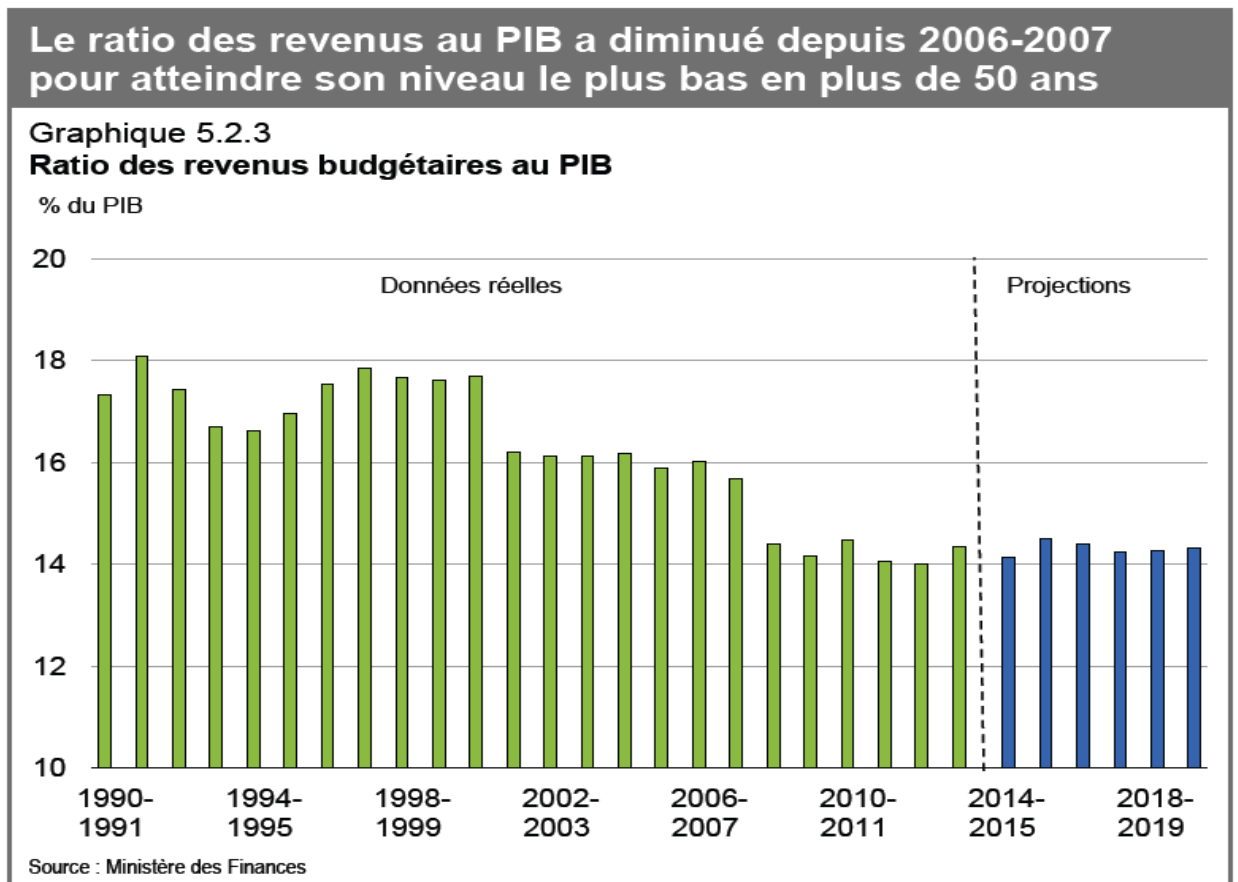


ÉVOLUTION DES REVENUS ET DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL CES DIX DERNIÈRES
ANNÉES : 2005-2006 VERSUS 2015-2016

I INTRODUCTION

La présente note a pour but de comparer le niveau des revenus, des dépenses et du solde budgétaire du gouvernement fédéral observé lors de l'exercice 2005-2006, dont une grande partie a été déterminée avant l'arrivée au pouvoir du gouvernement Harper en janvier 2006, avec le niveau de ces mêmes variables prévu dans le dernier plan budgétaire pour l'exercice financier 2015-2016. Dans ce plan, le gouvernement Harper annonçait un retour à l'équilibre budgétaire dès 2015-2016 et il était très fier de présenter la situation suivante :

Le ratio des revenus au PIB est désormais à son plus bas niveau depuis un demi-siècle, se maintenant à un peu plus de 14 % en moyenne depuis 2008-2009 (graphique 5.2.3), principalement sous l'effet des allègements fiscaux. Ce ratio devrait demeurer relativement stable et avoisiner son niveau de 2013-2014 pendant toute la période de projection



Le ratio des revenus du gouvernement a donc chuté de près de 2 points de pourcentage de 2005-2006 à 2015-2016, soit d'environ de 16 % à 14 % **Ce changement représente une réduction significative de la taille relative du gouvernement fédéral dans l'économie canadienne.** Il représente une chute de près de 40 milliards de dollars (G\$), en se référant au PIB nominal de 2015 qui est estimé à une valeur très proche de 2000 milliards de dollars.

La présente note va présenter les sources de cette chute de près 40 G\$ à l'aide de l'identité suivante :

$$\text{Solde budgétaire} \equiv \text{Revenus} - \text{Charges de programmes} - \text{Service de la dette}$$

et de sa transformation suivante

$$\frac{\text{Solde budgétaire}}{\text{PIB nominal}} = \frac{\text{Revenus}}{\text{PIB nominal}} - \frac{\text{Charges de programmes}}{\text{PIB nominal}} - \frac{\text{Service de la dette}}{\text{PIB nominal}}$$

Quelle est la contribution des trois variables suivantes, les charges de programmes, le service de la dette et le solde budgétaire à cette chute de 40 G\$? Est-ce que la baisse des revenus (des impôts et des taxes) est reliée principalement ou non à la baisse des charges de programmes? Dans une deuxième étape, on pourra identifier les composantes des revenus et des charges de programme qui sont à la source de ces variations. Le texte se termine par une discussion de l'évolution de ces variables jusqu'en 2019-2020 et de certaines implications de la réduction de la taille du gouvernement.

II ÉTAPE 1 : ÉVOLUTION DES GRANDS AGRÉGATS

Le tableau 1 donne une vue d'ensemble des changements entre de l'exercice financier 2005-2006 et celui de 2015-2016

TABLEAU 1

RATIO DES REVENUS, DÉPENSES ET SOLDE BUDGÉTAIRE AU PIB NOMINAL 2005-2006 ET 2015-2016

	2005-2006	2015-2016	Différence en %	PIB nominal G\$	Différence en G\$
Revenus	16.2%	14.5%	-1.7%	2000	-34
Charges de programmes	12.8%	13.2%	0.4%	2000	8
Service de la dette	2.5%	1.3%	-1.2%	2000	-24
Total des charges	15.2%	14.5%	-0.7%	2000	-14
Solde budgétaire	1.0%	0.1%	-0.9%	2000	-17
Dette	35.1%	30.8%	-4.3%	2000	-86
Ratio du service de la dette sur la valeur de la dette à la fin de l'exercice précédent	6.8%	4.2%	-2.7%		

Source : plans budgétaires 2007 et 2015

La chute du ratio des revenus au PIB entre ces deux exercices financiers est en fait de 1,7 points de pourcentage et cela représente, compte tenu de la valeur présente du PIB du Canada, une baisse de 34 G\$. Ce tableau montre clairement que cette baisse a été possible premièrement en raison de la baisse de 24 G\$ provenant de la chute du ratio du service de la dette, lequel est principalement relié à la baisse de plus de 38 % du taux d'intérêt moyen sur la dette; ce dernier est passé de 6,8 % à 4,2 % par année. La seconde raison de la baisse des impôts et des taxes est reliée au fait que le surplus de 1% du PIB (13 G\$) enregistré en 2005-2006 serait réduit à un peu moins de 0,1% du PIB (1,4 G\$) en 2015-2016.

Compte tenu du niveau actuel du PIB, la baisse de 0,9 points de pourcentage représente une baisse de 17 G\$. Ces deux facteurs dont la valeur totale est de 41 G\$ (24 G\$ + 17 G\$) a permis au gouvernement de réduire les taxes et les impôts de près 34 G\$ et d'augmenter ses charges totales de près de 8 G\$.

D'une certaine façon, le gouvernement a été en mesure de réduire substantiellement ses taux de taxes et d'impôts ainsi que d'accroître légèrement ses charges en raison de deux facteurs qui étaient hors de son contrôle :

- il a pris le pouvoir alors que le surplus budgétaire était de l'ordre de 1% du PIB nominal (13 G\$ à ce moment-là) et
- la baisse énorme des taux d'intérêt a été et est encore un phénomène international

Il est important de noter que ce fut SA décision (laquelle a été prise dès le début de 2006) de réduire substantiellement la taille du surplus budgétaire (de 13 G\$ à 3 G\$) et plus tard de ne pas profiter de la baisse du service de la dette pour accroître ses charges de programmes. **Cette analyse nous permet également de constater que pour les dix dernières années les baisses de taxes et d'impôts accordées par le gouvernement Harper n'ont pas été financées par une réduction massive du total de ses charges.**

III ÉTAPE 2 : ÉVOLUTION DES COMPOSANTES ET SOUS-COMPOSANTES DES GRANDS AGRÉGATS

Le tableau 2 qui suit présente l'évolution des dépenses totales (ou charges totales) de programmes pour les trois grandes composantes (Transferts aux particuliers, Transferts aux autres administrations et les Charges directes) ainsi que pour plusieurs de leurs sous-composantes.

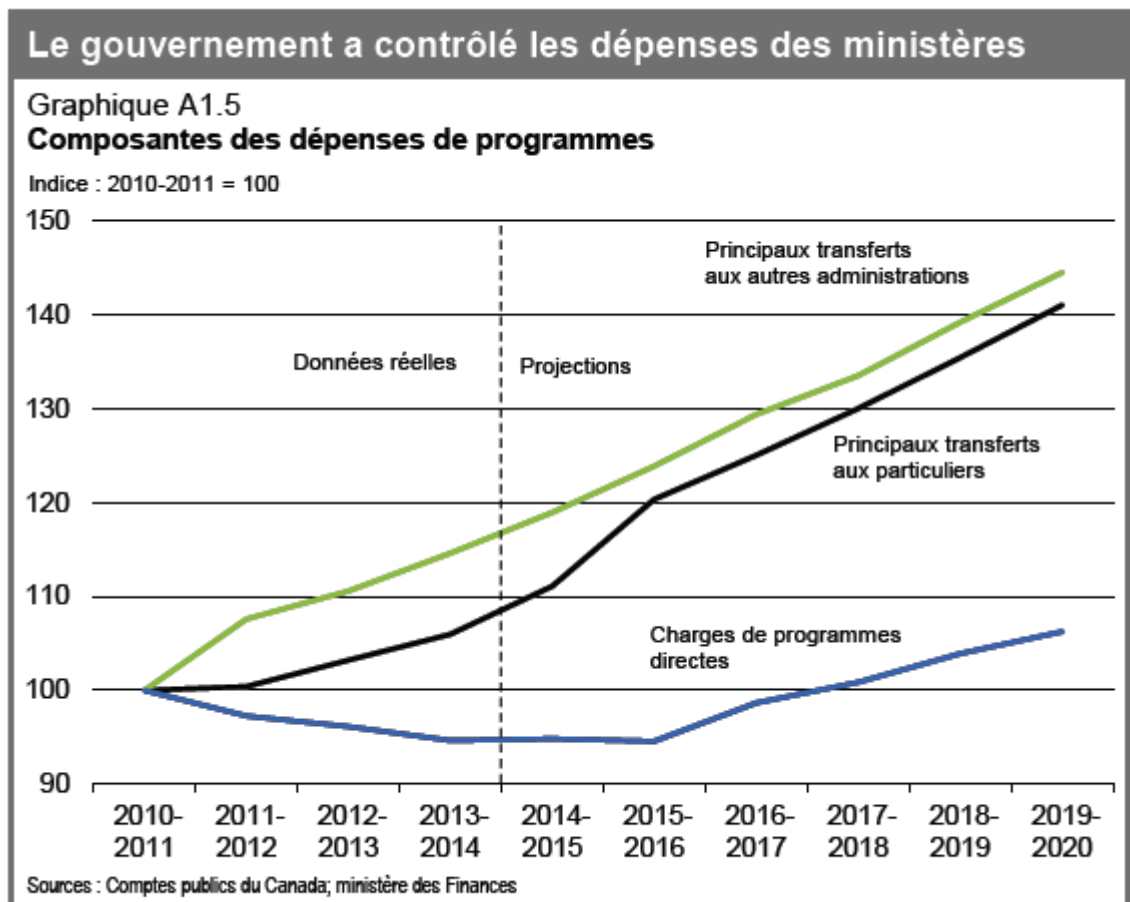
La première constatation qu'on peut faire est de noter (1) que les transferts aux particuliers et aux autres administrations ont crû plus rapidement que le PIB nominal et que c'est l'inverse pour les charges directes. Dès le début de 2006, le gouvernement Harper a clairement annoncé que le gouvernement fédéral continuerait de jouer un rôle important via ses transferts et qu'il gérerait avec plus de parcimonie ses charges de fonctionnement. Cette approche a continué d'être utilisée peu après le début de la reprise pour permettre un retour à l'équilibre budgétaire.

TABLEAU 2
RATIO DES DÉPENSES AU PIB NOMINAL 2005-2000 ET 2015-2016

	2005-2006	2015-2016	Différence en %	PIB nominal G\$	Différence en G\$
CHARGES DE PROGRAMMES					
Transferts aux particuliers	3.8%	4.1%	0.3%	2000	6
Transferts autres administra	3.0%	3.3%	0.3%	2000	6
Charges directs	6.0%	5.8%	-0.2%	2000	-4
Total	12.8%	13.2%	0.4%	2000	8
TRANSFERTS AUX PARTICULIERS					
Transferts aux aînés	2.1%	2.3%	0.2%	2000	4
A.E	1.1%	0.9%	-0.2%	2000	-4
Prestations enfants	0.7%	0.9%	0.2%	2000	5
Total	3.9%	4.1%	0.2%	2000	5
TRANSFERTS AUX AUTRES ADMINISTRATIONS					
TCS	1.4%	1.7%	0.3%	2000	6
TCPS	0.6%	0.6%	0.0%	2000	1
Péréquation	0.8%	0.9%	0.1%	2000	1
FFT	0.2%	0.2%	0.0%	2000	0
total	3.0%	3.4%	0.4%	2000	7
CHARGES DIRECTES					
Subventions +autres transferts	1.8%				
Sociétés d'État	0.5%				
Charges de fct. des ministères	3.6%				
Charges de fct. Paiement de transferts		3.8%			
Amortissement		1.6%			
total	5.9%	0.3%	-0.2%	2000	-4

L'extrait et le graphique suivants contenu dans le dernier plan budgétaire décrivent bien la stratégie poursuivie par le gouvernement Harper :

«Grâce aux mesures prises par le gouvernement, les provinces et les territoires disposent d'une assise solide en matière de soutien fédéral. Même pendant la récession mondiale et la reprise qui a suivi, le gouvernement n'a pas réduit les transferts aux provinces et aux territoires. Il s'est plutôt efforcé d'éliminer le déficit en procédant à des réductions des dépenses de programmes directes, sans toutefois compromettre la prestation de services prioritaires aux Canadiens (graphique A1.5). Par conséquent, les dépenses de programmes directes ont diminué pour une quatrième année consécutive, une tendance qui n'a pas été observée depuis des décennies. Le gouvernement a également baissé les impôts et dégagé la marge fiscale, soutenant ainsi la croissance économique dans l'ensemble des provinces et des territoires.» p.438



Selon le Tableau 2, la hausse supplémentaire de 8 G\$ des charges totales de programmes (ce qui représente 3,1 % de plus au niveau ces dépenses en 2015-2016) se répartie comme suit, 6 G\$ de plus (7,8 % au niveau) pour les transferts aux particuliers, 6 G\$ de plus (10,1 % au niveau) pour les transferts aux autres administrations et 4 G\$ **de moins** (-3,6 % au niveau) pour les charges de fonctionnement. Au niveau des sous-composantes, il faut noter :

- les hausses des transferts pour enfants (5 G\$ (38 % sur le niveau)),
- les pertes pour les prestations l'Assurance-Emploi (- 4 G\$ (-17 % sur le niveau)),
- les hausse des transferts en santé (+6 G\$, (21.4% sur le niveau),
- le peu de changements pour les autres transferts aux autres administrations¹,
- la situation plus confuse au niveau des charges directes de fonctionnement où il a eu des changements dans la définition des sous-composantes. La baisse de -4 G\$ (3,6 % sur le niveau) reflète une baisse beaucoup plus importante des Charges de fonctionnement qui aurait été compensée en partie par la hausse de paiements de transferts et de l'amortissement.

Le tableau 3 présente les variations des composantes du revenu qui, au total, ont été réduites par un montant additionnel de 34 G\$

TABLEAU 3
RATIO DES REVENUS AU PIB 2005-2006 ET 2015-2016

	2005-2006	2015-2016	en %	G\$	en G\$
REVENUS					
Impôts des particuliers	7.6%	7.2%	-0.4%	2000	-8
Impôt des sociétés	2.3%	1.8%	-0.5%	2000	-10
Taxes sur les prod. et serv.	2.4%	1.6%	-0.8%	2000	-16
autres taxes et droits d'accise	1.0%	0.8%	-0.2%	2000	-4
total	13.6%	11.8%	-1.8%	2000	-36
rev, A.E.	1.2%	1.2%	0.0%	2000	0
autres revenus	1.4%	1.6%	0.2%	2000	4
Total	16.2%	14.5%	-1.7%	2000	-34

¹ Il est intéressant de noter que, malgré des changements importants apportés à la formule pour calculer les droits de péréquation au début de son premier mandat, le taux de croissance de la taille de l'enveloppe de ce programme a été, en moyenne, très proche à celui du PIB nominal. En fait, le gouvernement Harper s'est assuré dans son présent mandat que la taille de cette enveloppe était plafonnée par la croissance du PIB nominal.

La baisse de 34 G\$ est principalement le produit de la baisse de l'impôt sur le revenu des particuliers (-8 G\$ (5,2% sur le niveau)), de la baisse sur l'impôt des sociétés (-10G\$ (-21 % sur le niveau)) et la baisse de la TPS de 7 % à 5 % (-16 G\$, -33% sur le niveau collecté). Si nous faisons l'hypothèse que les particuliers sont les grands bénéficiaires de la baisse de la TPS, la baisse totale de taxes et d'impôts pour ceux-ci est de 24 G\$ (12 % sur le niveau collecté). Si nous ajoutons à ce montant la hausse des transferts aux particuliers (6 G\$), nous obtenons une hausse totale de 30 G\$ au revenu disponible des ménages. Ce montant représente, toutes choses étant égales par ailleurs, une hausse du revenu disponible de particuliers d'environ 2,5 % et, comme il est mentionné plus haut, près des trois quarts du montant de 41 G\$ libéré par la baisse du service de la dette et la réduction du solde budgétaire du gouvernement fédéral. Ce montant est par contre inférieur au montant de 37 G\$ présenté au tout début du dernier plan budgétaire à l'aide d'une méthode fort différente :

En 2015-2016, les familles et les particuliers canadiens recevront des allègements fiscaux et des prestations bonifiées totalisant 37 milliards de dollars grâce aux mesures prises depuis 2006. P 5

IV QUELLES SONT LES PROJECTIONS POUR 2019-2020?

Selon le dernier plan budgétaire, le gouvernement prévoit de réduire légèrement par rapport à 2015-2016 le ratio de ses revenus au PIB (de 14,5 % à 14,3 %) et accroître son surplus budgétaire de 0,1 % à 0,2 % (de 1,4 G\$ à 4,8 G\$) dans un environnement où la part du service de la dette va augmenter de 1,3 % à 1,4 %, suite à la hausse des taux d'intérêt (de 4,2 % à 5,3 %). Ces trois changements impliqueraient une baisse appréciable du ratio des charges de programmes au PIB, de 13,2 % à 12,7 %. Ceci représente une baisse des charges de programmes de près de 10 G\$ en terme du PIB de 2015. Cette baisse proviendrait en grande partie de coupures dans les charges de fonctionnement. Le ratio des charges de programmes directes au PIB nominal, qui était à un niveau de 6,4 % au début du premier mandat du gouvernement Harper, devraient atteindre le niveau de 5,5 % en 2019-2020. En termes du PIB de 2015, cela représente une baisse de près de 18 G\$; ce montant représente une baisse de plus de 20 % des charges de fonctionnement du gouvernement par rapport au montant que cette variable aurait atteint si elle avait crû au même taux que le PIB nominal. C'est un montant très important.

Toutes ces baisses de dépenses de fonctionnement ne sont pas reliées uniquement à des gains de productivité et d'efficience (produire le même output avec moins de ressources). Une bonne partie de ces baisses impliquent moins de production de services. Le gouvernement Harper est cependant très peu loquace sur les implications des coupures qu'il a faites et qu'il planifie faire. De plus, il y a encore moins de données disponibles pour évaluer leurs effets sur le bien-être des Canadiens.

Une baisse de la taille du gouvernement fédéral permet aux provinces qui ont des besoins en forte croissance, notamment en raison du vieillissement de la population, de pouvoir s'accaparer d'une plus grande proportion de l'assiette fiscale canadienne. Par contre, il faut se demander si le gouvernement fédéral a bien positionné le Canada et plus particulièrement l'économie canadienne pour les années futures. Voici quelques questions liées à cette préoccupation :

- Quels ont été les effets de ces baisses de taxes et d'impôts sur la croissance économique du Canada et en particulier sur celle des diverses provinces canadiennes? On est dans période où on fait d'importantes révisions aux projections du PIB potentiel du Canada. La croissance de la productivité de nos entreprises est décevante. Son niveau et son taux de croissance ont été et sont révisés à la baisse. Les exportations du Centre du Canada sont plus faibles qu'attenu. Certes, une partie de cette faible performance est reliée à la conjoncture internationale. Cependant quelles sont les causes internes de ces révisions? Quel rôle a joué le gouvernement fédéral? Voir le graphique à la page suivante.
- Est-ce que le gouvernement fédéral a bien investi dans les infrastructures publiques dont il est responsable? Ici, je pense particulièrement à la faible qualité de l'infrastructure ferroviaire (étendu des réseaux, qualité du matériel et des voies ferrées, sécurité,...) pour les marchandises et les passagers. Idem pour la gestion du remplacement du pont Champlain.
- Est-ce que le gouvernement fédéral a bien préparé le Canada à relever de défi du vieillissement de sa population (régimes publics de santé, régimes publics de retraite, transferts aux aînés, arrivée de travailleurs étrangers qualifiés, formation de la main-d'œuvre...)? Est-ce qu'il a collaboré efficacement avec les gouvernements provinciaux? A-t-il trop cherché à protéger sa situation financière, en réduisant la proportion de son financement aux coûts de relever ces défis?
- Est-ce que le gouvernement fédéral a favorisé l'émergence d'une économie diversifiée afin d'éviter qu'elle soit trop dépendante de la demande et du prix de certaines richesses naturelles (tout particulièrement des prix du pétrole et du gaz naturel)?
- Est-ce que le gouvernement fédéral a bien géré le dossier de la protection de l'environnement (recherches, productions de données et évaluations, collaboration avec les provinces et les autres pays, investissements...)?
- Est-ce que le gouvernement fédéral a bien géré le dossier des inégalités de performance entre les provinces canadiennes, des inégalités de revenus entre les particuliers et de l'aide internationale? A-t-il plutôt cherché à plafonner ou même à réduire ses budgets reliés à ces dossiers? Quelle est sa contribution ces dix dernières années pour améliorer la situation des autochtones au Canada?

Baisse du PIB nominal de 10 % par rapport aux attentes d'il y a dix ans.
Cette baisse est principale due à une baisse du taux croissance du PIB
potentiel réel de 2,8 % à 1,8%
source budgets et J-P A

PROJECTIONS DU PIB NOMINAL

