement.

Le fardeau de la dette fédérale tombe continuellement, comme part du PIB, dans le scénario de l'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral, à moins de 45 pour cent du PIB à la fin de l'exercice de 2003 (seulement très légèrement plus haut qu'en vertu du scénario du statu quo). Les revenus du fédéral sont constants pour leur part du PIB pour 2001, alors que les dépenses de programme sont restaurées graduellement à partir de 11,8 pour cent du PIB prévu en 2001 à 13 pour cent du PIB en 2003.

| Tableau 3 | | | | | |
|---|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------|----------------|
| Le Programme de l'alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral | | | | | |
| Prévision - dépenses fiscales stimulantes jusqu'à 2003-2004 (en milliards \$) | | | | | |
| | 1999- 2000 (réel) | 2000- 2001 (réel) | 2001- 2002 (est.) | 2002-03 | 2003-04 |
| <i>Revenus totaux</i> | 165.7 | 178.6 | 175.8 | 185.5 | 195.6 |
| <i>Dépenses pour programmes</i> | 111.8 | 119.3 | 127.6 | 146.0 | 156.1 |
| <i>Frais du service de la dette</i> | 41.6 | 42.1 | 39.8 | 39.5 | 39.5 |
| <i>Solde</i> | 12.3 | 17.1 | 8.5 | 0.0 | 0.0 |
| <i>Remboursement de la dette fédérale</i> | 564.5 | 547.4 | 538.8 | 538.8 | 538.8 |
| <i>Revenu total /part du PIB (%)</i> | 16.6 | 16.7 | 16.3 | 16.3 | 16.3 |
| <i>Dépense pour programme /part du PIB (%)</i> | 11.2 | 11.1 | 11.8 | 12.8 | 13.0 |
| <i>Remboursement de la dette /part du PIB (%)</i> | 56.6 | 51.0 | 49.9 | 47.3 | 44.9 |
| <i>Croissance réelle du PIB (année financière, %)</i> | 5.0 | 3.8 | 0.7 | 3.4 | 3.4 |
| <i>Croissance nominale du PIB (année financière, %)</i> | 8.1 | 7.6 | 0.7 | 5.5 | 5.4 |
| <i>Dépenses supplémentaires (relativement au statu quo de P. Martin)</i> | | | | 13.4 | 16.5 |
| <i>Taxes supplémentaires (relativement au statu quo de P. Martin)</i> | | | | 2.0 | 4.0 |
| <i>Hypothèses : Croissance réelle du PIB : Prévision de base tirée du Tableau 1 ajustée pour refléter la totalité de la valeur des dépenses additionnelles pour les programmes dans le scénario de l'ABGF moins 75 % de la valeur des taxes additionnelles du scénario de l'ABGF. Les taux de croissance réelle annuels moyens par année civile sont de 1,3 % en 2001, et de 2,1 % en 2002. Croissance nominale du PIB : Inflation du PIB de 0 % pour l'année financière 2001-2002 et de 2% les années subséquentes. Revenus : Les revenus sont égaux à la part nominale du PIB de l'année précédente moins la valeur estimée des réductions d'impôt supplémentaires (excluant la valeur prescrite de l'indexation du système fiscal) 4 milliards de dollars en 2001-2002 seulement. Les revenus en 2002-2003 et en 2003-2004 sont égaux à la part du revenu du PIB de l'année précédente. Dépenses pour programme : Égales au montant budgété en 2001-2002 plus 3 milliards de dollars pour les dépenses supplémentaires de l'AE et les dépenses militaires. Les dépenses pour programmes dans les années subséquentes sont établies pour arriver à un budget équilibré. Frais du service de la dette : Égaux au produit de la moyenne de la dette générale et au taux d'intérêt moyen effectif sur la dette fédérale qui a été remboursée pendant la première moitié de l'exercice 2001-2002 (7,325 %).</i> | | | | | |

La perspective de l'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral

S'il ne faisait que dépenser le surplus latent qu'il doit percevoir au cours des deux prochaines années, le gouvernement fédéral pourrait injecter quelque 10 milliards de dollars par année pour du pouvoir de dépenser additionnel dans notre économie au ralenti - environ un point de pourcentage pour la croissance économique, et protéger jusqu'à 150 000 emplois canadiens. Mais le premier effet économique de la première ronde est amplifié par le fait que certains des rendements économiques à valeur ajoutée reviennent au gouvernement fédéral sous forme de nouveaux revenus, qui à leur tour pourraient être réinjectés dans l'économie sous forme de nouvelles dépenses. Enfin, à notre avis, les ressources fiscales supplémentaires, pour stimuler l'économie, pourraient être mobilisées si le gouvernement fédéral était prêt à renoncer aux réductions d'impôt qu'il a l'intention de mettre en œuvre en 2002 et 2003. Cela fournirait environ 2 milliards de dollars en marge de manœuvre fiscale supplémentaire en 2002 et 2 milliards de dollars de plus en 2003.

Le Tableau 3 résume les projections fiscales en vertu d'un programme de l'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral qui vient équilibrer le budget fédéral, annule les réductions d'impôt annoncées l'année dernière par le gouvernement mais non encore appliquées, et alloue des fonds à des nouveaux programmes de dépenses (certains des nombreux nouveaux projets qui pourraient être soutenus par des programmes tels que décrits dans la prochaine partie). En vertu de ce programme, le gouvernement fédéral pourrait allouer un montant supplémentaire de 13 milliards de dollars de dépenses pour l'année financière 2002 (relativement au dossier de base de Paul Martin résumé au Tableau 1) tout en équilibrant le budget. Les dépenses supplémentaires pourraient augmenter modestement encore au cours de l'année suivante (d'un autre 3 milliards de dollars).

Cet ensemble de dépenses produirait, en vertu d'hypothèses plausibles et prudentes, un autre 1,1 pour cent de croissance du PIB réel pendant l'année

2002. Ce stimulus est trop faible, trop tard, pour prévenir réellement la récession actuelle (qui est déjà bien amorcée). Mais il serait quand même précieux pour amorcer un redressement plus rapide, plus fort, et à pousser l'économie et le marché du travail du Canada vers une position plus pleinement utilisée.

Le fardeau de la dette fédérale tombe continuellement, comme part du PIB, dans tout le scénario de l'ABGF, à moins de 45 pour cent du PIB à la fin de l'année 2003 (une fraction seulement plus élevée que le scénario du statu quo). Les revenus fédéraux sont constants dans leur part du PIB de 2001, alors que les dépenses des programmes remontent peu à peu de 11,8 pour cent du PIB prévu en 2001 à 13 pour cent du PIB en 2003.

Le gouvernement a constamment remis à plus tard l'investissement au chapitre de la sécurité sociale

Dans sa détermination de renforcer la sécurité nationale dans le prochain budget, le gouvernement fédéral doit se garder de définir le problème de façon trop étroite. Les Canadiennes et les Canadiens n'ont pas seulement besoin de frontières bien protégées—ils ont aussi besoin de sécurité aux chapitres de l'alimentation, du revenu, de l'emploi, du logement. Tandis que le gouvernement s'est donné d'autres priorités, plusieurs de nos besoins socio-économiques les plus urgents sont restés inassouvis depuis des années.

En 1995, lorsque la première Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral a été publiée, le gouvernement affirmait que le pays frisait la faillite et que seul un sacrifice commun de toutes les Canadiennes et de tous les Canadiens pouvait sauver la situation. Les années de compression budgétaire qui ont suivi ont laissé en lambeaux le tissu social que les Canadiennes et les Canadiens avaient oeuvré si fort à constituer.

Mais certains ont consenti de bien plus gros sacrifices que d'autres. Les riches se sont enrichis; les pauvres se sont appauvris. La sécurité des privilégiés s'est accrue; l'insécurité des autres n'a fait qu'augmenter.

En 1995, le gouvernement prétendait que le pays était au bord du gouffre. Pourtant, trois ans plus tard, le déficit fédéral avait fondu comme une boule de neige en juillet, grâce à l'impact fiscal positif d'une forte croissance économique (comme l'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral l'avait prévu). La fin des années 1990 vit naître une nouvelle ère d'excédents budgétaires. Le gouvernement fédéral finit par avouer qu'il était temps de compenser les citoyennes et les citoyens qui avaient enduré tant d'années maigres.

Mais au lieu de réinvestir l'argent dans les secteurs dont il l'avait enlevé, c'est-à-dire dans les services publics et les programmes sociaux, le gouvernement fédéral choisit de réduire les impôts, récompensant avant tout ceux-là même qui n'avaient rien sacrifié—les riches.

À l'aube de 2002, le gouvernement annonce à la population que les excédents budgétaires des années grasses se sont évaporés aussi. Il destine maintenant l'argent qui reste au renforcement de la sécurité nationale menacée par le terrorisme mondial.

Au milieu des années 1990, le gouvernement fédéral réduisit ses dépenses au chapitre de la sécurité sociale, prétendant que celle-ci coûtait trop cher. Par la suite, il proclama que les réductions d'impôt étaient devenues sa priorité. À présent, la sécurité est le nouveau mot d'ordre—mais seulement sous la forme de mesures policières et de politiques de l'immigration. Le gouvernement n'offre rien pour soulager l'écrasante insécurité sociale que ressentent tant de Canadiennes et de Canadiens par manque de logements abordables, de soins de santé accessibles, de services de garde à l'enfance de bonne qualité, ou d'emplois rémunérés de façon convenable.

La section suivante présente une esquisse des investissements que le gouvernement fédéral pourrait envisager s'il choisissait de faire de la sécurité sociale des Canadiennes et des Canadiens sa plus grande priorité. *Ces suggestions sont présentées purement à titre indicatif; il ne s'agit aucunement d'un programme complet.*

Une insécurité sociale qui perdure... et comment l'éliminer

Selon Statistique Canada, 2,5 millions de Canadiennes et de Canadiens ont souffert de la faim faute d'argent au cours de l'année 1998/99 (l'année la plus récente pour laquelle les chiffres sont disponibles). Il existe plus de 600 banques alimentaires au Canada. Au mois de mars 2000, plus de 700 000 Canadiennes et Canadiens se sont procurés des vivres à une banque alimentaire. En pleine croissance économique à la fin des années 1990, près d'un cinquième (1,3 million) des enfants canadiens vivaient sous le seuil de la pauvreté. Les revenus moyens des familles pauvres étaient de 9 500 dollars en-deçà du seuil de la pauvreté. Des milliers sont sans logis, tandis que des centaines de milliers croulent sous le fardeau de loyers trop élevés. Un nombre impressionnant d'études scientifiques a montré que l'augmentation de l'inégalité sociale au pays depuis dix ans aura probablement pour conséquence la détérioration de la santé de la population canadienne.

En temps de récession, alors que des milliers de personnes perdent leurs emplois, il est essentiel que les gouvernements assurent la sécurité du revenu des travailleurs. L'assurance-chômage (rebaptisée «assurance-emploi» en 1996) est le principal programme public conçu à cette fin. Dans le passé, elle ne fournissait pas seulement un filet de sécurité aux travailleurs; elle jouait également un rôle contracyclique essentiel en ré-injectant de l'argent dans l'économie pendant les périodes de récession.

Les compressions au chapitre de l'assurance-chômage depuis 1993 ont miné sa capacité de jouer ces deux rôles. Au cours des années 1990, un gouffre croissant s'est installé entre les cotisations au régime des employeurs et des employé-e-s et les prestations versées aux chômeurs. C'est en grande partie grâce aux milliards «empruntés» au régime que le gouvernement fédéral a pu équilibrer ses budgets.

Les changements au Régime d'assurance-emploi à la suite des élections fédérales de l'an 2000 ont légèrement amélioré la situation des prestataires, mais laissent encore à désirer. Le gouvernement fédéral pourrait franchir un

grand pas, tant dans la protection des revenus des familles que dans la stabilisation de l'économie, en ré-investissant d'urgence dans le Régime d'assurance-emploi. Pourtant, plutôt que de recommander une hausse des prestations et un élargissement des critères d'admissibilité au programme, le Comité des Finances de la Chambre des Communes a sommé le gouvernement de réduire davantage les cotisations, réduisant du coup encore davantage la capacité du régime de remplir son mandat.

Une politique plus avisée ne réduirait pas les cotisations, mais augmenterait les prestations de 7 milliards de dollars en 2001-2002 et 2002-2003. Cela permettrait la mise en application d'un critère d'admissibilité uniforme de 360 heures, grâce auquel beaucoup plus de travailleurs pourraient devenir prestataires. Par ailleurs, la période durant laquelle ils pourraient l'être pourrait être établie selon le barème d'une semaine de prestations par tranche de trente heures de travail, jusqu'à un maximum d'une année. Le gouvernement pourrait aussi laisser tomber la période d'attente de deux semaines, afin d'apporter une aide supplémentaire aux centaines de milliers de Canadiennes et de Canadiens qui perdront leurs emplois dans les mois qui viennent.

Afin de s'attaquer au scandale de la pauvreté des enfants au Canada, la plus récente Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral s'est ralliée à la proposition de Campagne 2000 d'augmenter la Prestation fiscale pour enfants jusqu'à un nouveau maximum de 4 200 \$ par année. Cette politique pourrait être financée au moyen d'une réforme progressiste du régime fiscal.

En novembre 2001, le gouvernement fédéral a signé un accord avec ses homologues provinciaux, en vertu duquel il investira 680 millions de dollars au cours des cinq prochaines années dans la construction de logements abordables. Après tant d'années d'inaction, il faut saluer tout investissement; il s'agit toutefois de dépenses insuffisantes. En novembre 2001, la Société canadienne d'hypothèque et de logement publia des chiffres révélant la pénurie catastrophique de logements locatifs au Canada, alors que le taux d'inoccupation dans les centres métropolitains a chuté de 1,6 % en octobre 2000 à 1,1 % en octobre 2001. Le gouvernement fédéral devrait dépenser 2 milliards de dollars pour le logement sur une période de deux ans, tout en

demandant aux gouvernements provinciaux et municipaux d'égaliser cet investissement.

Le Comité des Finances de la Chambre des Communes a recommandé au gouvernement fédéral de s'en tenir à son engagement de verser 23,4 milliards de dollars aux provinces pour les soins de santé et les programmes de développement de la petite enfance. Il a aussi recommandé au gouvernement fédéral d'augmenter le budget des Instituts de recherche en santé du Canada dans le cadre d'un ensemble de dépenses au chapitre de la recherche et du développement destinées à accroître la productivité et la compétitivité des entreprises canadiennes. Il s'agit de gestes positifs, mais de nouveau insuffisants. Il faut que le gouvernement fédéral augmente la part du financement total des soins de santé que représentent ses transferts en espèces aux provinces.

Autrefois, le gouvernement fédéral payait la moitié des frais des soins de santé assurés. Aujourd'hui, il n'en paye plus que 10 % et la baisse la plus rapide a eu lieu depuis dix ans. La hausse du financement fédéral est indispensable à l'amélioration du système public. Par ailleurs, le gouvernement fédéral ne pourra faire respecter la Loi canadienne sur la santé s'il n'augmente pas sa part du financement du système. La Coalition canadienne de la santé a recommandé au gouvernement fédéral d'augmenter sa contribution pour atteindre le quart du financement public total des soins de santé au Canada, soit 17 milliards de dollars. Cela entraînerait une hausse du transfert en espèces d'Ottawa aux provinces s'élevant à quelques 5 milliards de dollars. Cette augmentation pourrait se réaliser par étapes au cours de plusieurs années.

Les spécialistes conviennent que les services de garde de qualité favorisent le développement sain de l'enfant. L'investissement dans les services de garde d'enfants importe à tous les enfants, quels que soient la situation d'emploi et le revenu de leurs parents. Les services de garde de qualité sont indispensables à l'augmentation de l'accès des femmes à l'égalité, puisque les femmes sont encore les personnes qui assument la majeure partie de la responsabilité de l'éducation des enfants et qu'elles sont les chefs de la plupart des familles monoparentales. Ces services sont un élément crucial de tout programme efficace de lutte contre la pauvreté. Cependant des centaines de milliers de

familles canadiennes n'ont pas accès à de tels services. En l'an 2000, l'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral proposa la mise sur pied d'un programme national de garde d'enfants. Dans le cadre d'un tel programme, le gouvernement fédéral affecterait 2 milliards de dollars de fonds supplémentaires aux services de garde d'enfants (au-delà de ce qu'il dépense déjà) lors de la première année, et 500 millions de plus au cours de chacune des quatre années suivantes.

Le Canada est l'un des trois pays industrialisés qui n'ont pas de système national de bourses d'études postsecondaires. La formule actuelle des prêts étudiants, des exemptions d'intérêts et des crédits d'impôt sur le revenu donne lieu à un endettement de plus en plus élevé, qui est passé de 8 675 \$ à 28 000 \$, en moyenne, de 1990 à l'an 2000. Le gouvernement fédéral devrait remplacer les prêts étudiants par un système national de bourses qui serait fondé uniquement sur le besoin. Nous recommandons l'affectation de 500 millions de dollars à un tel programme la première année et 750 millions de dollars les années suivantes.

L'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture a récemment rapporté que 815 millions de personnes souffrent de faim chronique dans le monde. Trente crises alimentaires aiguës sévissent présentement dans le monde, affectant 50 millions de personnes. Pourtant le Canada retarde sur d'autres pays donateurs dans sa contribution financière au développement et à la coopération internationale. Alors que les pays donateurs allouent en moyenne 0,39 % de leur produit national brut (PNB) à l'Aide publique au développement, le Canada n'y accorde que 0,25 % de son PNB. Nous recommandons que le gouvernement fédéral augmente l'enveloppe de l'aide internationale de 300 millions de dollars immédiatement et chaque année pendant cinq ans, afin de rejoindre le niveau moyen d'aide parmi les pays donateurs.

Selon une analyse réalisée par Informetrica Ltd., le fait de consacrer un milliard de dollars à l'infrastructure publique crée environ 15 000 emplois à plein temps et accroît les revenus nets fédéraux et provinciaux de 30 % à 40 % de la dépense initiale.

L'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral a proposé il y a déjà quelques années la création d'un Programme national d'investissement dans l'infrastructure environnementale, dont les projets seraient initiés dans les secteurs publics aux niveaux municipal et local. Pour la première année, l'investissement fédéral s'élèverait à un milliard de dollars; les gouvernements provinciaux et municipaux y investiraient une somme équivalente.

Voici les principaux secteurs de l'infrastructure environnementale publique dans lesquels il faut investir initialement:

A) Réseaux d'adduction d'eau et d'égoûts: moderniser les usines municipales de traitement de l'eau et des eaux usées pour améliorer la qualité de l'eau, réaliser des économies d'énergie, réduire la consommation d'eau et mieux traiter les effluents.

B) Gestion des déchets: détournement de déchets solides et liquides ménagers, commerciaux et industriels des décharges et des installations d'incinération grâce à de vastes programmes de pointe de réduction, de réutilisation et de recyclage.

C) Développement des transports en commun et des trains de banlieue: achat et mise en état d'autobus et de matériel roulant; remplacement et modernisation de véhicules de manière à accroître le rendement énergétique et à réduire les frais d'exploitation; construction et amélioration d'infrastructure de transport en commun; création de stationnements à des points d'accès aux transports en commun. (Le gouvernement fédéral pourrait en outre stimuler le recours aux transports en commun en exemptant d'impôt les laissez-passer fournis par les employeurs.)

D) Rénovation des bâtiments publics municipaux et locaux pour qu'ils répondent à des normes de rendement énergétique beaucoup plus élevées et s'approvisionnent en énergie à des sources alternatives de manière à réduire les émissions de gaz à effet de serre et les frais de fonctionnement.

Les autres activités pourraient comprendre les suivantes: dépollution de sites contaminés et affectation de ces sites à d'autres fins, y compris ceux de lotissements de logement à prix abordable, de parcs et d'installations

récréatives; achat ou protection de terres écosensibles et de sites du patrimoine naturel (s'ajoutant à l'expansion et à la protection nécessaires du réseau de parcs nationaux); développement de systèmes énergétiques communautaires; économie d'énergie par l'utilisation de déchets (comme le méthane ou la biomasse résiduelle) pour assurer le chauffage ou l'alimentation en énergie d'autres utilisateurs.

Il est clair qu'il n'existe guère de pénurie de projets valables auxquels le gouvernement fédéral pourrait contribuer les fonds excédentaires qu'il continue à accumuler alors que l'économie canadienne s'enfonce dans la récession. En plus de remplir les besoins longtemps inassouvis des Canadiennes et des Canadiens de meilleurs programmes et d'équipements, un engagement financier renouvelé de la part du gouvernement fédéral contribuerait à une relance plus rapide et plus robuste de l'économie canadienne. Le gouvernement dispose de la capacité fiscale nécessaire au financement d'un effort majeur de stimulation de l'économie au moyen d'une augmentation des dépenses publiques. Il a également la responsabilité de faire son possible, au moment où des centaines de milliers de Canadiennes et de Canadiens doivent faire face au chômage.

Notes

- ¹ La mise à jour fiscale pré-électorale du gouvernement indique qu'il y aura des réductions d'impôt additionnelles grandissantes d'une valeur approximative de 4 milliards de dollars en 2002-03 et 2003-04 (cf. le Tableau 5.2 de *L'énoncé économique et mise à jour budgétaire* d'octobre 2000). Toutefois, environ la moitié de cette valeur est associée à l'indexation du régime de l'impôt sur le revenu (une mesure qui représente moins une réduction effective des impôts qu'une *augmentation* des impôts qui n'aura pas eu lieu).
- ² On peut s'attendre à un excédent fédéral de près de 10 milliards de dollars en 2002 et de 11 milliards en 2003. Par ailleurs, comme nous l'expliquons dans la section suivante, en dépensant cet excédent latent (plutôt que de le thésauriser), le gouvernement fédéral stimulerait ou protégerait une activité économique additionnelle qui serait à son tour reflétée de manière positive dans les recettes gouvernementales.
- ³ Il faudrait que la récession s'écarte de façon dramatique du consensus des prévisions pour que cela se produise. Comme nous l'avons noté, même si la récession durait deux fois plus longtemps et s'avérait deux fois plus profonde que les économistes ne le prévoient, l'excédent fédéral latent totaliserait quand même 7 milliards de dollars en 2002 et 8 milliards de dollars en 2003.
- ⁴ Le gouvernement de la Saskatchewan a un compte de stabilisation fiscale symbolique semblable, qui lui permet de prétendre qu'il n'a pas de déficit quand il en a un, et vice versa en période excédentaire.
- ⁵ La plus ample réduction d'impôts qui n'a pas encore été pleinement mise en application touche la baisse des taux d'impôt sur les sociétés annoncée dans *L'énoncé économique* d'octobre dernier. Une mesure fiscale libérale que l'Alternative budgétaire reprendrait, c'est l'expansion modeste de la Prestation fiscale pour enfants, qui est censée augmenter d'environ 400 millions en 2002 et de 250 millions en 2003.

- ⁶ Les augmentations des dépenses dans l'Alternative budgétaire rapportées au Tableau 3 s'ajouteraient aux augmentations des dépenses au chapitre des programmes qui auraient lieu sous le scénario de base de Paul Martin résumé au Tableau 1. Elles comprennent les nouvelles dépenses au chapitre de la santé, les transferts aux provinces annoncés avant les dernières élections, ainsi que 3 milliards de dollars par année en dépenses additionnelles au chapitre de l'assurance-emploi, des forces armées et de la sécurité nationale.
- ⁷ Les prévisions de l'Alternative budgétaire ne font pas l'hypothèse d'un effet «multiplicateur» des dépenses fédérales. Elles font seulement l'hypothèse que les nouvelles dépenses publiques se reflètent dans une augmentation égale du PIB, une hypothèse plausible dans une période de capacité globale excédentaire.

Centre canadien de politiques alternatives
410-75 rue Albert, Ottawa, ON K1P 5E7
téléphone: 613-563-1341 télécopieur: 613-233-1458
ccpa@policyalternatives.ca
<http://www.policyalternatives.ca>