

Res
HJ13
A295
1991
Français

Le budget

Déposé à la Chambre des communes

par l'honorable Michael H. Wilson

Ministre des Finances

le 26 février 1991

Canada

Le budget

Déposé à la Chambre des communes

par l'honorable Michael H. Wilson

Ministre des Finances

le 26 février 1991

FINANCE - TREASURY BOARD
LIBRARY - REC'D

FEB 26 1991

FINANCES CONSEIL DU TRÉSOR
BIBLIOTHÈQUE - REÇU



TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1 : LE BUDGET	1
Vers la reprise	1
Le temps d'agir	2
Reprise, croissance et prospérité	2
Regarder les réalités économiques en face	5
Des mesures préparant la reprise et la prospérité	8
Prolongation du Plan de contrôle des dépenses	9
Réforme de la gestion de l'administration fédérale	10
Plafonds de dépenses inscrits dans la loi	13
Affectation du produit de la TPS à la solution du problème de la dette	14
Établissement d'objectifs nationaux de réduction de l'inflation	15
Renforcement de la stabilité financière	16
Aide aux Canadiens handicapés	18
Le défi de la prospérité	19
Accords fiscaux fédéraux-provinciaux	20
Réforme des principaux programmes de transferts	21
Accords fédéraux-provinciaux de perception fiscale	22
Perspectives économiques	22
Conclusion	23
<hr/>	
CHAPITRE 2 : RÉSULTATS ET PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES DU CANADA	26
Résultats économiques récents	26
Le Canada en récession	26
La récession touche de plein fouet les industries productrices de biens	30
La récession touche surtout les régions centrales	30
La persistance préoccupante des pressions de coûts	33
Les causes de la récession	35
L'inflation plus vigoureuse que prévu entraîne un resserrement monétaire	35
La faiblesse des bilans et la baisse de confiance réduisent les dépenses	37
Les facteurs extérieurs amplifient et prolongent la récession	37

Les clés de la reprise	39
Une reprise soutenue suppose	39
Une reprise soutenue nécessite	40
Des conditions favorables à une nouvelle détente des taux d'intérêt	43
Perspectives économiques à court terme : 1991 et 1992	43
Le contexte économique extérieur	44
Les perspectives à court terme au Canada	48
Perspectives à moyen terme de l'économie canadienne, 1993-1996	56
Les réformes structurelles augmentent le potentiel de croissance	56
Une expansion soutenue et équilibrée à moyen terme	56
Le passage à une réduction durable de l'inflation	57
Amélioration de la compétitivité et de la prospérité	58
Résultats économiques à moyen terme dans une perspective historique	59
<hr/>	
CHAPITRE 3 : LE PLAN DE CONTRÔLE DES DÉPENSES :	
APPROCHE STRUCTURELLE	61
Aperçu	61
Reprise en main des dépenses de programmes depuis 1984	64
Contexte	64
Mesures prises jusqu'en 1989	65
Le Plan de contrôle des dépenses du budget de février 1990	66
Résultats des restrictions et du contrôle des dépenses jusqu'en 1990-91	66
Principaux transferts aux particuliers	67
Principaux transferts aux autres administrations	68
Autres transferts importants	70
Versements aux principales sociétés d'État	70
Défense	72
Aide publique au développement	72
Autres dépenses de programmes	72
Ensemble des dépenses de programmes	72
Prolongation du Plan de contrôle des dépenses	73
Détails du Plan de contrôle des dépenses	76
A. Programmes à croissance restreinte	76
B. Programmes touchés par le gel des dépenses	78
C. Programmes réduits	80
D. Initiatives de gestion	81

Plafonnement des dépenses inscrit dans la loi	85
Fonds de service et de réduction de la dette	87
Incidences financières des mesures du budget	87
Annexe – Plafonds de dépenses inscrits dans la loi	89

CHAPITRE 4 : VERS L'ÉQUILIBRE FINANCIER :	
PERSPECTIVES FINANCIÈRES	91
Aperçu	91
Bilan financier : 1984-85 à 1990-91	92
Le défi du redressement financier	96
Le plan des dépenses jusqu'en 1992-93	97
Mesures législatives de contrôle des dépenses	99
Perspectives d'évolution des recettes jusqu'en 1992-93	100
Compte de l'assurance-chômage	102
Perspectives d'évolution de la situation financière : 1990-91 à 1995-96	103
Rapprochement avec le budget de février 1990	109
Facteurs influant sur les besoins financiers	110
Besoins financiers et pouvoir d'emprunt	111
Annexe – Comparaisons du déficit entre pays : conventions comptables internationales	112

CHAPITRE 5 : OBJECTIFS DE RÉDUCTION DE L'INFLATION :	
VERS LA STABILITÉ DES PRIX	114
Aperçu : un contexte économique favorable à la croissance	114
Les avantages de la stabilité des prix	116
Une meilleure équité sociale	116
Des taux d'intérêt moins élevés	117
Une croissance soutenable	121

Les objectifs de réduction de l'inflation permettront de bénéficier de la stabilité des prix	123
Les objectifs de la réduction de l'inflation	124
Nécessité d'une volonté ferme	126

CHAPITRE 6 : LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE AU COURS DE LA PREMIÈRE MOITIÉ DES ANNÉES 90

Introduction	127
Le défi à relever	127
Les objectifs de la politique économique	130
Liens entre les objectifs économiques et financiers	131
Stabilisation de la dette par rapport au PIB	132
Réduction appréciable du déficit budgétaire	133
Élimination du besoin d'emprunt et instauration d'une capacité de financement	133
Réduction des dépenses de programmes par rapport au PIB	133
Mise en place d'un contexte macro-économique favorable	133
Coordination de la politique publique afin de stabiliser les prix	133
Réduction des ponctions opérées par le secteur public sur une épargne intérieure limitée	136
Réduction de la taille et du rôle de l'État	139
Instauration de la stabilité financière	141
Maintien d'un contexte de politique économique cohérent	145
Objectifs financiers à moyen terme	146

CHAPITRE 7 : POUR ASSURER LA PROSPÉRITÉ DU CANADA : ÉLABORATION D'UN PROGRAMME DE CROISSANCE À LONG TERME DU NIVEAU DE VIE

Introduction	149
Pour renforcer notre prospérité	150
Pour améliorer la qualité de nos intrants	151
Un capital et des technologies plus efficaces	151

Un enseignement et une formation professionnelle améliorés	153
Pour une meilleure interaction travailleurs-direction	154
Instauration d'un cadre économique propice	155
Le Canada sur l'échiquier économique mondial	155
Pour des marchés intérieurs efficaces et souples	156
Maintien d'un régime fiscal concurrentiel	157
S'attaquer aux défis	158
<hr/>	
CHAPITRE 8 : RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES	159
Mesures fiscales en faveur des Canadiens handicapés	159
Le crédit d'impôt pour handicapés	159
Crédit d'impôt pour frais médicaux	160
Initiatives pour l'accès et l'emploi des personnes handicapées	161
Prestations forfaitaires d'invalidité du RPC/RRQ	162
Taxation des produits du tabac	163
Hausse des taxes d'accise	163
Régime applicable aux stocks de produits du tabac	164
Effets sur les recettes	165
Cotisations salariales et impôts sur le capital provinciaux	165
Paiement des cotisations salariales provinciales	165
Déductibilité des impôts provinciaux des entreprises	166
Détails du mécanisme	167
Les caisses de retraite : promotion des achats d'actions	169
Proposition soumise à l'étude	171
Mécanisme proposé	171
Petites sociétés faisant appel à l'épargne publique	173
<hr/>	
AVIS DE MOTION DES VOIES ET MOYENS VISANT À MODIFIER LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU	175
AVIS DE MOTION DES VOIES ET MOYENS RELATIF À LA MODIFICATION DE LA LOI SUR L'ACCISE ET DE LA LOI SUR LA TAXE D'ACCISE	178

CHAPITRE 1 : LE BUDGET

Dans mes budgets précédents, j'ai mis en oeuvre un large éventail de réformes fondamentales en matière économique et financière. Je proposerai aujourd'hui d'autres initiatives de grande envergure.

Nos politiques ont posé des défis aux Canadiens et au gouvernement lui-même. Cependant, elles sont indispensables pour aider notre pays à gérer les risques et à exploiter les possibilités que présente une économie mondiale en évolution rapide.

La concurrence se fait toujours plus féroce au niveau international. Une vague incessante de changements économiques exerce une influence profonde sur les gens, les industries et les pays. Les possibilités sont devenues plus nombreuses, mais les risques aussi.

Depuis mon dernier budget, la montée des incertitudes a pesé lourdement sur la confiance économique et sur les performances de l'économie, tant au Canada que dans le reste du monde.

- La stabilité internationale a été ébranlée par les opérations militaires dans le golfe Persique et par les bouleversements politiques survenus en Europe de l'Est et en Union soviétique.
- Des négociations cruciales pour la libéralisation du commerce international se sont butées à de graves problèmes, qui comportent des risques importants pour une économie aussi tournée vers l'extérieur que l'est celle du Canada.
- Comme dans plusieurs autres pays, y compris les États-Unis, notre économie traverse actuellement une récession. Plus d'un Canadien a perdu son emploi, beaucoup d'autres ont perdu confiance dans l'avenir de l'économie.
- Qui plus est, tous ces événements se déroulent au moment où certains remettent en cause l'avenir même du Canada.

Pourtant, nous devons affronter le monde tel qu'il est et non pas le voir à travers l'optique déformante de nos souhaits.

Vers la reprise

Quand les temps sont difficiles, il est facile de perdre le sens des perspectives ainsi que la confiance. Pourtant, c'est dans les périodes de difficultés qu'une vision claire et réaliste est la plus nécessaire pour rétablir la confiance et tracer la voie du bon sens qui mènera à la reprise.

Nous ne devons pas perdre de vue les raisons solides sur lesquelles nous pouvons appuyer notre optimisme, face aux grands défis qui nous attendent.

- Au niveau international, la grande majorité des pays continue d'exprimer avec vigueur la volonté commune de maintenir un ordre mondial stable et de nouer des relations économiques fondées sur une ouverture et une confiance plus grandes.

- Notre pays a le sens de l'adaptation et est plein de ressources. Un Canada plus fort, plus confiant est à notre portée, pourvu que nous soyons disposés à y mettre le travail qu'il faut.
- Au cours des douze derniers mois, nous avons accompli des progrès encourageants dans la réduction des tensions inflationnistes et des taux d'intérêt. C'est pourquoi nous avons de bonnes chances d'observer une reprise économique au second semestre de l'année.

Nous devons toutefois reconnaître aussi que l'espoir ne garantit pas le résultat.

Le temps d'agir

Cette période d'incertitude et de risque est également le temps d'agir, chez nous comme au plan international, pour régler les problèmes et retrouver confiance en notre avenir.

Sur la scène internationale, le Canada continuera de jouer son rôle dans des efforts déployés en coopération, afin d'imprimer une plus grande stabilité à la situation économique et politique. Dans le cadre de ces responsabilités, nous continuerons d'appuyer les efforts des Nations unies visant à rétablir la paix et l'ordre dans le golfe Persique. Nous devons fournir, et nous assurerons aux hommes et aux femmes qui font partie de nos forces armées, tout l'appui dont ils ont besoin pour mener à bien cette tâche. Nous devons également être prêts à jouer un rôle constructif dans la région du golfe une fois le conflit terminé.

Sur le plan intérieur, nous devons prendre d'autres mesures énergiques de manière à favoriser une reprise rapide et une croissance soutenue de l'économie.

REPRISE, CROISSANCE ET PROSPÉRITÉ

Ce budget expose un Programme de reprise économique — en vue d'une reprise vigoureuse et confiante qui, non seulement ne fera de la récession qu'un mauvais souvenir, mais nous propulsera dans une période de croissance durable et de prospérité nouvelle.

La priorité consiste pour nous à établir les conditions essentielles à la reprise. Notre plan ne repose pas sur un accroissement des dépenses. Cette méthode, déjà mise en pratique par le passé, n'a rien donné. La clé de la reprise, c'est la réduction des taux d'intérêt. Le Programme de reprise économique permettra cette baisse des taux d'intérêt grâce aux mesures suivantes :

- **Nous établirons des objectifs clairs et réalisables de réduction de l'inflation.** Celle-ci sera ramenée à 2 pour cent d'ici le milieu de la décennie. Une inflation réduite et une atténuation des anticipations inflationnistes auront pour effet une baisse des taux d'intérêt.

- **Nous mettrons les finances publiques sur la voie de l'équilibre budgétaire.** Nous éliminerons le facteur de craintes inflationnistes que constitue l'accumulation de la dette publique.
 - Le Plan de contrôle des dépenses annoncé dans le budget de 1990 sera prolongé.
 - Le gouvernement inscrira dans la loi des plafonds de dépenses à respecter impérativement.
 - Nous établirons un Fonds de service et de réduction de la dette destiné uniquement à assumer les frais de la dette publique. Nous garantirons par une loi que toutes les recettes provenant de la taxe sur les produits et services et des privatisations seront versées à ce fonds.

- **Nous appliquerons des restrictions sévères aux activités gouvernementales.** Les budgets de fonctionnement seront gelés aux niveaux actuels, tandis que les traitements des ministres du Cabinet, des parlementaires, de tous les titulaires de charge désignés par décret et de tous les fonctionnaires fédéraux seront soumis à des restrictions rigoureuses.

Ces mesures traduisent notre ferme volonté de gérer et de contrôler les activités gouvernementales avec une rigueur et une efficacité dont les Canadiens percevront les dividendes au cours des prochaines années.

Ces mesures nous permettront d'atteindre les objectifs financiers clés qui avaient été fixés dans le plan présenté dans mes budgets de 1989 et 1990 :

- Nous éliminerons les nouveaux emprunts du gouvernement fédéral sur les marchés financiers après 1993-94.
- Nous contrôlerons rigoureusement les dépenses. La prolongation du Plan de contrôle des dépenses limitera la croissance des dépenses de programmes à 3 pour cent par année après 1991-92.
- Nous maintiendrons le déficit à \$30.5 milliards cette année et l'an prochain, malgré les pressions découlant de la récession. En 1992-93, grâce à la reprise et à la baisse des taux d'intérêt, le déficit descendra sous les \$25 milliards pour la première fois en 10 ans.

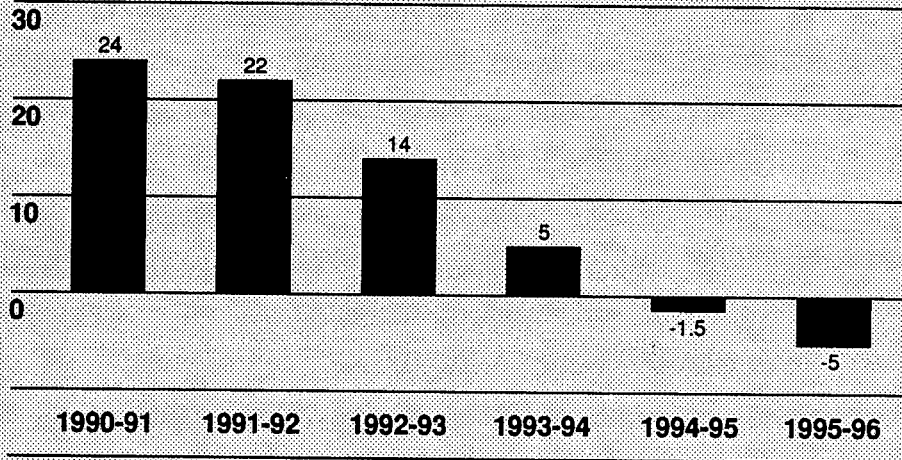
Ce budget établira un meilleur équilibre entre la politique financière et la politique monétaire. Il favorisera une réduction des taux d'intérêt et un regain de confiance, deux ingrédients essentiels à la reprise économique.

L'économie se redressera au second semestre de cette année et affichera une forte croissance en 1992.

Le rétablissement de la croissance économique est essentiel. Nous devons toutefois viser plus loin que la reprise si nous voulons accéder à la prospérité qui peut être la nôtre. À cette fin, nous devons trouver la façon d'amener les Canadiens à collaborer plus efficacement, dans un large partenariat national, afin de relever les défis de la concurrence qui se posent au Canada – un partenariat pour la prospérité.

Graphique 1
Besoins financiers¹
1990-91 à 1995-96

milliards de dollars



¹ Compte non tenu des opérations de change.

Le point de départ consiste à prendre conscience honnêtement des défis auxquels nous sommes confrontés. Nous devons faire face à nos problèmes tels qu'ils sont.

Le problème fondamental est le suivant : nous sommes en perte de vitesse par rapport à nos partenaires commerciaux pour ce qui est de notre capacité fondamentale de concurrence sur le marché international.

Nous avons vu de quelle façon notre pays, en vivant au-dessus de ses moyens, s'était retrouvé inévitablement avec une inflation plus rapide, des taux d'intérêt plus élevés, des investissements réduits, une baisse de la consommation, un fléchissement de la croissance et des pertes d'emplois – tous ces facteurs contribuant au gonflement de la dette publique.

Il n'y a rien de plus facile que de critiquer les autres : les entreprises et les travailleurs imputent au gouvernement la responsabilité du taux de change, des taux d'intérêt et des impôts; les entreprises reprochent aux travailleurs leurs revendications salariales; ou encore, les travailleurs accusent les entreprises de verser des salaires et des primes élevées à leurs cadres ou de négliger la formation.

Cependant, nous n'aboutirons à rien en nous imputant mutuellement la responsabilité de la situation. Nous sommes tous responsables des problèmes actuels et devons tous participer à la solution. Les enjeux sont trop importants pour que tous ne s'engagent pas à fond dans un effort national.

Le gouvernement prendra l'initiative d'un important effort national de réflexion qui permettra de rassembler les idées et les efforts des Canadiens de tous les milieux et de toutes les régions, afin de renforcer notre capacité de prospérité dans un monde économique sans merci.

Avant de décrire plus en détails les mesures du budget, je voudrais poser de façon très claire les raisons pour lesquelles, en période de récession, il faut inciter les Canadiens à faire preuve de patience et de modération.

REGARDER LES RÉALITÉS ÉCONOMIQUES EN FACE

Il s'agit sans aucun doute du plus difficile des sept budgets que j'ai présentés – tout particulièrement à cause des circonstances économiques douloureuses auxquelles les Canadiens sont confrontés en ce moment.

Il est clair que l'état de faiblesse de l'économie s'est confirmé et aggravé au dernier trimestre de 1990. Je m'attends à ce que l'économie se stabilise vers le milieu de l'année, après avoir enregistré une baisse cumulative de production de près de 2.5 pour cent. Le taux de chômage dépassera 10 pour cent au premier semestre de l'année, avant d'amorcer une baisse lorsque la croissance et l'emploi se redresseront.

Au cours des mois qui ont précédé ce budget, je me suis entretenu avec des citoyens de tous les coins du pays et leur ai prêté une oreille attentive. J'ai mené des consultations prébudgétaires intensives auprès des dirigeants d'organismes représentant toute une gamme d'intérêts patronaux, ouvriers, sociaux et autres. Je reçois directement et continuellement le point de vue des citoyens canadiens lors des visites que j'effectue à différents endroits au Canada, dans la correspondance que je reçois et de bien d'autres façons encore. Je n'ignore pas les difficultés de ceux et celles qui ont perdu leur emploi ou leur entreprise.

Bien que les opinions varient énormément au sujet de certaines des questions de politique à court terme, les points de vue concordent largement sur les enjeux fondamentaux :

- Les Canadiens veulent une économie forte, en croissance, qui leur offre de bons emplois et de meilleures possibilités pour eux-mêmes et leurs enfants. Ils veulent que leur gouvernement ait les moyens financiers de maintenir les programmes essentiels sans lesquels ce pays ne serait pas ce qu'il est.
- Les Canadiens savent que le déficit et la dette publique sont des problèmes sérieux qu'il faut absolument résoudre. Ils savent que des mesures vigoureuses et déterminées sont nécessaires à cette fin. Ils estiment, enfin, que ces mesures doivent être prises en nuisant le moins possible aux plus nécessiteux.

En élaborant notre Programme de reprise économique, j'ai tenu soigneusement compte de ces opinions. L'une des meilleures choses que nous puissions faire pour renforcer l'unité du pays est de renforcer notre union économique et notre situation financière. Notre démarche témoigne également d'une conscience aiguë des difficultés auxquelles bien des Canadiens sont confrontés aujourd'hui. J'en veux

pour preuve le fait qu'en 1991-92, les dépenses de programmes augmenteront de 6.9 pour cent. Cette hausse est certes trop forte sur le plan strictement financier, mais on peut facilement la justifier sur le plan humain.

La hausse totale de \$7.5 milliards des dépenses de programmes se répartira de manière suivante, pour la majeure partie : \$3 milliards pour l'aide aux chômeurs, \$1.6 milliard pour les personnes âgées et \$1.3 milliard pour les agriculteurs en difficulté.

Nous avons également affecté \$600 millions à la défense nationale afin de pouvoir assumer des responsabilités accrues en 1991-92.

Ces quatre secteurs représentent plus de 80 pour cent de la hausse des dépenses de programmes.

En un mot, nous mettons l'argent là où il est nécessaire, au moment qu'il faut.

Simultanément, nous avons pris soin de préserver les chances de réalisation de nos objectifs à court terme, comme ils doivent l'être si nous voulons bénéficier d'une croissance économique soutenue.

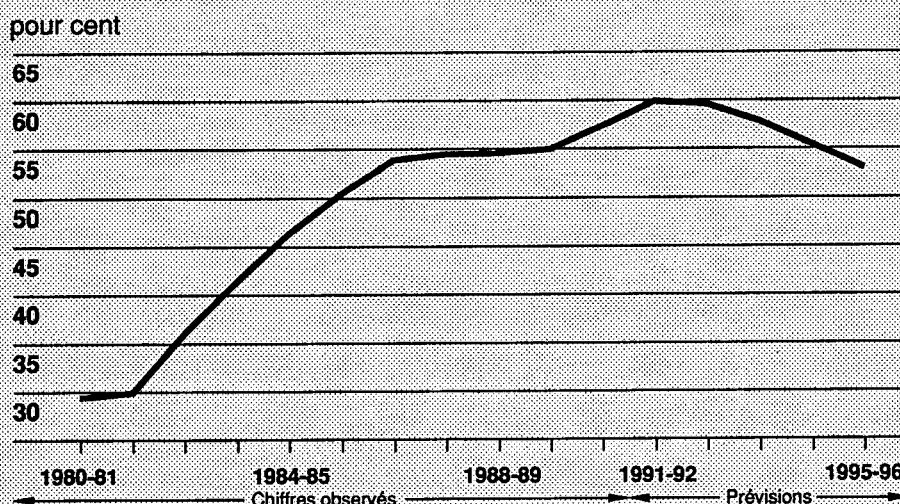
Il ne faut pas se leurrer : les mesures proposées dans ce budget sont dures et exigeantes. Je peux vous assurer que le gouvernement et tous les employés de l'État en ressentiront âprement les effets. Nous devons en donner davantage au contribuable pour son argent. Cependant, les Canadiens savent que la résolution des problèmes économiques du Canada continuera de nécessiter la participation et les efforts de chacun.

Dans ce budget, je demande aux Canadiens de partager le fardeau des nouvelles restrictions financières. Je suis parfaitement conscient des sacrifices que bien des Canadiens ont consentis au nom des restrictions. Je sais que d'autres mesures de restriction provoqueront une certaine résistance.

Il fut un temps où les périodes de fléchissement économique étaient l'occasion, pour les ministres des Finances, d'injecter des fonds dans l'économie, de dépenser davantage pour les programmes et de ne pas s'inquiéter autant de la situation financière de l'État. Cependant, à cette époque, nous n'étions pas confrontés à des déficits élevés persistants, à une dette publique considérable et au dommage que l'économie ne manquerait pas de subir si on négligeait ces problèmes graves. N'oublions pas, qu'au cours de la dernière récession, le déficit du Canada a doublé pour passer de \$14 à \$28 milliards. Nous sommes encore pris avec les problèmes engendrés par cette situation.

Notre dette publique devrait atteindre \$400 milliards vers le milieu de l'année – à peu près \$15,000 pour chaque femme, homme, enfant au Canada. À eux seuls, les intérêts de la dette engouffreront plus de \$43 milliards l'an prochain – plus que nous dépensons pour la sécurité de la vieillesse, l'assurance-chômage et les allocations familiales réunies.

Graphique 2
Ratio dette/PIB:
1980-81 à 1995-96



Depuis son entrée en fonction en 1984, le gouvernement a eu une longue côte à remonter, celle de la réduction du déficit et de la reprise en main de la dette publique. Le rythme de l'augmentation de la dette a été sensiblement ralenti. Le déficit, bien qu'il soit encore trop élevé, a été diminué de moitié, en proportion de notre revenu national.

Tout au long de cette période, de nombreux Canadiens se sont mis à se préoccuper de plus en plus de ce que l'État pourrait faire pour eux, de ce qu'ils obtenaient en contrepartie de leurs impôts.

Cela n'a rien de surprenant. En 1984, le gouvernement fédéral dispensait \$1.33 sous forme de programmes et de services pour chaque dollar qu'il percevait en impôts. Il ne s'agissait pas d'une bonne affaire. Nous payons maintenant – et combien chèrement – le prix de ces années trop nombreuses, pendant lesquelles nous avons consommé plus de services publics que nous étions prêts à en payer – empruntant la différence.

Nous devons sortir de ce cercle vicieux.

Les décisions prises pendant les années 70 et au début des années 80, en provoquant l'endettement massif des années 90, ont considérablement réduit l'espace laissé aux Canadiens et à leurs gouvernements pour faire des choix aujourd'hui – des choix entre le soutien de programmes et de services prioritaires ou la réduction des impôts.

Dans mon budget de 1989, j'ai exposé un plan financier à moyen terme visant à réduire considérablement le déficit et à mettre fin aux nouveaux emprunts nets du gouvernement sur le marché financier d'ici 1994-95. Le budget de 1990 réitérait le plan et instaurait un programme de contrôle des dépenses, afin de le réaliser. Cependant, les recettes sont maintenant moins élevées que prévu; les dépenses sont plus élevées à cause de la faiblesse de l'économie; et les frais de la dette sont sensiblement plus élevés.

Si nous ne faisons rien face à cette aggravation de la situation financière, le déficit serait sensiblement plus élevé que prévu au cours des cinq prochaines années et la dette publique augmenterait d'au moins \$25 milliards de plus pendant la même période. Cela empirerait tous les problèmes fondamentaux que nous devons résoudre si nous voulons assurer une reprise vigoureuse. De plus, si nous continuions d'accroître nos dépenses, le problème de la dette s'en trouverait empiré d'autant.

- Au lieu d'avoir une inflation et des taux d'intérêt réduits, nous sèmerions les germes d'une inflation plus rapide, de taux d'intérêt plus élevés et, inmanquablement, d'impôts plus lourds.
- Au lieu de laisser plus de place aux investissements productifs et créateurs d'emplois, nous les évincerions.
- Au lieu de rétablir la capacité du gouvernement de fournir les services auxquels les Canadiens tiennent et dont ils ont besoin pour bâtir une économie et un pays plus forts, nous affaiblirions cette capacité.
- Au lieu de rétablir la confiance dans la capacité du Canada de régler ses problèmes, nous porterions un coup direct à cette confiance, de la manière la plus irresponsable.

Bien que, dans les détails, les choix auxquels le gouvernement est confronté dans la conduite de la politique publique soient difficiles, la voie générale que nous devons continuer de suivre est bien claire. Nous devons garder le cap que nous nous sommes fixés en 1984 et que nous avons rappelé avec force en 1989.

DES MESURES PRÉPARANT LA REPRISE ET LA PROSPÉRITÉ

Le premier défi consiste à nous assurer que les taux d'intérêt continueront de diminuer. Voilà la clé de notre Programme de reprise économique.

Nous enregistrons des succès réels dans notre lutte contre l'inflation. Aussi, les taux d'intérêt ont diminué de plus de quatre points depuis leur sommet de mai dernier. Cependant, nous devons maintenant renforcer la confiance dans les possibilités d'obtenir et de maintenir une nouvelle détente de la conjoncture monétaire.

Le rétablissement de la stabilité financière du gouvernement est essentiel à cette confiance.

Prolongation du Plan de contrôle des dépenses

Le maintien des restrictions des dépenses est la clé de la réduction du déficit et de la maîtrise de la dette. Les restrictions doivent porter sur les dépenses de programmes du gouvernement.

Dans son budget de 1990, le gouvernement avait instauré un Plan de contrôle des dépenses sur deux ans qui touchait un large éventail de dépenses publiques, à certaines exceptions importantes près.

Le Plan de contrôle des dépenses sera prolongé. Des exceptions continueront d'être prévues pour les régimes de soutien du revenu destinés aux personnes âgées, aux familles et aux anciens combattants, pour l'assurance-chômage, ainsi que pour la péréquation et les transferts du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces à revenu inférieur. Les programmes destinés aux Indiens et aux Inuit ne seront pas touchés non plus par le Plan.

Dans le cadre du Plan de contrôle des dépenses :

- Nous prolongerons le plafond de 5 pour cent imposé actuellement à la croissance des paiements du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces financièrement plus fortes que sont l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta, pour trois années de plus.
- Le gel qui s'applique actuellement à l'ensemble des transferts monétaires et fiscaux par habitant aux provinces dans le cadre du Financement des programmes établis sera également maintenu jusqu'en 1994-95. Ces transferts continueront d'augmenter au même rythme que la population provinciale.
- Un certain nombre d'autres programmes resteront soumis au gel, notamment les paiements découlant de la *Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique*, les sommes versées à Téléfilm Canada et le financement des prêts à des conditions de faveur de la Société pour l'expansion des exportations.
- Les programmes scientifiques et technologiques et les paiements en espèces au titre de l'Aide publique au développement augmenteront de 3 pour cent par année.
- La réduction de 15 pour cent appliquée actuellement aux crédits prévus pour les nouveaux logements sociaux sera maintenue.
- Les subventions et contributions aux entreprises, aux groupes d'intérêts et aux particuliers seront réduites de \$75 millions l'an prochain et de \$125 millions par la suite.

En résumé, les programmes qui ne sont pas touchés par la prolongation du Plan de contrôle des dépenses, représentant 60 pour cent des dépenses de programmes, progresseront à un rythme annuel moyen de 3.9 pour cent de 1991-92 à 1995-96. Les autres dépenses de programmes augmenteront à un taux annuel moyen de 1.7 pour cent.

Étant donné notre situation financière difficile, le gouvernement a décidé de réexaminer un certain nombre de décisions récentes.

- Nous retirerons la contribution annoncée antérieurement de \$88 millions à la Maison d'opéra du Ballet de Toronto, conformément à la décision du gouvernement de l'Ontario.
- Les dépenses relatives au Plan vert seront étalées sur six ans au lieu de cinq.
- Les fonds prévus pour la Planification de l'emploi seront réduits de \$100 millions en 1991-92.
- Nous retarderons le versement de l'aide financière prévue pour la construction de salles de concert à Edmonton et à Montréal.
- La mise sur pied de l'Institut de recherches culturelles de Montréal sera retardée.

Réforme de la gestion de l'administration fédérale

Dès le départ, nous avons reconnu que le sens des responsabilités financières, pour le gouvernement, devait s'exercer en premier lieu dans ses activités. Les frais de fonctionnement sont soumis à des restrictions rigoureuses depuis 1984, diminuant même en termes réels. Nous avons obtenu ce résultat en réduisant la taille de la fonction publique, en éliminant des programmes et en améliorant l'efficacité des opérations.

Cet effort s'est intensifié au cours des dernières années. Depuis décembre 1989, les mesures de restriction appliquées au niveau opérationnel permettront d'économiser au total \$6 milliards sur cinq ans. Les budgets de déplacements, d'automobiles et de matériel, de fournitures et de locaux ont été réduits. Des projets de construction du gouvernement dans la Région de la capitale nationale ont été remis à plus tard.

Nous sommes bien conscients que les Canadiens s'attendent à ce que le gouvernement supporte sa part des restrictions. Nous reconnaissons aussi que les politiciens et les fonctionnaires fédéraux doivent prêcher par l'exemple et démontrer leur volonté d'aider le pays à traverser cette passe difficile. C'est pourquoi nous prenons d'autres mesures afin de comprimer les coûts et d'améliorer l'efficacité.

- Le traitement ministériel du Premier ministre et des membres du Cabinet sera gelé pour un an.
- Les budgets salariaux des ministères ne seront pas rajustés en 1991-92 en fonction des augmentations de coûts qui pourraient découler des nouvelles conventions collectives. Les hausses éventuelles devront être absorbées sur les budgets existants des ministères. Chaque hausse de un pour cent des règlements salariaux moyens dans la fonction publique pourrait entraîner la perte d'environ 2,000 emplois.
- Au cours des trois prochaines années, le gouvernement n'est pas disposé à envisager de hausses de traitements supérieures à 3 pour cent en taux annuel.

- Les taux d'augmentations salariales des cadres supérieurs de la fonction publique, des sous-ministres et des dirigeants des sociétés d'État seront limités à un niveau ne dépassant pas la moyenne des règlements négociés dans la fonction publique fédérale.
- Les traitements des députés et sénateurs, qui augmentent actuellement au rythme de l'inflation diminuée de un pour cent, s'accroîtront désormais à un taux égal au produit de cette formule ou à la moyenne des règlements négociés dans la fonction publique, le moindre des deux taux étant applicable.
- Nous éliminerons des niveaux de gestion et réduiront de 10 pour cent le nombre de cadres supérieurs dans la fonction publique.
- Les budgets d'immobilisations et de fonctionnement, traitements exclus, seront gelés aux niveaux de 1990-91.

Nous continuerons de chercher à conclure une entente, avec les syndicats de la fonction publique, sur une politique d'adaptation de la main-d'oeuvre qui permettra l'impartition des services gouvernementaux lorsque cela se révèle économique. Si une entente ne pouvait être négociée, nous présenterions des mesures législatives permettant l'impartition.

Ce programme de restrictions produira des économies de \$3.6 milliards au cours des cinq prochaines années.

Il n'y a aucun doute que le gouvernement de même que ceux et celles qui y travaillent feront leur part.

Les détails de ces initiatives et des mesures connexes seront annoncés sous peu par mon collègue, le président du Conseil du Trésor.

Politique salariale

J'aimerais m'attarder un instant sur l'optique dans laquelle le gouvernement envisage sa politique d'établissement des traitements. Le maintien des restrictions salariales est un élément clé de notre Programme de reprise économique.

À titre d'employeur de premier plan, le gouvernement se doit de veiller à ce que les règlements salariaux dans le secteur public n'accroissent pas les tensions inflationnistes dans l'économie. Dans ce but, le gouvernement a fait preuve de restriction dans les règlements négociés dans l'administration fédérale, tout en maintenant les principes de la négociation collective. Les règlements salariaux conclus depuis 1987 ont été moins élevés que dans le secteur privé ainsi que dans les secteurs provincial et municipal.

Cependant, étant donné la gravité de la situation financière, le gouvernement estime être dans l'obligation de renforcer les restrictions salariales, dans les ententes conclues avec ses propres employés. Ce faisant, le gouvernement tient à souligner que les employés fédéraux ne sont pas les seuls touchés par les restrictions. Tous les Canadiens traversent une période difficile en raison de la récession. Au cours des

deux derniers mois seulement, plus de 140,000 emplois ont été perdus dans l'économie. Dans les circonstances actuelles, le gouvernement doit couper dans tous les secteurs de dépenses, y compris dans la masse salariale.

Les restrictions de dépenses sont une responsabilité qui incombe à toutes les administrations publiques. N'oublions pas que nous sommes tous au service du même contribuable – celui-là même qui doit payer le prix lorsque nos dépenses deviennent incontrôlées. Nous bénéficierons tous, également, des retombées positives d'une réduction des dépenses publiques – sous la forme d'une diminution des taux d'intérêt, d'une croissance plus forte et d'une réduction des impôts.

Les restrictions salariales sont particulièrement importantes aux niveaux provincial et municipal, y compris dans le secteur de l'enseignement et dans les services de santé. Les salaires et traitements représentent 45 pour cent des dépenses totales dans ces secteurs. Les règlements salariaux y ont été supérieurs à l'inflation et à notre capacité financière. Certaines provinces ont déjà adopté des programmes visant à limiter les hausses de traitements de leurs employés. Il faut absolument que toutes les provinces emboîtent le pas.

Les règlements salariaux dans le secteur privé ont également contribué aux tensions inflationnistes. L'atténuation de ces tensions aidera à diminuer les coûts et à améliorer notre compétitivité. Il en résultera une croissance plus rapide, de nouveaux emplois et des revenus plus élevés.

Autres initiatives pour l'amélioration de la gestion et de l'efficience

Outre les mesures que je viens de décrire, le gouvernement prendra un certain nombre d'autres initiatives afin de rationaliser ses activités et de promouvoir l'efficience dans le cadre de son Programme de reprise économique.

Revenu Canada prendra les dispositions nécessaires pour améliorer la perception des recettes fiscales dues à l'État. Des changements seront également effectués de manière à permettre de recouvrer les sommes dues à l'État sur les remboursements d'impôt.

De nouvelles mesures de recouvrement des coûts seront mises en place dans les services de transport et à la frontière.

Privatisation et sociétés d'État

Depuis 1984, le gouvernement a privatisé ou dissous plus de 20 sociétés d'État et amélioré les opérations des sociétés restantes. Cela a permis de réduire le nombre des employés des sociétés d'État de près de 80,000 depuis 1984-85. Au cours du prochain exercice, le gouvernement continuera de se départir des placements qui ne sont plus nécessaires aux fins de la politique publique.

La privatisation de Pétro-Canada suivra son cours, maintenant que la législation a été adoptée au Parlement. Des propositions législatives seront présentées sous peu

pour permettre au gouvernement de procéder à la vente de ses actions dans Télésat Canada. Le gouvernement se propose de privatiser CN Exploration, une filiale du CN.

L'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada sera dissoute et ses responsabilités, transférées à d'autres ministères. La Corporation Pétro-Canada pour l'assistance internationale sera dissoute. Ces mesures mettront une fin aux dernières institutions qui restaient du Programme énergétique national.

Le recours aux organismes de service spéciaux sera étendu dans le but d'améliorer le service et l'efficacité ainsi que de réduire les coûts, en particulier dans les activités de prestation de services au public et aux ministères. Parmi les organismes ou fonctions qui seront ainsi convertis figurent la Commission canadienne des grains, la Surveillance des hippodromes et la Direction générale de la propriété intellectuelle relevant du ministère de la Consommation et des Corporations. D'autres candidats à la conversion en organismes de service spéciaux seront annoncés en temps et lieu par le président du Conseil du Trésor.

Le programme de privatisation a été mis en oeuvre jusqu'ici par le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires. La privatisation demeure une priorité du gouvernement. Conformément à notre volonté de rationaliser les activités du gouvernement, les fonctions de cet organisme seront réorganisées. Les opérations actuelles ou futures de privatisation seront dirigées par le ministère des Finances, sous la responsabilité du ministre d'État (Finances et Affaires réglementaires).

Plafonds de dépenses inscrits dans la loi

Les mesures de restriction des dépenses proposées dans ce budget sont essentielles à la réussite de notre Programme de reprise économique. Ces mesures s'appuient sur une discipline qui a déjà permis de ramener la croissance annuelle des dépenses de programmes à 3.7 pour cent au cours des cinq dernières années, comparativement à 13.8 pour cent par an au cours des 15 exercices précédents.

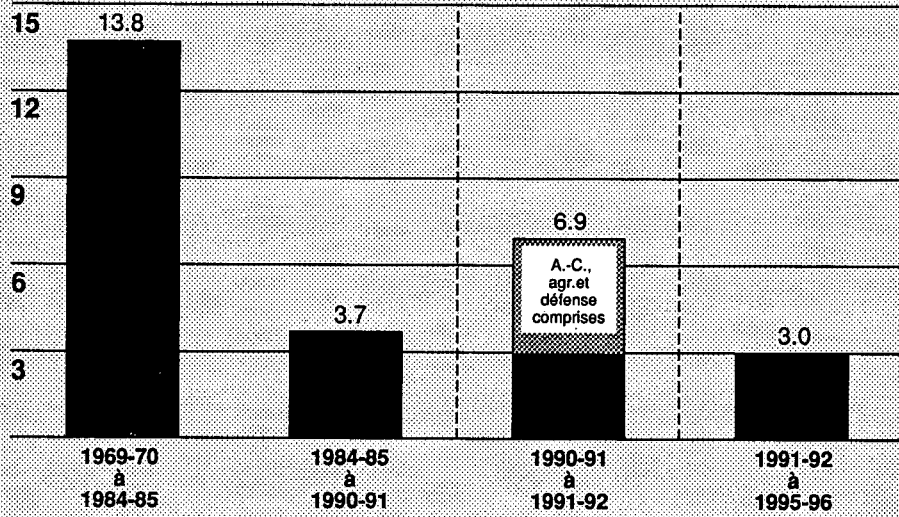
Ayant démontré notre capacité de gérer les dépenses de manière responsable, nous pouvons maintenant donner aux Canadiens des assurances encore plus grandes que les dépenses de programmes ne se remettront pas à l'avenir à augmenter de manière effrénée, comme c'était manifestement le cas avant 1984.

Le gouvernement se propose de plafonner par une loi les dépenses de programmes annuelles au cours des cinq prochains exercices. En inscrivant ces plafonds dans la loi, nous garantirons le respect des objectifs exposés dans ce budget en matière de dépenses de programmes. Une marge de manoeuvre sera prévue uniquement dans un nombre très restreint de situations exceptionnelles, qui seront définies dans la loi.

Cette loi modifiera profondément la manière dont le gouvernement gère ses dépenses. Elle n'interdira pas l'instauration de nouveaux programmes répondant à des besoins nouveaux, mais elle obligera le gouvernement à financer ces nouveaux programmes dans le cadre des plafonds de dépenses globaux fixés dans la loi.

Graphique 3 Croissance des dépenses de programmes

pour cent – croissance annuelle moyenne



Le gouvernement mènera des consultations au sujet de la forme précise que ces mesures importantes devraient prendre. Je publierai un avant-projet de loi au cours des prochaines semaines et fournirai à cette occasion plus de détails sur le processus de consultations. Un projet de loi définitif sera présenté dans le courant de l'année.

Affectation du produit de la TPS à la solution du problème de la dette

La TPS a amélioré la compétitivité des produits fabriqués au Canada, aussi bien sur le marché intérieur qu'à l'étranger. Nous avons enfin éliminé la taxe sur les ventes des fabricants, qui était désuète et nuisait à la croissance et à la création d'emplois au Canada.

J'ai été particulièrement encouragé par les réactions positives d'un certain nombre d'industries à vocation exportatrice qui sont déjà à même de constater les avantages du nouveau régime fiscal. Je suis également satisfait des progrès que nous avons pu réaliser vers l'établissement d'un régime harmonisé avec les provinces. Le Québec, puis la Saskatchewan, maintenant, ont décidé d'adopter la structure de la TPS. Cette décision leur sera profitable, car les entreprises des deux provinces profiteront des incitations à l'investissement offertes par la TPS. La perception des taxes provinciale et fédérale par une même administration fiscale réduira les coûts subis par les contribuables. Plus important encore, les petites entreprises sortiront gagnantes grâce à la réduction des coûts d'observation.

Les avantages concurrentiels offerts par la TPS sont évidents. À une époque où le Canada doit redoubler d'efforts pour garder sa place dans l'économie mondiale, il est d'autant plus important que les autres provinces harmonisent leur taxe de vente avec la TPS. C'est dans l'intérêt des provinces. C'est dans l'intérêt du Canada.

Je sais bien que de nombreux Canadiens ont exprimé la crainte que les recettes fournies par la TPS servent peut-être à financer de nouvelles dépenses de programmes, au lieu de contribuer à réduire le déficit. Bien que l'inscription dans la loi de plafonds de dépenses, dont je viens de faire état, soit de nature à atténuer les craintes de nouvelles dépenses de programmes, une garantie supplémentaire sera fournie.

Dans le cadre de notre Programme de reprise économique, nous veillerons à ce que toutes les recettes de la TPS soient affectées uniquement à l'effort de ralentissement de la dette publique. À cette fin, des mesures législatives établiront un Fonds de service et de réduction de la dette auquel seront versées toute les recettes de la TPS. Le fonds recevra également des contributions privées, versées pour la réduction de la dette et d'autres recettes déterminées, comme le produit des privatisations. Le rapport d'inspection du fonds, rédigé par le Vérificateur général, sera présenté chaque année dans les Comptes publics du Canada.

Établissement d'objectifs nationaux de réduction de l'inflation

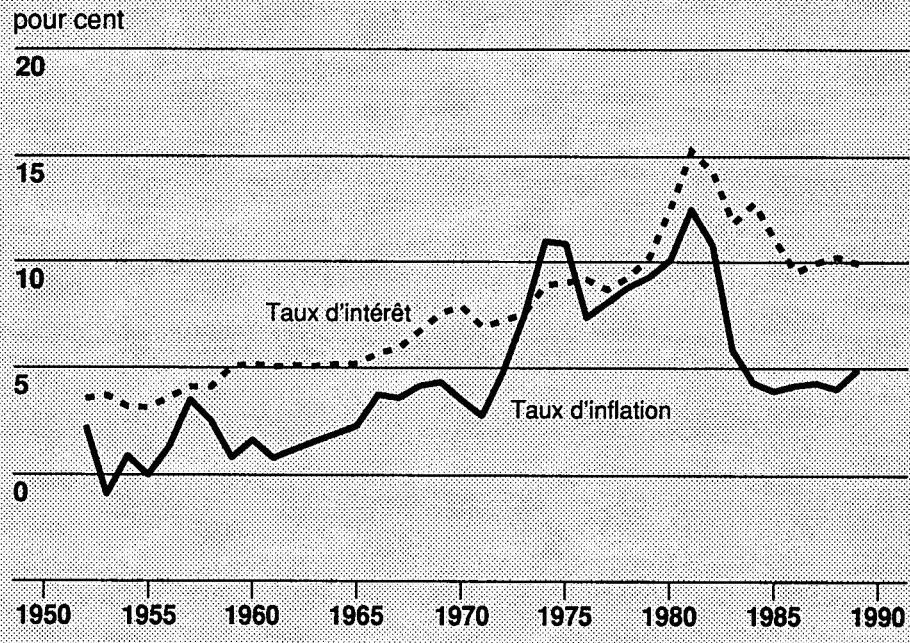
Le gouvernement et la Banque du Canada se sont clairement engagés à stabiliser les prix de manière à promouvoir une croissance stable, l'équité et la prospérité au Canada. À cette fin, notre Programme de reprise économique comporte d'autres mesures visant à réduire les tensions inflationnistes.

La stabilité des prix a des avantages énormes. Des prix stables renforceront notre capacité concurrentielle et protégeront ceux qui sont le moins en mesure de le faire eux-mêmes, comme les gagne-petits, les personnes âgées et les autres citoyens à revenu fixe. Ils entraîneront une baisse des taux d'intérêt en éliminant la prime de risque exigée par les prêteurs en situation inflationniste, ce qui rendra le logement plus abordable aux Canadiens. Ils réduiront le coût du capital – et en particulier le capital de risque – pour les entreprises canadiennes. La stabilité des prix aidera à éviter les phases d'accélération et de freinage par lesquelles une inflation croissante fait passer l'économie.

Comme le soulignent les documents budgétaires, le Canada a enregistré, pendant la majeure partie de la période d'après-guerre, une inflation comparable à celle qu'ont connue d'autres pays industrialisés, y compris l'Allemagne. De 1950 à 1973, notre taux d'inflation n'avait été que de 2.8 pour cent en moyenne, performance meilleure que celle du Japon. Aucun obstacle insurmontable ne s'oppose à la stabilité des prix.

En conséquence, j'annonce aujourd'hui, avec le gouverneur de la Banque du Canada, l'établissement d'objectifs intermédiaires de réduction de l'inflation afin de poser les jalons qui nous mèneront à la stabilité des prix. Nous sommes résolus à faire baisser graduellement l'inflation pour la ramener à 2 pour cent d'ici 1995 et à continuer de progresser vers la stabilité des prix par la suite.

Graphique 4
Inflation et rendement des obligations
à long terme du gouvernement au Canada



La réduction de l'inflation nécessite la diminution des anticipations inflationnistes. L'adaptation à la stabilité des prix peut se trouver sensiblement facilitée lorsqu'on fournit au public des objectifs précis et un calendrier clair, qui permettent aux gens de savoir à quoi s'attendre. On risquerait de prolonger inutilement la faiblesse de l'économie en s'en remettant uniquement aux forces du marché pour faire baisser les anticipations inflationnistes. Une correction plus rapide et moins douloureuse des anticipations inflationnistes permettra de réduire sensiblement l'écart de taux d'intérêt avec les États-Unis.

Renforcement de la stabilité financière

Grâce aux mesures proposées dans ce budget, les restrictions de dépenses continueront de contribuer de façon majeure au rétablissement de la stabilité financière. Mon budget de 1990 ne comportait aucun impôt nouveau. Dans ce budget, je propose deux mesures d'accroissement des recettes, dont l'effet est soigneusement ciblé.

Financement de l'assurance-chômage

Le régime d'assurance-chômage est l'un des éléments les plus importants du filet de sécurité sociale au Canada. De ce fait, la loi exige que le Compte d'assurance-chômage garde une situation financière saine, grâce à un mécanisme d'autofinancement.

Les taux de cotisations avaient été fixés en 1989 pour une période de trois ans à compter de 1990, à la lumière des prévisions économiques de l'époque. Au taux actuel des cotisations, le Compte d'assurance-chômage passerait d'un excédent à la fin de 1990 à un déficit de \$6 milliards d'ici la fin de 1992, à cause de prestations plus élevées que prévu antérieurement.

Nous avons constaté combien il en coûtait de ne pas agir sans tarder pour éviter que les problèmes de dette ne prennent de trop grandes proportions. Une bonne gestion nous impose de prendre les mesures nécessaires pour préserver l'autofinancement du régime d'assurance-chômage. En conséquence, le taux des cotisations augmentera de 55 cents par \$100 de gains assurables pour passer à \$2.80 pour les employés. Dans le cas des employeurs, le taux passera à \$3.92. Ces mesures entreront en vigueur le 1er juillet 1991. Le coût hebdomadaire après impôts de la hausse sera de \$2.70 pour les employés gagnant le maximum des gains assurables.

Relèvement des taxes sur le tabac

Notre stratégie nationale de réduction de l'usage du tabac s'attaque au problème du tabagisme sous tous ses aspects. Elle vise en particulier à dissuader les jeunes de commencer à fumer. Elle comporte des initiatives de sensibilisation du public, des annonces publicitaires et le remplacement des récoltes, par exemple. Cette stratégie a réussi à réduire la consommation de tabac des Canadiens. Des études démontrent que les taxes sur le tabac ont un effet dissuasif particulièrement important auprès des jeunes Canadiens.

À compter de minuit ce soir, la taxe d'accise sur les cigarettes augmentera de trois cents la cigarette. La taxe d'accise sur les autres produits du tabac sera majorée en proportion. Ces hausses s'appliqueront également aux stocks actuels de produits du tabac.

Étant donné que la consommation du tabac au Canada devrait continuer à diminuer selon les prévisions, il en est de même des recettes produites par ces mesures au cours des prochaines années. Étant donné les effets dommageables du tabac sur la santé, c'est là un genre de diminution des recettes auquel je consens avec plaisir. On estime que, grâce à ces mesures, le nombre d'adolescents qui fument sera réduit d'environ 100,000.

Cotisations salariales et impôts sur le capital appliqués par les provinces

Depuis une dizaine d'années, les provinces font de plus en plus appel aux cotisations salariales et aux impôts sur le capital pour se procurer des recettes. Cette situation soulève deux questions pour le gouvernement fédéral, à savoir s'il devrait acquitter

les cotisations salariales imposées par les provinces, et les effets qu'une augmentation des impôts provinciaux sur le capital et la masse salariale exercent sur l'impôt fédéral perçu auprès des sociétés.

Après avoir examiné ces questions, j'annonce notre intention de continuer à payer volontairement les cotisations salariales provinciales d'application générale, ainsi qu'à limiter la déductibilité des impôts provinciaux sur le capital et la masse salariale, en regard de l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés.

Cette limitation s'appliquera de manière progressive, de manière à laisser aux entreprises et aux gouvernements provinciaux le temps de s'y adapter, et elle fera l'objet de consultations avant d'être mise en oeuvre. Les impôts sur le capital et la masse salariale seront soumis au même régime que les impôts sur le revenu. Cela éliminera l'avantage accompagnant les impôts déductibles sur les entreprises qui ont sensiblement réduit le produit de l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés, au cours des dernières années. Les petites entreprises seront protégées contre l'effet de cette mesure. Celle-ci ne rapportera pas de recettes supplémentaires au gouvernement fédéral, mais la fiabilité de l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés en sortira renforcée.

Aide aux Canadiens handicapés

Depuis son entrée en fonction en 1984, le gouvernement a pris des mesures d'importance afin de promouvoir l'égalité des chances pour les Canadiens affligés d'un handicap. Le Premier ministre a nommé un ministre responsable de la condition des personnes handicapées; nous avons adopté une loi sur l'équité en matière d'emploi; et nous avons mis en place une aide fiscale plus équitable et plus généreuse.

En un mot, ce gouvernement a fait plus que tout autre pour améliorer les possibilités données aux Canadiens affligés d'un handicap de participer plus équitablement et plus complètement à la vie professionnelle, sociale et personnelle.

Pour renforcer les progrès que nous avons déjà accomplis, j'annonce aujourd'hui d'autres mesures en faveur des Canadiens handicapés :

- Le crédit d'impôt pour personnes handicapées sera porté de \$575 à \$700 à compter de l'année d'imposition 1991.
- La définition des dépenses admissibles au crédit d'impôt pour frais médicaux sera élargie de manière à comprendre les frais de préposés à temps partiel à domicile.
- Les dépenses effectuées par les employeurs afin de transformer leurs locaux en fonction des besoins des personnes handicapées deviendront entièrement déductibles, l'année même.
- Les avantages sociaux offerts par les employeurs à des personnes handicapées pour leur permettre de travailler ou les aider dans leur travail ne seront plus imposables.

Que ce soit dans la conception de mesures fiscales ou dans l'élaboration de propositions législatives ou de nouveaux programmes destinés aux handicapés, le gouvernement a bénéficié des consultations intensives qu'il a menées auprès des groupes représentant les points de vue et les intérêts des Canadiens handicapés. Le gouvernement continuera de collaborer avec ces groupes afin que le régime fiscal réponde mieux aux besoins des Canadiens handicapés.

LE DÉFI DE LA PROSPÉRITÉ

J'aimerais maintenant aborder la question du défi que constitue la prospérité future du Canada. Ce défi existe en permanence, mais il se pose aussi avec une acuité croissante.

La clé de la prospérité réside dans l'augmentation de notre productivité, car c'est elle qui déterminera notre pouvoir d'achat futur. Malgré une forte croissance économique au cours des six dernières années, nos gains de productivité dans le secteur de la fabrication ont été les plus faibles parmi les pays industrialisés du Groupe des Sept.

Un monde de plus en plus concurrentiel ne tolère pas la complaisance, et n'offre aucun refuge aux industries ou aux pays non compétitifs. Nous devons nous adapter aux nouvelles réalités mondiales ou nous condamner à voir stagner ou diminuer notre prospérité future.

Ce défi de la concurrence était au coeur du Programme de renouveau économique présenté par le gouvernement en 1984. Le large éventail de mesures économiques et financières adoptées pour mettre en oeuvre ce programme ont bâti des fondations plus solides pour soutenir notre compétitivité future.

Cependant, les Canadiens s'inquiètent de plus en plus de notre capacité concurrentielle. Leurs préoccupations ont trait au climat économique en général, ce qui comprend l'inflation, les taux d'intérêt et le taux de change, ainsi qu'aux problèmes structurels qui affectent notre productivité, notamment l'efficacité de nos investissements, le fardeau représenté par le secteur public et le climat offert aux entreprises.

Les gouvernements se doivent de créer un climat propice à la croissance d'entreprises compétitives. Dans ce budget, nous agissons afin de rétablir l'équilibre financier et de stabiliser les prix. Cela renforcera notre capacité de concurrencer dans un monde économique sans pitié.

Notre compétitivité à l'échelle internationale se bâtit d'abord sur le marché intérieur. Nous devons maintenir et renforcer notre union économique. Dans ce domaine comme dans d'autres, les gouvernements doivent intensifier le rythme des réformes structurelles. Je collabore depuis un certain temps avec mes collègues des provinces afin de dégager une approche commune des grands enjeux économiques. L'une des principales questions qui se posent est la suivante : quelle quantité d'activités gouvernementales les gens sont-ils prêts à payer? Dans nos travaux, nous examinons déjà le coût croissant de l'administration publique, ainsi que les

chevauchements et les dédoublements. De plus, le Premier ministre a chargé le Conseil économique du Canada de se livrer à une étude approfondie sur l'incidence des administrations publiques sur la compétitivité.

Pour continuer d'aller dans le bon sens, je propose de promouvoir les investissements en bourse au Canada en modifiant les règles fiscales applicables aux régimes de retraite. L'objectif sera d'éliminer les distorsions qui, à l'heure actuelle, font pencher les caisses de retraite en faveur des achats de titres de créance. Cela accroîtra le volume de capitaux disponibles pour l'achat d'actions, avec la possibilité que cela rende les entreprises canadiennes plus compétitives. Le gouvernement discutera à fond de ces propositions avec les parties intéressées.

Cependant, cela ne suffira pas à assurer notre prospérité future. Nous devons porter un regard sans complaisance sur la qualité de nos investissements en infrastructures, en machinerie, en équipement, en formation, en enseignement, en recherche et en technologie. Il apparaît que dans certains domaines, par exemple les dépenses que le secteur privé consacre à la formation et la recherche, nos efforts sont insuffisants. Dans d'autres domaines, comme l'enseignement, le niveau de nos dépenses se compare avantageusement aux moyennes internationales, mais nous semblons prendre du retard au niveau des résultats. Dans ces secteurs comme dans d'autres, la coopération des Canadiens dans les secteurs public et privé sera crucial pour notre réussite.

Cette question ne concerne pas uniquement les entreprises, les travailleurs et les gouvernements. Le renforcement de la capacité concurrentielle du Canada représente un enjeu énorme pour tous les Canadiens. Les points de vue des travailleurs, des consommateurs et des gens qui participent à tous les aspects de la vie de l'économie, joueront un rôle utile dans la définition des problèmes et l'élaboration de solutions.

Pour contribuer à mieux assurer notre prospérité future, le gouvernement lancera un effort national en vue d'établir un nouveau partenariat pour la prospérité qui fera appel aux talents et aux efforts des Canadiens de tous les secteurs de la vie économique. Pour amorcer le processus, nous publierons au printemps un document d'étude qui aidera à orienter le débat public vers l'établissement d'un large consensus sur les problèmes auxquels nous sommes confrontés et la mise au point de solutions.

ACCORDS FISCAUX FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX

Ce budget a d'importantes répercussions sur les accords fiscaux fédéraux-provinciaux et, en particulier, sur les principaux mécanismes de transferts : la péréquation, le Financement des programmes établis et le Régime d'assistance publique du Canada. Ces programmes représentent plus de 90 pour cent des sommes transférées par le gouvernement fédéral aux provinces pour les aider à défrayer toute une série de programmes et de services.

Pendant des décennies, le gouvernement fédéral a fourni un soutien financier important et croissant aux provinces. Rien que l'an prochain, les transferts fédéraux aux provinces atteindront \$36.9 milliards, transferts monétaires et fiscaux compris.

Ces transferts sont tout simplement trop importants pour pouvoir échapper à notre programme de restriction des dépenses. Le déficit est un problème national, qui appelle une solution nationale.

Le gouvernement fédéral n'est pas plus exigeant envers les provinces qu'il ne l'est envers lui-même. Les principaux transferts aux provinces, sous forme tant monétaire que fiscale, augmenteront d'environ 3.7 pour cent en moyenne par année de 1991-92 à 1995-96. L'ensemble des autres dépenses de programmes fédérales augmentera de 3.4 pour cent.

Je reconnais qu'une limitation de la croissance des transferts au titre du Financement des programmes établis peut amener à se préoccuper de la capacité du gouvernement fédéral de continuer à faire respecter les principes nationaux régissant l'assurance médicale, aux termes de la *Loi canadienne sur la santé*. Des mesures législatives seront présentées afin que le gouvernement fédéral garde les moyens de faire observer ces principes nationaux de soins de santé. Les principes de la *Loi canadienne sur la santé* ne seront pas compromis.

Les mesures de ce budget ramènent la croissance des transferts fédéraux-provinciaux à un niveau conforme aux réalités financières de l'heure. Cependant, il est également temps de nous demander si le système de transferts et d'accords fiscaux ne pourrait être réformé de manière à mieux répondre aux défis, aux priorités, et aux besoins nouveaux des années 90 et du siècle prochain.

Au cours des derniers mois, mes collègues des provinces et moi-même nous sommes penchés ensemble sur les problèmes économiques et financiers du Canada. J'ai déjà fait allusion à nos débats sur la question du chevauchement des dépenses. Nous travaillons également en collaboration sur un certain nombre de questions importantes touchant l'imposition et les transferts fiscaux.

Réforme des principaux programmes de transferts

Le gouvernement fédéral envisagera les réformes susceptibles d'être apportées aux principaux programmes de transferts, dans le cadre financier exposé dans ce budget. Nous voulons nous assurer qu'à l'avenir le système de transferts :

- assure le partage des possibilités et des avantages permis par la Confédération;
- soutienne un Canada plus efficient et plus compétitif; et
- maintienne les principes et les normes sur lesquels s'appuie la citoyenneté canadienne, tout en respectant la liberté d'action des provinces.

Ces réformes représentent des enjeux pour tous les Canadiens, et nous étudierons la meilleure façon de connaître leurs points de vue.

Les pourparlers sur la mise à jour et le renouvellement de la péréquation sont déjà bien lancés et se poursuivront dans le cadre de ce processus plus large.

Accords fédéraux-provinciaux de perception fiscale

Un certain nombre de mes collègues des provinces ont exprimé leur préoccupation devant le fait que les accords fédéraux-provinciaux de perception fiscale ne leur laissent pas une marge de manoeuvre suffisante pour faire face à leurs priorités économiques et sociales propres. Certains ont émis l'avis que les provinces devraient avoir le droit, dans le cadre de ces accords, d'appliquer un impôt provincial fondé sur le revenu imposable plutôt que sur l'impôt fédéral de base. En fait, la possibilité d'établir des systèmes distincts de perception a été évoquée par certaines provinces.

Étant donné l'importance de ces questions et de dossiers connexes, le gouvernement fédéral sollicitera l'avis des citoyens canadiens et de spécialistes de l'impôt. Nous publierons un document d'étude au printemps afin d'étudier les réformes possibles des accords de perception fiscale. L'objectif sera de déterminer si l'on peut rendre ces accords plus souples tout en maintenant les avantages concurrentiels d'un mécanisme de perception fiscale qui soit simple et cohérent, et favorise la reddition de comptes par les gouvernements. À la suite de ces consultations, nous présenterons des propositions précises.

PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES

Notre Programme de reprise économique aidera à faire du Canada un endroit stable et intéressant pour des investissements qui seront la source d'une croissance nouvelle, d'emplois et de possibilités pour les Canadiens.

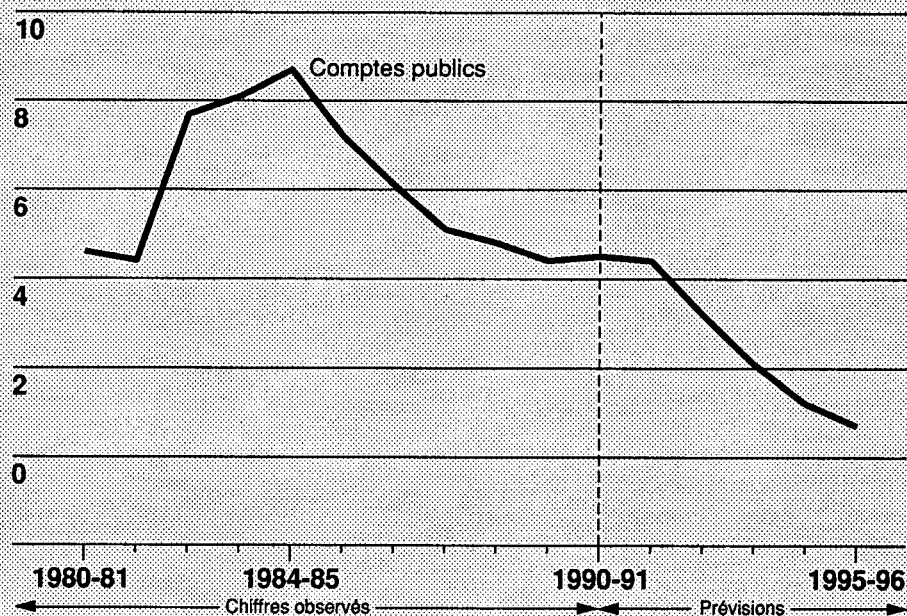
Les éléments de notre Programme de reprise économique se renforcent mutuellement. Une réduction des déficits et des emprunts de l'État se traduira par des conditions plus favorables à la baisse de l'inflation et des taux d'intérêt. Cela aidera à réduire le déficit en stimulant la croissance et en réduisant les frais de service de la dette publique.

La reprise économique s'amorcera au second semestre et s'accélénera l'an prochain.

- **L'inflation diminuera.** Le taux d'inflation descendra à 3 pour cent d'ici la fin de l'an prochain et s'établira à un peu plus de 2 pour cent en moyenne au cours des trois années suivantes. L'inflation sera sensiblement moins élevée au Canada qu'aux États-Unis. Cela renforcera la situation fondamentale de notre économie et notre capacité concurrentielle. Cela atténuera également les pressions exercées sur la politique monétaire.
- **Les taux d'intérêt continueront de baisser.** Les taux d'intérêt à court terme devraient descendre à un niveau moyen de 9.5 pour cent, selon les prévisions, en 1991, bien au dessous de la moyenne de 13 pour cent enregistrée en 1990. Cela contribuera à relancer la consommation et les mises en chantier d'habitations.
- **Une forte croissance économique sera assurée.** La production réelle s'accroîtra de 3.5 pour cent en 1992 et de 4 pour cent en moyenne à moyen terme. Le revenu disponible réel des particuliers progressera constamment tout au long de cette période. La croissance de l'emploi débutera au second semestre et s'affirmera au cours des prochaines années.

Graphique 5
Déficit et besoins financiers¹
1980-81 à 1995-96

pour cent du PIB



¹ Compte non tenu des opérations de change.

Je dépose le document budgétaire comprenant les Avis de motion de voies et moyens. Ce document donne plus de détails sur les mesures proposées.

Je présenterai aussi un projet de loi sollicitant un pouvoir d'emprunt pour l'exercice 1991-92.

Je demande que ces motions soient inscrites à l'ordre du jour afin d'être étudiées.

CONCLUSION

J'ai présenté un budget fort, un budget de reprise économique.

Ce budget s'attaque avec détermination à nos problèmes financiers.

Il impose une discipline rigoureuse aux dépenses gouvernementales.

Il exige des restrictions énergiques des activités du secteur public.

Il trace clairement la voie qui mènera à la réduction de l'inflation et à la baisse des taux d'intérêt.

Il vise à convaincre les Canadiens que nous nous attaquons directement aux problèmes économiques et financiers de l'heure.

Cependant, ce budget ne s'arrête pas là. Il montre clairement la voie dans laquelle nous devons nous orienter pour relever les défis plus fondamentaux qui menacent la compétitivité de notre économie, tout en tenant compte des besoins des personnes les plus nécessiteuses.

En un mot, ce budget montre la voie à suivre pour assurer la bonne marche de notre économie, à un moment où les Canadiens se posent des questions fondamentales sur l'avenir de leur pays.

Notre Programme de reprise économique diffère des mesures proposées lors des récessions antérieures.

Notre programme ne tente pas de régler les problèmes à grand renfort de fonds publics. Ces derniers n'apportent qu'un soulagement temporaire.

Notre gouvernement s'attaque en profondeur aux problèmes sur lesquels il a prise. C'est la meilleure façon de créer un cadre de vie et de travail positif pour les Canadiens.

Nous demandons aux Canadiens de faire de même, dans le climat plus favorable que ce programme contribuera à instaurer.

J'aimerais cependant ajouter encore une chose. Trop souvent, les Canadiens se plaignent du fait qu'une autre région ou un autre groupe bénéficie d'un régime plus favorable. Le défi qui se pose à tous les Canadiens est de faire ce qu'il nous est possible, à chacun d'entre nous, pour renforcer notre pays.

En cette période où l'unité nationale est soumise à de grandes tensions, il convient d'écarter jalousie et défaitisme, pour commencer à travailler ensemble pour notre pays.

Le Canada a fait bien du chemin en 123 ans. Ce n'est pas le moment de baisser les bras. Il est temps de commencer à voir les choses de manière positive et à mettre en valeur nos réussites passées.

Nous avons forgé un pays qui fait l'envie du monde entier – un pays tolérant et ouvert, qui bénéficie du deuxième niveau de vie au monde.

Cette prospérité a été mise en péril quand nous avons oublié une valeur traditionnelle du Canada, celle de payer nos dépenses au fur et à mesure.

Je crois que ce budget nous aidera à reconquérir certains des éléments clés qui nous ont permis d'obtenir une forte croissance par le passé – une inflation faible, une bonne gestion financière et la volonté de travailler ensemble à notre réussite.

La réalisation de ces objectifs peut raviver notre fierté et nous donner des raisons solides d'envisager l'avenir avec espoir et avec confiance – un espoir qui est important en cette phase de notre histoire. En effet, une économie forte renforcera notre unité nationale . . . et la foi en l'unité nationale rejaillira sur notre force économique.

Nous voulons tous que le Canada soit fort, uni et prospère. Notre Programme de reprise économique nous aidera à atteindre cet objectif.

CHAPITRE 2 : RÉSULTATS ET PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES DU CANADA

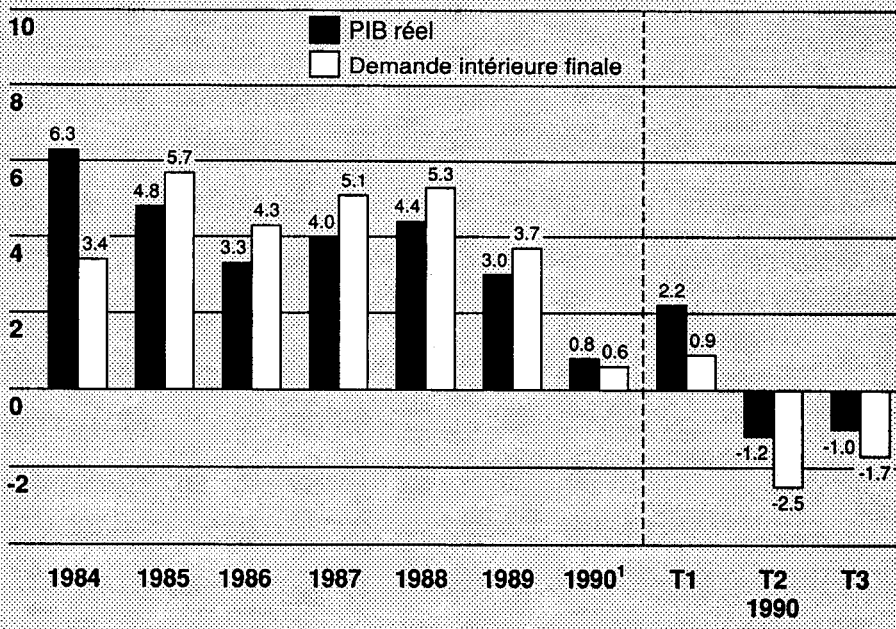
RÉSULTATS ÉCONOMIQUES RÉCENTS

Le Canada en récession

L'économie canadienne a enregistré une expansion plus rapide en moyenne que celle des autres grands pays industrialisés, à l'exception du Japon, de 1983 à 1989. Vers le début de 1988, cependant, l'économie, sous l'effet de cette vigoureuse croissance, commençait à faire face difficilement à une demande de biens, de services et de main-d'oeuvre qualifiée en augmentation rapide. L'expansion non démentie qui s'est manifestée durant toute l'année 1988 et en 1989 a entraîné un excédent de la demande intérieure sur la capacité de production de l'économie; cet excédent s'est manifesté sur les marchés des produits et de la main-d'oeuvre, tout en entraînant une augmentation de l'endettement, engendrant ainsi de fortes tensions inflationnistes. La persistance de ces dernières, conjuguée à une politique monétaire fermement anti-inflationniste, s'est traduite par un resserrement de la conjoncture monétaire, les taux d'intérêt et le dollar canadien augmentant en conséquence.

Graphique 1
Croissance du PIB réel
et de la demande intérieure finale

variation en pourcentage, taux annuels



¹ Estimations.

Bien que les tensions inflationnistes soient restées fortes et aient amené les responsables à resserrer les politiques fiscale et monétaire en 1988 et 1989, le ralentissement de la croissance économique globale n'a commencé à se produire qu'à la fin de 1989. L'activité économique a régressé au deuxième trimestre de 1990, provoquant la première baisse trimestrielle du Produit intérieur brut (PIB) depuis 1986; un autre recul, au troisième trimestre, a confirmé que l'économie était entrée en récession (graphique 1). Tous les indicateurs disponibles indiquent une intensification du ralentissement au quatrième trimestre de 1990.

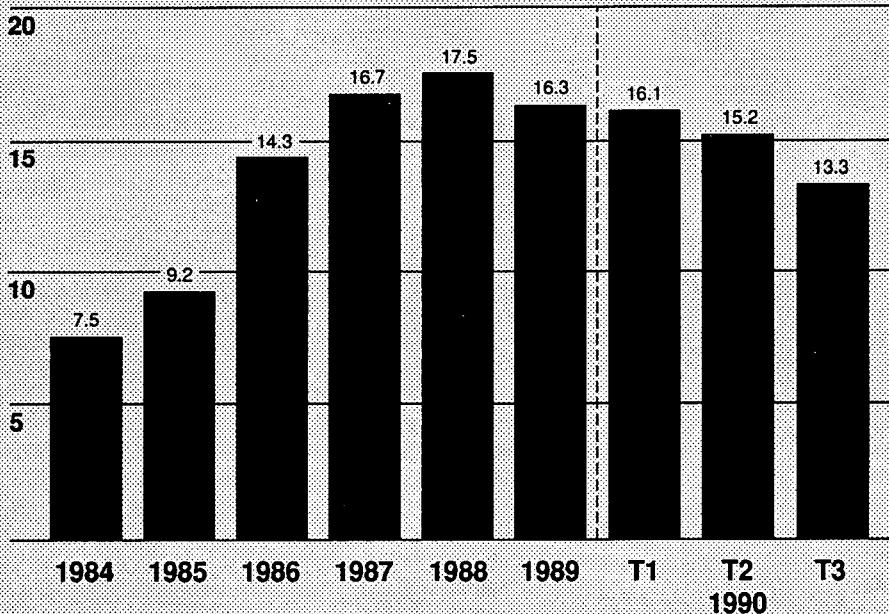
La récession économique a touché en grande partie les composantes de la demande intérieure finale qui sont sensibles à l'évolution des taux d'intérêt, ainsi que les industries les plus exposées à la concurrence internationale. La récession s'est traduite par un repli de la consommation, des réductions des investissements des entreprises et une gestion rigoureuse des stocks.

Repli de la consommation

Tout au long de la période d'expansion observée entre 1983 et le début de 1990, les ménages ont fortement accru leurs dépenses, en particulier pour les articles de prix élevés. Ces dépenses ont été alimentées par une vive augmentation du crédit à la consommation, notamment au cours des dernières années. Le crédit aux ménages

Graphique 2
Croissance de la demande de crédit des ménages

variation en pourcentage – une année sur l'autre



a enregistré des taux de croissance à deux chiffres pendant la majeure partie de l'expansion (graphique 2), portant l'endettement des particuliers à un sommet quasiment historique au début de 1990.

Les mises en chantier d'habitations ont atteint un niveau sans précédent de près de 270,000 unités (en taux annuels) au milieu de 1987, pour demeurer au-dessus de la barre des 200,000 pendant tout le premier trimestre de 1990. Elles ont accusé depuis une forte baisse, tombant à 144,000 unités vers la fin de 1990.

La demande connexe de biens de consommation, comme les électroménagers et le mobilier, a suivi un profil analogue d'augmentation, puis de baisse. Les ventes d'automobiles, qui représentent près de la moitié des achats de biens durables des consommateurs, ont culminé à la fin de 1988 et n'ont cessé de diminuer depuis cette période. Dans l'ensemble, les dépenses consacrées aux biens durables et semi-durables de consommation ont diminué constamment depuis le dernier trimestre de 1990.

Réduction des investissements des entreprises

De 1985 à 1989, les investissements des entreprises ont été le moteur de la croissance économique au Canada. En proportion du PIB réel, les investissements non-résidentiels des entreprises ont atteint un sommet de 13.6 pour cent en 1989, comparativement à 11 pour cent en 1984. Une forte demande, une bonne situation financière et les réformes structurelles mises en place par le gouvernement – par exemple, la réforme fiscale et l'Accord de libre-échange canado-américain – ont renforcé les incitations à investir.

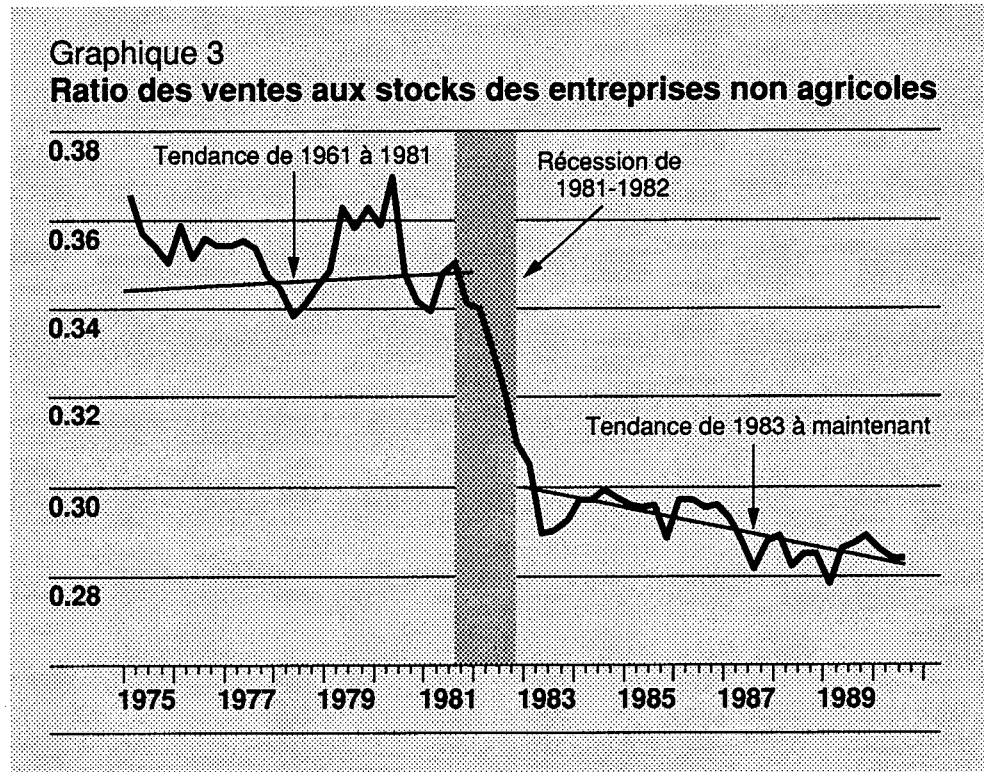
Les bénéfices des entreprises sont en diminution régulière depuis le dernier trimestre de 1989, ayant accusé une baisse de plus de 25 pour cent dans l'ensemble. La contraction des marges bénéficiaires et l'assombrissement des perspectives de vente ont conduit les entreprises à réduire leurs investissements. Après avoir atteint un sommet au deuxième trimestre de 1989, les investissements non résidentiels des entreprises ont régressé au cours de quatre des cinq derniers trimestres. La baisse a touché les achats de machines et d'équipement, tandis que les investissements dans la construction non résidentielle continuaient de s'accroître, mais faiblement.

Malgré leur baisse marquée, les investissements demeurent élevés par rapport au passé – ce qui témoigne bien de la vigueur et de la confiance des entreprises de 1985 à 1989. En proportion du PIB réel, les investissements non résidentiels réels des entreprises s'établissaient encore à plus de 12 pour cent à la fin de 1990, un niveau comparable à leur proportion moyenne au cours des années 80, mais de beaucoup supérieur à celui des trois décennies précédentes.

Gestion rigoureuse des stocks

La récession en cours ne devrait pas donner lieu à un important déstockage, les entreprises ayant maintenu une politique rigoureuse de gestion des stocks depuis la récession de 1981-1982. À cette époque-là, des entreprises avaient considérablement

réduit leurs stocks par rapport à leurs ventes, à cause de frais de financement élevés et d'un effondrement de la demande (graphique 3). La réduction des stocks qui avait accompagné ce rajustement structurel avait contribué pour environ quatre cinquièmes à la baisse totale du PIB pendant la récession. Depuis 1983, les entreprises ont adopté des méthodes de livraison juste à temps ou d'autres mesures de contrôle leur permettant de réagir plus rapidement aux variations de la demande, ce qui rend l'économie moins sensible à d'importantes fluctuations de la demande.



Amélioration de la balance commerciale

Le solde de la balance commerciale du Canada a tendance à évoluer en sens inverse de la conjoncture intérieure. Un important excédent avait été dégagé en 1984, par suite de la faiblesse de la demande intérieure et d'une croissance rapide des marchés d'exportation aux États-Unis. Ce solde s'était détérioré pendant toute la période d'expansion, la forte augmentation de la consommation et des investissements par rapport à la capacité de production de l'économie ayant entraîné une hausse correspondante des importations, qui s'étaient accrues plus vite que les exportations. Au premier trimestre de 1990, un déficit record de \$20.8 milliards au titre des opérations courantes était l'un des résultats de la surchauffe d'une économie dont la compétitivité se détériorait.

La faiblesse actuelle de l'économie intérieure entraîne une amélioration de la balance commerciale. Les exportations nominales se sont accrues en 1990, alors que la progression des importations se ralentissait considérablement sous l'effet d'une

baisse des dépenses des consommateurs et des entreprises. L'amélioration correspondante du solde de la balance commerciale se reflète dans le déficit du compte courant, qui est passé d'un niveau record au premier trimestre à \$13.7 milliards au troisième trimestre de 1990.

La récession touche de plein fouet les industries productrices de biens

Les industries de biens ont été touchées de plein fouet par la récession, à cause aussi bien du fléchissement d'une demande intérieure sensible aux taux d'intérêt que du ralentissement de la croissance des exportations.

Ces pertes ont touché principalement le secteur du bâtiment et celui de la fabrication. Ce dernier secteur a été le premier groupe important d'activité industrielle à être touché. La production manufacturière a ainsi diminué depuis le milieu de 1989, alors que la demande s'affaiblissait à l'étranger et dans le pays et que les coûts unitaires de main-d'oeuvre augmentaient beaucoup plus vite au Canada que chez nos concurrents étrangers. Le repli du secteur manufacturier a été généralisé, encore que, au deuxième semestre de 1990, la diminution ait été aggravée par des grèves dans un certain nombre de secteurs.

Les pertes d'emplois ont été particulièrement nombreuses dans le secteur de la fabrication. L'emploi y a diminué plus rapidement que la production, les entreprises s'efforçant de maîtriser des coûts unitaires de main-d'oeuvre en augmentation rapide. Aussi la productivité, qui avait fortement baissé au cours des récessions antérieures, a-t-elle continué de s'améliorer dans ce secteur.

Au deuxième semestre de 1990, un fléchissement marqué de la construction a largement contribué au recul de la production dans le secteur des biens. Cette évolution a touché particulièrement la construction résidentielle, en baisse de plus de 25 pour cent.

Par contre, la production n'a que légèrement diminué dans le secteur des services, après s'être fortement accrue au cours des six années précédentes. Le ralentissement du secteur des services a été observé surtout au quatrième trimestre et a touché principalement le commerce de gros et de détail. Cela a été dû en grande partie aux réductions des dépenses de consommation et des investissements des entreprises.

La récession touche surtout les régions centrales

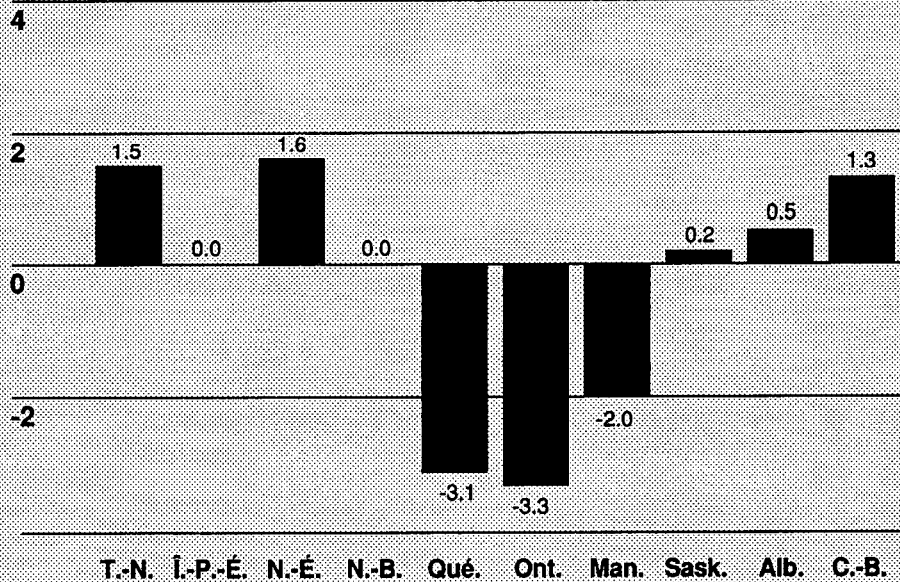
Après avoir augmenté plus vite que dans la plupart des autres pays industrialisés de 1983 à 1989, l'emploi a reculé de 2.0 pour cent au Canada depuis mars. Ce repli a touché principalement les régions centrales depuis le début de la récession (graphique 4). En fait, le Manitoba est la seule autre province à avoir enregistré une diminution de l'emploi au cours de la récession, mais la baisse y a été moins marquée que dans le Centre du Canada. La récession a touché tout particulièrement les régions centrales parce que le secteur manufacturier y occupe une place importante. De plus, même dans ce secteur, les pertes d'emplois n'ont pas été également réparties dans cette région.

Bien que les perspectives d'emploi se soient détériorées, la population active a continué d'augmenter dans la plupart des régions, encore à un rythme lent. Le taux de chômage a monté dans toutes les régions depuis le début de 1990, mais tout particulièrement dans les régions centrales. Le taux de chômage moyen au Canada est passé d'un faible niveau en huit ans de 7.2 pour cent en mars à 9.7 pour cent en janvier 1991. La hausse a été plus accentuée en Ontario, où le taux de chômage est passé de 5.3 à 8.4 pour cent, en hausse de 3.1 points.

La contraction des dépenses de consommation et le fléchissement des investissements résidentiels et des entreprises ont été observés dans tout le Canada, mais plus particulièrement en Ontario et au Québec, suivant en cela la répartition des pertes d'emplois. Ces pertes ont aggravé les déséquilibres financiers observés dans le secteur des ménages par suite d'un endettement particulièrement important en 1988 et 1989. La construction domiciliaire a subi une forte baisse en Ontario en 1990, les mises en chantier étant tombées, à la fin de 1990, à environ la moitié de leur niveau de 1989. Les statistiques de janvier indiquent un léger raffermissement des mises en chantier d'habitations en Ontario, mais une forte baisse au Québec et dans les provinces de l'Atlantique.

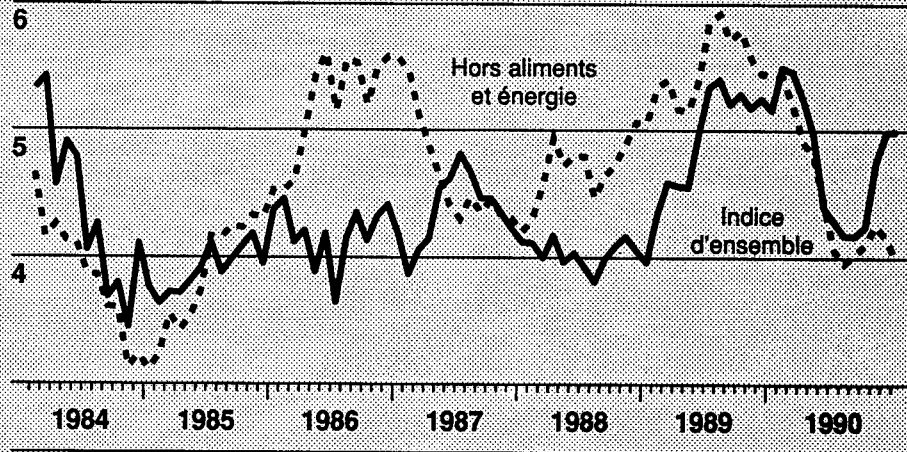
Graphique 4
Emploi par province :
variation cumulative, mars 1990 à janvier 1991

pour cent



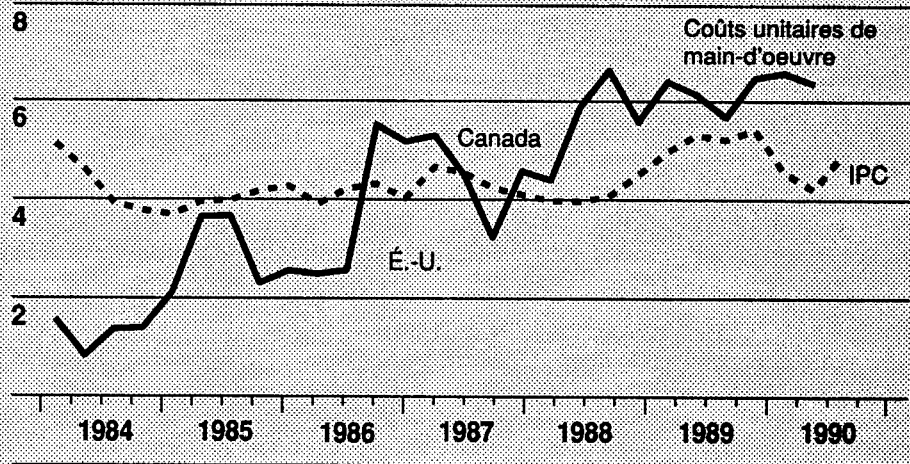
Graphique 5a
Inflation de l'IPC

pour cent – une année sur l'autre



Graphique 5b
Inflation de l'IPC et croissance des coûts unitaires de main-d'oeuvre

pour cent – une année sur l'autre



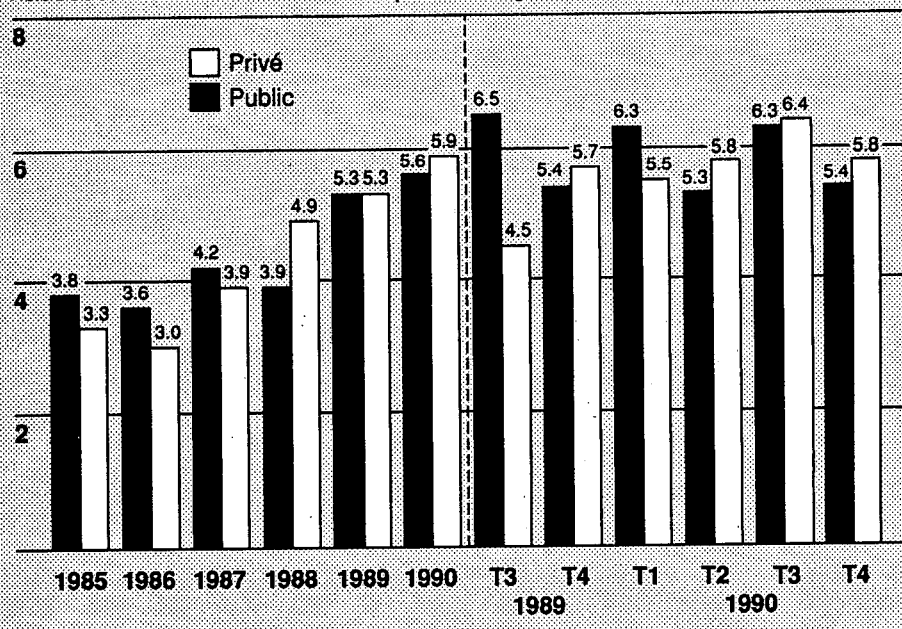
La persistance préoccupante des pressions de coûts

Après être demeurée à peu près stable aux environs de 4 pour cent pendant cinq ans, l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation a fortement augmenté pour atteindre 5 pour cent en 1989 (l'accélération touchant toutes les grandes composantes et régions), pour ne redescendre qu'à 4,8 pour cent en 1990 (graphique 5a). La hausse de l'inflation aurait été beaucoup plus marquée sans le raffermissement du dollar canadien et une dégradation constante des marges bénéficiaires des sociétés, en raison de l'incapacité des entreprises de répercuter sur leurs clients l'accélération des coûts unitaires de main-d'oeuvre, à cause de la faiblesse du marché (graphique 5b).

Les taux de rémunération donnent une autre idée de la vigueur des tensions de coûts sous-jacentes. La hausse des gains horaires moyens (corrigée des variations de la ventilation de l'industrie) est passée d'environ 4½ pour cent à la fin de 1988 à plus de 6 pour cent au milieu de 1990 et est demeurée à un niveau élevé. La moyenne des règlements salariaux trimestriels aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public a fluctué entre 5½ et 6½ pour cent en 1990 (graphique 6). Les coûts de main-d'oeuvre représentant plus de la moitié des dépenses d'exploitation des entreprises, l'inflation ne peut être réduite de manière durable sans un freinage soutenu de la hausse des salaires. Il est tout aussi important de noter que l'amélioration de la compétitivité internationale du Canada nécessite un ralentissement de la croissance tendancielle des coûts.

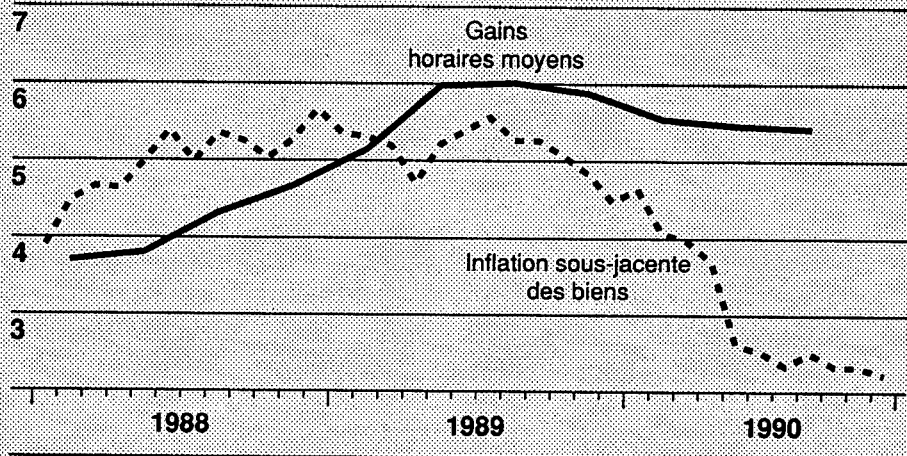
Graphique 6
Règlements salariaux dans les secteurs privé et public

hausse annuelle effective en pourcentage



Graphique 7a
Secteur des biens du Canada¹

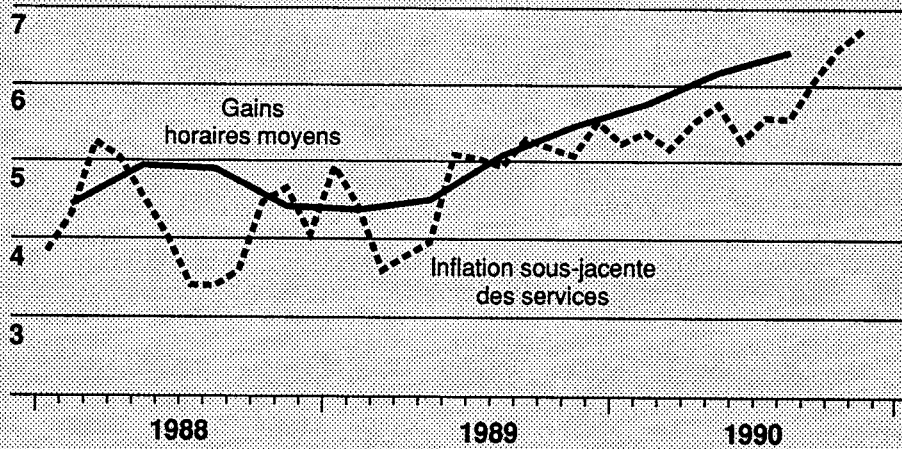
pour cent – une année sur l'autre



¹ L'inflation de l'IPC dans le secteur des biens ne tient pas compte des aliments et de l'énergie. Les statistiques de gains sont à pondération fixe.

Graphique 7b
Secteur des services du Canada¹

pour cent – une année sur l'autre



¹ L'inflation de l'IPC dans le secteur des services ne tient pas compte du logement. Les statistiques de gains sont à pondération fixe.

C'est le secteur des biens qui fait apparaître plus clairement le risque que la persistance d'une forte hausse des salaires fait peser sur la compétitivité (graphique 7a). Les rémunérations ont augmenté rapidement dans ce secteur – plus vite que le justifiaient les gains de productivité – en 1989 et 1990, mais la concurrence internationale a obligé des entreprises à réduire leurs hausses de prix, ce qui a entraîné une contraction marquée et insoutenable des marges bénéficiaires. Cette réduction des bénéfices entraîne un ralentissement des investissements et une détérioration du bilan des entreprises. Dans le secteur des services, les prix ont augmenté parallèlement à la hausse persistante des coûts salariaux, ce secteur étant moins exposé à la concurrence des importations et moins sensible à la faiblesse de la demande (graphique 7b).

LES CAUSES DE LA RÉCESSION

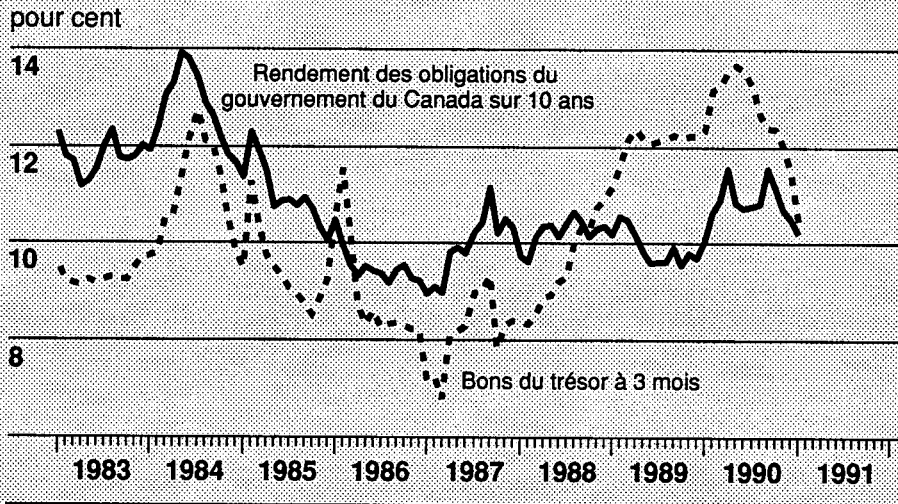
La cause fondamentale de la récession actuelle a été la montée rapide des tensions inflationnistes de 1988 à 1990 et l'apparition, en conséquence, d'anticipations inflationnistes. Comme le montre le graphique 5a, l'inflation est passée de 4 pour cent en 1988 à près de 5½ pour cent à l'été de 1989. Le budget d'avril 1989 comme celui de février 1990 constataient la menace que ces tensions persistantes faisaient planer sur la croissance économique. Aussi ces budgets comportaient-ils des mesures financières énergiques visant non seulement à réduire le déficit, mais aussi à atténuer directement les pressions exercées par la demande. Simultanément, la politique monétaire était manifestement orientée de manière à freiner tant la forte augmentation du crédit que la hausse des tensions inflationnistes dans l'économie. Dans leur ensemble, les mesures financières et monétaires visaient à instaurer des conditions propices à une baisse des taux d'intérêt, à une dépendance moindre vis-à-vis de l'épargne étrangère et à une croissance non inflationniste soutenable.

L'inflation plus vigoureuse que prévu entraîne un resserrement monétaire

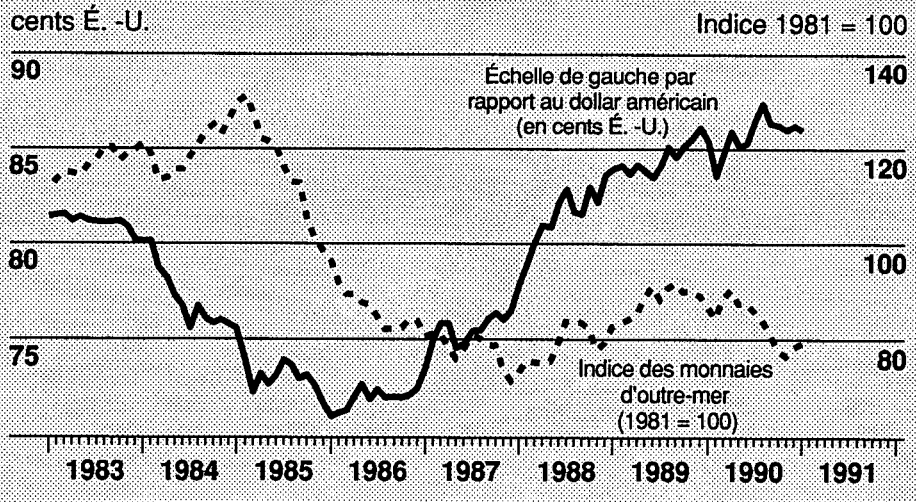
On s'attendait à ce que le passage de l'économie à une croissance non inflationniste ralentisse l'expansion et accroisse le chômage. Le budget de 1990 insistait sur le fait que la croissance serait faible en 1990, avec la possibilité d'une baisse de production. Il soulignait aussi que, plus vite les tensions inflationnistes diminueraient et les attentes se modifieraient, moins la transition serait longue et pénible. Cependant, la demande a continué d'augmenter plus vite qu'on s'y attendait au premier trimestre de 1990, sous l'impulsion d'une expansion toujours forte du crédit. Aussi les pressions de coûts sous-jacentes se sont-elles renforcées au lieu de s'atténuer, tandis que les anticipations inflationnistes se confirmaient. C'est pourquoi la conjoncture monétaire a dû rester plus rigoureuse que prévu dans le budget de l'an dernier. Une conjoncture monétaire plus serrée, une économie américaine chancelante et une baisse de la confiance des entreprises et des consommateurs ont transformé le ralentissement prévu en récession.

Le resserrement de la conjoncture monétaire tout au long de 1989 et au début de 1990 a entraîné à la fois une hausse des taux d'intérêt et un renforcement du taux de change. Les taux d'intérêt sont plus élevés à court terme qu'à long terme depuis la fin de 1988 – ce qui indique une orientation fermement anti-inflationniste de la

Graphique 8a
Taux d'intérêt à court et à long termes



Graphique 8b
Taux de change du dollar canadien



politique monétaire. Les taux à court et à long termes ont augmenté de la fin de 1989 au milieu de 1990 avant de marquer une détente au second semestre (graphique 8a).

À mesure que l'écart se creusait entre les taux d'intérêt à court terme au Canada et aux États-Unis, tout au long du premier semestre de 1990, le dollar canadien montait par rapport à la devise américaine. Il a commencé à perdre du terrain vis-à-vis des autres monnaies du G-9 lorsque le dollar américain a lui-même baissé par rapport aux mêmes monnaies (graphique 8b).

La faiblesse des bilans et la baisse de confiance réduisent les dépenses

Les réductions apportées à leurs dépenses par les entreprises et par les ménages en 1990 ont été entraînées par une détérioration de leur situation financière et une baisse de la confiance. L'endettement important des particuliers entre 1986 et le milieu de 1990, joint à des taux d'intérêt élevés, a poussé constamment à la hausse les frais de service de la dette publique (graphique 9a). Cette évolution, combinée à l'assombrissement des perspectives d'emploi, a entraîné une baisse de confiance, qui a rendu les consommateurs moins disposés à faire de gros achats. Aussi l'augmentation du crédit a-t-elle sensiblement ralenti depuis le milieu de 1990.

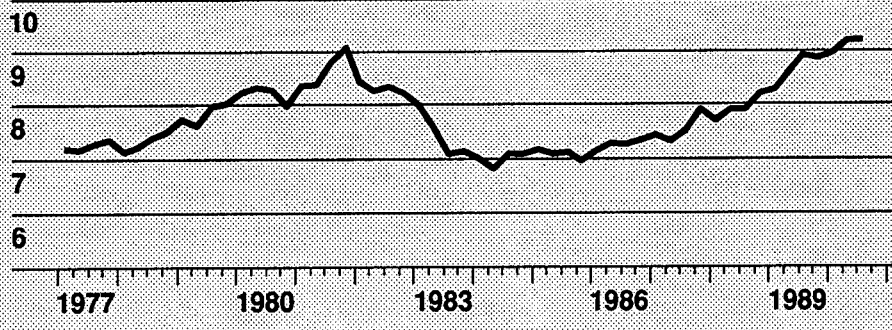
Dans le secteur des entreprises, la diminution des bénéfiques conjuguée à l'augmentation des dettes a fait monter le ratio des frais d'intérêt aux ressources d'autofinancement à un niveau presque record (graphiques 9b et 9c), minant la confiance des entreprises et réduisant les investissements non résidentiels.

Les facteurs extérieurs amplifient et prolongent la récession

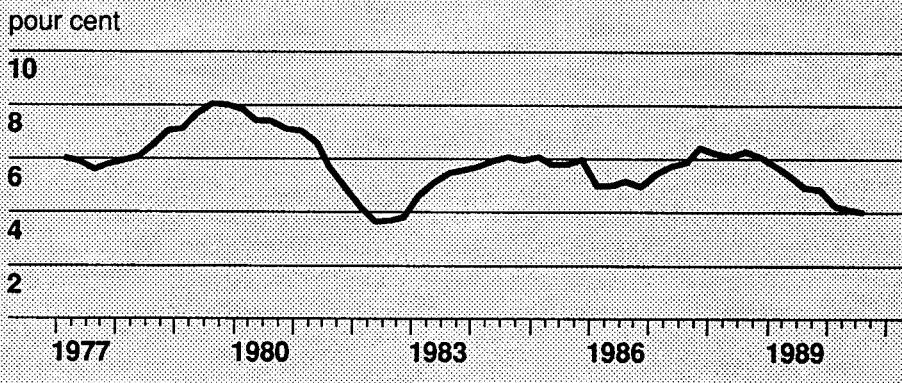
À la différence de la plupart des récessions enregistrées précédemment au Canada, celle-ci ne s'est pas accompagnée, au début, d'un repli de l'économie américaine. Cependant, après un an et demi de faible croissance, l'économie américaine est maintenant elle aussi en récession. Selon la plupart des analystes, celle-ci ne sera ni longue ni marquée, mais elle aura pour effet d'amplifier et de prolonger la récession en cours au Canada. La tenue des marchés extérieurs, qui sont demeurés vigoureux, modérera l'effet de la récession aux États-Unis.

Graphique 9a
Frais d'intérêt sur la dette des ménages en
proportion du revenu disponible des particuliers

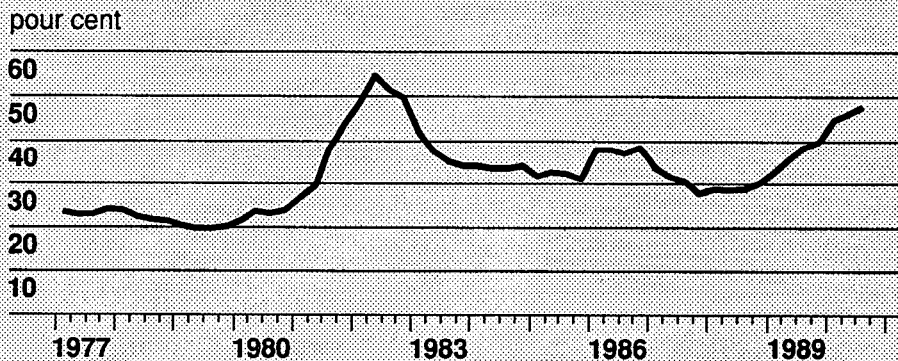
pour cent



Graphique 9b
Marges bénéficiaires des sociétés industrielles



Graphique 9c
Fardeau du service de la dette des grandes sociétés industrielles



L'invasion du Koweït par l'Iraq en août 1990 a fait passer les prix du pétrole brut de moins de É.-U. \$20 le baril en juillet à un niveau moyen de moins de É.-U. \$31 au cours des cinq derniers mois de l'année. La hausse des prix du combustible et des carburants pour les consommateurs et les entreprises ainsi qu'une nouvelle dégradation de la confiance ont prolongé la faiblesse de la demande intérieure. Le déclenchement des hostilités dans le Golfe en janvier n'a pas entraîné la forte hausse appréhendée des prix mondiaux du pétrole; en fait, les prix ont quelque peu diminué. Cependant, jusqu'à un règlement de la crise du Golfe, les incertitudes continueront de saper la confiance des ménages et des entreprises, tant au Canada qu'aux États Unis.

LES CLÉS DE LA REPRISE

La clé d'une reprise soutenue de l'économie consiste en une diminution permanente de l'inflation et des anticipations inflationnistes, qui ouvrira la voie à une réduction appréciable et durable des taux d'intérêt. Le plan de redressement économique du gouvernement vise à instaurer de telles conditions en réduisant les anticipations inflationnistes de trois façons importantes: premièrement, en poursuivant les mesures de contrôle des dépenses qui permettront d'équilibrer le budget au milieu des années 90; deuxièmement, en adoptant une politique salariale responsable de la lutte contre l'inflation dans la fonction publique fédérale; troisièmement, en établissant clairement les objectifs du gouvernement en matière d'inflation au cours des cinq prochaines années, pour que les anticipations puissent être corrigées à l'avance.

Une reprise soutenue suppose :

Une réduction des tensions inflationnistes

Le ralentissement de l'inflation est essentiel à une diminution sensible des taux d'intérêt à moyen terme. Dans un contexte inflationniste, les investisseurs exigent une prime de rendement pour tenir compte à la fois de la diminution prévue de leur pouvoir d'achat et des incertitudes entourant l'évolution future de l'inflation. Plus l'inflation est rapide et moins ces perspectives sont prévisibles, plus cette prime est élevée – autrement dit, plus les taux d'intérêt sont hauts.

Des progrès sont en cours dans la réduction des tensions inflationnistes sous-jacentes. C'est ce qui explique la forte baisse des taux d'intérêt depuis le printemps de 1990. Il faut de toute évidence maintenir la diminution récente des taux et permettre une nouvelle détente de la conjoncture monétaire. L'une des raisons qui expliquent l'annonce d'objectifs explicites en matière d'inflation, afin de réaliser à terme la stabilité des prix, consiste à promouvoir une diminution rapide des anticipations inflationnistes, afin que les baisses de taux d'intérêt puissent être appréciables et durables.

La poursuite des progrès vers la stabilité financière

La contribution la plus importante que le gouvernement puisse apporter à la réduction des anticipations inflationnistes consiste à équilibrer son budget et à commencer à rembourser la dette publique. Dans le cadre d'un plan de redressement financier à moyen terme, le gouvernement a pris des mesures cohérentes afin de reprendre en main la croissance des dépenses de programmes, de rééquilibrer les dépenses de programmes et les recettes, de réduire le déficit et d'éliminer les besoins financiers. Avec une dette représentant 57.3 pour cent du PIB en 1990-91 par rapport à 29.4 pour cent dix ans plus tôt, la poursuite des progrès est une nécessité économique et financière.

La réduction du déficit comporte plusieurs avantages directs et durables pour l'économie, même à court terme. Elle diminue la ponction opérée par le gouvernement sur l'épargne intérieure et le recours du Canada à l'épargne étrangère. Cela diminue les pressions exercées sur les taux d'intérêt réels et le taux de change réel, et favorise la mise en place de conditions permettant un redressement des

investissements et un renforcement des exportations nettes. Elle accroît la confiance du marché dans nos chances de poursuivre les progrès déjà réalisés contre l'inflation. Cela peut entraîner une nouvelle détente de la conjoncture monétaire. Les restrictions financières peuvent déboucher sur une diminution des taux d'intérêt qui atténuera la récession et rendra l'expansion à venir plus vigoureuse et plus durable.

Une leçon se dégage des années 60 et 70 : les reprises économiques financées par le déficit ne sont pas soutenables et, souvent, ne sont même pas efficaces à court terme. Il est prouvé que la santé économique ne s'achète pas à coup de dépenses. Les graves perturbations économiques et financières entraînées par la récession de 1981-1982, qui s'est produite parce qu'on avait laissé l'inflation atteindre les deux chiffres, soulignent combien il est coûteux de laisser s'implanter une psychologie inflationniste et de tarder à combattre les tensions inflationnistes. Les décisions énergiques qui ont été prises ces dernières années afin de réduire le déficit témoignent également du prix qu'il faut payer en permanence si l'on ne s'attaque pas suffisamment vite et efficacement aux problèmes financiers accumulés au cours de la fin des années 70 et au début des années 80.

Une reprise soutenue nécessite également :

Le rétablissement de la situation financière des ménages et des sociétés

Au cours d'à peu près toutes les récessions observées depuis l'après-guerre, les dépenses consacrées par les ménages aux articles de prix unitaire élevé et aux biens sensibles à l'évolution des taux d'intérêt, par exemple les biens de consommation durable et le logement, ont été le moteur de la reprise économique. L'investissement, qui met généralement plus de temps à se raffermir, prend habituellement le relais en alimentant la reprise, au lieu de la provoquer. Une diminution des taux d'intérêt stimulera directement les dépenses sensibles aux taux d'intérêt, mais le redressement, pour être durable, nécessite également un redressement des situations financières. La période actuelle de repli, bien que difficile, permettra un assainissement des bilans des ménages comme des sociétés qui sera ensuite le gage d'une croissance durable.

Un redressement de la confiance des ménages et des entreprises

La diminution des taux d'intérêt et le redressement des bilans sont les conditions préalables au rétablissement de la confiance des ménages et des entreprises. De plus, la confiance dépend des prévisions de stabilité économique et sociale à moyen terme, ce qui suppose une amélioration des perspectives d'emploi ainsi que des possibilités de ventes et d'investissements, aussi bien sur le marché intérieur qu'à l'étranger.

C'est pourquoi il n'existe aucun raccourci pour parvenir à une reprise économique durable. La confiance doit se mériter. Elle exige de la persévérance dans la réduction du déficit, la lutte contre l'inflation et le renforcement de la compétitivité.

Le renforcement de la compétitivité internationale

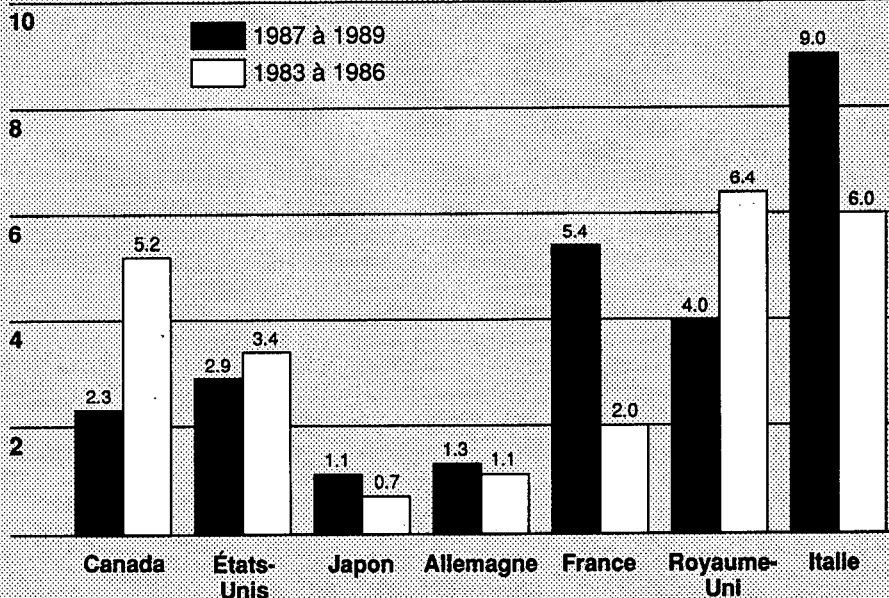
La croissance des exportations, parallèlement à une reprise de la consommation, a toujours été l'une des clés de la reprise au Canada. La récession en cours aux États-Unis devrait être modérée, de sorte que le redressement de l'économie américaine contribuera à la reprise des exportations canadiennes, comme cela s'est produit lors des récessions antérieures.

Plus des 50 pour cent de notre PIB étant soumis à la concurrence, une compétitivité accrue est indispensable à une reprise soutenue et à une amélioration du niveau de vie. Les coûts de main-d'oeuvre ont augmenté rapidement, tandis que les gains de productivité se ralentissaient dans notre économie ces dernières années, de sorte que le Canada a été l'un des pays du G-7 où la croissance des coûts unitaires de main-d'oeuvre a été la plus rapide (graphique 10). De 1987 à 1989, par exemple, les coûts unitaires de main-d'oeuvre ont progressé plus de sept fois plus vite au Canada qu'au Japon, près de cinq fois plus rapidement qu'en Allemagne et de 50 pour cent de plus qu'aux États-Unis.

La détérioration de la compétitivité de nos fabricants par rapport aux États-Unis a été due davantage à une hausse plus rapide des coûts unitaires de main-d'oeuvre qu'au raffermissement du dollar canadien (graphique 11). Les coûts unitaires de

Graphique 10
Croissance des coûts unitaires de main-d'oeuvre
mesurés en monnaie locale

variation en pourcentage à taux annuels, ensemble de l'économie



Source : OCDE, *Perspectives économiques*, juin 1990.

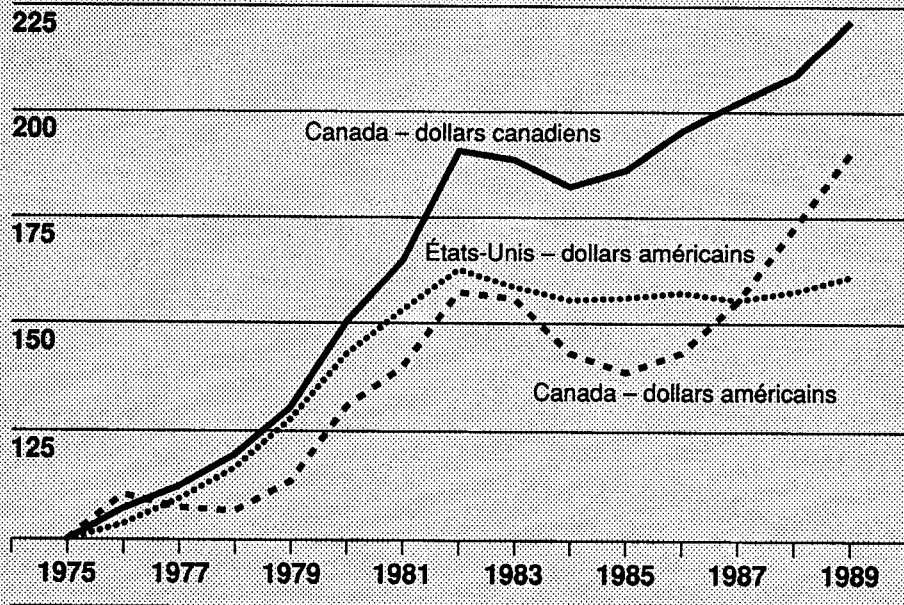
main-d'oeuvre se sont notablement accrus au Canada, aussi bien en monnaie canadienne qu'en dollars américains; on ne peut donc pas dire que la détérioration est due uniquement à la hausse du dollar canadien. Une compétitivité amoindrie par rapport aux États-Unis, notre plus important partenaire commercial, est lourde de conséquences pour nos perspectives économiques à long terme.

Le gouvernement a mis en place un certain nombre de réformes structurelles qui contribueront à accroître la productivité de notre économie et donneront aux Canadiens un accès plus large et plus équitable aux marchés extérieurs. La réforme de la taxe de vente et de l'impôt sur le revenu, la refonte de l'assurance-chômage, la réforme de la réglementation, la privatisation et l'Accord de libre-échange canado-américain devraient améliorer sensiblement la productivité du Canada et sa capacité concurrentielle sur les marchés internationaux. En fait, l'Accord de libre-échange et le remplacement de la taxe fédérale de vente par la taxe sur les produits et services devraient, à eux seuls, accroître de près de 5 pour cent la capacité productive du Canada au cours des cinq à huit prochaines années.

Pour bénéficier des retombées de ces réformes structurelles et améliorer la compétitivité du Canada dans les réalités nouvelles des années 90, nous devons mettre en place un cadre macro-économique stable. La stabilité des prix et une

Graphique 11
Coûts unitaires de main-d'oeuvre
dans le secteur de la fabrication :
Canada et États-Unis

indice - 1975 = 100



Source : United States Bureau of Labor Statistics.

bonne gestion financière, de la part de tous les niveaux de gouvernement, sont indispensables; sans cela, nous risquons de ne tirer aucun avantage des réformes structurelles. Toutefois, ces dernières ne suffisent pas. L'amélioration de la santé économique du Canada exige la participation de tous les acteurs économiques ainsi qu'une structure industrielle forte et dynamique. Le renforcement des gains de productivité et un marché plus souple seront indispensables à la hausse du niveau de vie des Canadiens au cours des années 90. Ces questions sont étudiées plus en détail au chapitre 7.

Des conditions favorables à une nouvelle détente des taux d'intérêt

Les tensions inflationnistes ont commencé à s'atténuer, l'excédent de la demande de biens et de services ayant été réduit. L'inflation sous-jacente (aliments et énergie exclus) avait baissé de près de deux points au milieu de 1990, par rapport au début de 1989. Les taux d'intérêt à court terme sont maintenant inférieurs de plus de 375 centièmes à leur sommet du printemps de 1990. Les conditions nécessaires à une nouvelle détente de la conjoncture monétaire sont désormais en place : une marge de sous-utilisation existe sur le marché du travail, notamment dans les régions centrales, et les taux d'utilisation des capacités ont diminué par rapport à des niveaux insoutenables, ce qui offre de nouvelles possibilités de réduction des pressions de coûts sous-jacentes. Jusqu'ici, toutefois, les coûts de main-d'oeuvre n'ont pas montré beaucoup de signes de ralentissement. Leur pression a été compensée par une contraction des marges bénéficiaires. En fait, la série récente de fermetures d'entreprises et de mises à pied montre bien que la situation n'est pas soutenable. Plus une diminution équilibrée des pressions de coûts prend du temps à se réaliser, plus les pressions qui s'exercent sur les ressources d'auto-financement des sociétés et leurs investissements sont fortes.

Une réduction durable des taux d'intérêt dépend d'une baisse de l'inflation et d'une diminution permanente des anticipations inflationnistes. Faute de quoi, des pressions de coûts réapparaîtront lorsque l'économie se raffermira, au cours de la phase d'expansion à venir. Nous risquerions alors de voir se répéter le cycle d'intensification de l'inflation, de montée des taux d'intérêt et d'affaiblissement de l'économie.

L'engagement du gouvernement de se diriger de façon ordonnée et explicite vers la stabilité des prix jouera un rôle clé dans la réduction des anticipations inflationnistes (voir le chapitre 5). Ses objectifs financiers à moyen terme, qui comporteront l'élimination des nouveaux emprunts de l'État sur les marchés financiers d'ici 1994-95, contribueront également à rassurer les Canadiens sur la poursuite de la lutte contre l'inflation.

PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES À COURT TERME : 1991 ET 1992

Un nouveau tassement de la production est prévu au premier semestre de 1991. Dans l'ensemble, la récession devrait entraîner une baisse d'un peu moins de 2½ pour cent de la production réelle, entre le sommet et le creux du cycle, au cours des cinq trimestres de la récession. Cependant, les éléments fondamentaux d'une reprise devraient être en place dans l'économie au troisième trimestre de 1991, à la faveur d'une diminution appréciable des taux d'intérêt. Le redressement prévu de

l'économie américaine accroîtra la demande de nos produits d'exportation. Ces deux facteurs, combinés à des prix du pétrole moins élevés qu'au second semestre de 1990 et à une expansion non démentie dans les pays d'outre-mer, raffermiront l'activité économique au second semestre de 1991 et tout au long de l'année 1992.

La plupart des organismes privés de prévision partagent cette façon de voir. Lors du plus récent sondage effectué par le ministère des Finances, à la fin de janvier 1991, le consensus (c'est-à-dire la moyenne des prévisions recensées) laissait prévoir une récession de durée analogue et un redressement modérément vigoureux au second semestre de cette année.

Les perspectives à court terme de l'économie sont décrites plus en détail ci-après. En raison de l'importance des facteurs internationaux dans l'évolution future de l'économie canadienne, un survol des perspectives d'évolution des prix mondiaux du pétrole ainsi que de l'économie des États-Unis et des pays d'outre-mer s'impose en premier lieu.

Le contexte économique extérieur

Les prix mondiaux du pétrole

Le marché du pétrole est marqué au coin de l'instabilité depuis l'invasion du Koweït par l'Irak, en août 1990. Au cours des six derniers mois, le cours international du baril est monté jusqu'à É.-U. \$40 et est tombé sous les É.-U. \$20. De toute évidence, l'incertitude règne sur l'évolution future des prix du pétrole. D'après la situation actuelle du marché, le prix d'équilibre du brut se situe aux environs de É.-U. \$20 à \$25 le baril. Il paraît raisonnable de supposer que, après une période de transition consécutive aux hostilités dans le Golfe, le prix s'établira dans cette fourchette. Toutefois, en raison des incertitudes actuelles, l'évolution qui précédera cette stabilisation risque d'être en dents de scie.

Pour les besoins des prévisions économiques et financières de ce budget, nous avons supposé que le prix du West Texas Intermediate à Chicago serait de É.-U. \$24 le baril en moyenne en 1991. Ce prix est légèrement supérieur à celui qui se négociait au début de février; nous avons jugé prudent de prévoir une marge de sécurité pour tenir compte d'éventuelles pressions des prix. Si l'on suppose que les approvisionnements pétroliers ne seront pas perturbés, le cours devrait tomber à un niveau moyen de É.-U. \$22.25 en 1992. À moyen terme, le prix réel du pétrole devrait augmenter, en moyenne, d'environ 1 pour cent par année.

Si les prix effectifs s'écartent considérablement des niveaux prévus, les perspectives de production et d'inflation s'en trouveront modifiées. Par exemple, notre analyse indique que, de façon empirique, une hausse de \$5 le baril du prix du pétrole par rapport à notre projection, si elle se maintenait pendant un an, réduirait la production réelle d'environ 0.3 pour cent et accroîtrait l'IPC d'à peu près 0.6 pour cent. La baisse de production est due à la contraction de la demande intérieure qui résulte d'une diminution des revenus disponibles réels des particuliers et d'une baisse des bénéfices des sociétés dans les secteurs autres que celui de l'énergie. De plus, les exportations chuteraient à cause du fléchissement de l'activité économique chez nos principaux partenaires commerciaux.

Si une hausse des prix du pétrole était considérée comme durable, l'effet exercé sur les perspectives économiques serait plus favorable que ne l'indique l'évaluation empirique mentionnée précédemment, puisque les investissements se trouveraient stimulés dans le secteur de l'énergie au Canada. De plus, une augmentation soutenue des prix du pétrole aurait plus de chance de se répercuter sur les autres prix liés à celui de l'énergie. Étant donné que le Canada est un important exportateur net de produits énergétiques, cela améliorerait les termes de l'échange ainsi que les revenus réels. Dans l'ensemble, dans le cas d'une hausse jugée permanente des prix du pétrole, la production réelle ne changerait presque pas au Canada – la hausse de l'activité intérieure étant compensée par les effets d'une activité plus faible chez nos principaux partenaires commerciaux importateurs de pétrole. Des résultats symétriques seraient observés en cas de diminution des prix du pétrole.

Perspectives économiques aux États-Unis et dans les pays d'outre-mer

L'économie américaine s'est repliée au quatrième trimestre de 1990 à cause d'une diminution générale de la demande intérieure finale du secteur privé. Ce fléchissement a fait suite à un an et demi de quasi-stagnation, le taux annuel de croissance de la production n'étant que de 1.2 pour cent. Cette période de faible expansion a été due en grande partie au resserrement exercé progressivement par le Conseil de la Réserve fédérale de mars 1988 au printemps de 1989, ainsi qu'au rationnement du crédit par les banques, en raison des tensions de plus en plus fortes subies par le système financier. Dans cette économie déjà chancelante, le choc pétrolier provoqué par l'invasion du Koweït a précipité le ralentissement en entraînant une baisse de confiance des consommateurs et des entreprises et une diminution du revenu disponible.

La Réserve fédérale a sensiblement assoupli la politique monétaire depuis la fin d'octobre. Cela est dû à plusieurs facteurs : le constat d'une faiblesse de plus en plus marquée de l'économie américaine, le ralentissement des hausses des coûts unitaires de main-d'oeuvre (qui sont beaucoup moins rapides qu'au Canada) et, tout spécialement, la réticence manifeste des banques à consentir des crédits (de sorte que les conditions de crédit ont été plus rigoureuses que ne l'indiquaient les taux d'intérêt). En raison de l'assouplissement de la politique monétaire, la récession devrait être relativement brève et modérée. Le Produit national brut (PNB) réel devrait enregistrer deux trimestres consécutifs de croissance négative à partir du quatrième trimestre de 1990 et une expansion à peu près nulle au deuxième trimestre de 1991, subissant un recul cumulatif d'environ 1 pour cent entre le sommet et le creux du cycle.

L'activité économique devrait se redresser aux États-Unis au second semestre de 1991, la production retrouvant un rythme de croissance annuelle relativement vigoureux de 3½ pour cent. Même si cela se réalise, le PNB réel ne marquera à peu près aucune progression sur l'ensemble de l'année par rapport à 1990 (tableau 1). La reprise devrait être alimentée en grande partie par les exportations nettes. Cela est dû aux effets positifs, sur la compétitivité de l'économie américaine, du fléchissement de plus de 10 pour cent enregistré au cours de l'an dernier par le dollar américain, et à l'expansion soutenue observée dans la plupart des pays d'outre-mer.

La consommation devrait se rétablir plus tard dans l'année, lorsque la baisse des prix du pétrole fera remonter le pouvoir d'achat et la confiance. Le Conseil de la Réserve fédérale a assoupli sa politique monétaire au cours des derniers mois, abaissant de 1½ points le taux cible des fonds fédéraux depuis octobre. Cette politique stimulera les secteurs de l'économie qui sont sensibles aux taux d'intérêt, en particulier l'habitation, où un redressement semble devoir se manifester.

Tableau 1
Perspectives économiques internationales à court terme

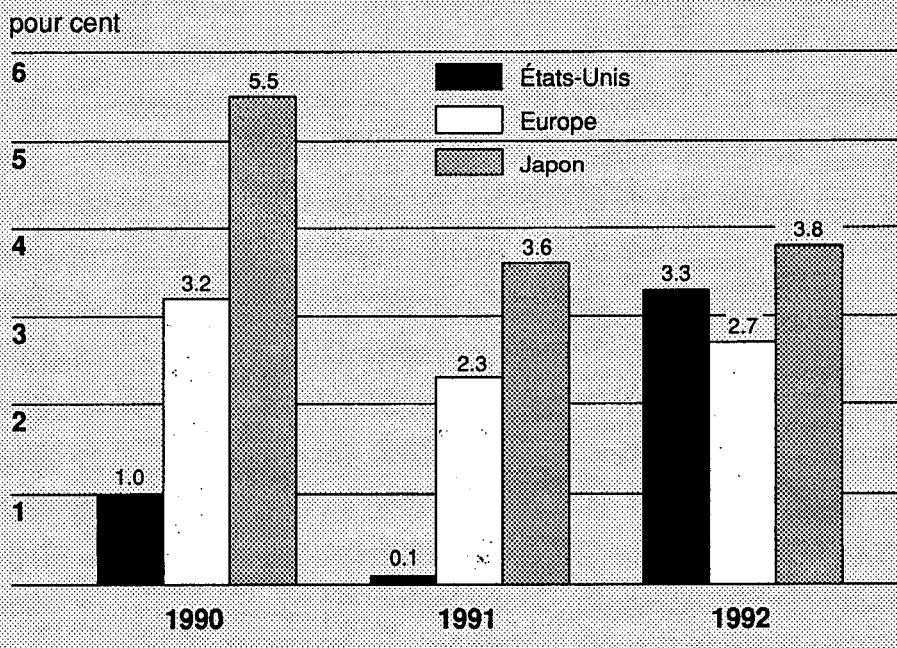
	1990	1991	1992
	(variation en pourcentage, sauf indication contraire)		
États-Unis			
PNB réel	1.0	0.1	3.3
Demande intérieure finale	1.1	-0.5	1.8
IPC	5.4	5.1	3.7
Taux de chômage (niveau en pourcentage)	5.5	6.5	6.2
Solde du compte courant (en milliards de dollars)	-97.7	-93.1	-57.8
Taux des effets commerciaux à 90 jours (rendement réel en pourcentage)	8.3	6.7	7.7
Taux des obligations de sociétés AAA (niveau en pourcentage)	9.3	9.2	9.7
Autres principaux pays de l'OCDE			
PNB/PIB réel			
Europe	3.2	2.3	2.7
Allemagne de l'Ouest ¹	4.5	3.4	3.0
France, Royaume-Uni et Italie	2.0	1.3	2.4
Japon	5.5	3.6	3.8
Inflation			
Europe	5.2	5.3	4.3
Allemagne de l'Ouest ¹	2.7	3.8	3.5
France, Royaume-Uni et Italie	6.0	5.7	4.5
Japon	3.0	3.2	2.2

¹ Les projections relatives à l'Allemagne de l'Ouest concernent la République fédérale d'Allemagne avant l'unification des deux Allemagnes.

L'inflation devrait s'atténuer progressivement en 1991 à cause d'une sous-utilisation sur le marché du travail, d'un excédent de capacité dans le secteur de la fabrication et de la détente des prix du pétrole. Elle devrait descendre en dessous de 4 pour cent d'ici 1992. À mesure que le redressement s'affermira et que les tensions s'atténueront dans le système financier, les taux d'intérêt à court terme devraient remonter pour s'établir à 7.7 pour cent en moyenne en 1992. Malgré l'entente conclue en octobre 1990 entre la Maison Blanche et le Congrès sur des mesures de réduction du déficit, le déficit fédéral devrait monter à \$310 milliards au cours de l'exercice 1991 (compte non tenu du coût des opérations militaires dans le Golfe), contre \$220 milliards en 1990. La hausse prévue de \$90 milliards s'explique par la faiblesse des perspectives économiques et par une augmentation considérable des dépenses, au titre de la restructuration des établissements d'épargne et de crédit. Le déficit du compte courant devrait diminuer sensiblement au second semestre de 1991. En 1992, il devrait se situer à moins de \$60 milliards en moyenne, contre un niveau voisin de \$100 milliards en 1990.

Les principaux pays d'outre-mer membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) devraient enregistrer une croissance moins rapide en 1991 qu'en 1990 (graphique 12). Le Japon et la partie occidentale de l'Allemagne devraient de nouveau enregistrer l'expansion la plus vive, tandis que la

Graphique 12
Croissance du PIB/PNB réel aux États-Unis
et dans les pays d'outre-mer



croissance devrait se ralentir en France et en Italie. Au Royaume-Uni, la récession en cours devrait faire place à une reprise au second semestre de 1991. En 1992, la croissance se rétablira et deviendra plus équilibrée entre les principaux pays d'Europe et le Japon. L'inflation devrait augmenter en moyenne en 1991, mais modérer au second semestre de l'année et en 1992, alors que la diminution des prix du pétrole et le ralentissement de la croissance réduiront les tensions inflationnistes dans les pays d'outre-mer (graphique 13).

Les perspectives à court terme au Canada

Poursuite de la récession jusqu'au milieu de 1991

Le tableau 2 donne plus de détails sur les perspectives à court terme de l'économie canadienne. Le repli amorcé au deuxième trimestre de 1990 devrait se poursuivre jusqu'au printemps de cette année. La baisse cumulative prévue de la production, un peu moins de 2% pour cent, est beaucoup moins marquée qu'en 1981-1982, tout en étant appréciable par rapport aux autres récessions enregistrées depuis la Seconde Guerre mondiale. L'emploi devrait diminuer d'environ 2% pour cent au cours de la récession et le taux de chômage, dépasser légèrement les 10 pour cent d'ici le milieu de l'année (graphique 14).

Graphique 13
Hausse de l'IPC aux États-Unis et dans les pays d'outre-mer

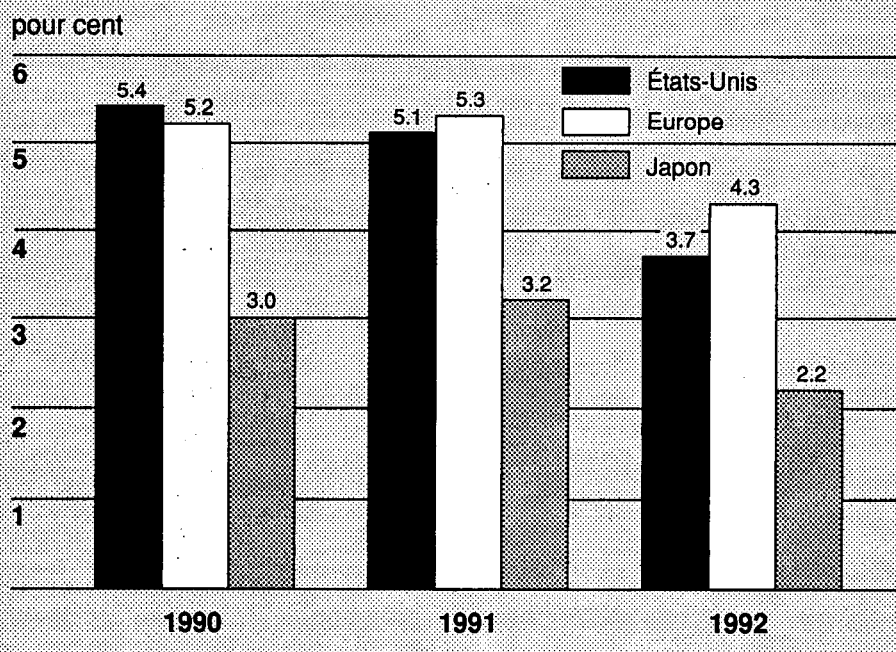


Tableau 2
Perspectives économiques du Canada :
Principaux indicateurs économiques, 1990 à 1992

	1990	1991	1992
	(variation en pourcentage, sauf indication contraire)		
Dépenses (volumes)			
Produit intérieur brut (PIB)	0.8	-1.0	3.5
Consommation	1.3	-1.1	2.6
Investissement résidentiel	-7.6	-16.4	15.9
Investissement non résidentiel des entreprises	-3.0	-3.2	5.3
Machines et équipement	-6.8	-6.8	5.7
Construction non résidentielle	3.0	1.7	4.8
Dépenses publiques	3.6	1.4	-0.7
Demande intérieure finale	0.6	-1.7	2.9
Variation des stocks (en pourcentage du PIB)	-0.2	0.1	0.1
Exportations	3.4	-1.9	5.2
Importations	0.0	-3.3	3.0
Exportations nettes (en pourcentage du PIB)	-1.3	-0.9	-0.3
Solde du compte courant (milliards de dollars courants)	-16.6	-11.2	-7.6
Mises en chantier d'habitations (milliers d'unités)	184.0	143.0	180.0
Prix et coûts			
Moyenne annuelle			
IPC	4.8	5.6	3.2
IPC, hors TPS	4.8	4.3	3.2
IPC, hors aliments et énergie	4.4	5.3	3.2
Indice des prix du PIB	3.2	4.4	2.7
Revenu du travail par personne employée	6.6	5.0	3.2
D'un quatrième trimestre à l'autre			
IPC	4.9	4.8	3.0
IPC, hors TPS	4.9	3.5	3.0
IPC, hors aliments et énergie	4.2	4.8	2.9
Marché du travail			
Population active	1.3	0.6	1.9
Emploi	0.8	-1.5	2.1
Taux de chômage (pour cent, niveau au quatrième trimestre)	9.1	10.0	9.8
Revenus			
Revenu disponible réel des particuliers	1.6	-1.9	1.3
Bénéfices des sociétés avant impôts	-21.3	-1.6	29.1
Taux d'épargne des particuliers (pour cent)	11.0	10.3	9.1
Marché financier (pour cent)			
Effets commerciaux à 90 jours			
Taux nominal	13.0	9.5	9.0
Taux réel ¹	8.2	5.2 ²	5.8
Obligations industrielles à long terme (moyenne de Scotia McLeod)			
Taux nominal	11.9	10.9	10.5
Taux réel ¹	7.1	6.6 ²	7.3

¹ Les taux d'intérêt réels sont définis comme les taux nominaux diminués de la variation en pourcentage de l'indice des prix à la consommation.

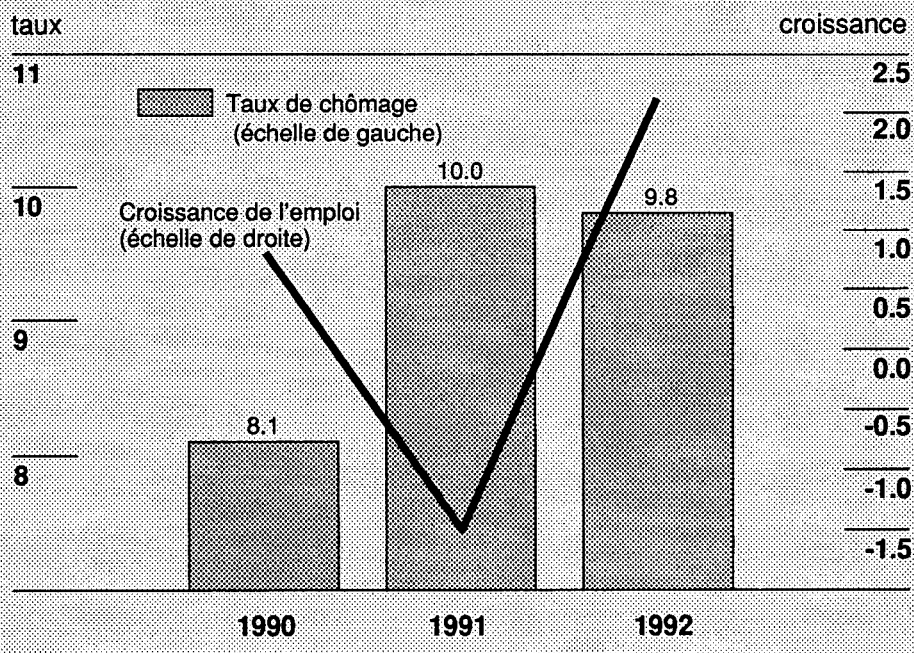
² Calculé à l'aide de l'IPC hors TPS, qui devrait accroître l'inflation d'environ 1% pour cent selon les estimations en 1991.

La demande intérieure finale devrait être amputée de 3.2 pour cent dans l'ensemble (graphique 15). Le recul touchera surtout les éléments de la demande sensibles aux taux d'intérêt : la consommation et l'investissement résidentiel (graphique 15). Les dépenses de consommation devraient subir une nouvelle baisse de 1.1 pour cent au premier semestre de 1991. Quant aux mises en chantier d'habitations, elles devraient atteindre un creux au premier trimestre de 1991.

Les investissements fixes des entreprises devraient diminuer pendant la majeure partie de 1991 à cause de la dégradation des bilans des sociétés, de la contraction persistante des marges bénéficiaires et de leur faible niveau de confiance. Ces facteurs négatifs devraient compenser, et au-delà, l'effet de stimulation exercé sur l'investissement par la réduction du prix des biens d'équipement, due à l'abolition de la taxe fédérale de vente et à l'Accord du libre-échange. Seuls les investissements du secteur énergétique devraient s'accroître à court terme, grâce aux engagements pris envers de grands projets avant la crise du Golfe.

Les exportations ont fortement diminué au second semestre de 1990, mais elles devraient se stabiliser durant les six premiers mois de 1991. Les importations continueront de baisser considérablement au premier semestre de 1991, en raison du fléchissement de la demande antérieure, mais se redresseront au troisième trimestre.

Graphique 14
Croissance de l'emploi
et taux de chômage au Canada



La reprise s'affirme en 1992

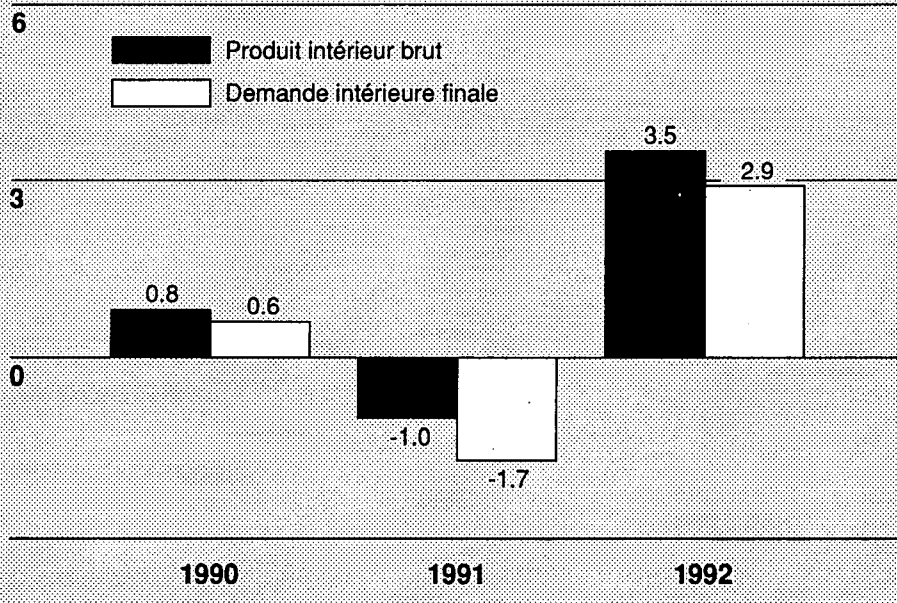
Une détente notable de la conjoncture monétaire intérieure, jointe à une reprise aux États-Unis et à la diminution du prix du pétrole, devrait se traduire par une forte reprise de la croissance au second semestre de 1991 et en 1992. L'expansion devrait s'établir à 3.5 pour cent en moyenne en 1992. Le redressement s'amorcera dans le commerce de gros et de détail et dans les composantes de la demande intérieure qui sont sensibles aux taux d'intérêt, mais il s'étendra à d'autres secteurs de l'économie d'ici la fin de l'année.

L'on suppose que les taux d'intérêt à court terme diminueront pour s'établir à 9.5 pour cent en moyenne en 1991, bien en dessous de leur niveau moyen de 13 pour cent en 1992, mais à un niveau conforme aux taux actuels. Ils devraient baisser encore pour descendre à 9 pour cent en 1992 (graphique 16). La baisse des taux d'intérêt au Canada devrait entraîner un rétrécissement de l'écart avec les États-Unis. La détente des taux à court terme, combinée à une réduction des tensions inflationnistes intérieures, ramènera le taux moyen des obligations industrielles à long terme de 11.9 pour cent en 1990 à 10.9 pour cent en 1991.

L'assouplissement de la conjoncture monétaire, qui s'est amorcé au second semestre de 1990 et se confirmera au premier semestre de 1991, stimulera la croissance des composantes de la demande sensibles aux taux d'intérêt, de manière directe en

Graphique 15
Croissance du PIB réel
et de la demande intérieure finale réelle

pour cent

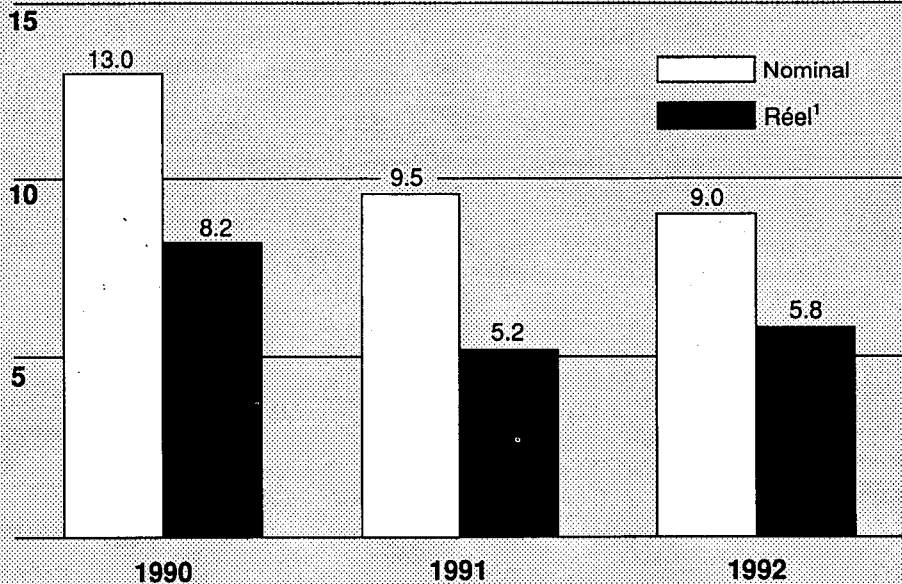


réduisant le coût des emprunts et de façon indirecte en renforçant la confiance des consommateurs. La consommation devrait marquer un renversement vigoureux au second semestre, à la faveur d'une forte augmentation des achats de biens de consommation durables. Les investissements résidentiels se rétabliront eux aussi, les mises en chantier d'habitations atteignant près de 160,000 unités d'ici la fin de 1991 et approchant les 190,000 vers la fin de 1992. La demande de logements neufs s'accroîtra, sous l'effet de l'abaissement des frais de financement et d'une hausse du taux de formation des ménages due en partie à une immigration plus forte. Les besoins de logements neufs dus à des facteurs démographiques devraient s'élever à environ 220,000 unités par année à partir de 1992.

Les exportations devraient se remettre à croître d'ici le milieu de 1991. Le redressement de l'économie américaine et une expansion non démentie dans les pays d'outre-mer renforceront les marchés extérieurs des produits canadiens, tandis qu'une augmentation moins rapide des salaires intérieurs les rendra plus compétitifs. De plus, les importations tendront à être remplacées dans une certaine mesure par des produits intérieurs grâce au remplacement de la taxe fédérale de vente par la TPS, qui éliminera l'avantage dont bénéficiaient les importations sous le régime de l'ancienne taxe.

Graphique 16
Taux nominal et réel
des effets commerciaux à 90 jours

pour cent



¹ Taux nominal moins inflation de l'IPC.

En 1991, l'effet ponctuel de la TPS n'est pas pris en compte.

L'augmentation des exportations nettes améliorera le solde du compte courant et réduira notre recours à l'épargne étrangère. Le déficit du compte courant devrait diminuer, passant de \$16.6 milliards en 1990 à \$11.2 milliards en 1991 et à \$7.6 milliards en 1992.

Les investissements fixes des entreprises se raffermiront d'ici la fin de l'année, grâce à l'amélioration de la situation financière des sociétés et au rétablissement de leurs marges bénéficiaires. Une forte croissance des investissements tout au long de l'année 1992 accroîtra le ratio capital/production et contribuera à instaurer les conditions nécessaires à une vigoureuse expansion de l'économie à moyen terme.

À mesure que la production se raffermira, les perspectives d'emploi s'amélioreront et le taux de chômage diminuera. La croissance de l'emploi devrait reprendre au milieu de 1991, pour s'établir à 2.1 pour cent en 1992. Cela permettra au taux de chômage de diminuer par rapport au sommet d'environ 10 pour cent atteint en 1991, mais une augmentation cyclique du taux d'activité le maintiendra au-dessus de 9½ pour cent tout au long de 1992.

Atténuation prévue des tensions inflationnistes

La diminution récente de l'activité économique a fait tomber la production réelle en dessous de son potentiel. Ce facteur, combiné au nouveau tassement de la production qui est attendu à court terme, freinera la hausse des salaires et des prix (graphique 17). Les répercussions exercées sur les anticipations inflationnistes par les mesures prévues dans ce budget en matière de réduction de déficit, de réforme fiscale et d'objectifs de réduction de l'inflation accéléreront et amplifieront la réaction. La hausse des taux de rémunération dans le secteur commercial devrait se ralentir pour passer de 6.1 pour cent au quatrième trimestre de 1990 à 4.7 pour cent 12 mois plus tard. Si l'on y ajoute un redressement cyclique de la productivité, cela devrait ralentir la hausse des coûts unitaires de main-d'oeuvre. La compétitivité des produits canadiens sur les marchés mondiaux se trouvera améliorée, et les sociétés pourront commencer à redresser leurs bilans, sérieusement détériorés.

L'inflation de l'IPC d'une année sur l'autre devrait être instable en 1991. Le remplacement de la taxe fédérale de vente par la TPS fera monter l'inflation mesurée, mais les retards subis par l'adoption des mesures habilitantes ont rendu assez incertain le moment auquel les répercussions se feront effectivement sentir. Tout au long de l'année, cependant, l'inflation ralentira, pour descendre à des niveaux compatibles avec les objectifs de réduction de l'inflation du gouvernement (voir le chapitre 5). L'IPC, hors aliments et énergie, devrait augmenter d'un peu moins de 5 pour cent à la fin de 1991 et descendre en dessous de 3 pour cent d'ici la fin de 1992, conformément aux niveaux visés par le gouvernement.

Prévisions à court terme du secteur privé au Canada

Le ministère des Finances se livre régulièrement à un sondage auprès des organismes de prévision du secteur privé. Les graphiques 18a et 18b offrent une comparaison de la prévision des Finances avec le consensus, ou la projection moyenne, qui se dégage des 18 prévisions du secteur privé recensées lors de notre plus récent sondage effectué à la fin de janvier 1991. Pour chacun des principaux indicateurs économiques, le consensus du secteur privé est voisin de la prévision des Finances pour 1991.

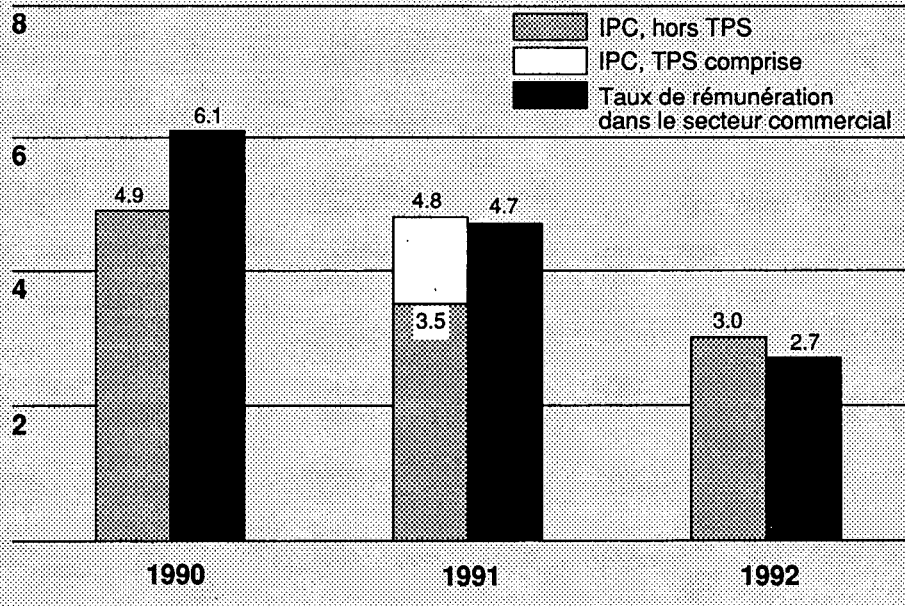
Aussi bien le ministère des Finances que le secteur privé en général s'attendent à ce que le tassement de l'économie se poursuive jusqu'à la fin du premier semestre de 1991, pour faire place à une reprise au second semestre. Pour l'ensemble de l'année, le consensus du secteur privé laisse supposer une baisse de 0.7 pour cent de la production et un taux de chômage voisin de 10 pour cent.

La faiblesse des marchés des produits et de la main-d'oeuvre devrait ralentir l'inflation sous-jacente et amener une détente des taux d'intérêt, ce qui permettra à la reprise de se manifester au second semestre de l'année. D'après le consensus, les taux d'intérêt à court terme passeront de 13 pour cent en 1990 à 10.1 pour cent en 1991. Cette baisse est moins marquée que celle prévue par les Finances. Cependant, le sondage a été effectué auprès du secteur privé à la fin de janvier, alors que les taux d'intérêt à court terme étaient voisins de 10% pour cent.

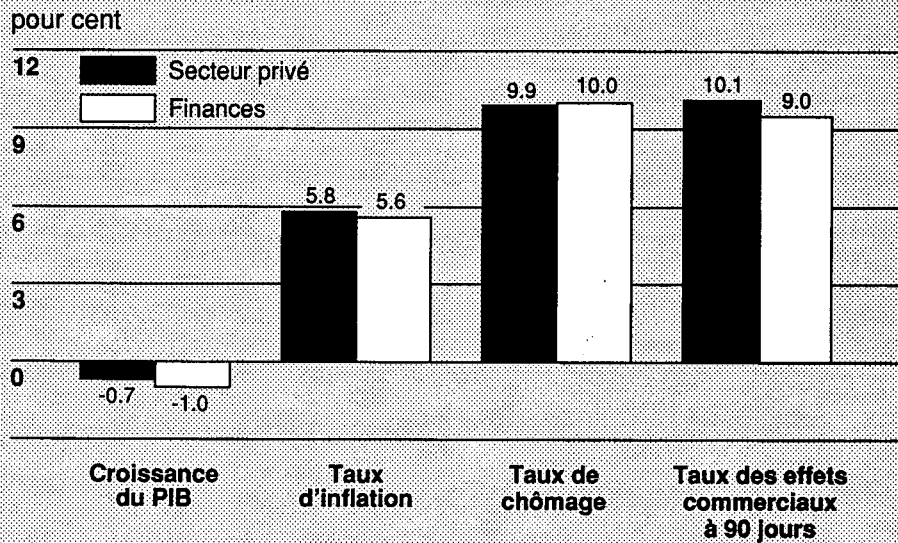
Le secteur privé comme les Finances s'attendent dans l'ensemble à un renforcement de la reprise économique en 1992. Le rythme de l'expansion de la production est moins rapide selon le consensus du secteur privé, mais le taux de chômage est un peu plus faible. L'inflation accuse une diminution un peu moins marquée, selon le consensus du secteur privé, de 1991 à 1992 que dans la prévision des Finances.

Graphique 17 Inflation de l'IPC et hausse des taux salariaux dans le secteur commercial

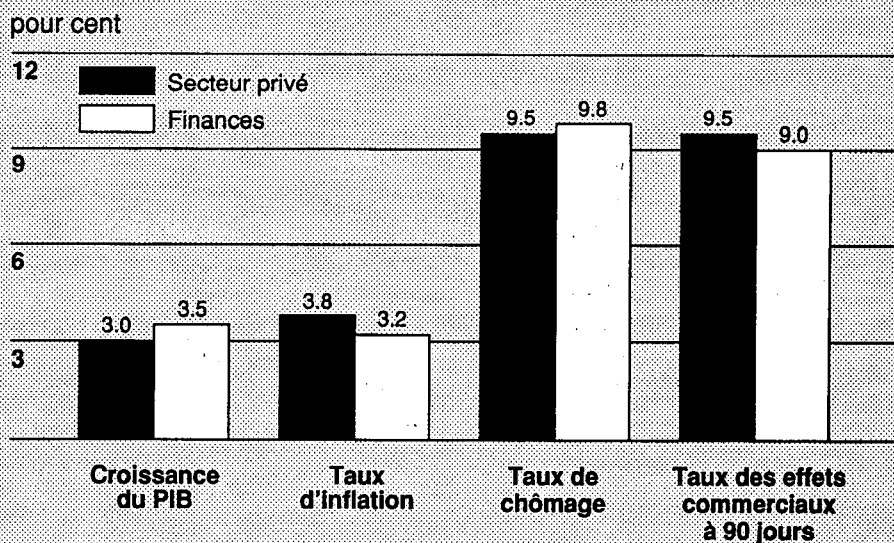
pour cent – d'un quatrième trimestre à l'autre



Graphique 18a
 Comparaison avec les prévisions du
 secteur privé pour 1991



Graphique 18b
 Comparaison avec les prévisions du
 secteur privé pour 1992



PERSPECTIVES À MOYEN TERME DE L'ÉCONOMIE CANADIENNE, 1993-1996

La compétitivité du Canada est la clé de sa prospérité à moyen et à long termes. Il nous faut être en mesure de relever les défis technologiques et concurrentiels, dans une économie internationale de plus en plus compétitive. La maîtrise de l'inflation est essentielle à la mise en place d'un climat favorable à un renforcement de la compétitivité. D'autres mesures de politiques publiques influenceront également sur l'efficacité et la capacité d'adaptation globales des entreprises canadiennes sur le marché intérieur et à l'étranger.

Comme l'indique de manière plus approfondie le chapitre 6, le Plan de redressement économique du gouvernement contribuera à instaurer un contexte économique propice à une croissance soutenue et équilibrée, qui permettra aux Canadiens de profiter à fond des réformes structurelles instituées au cours des six dernières années.

Les principales projections à moyen terme de l'économie canadienne sont exposées au tableau 3. Elles reposent sur les hypothèses de politiques publiques décrites dans ce document, ainsi que sur une expansion économique satisfaisante chez nos principaux partenaires commerciaux. Il faut toutefois bien se rendre compte que des hypothèses différentes pourraient modifier sensiblement les projections.

Les réformes structurelles augmentent le potentiel de croissance

Les réformes structurelles mises en oeuvre par le gouvernement depuis 1984 ont aidé à faire passer le potentiel de croissance de l'économie d'environ 2% pour cent, pendant la phase d'expansion des années 80, à 3% pour cent, niveau projeté à moyen terme. Le potentiel de croissance dépend de la progression du facteur travail, du facteur capital et de la productivité globale des facteurs. Malgré le vieillissement de la population, la stratégie de mise en valeur du marché du travail et une immigration nette en hausse se traduiront par une progression annuelle moyenne de 2.1 pour cent de la population active, en légère hausse par rapport au taux de 1.8 pour cent observé pendant la phase d'expansion des années 80. L'Accord de libre-échange conclu avec les États-Unis, la déréglementation et l'effet de la TPS stimuleront les investissements. Le stock de capital devrait s'accroître de 4.4 pour cent par année à moyen terme, comparativement à 3.5 pour cent pendant la période d'expansion précédente. Les réformes structurelles renforceront également la croissance de la productivité totale des facteurs, qui devrait s'établir à 0.5 pour cent en moyenne par année, comparativement à une progression à peu près nulle pendant l'expansion des années 80.

Une expansion soutenue et équilibrée à moyen terme

Sur l'ensemble de la période 1993-1996, le PIB réel devrait progresser à un rythme annuel moyen de 4 pour cent, soit à peu près $\frac{3}{4}$ de point de plus que le potentiel. Malgré cette vive expansion, les capacités de production ne devraient être soumises à aucune tension, ce qui permettra de faire diminuer durablement l'inflation. Parallèlement à cette forte augmentation de la production, l'emploi devrait s'accroître à un rythme annuel moyen de 2.7 pour cent, ce qui se traduira par plus de 1.1 million de nouveaux emplois de 1993 à la fin de la période de prévision. Il en résultera une diminution constante du taux de chômage, qui descendra à 7.5 pour cent en 1996.

Le passage à une réduction durable de l'inflation

Les longues périodes d'expansion se caractérisent généralement par une demande excédentaire qui provoque, à terme, des tensions inflationnistes. Le gouvernement est bien déterminé à éviter la répétition de ces cycles aux à-coups si dommageables pour l'économie. Comme l'indique le chapitre consacré aux objectifs en matière d'inflation, le gouvernement précise et renforce son engagement en matière de stabilité des prix en se fixant des objectifs intermédiaires de réduction de l'inflation.

Les objectifs de réduction de l'inflation, joints aux mesures prises dans ce budget pour permettre de les atteindre, favoriseront une correction rapide des anticipations inflationnistes. La stabilité des prix sera ainsi plus facile et beaucoup moins coûteuse à réaliser. Cela nous aidera également à ne pas tomber dans le cercle vicieux, caractérisé par l'apparition de pressions de coûts, la hausse des taux d'intérêt

Tableau 3
Perspectives économiques à moyen terme :
indicateurs économiques choisis – 1990 à 1996

	1990	1991	1992	Moyenne 1993-96
	(variation en pourcentage, sauf indication contraire)			
PIB réel	0.8	-1.0	3.5	4.0
Exportations réelles	3.4	-1.9	5.2	4.4
Emploi	0.8	-1.5	2.1	2.7
Taux de chômage (pourcentage, 4 ^{ème} trimestre)	9.1	10.0	9.8	7.5 ¹
Coûts unitaires de main-d'oeuvre	6.5	4.5	1.7	1.4
Inflation (IPC) ²				
Total	4.9	4.8	3.0	2.2
Hors aliments et énergie	4.2	4.8	2.9	2.1
Effets commerciaux à 90 jours (pour cent)				
Taux nominaux	13.0	9.5	9.0	7.0
Taux réels ³	8.2	5.2	5.8	4.7

¹ Moyenne annuelle pour 1996.

² Variation en pourcentage d'un quatrième trimestre à l'autre.

³ Taux nominal diminué de l'inflation de l'IPC, hors TPS.

et le fléchissement de l'économie, qui a été observé au cours des cycles passés. Le Canada pourra ainsi amorcer un «cercle vertueux», caractérisé par une inflation réduite, de faibles taux d'intérêt et une croissance stable.

L'inflation sous-jacente, mesurée par l'IPC hors aliments et énergie, devrait descendre à 2.9 pour cent d'ici la fin de 1992, à un peu moins de 2½ pour cent d'ici le milieu de 1994 et à moins de 2 pour cent d'ici la fin de 1995. Ces résultats ne seraient pas sans équivalents depuis la Seconde Guerre mondiale au Canada. En fait, pendant la majeure partie des années 50 et la première partie des années 60, l'inflation était nettement inférieure à 2 pour cent par année en moyenne. Cela coïncidait avec une forte croissance réelle, d'environ 5 pour cent en moyenne.

Des progrès réguliers vers la réalisation des objectifs de réduction de l'inflation instaureront également un climat économique favorable à la diminution des taux d'intérêt nominaux et réels. À mesure que les anticipations inflationnistes diminueront, il en ira de même des primes inflationnistes incorporées aux taux d'intérêt. Le taux des effets commerciaux à 90 jours devrait s'établir à 7 pour cent en moyenne à moyen terme. Le taux d'intérêt réel – c'est-à-dire le taux nominal corrigé de l'inflation – devrait se situer au environs de 5 pour cent en moyenne. Ce taux est comparable au niveau moyen des années 80 est d'environ 3 points plus élevé que le taux moyen des années 60 et 70.

La chute des taux d'intérêt, conjuguée à l'Accord de libre-échange conclu avec les États-Unis et aux répercussions de la TPS, stimulera les investissements des entreprises. La hausse des investissements réels des entreprises devrait s'établir à 9.3 pour cent en moyenne au cours de la période 1993-1996. Cela fera passer la part des investissements dans la production à environ 15 pour cent, comparativement à 12 pour cent approximativement au cours des années 80. La diminution des taux d'intérêt favorisera également une croissance vigoureuse et persistante de l'investissement résidentiel. Les mises en chantier d'habitations devraient atteindre environ 220,000 unités en moyenne au cours de la période, ce qui est à peu près conforme aux besoins démographiques.

Amélioration de la compétitivité et de la prospérité

La hausse des coûts unitaires de main-d'oeuvre devrait se situer en moyenne à 1.4 pour cent à moyen terme, lorsque les hausses salariales ralentiront parallèlement à la réduction de l'inflation. De plus, la productivité du travail progressera de 1.3 pour cent par année, à moyen terme, à la faveur d'une vigoureuse expansion des investissements et de l'efficacité accrue rendue possible par les réformes structurelles du gouvernement. Cette évolution prévue des coûts unitaires de main-d'oeuvre représentera une amélioration spectaculaire par rapport à l'augmentation de 6.5 pour cent enregistrée en 1990; elle sera également nettement plus faible que le taux de 2.9 pour cent prévu aux États-Unis, notre plus important partenaire commercial. L'amélioration de la compétitivité du Canada se répercutera sur sa balance commerciale : les exportations réelles devraient progresser à un rythme annuel moyen de 4.4 pour cent. Ce phénomène, joint à une croissance appréciable de la productivité, contribuera à l'augmentation du niveau de vie des Canadiens. Le PIB réel par habitant devrait s'élever de 2.7 pour cent par année.

Nos bons résultats à l'exportation entraîneront une amélioration constante des comptes extérieurs du Canada. En outre, à mesure que l'État diminuera la ponction qu'il opère sur l'épargne intérieure, le secteur privé aura davantage de capitaux à sa disposition pour financer la forte croissance prévue des investissements. La diminution des recours du Canada à l'épargne étrangère contribuera à faire passer le déficit du compte courant de 1.6 pour cent du PIB en 1991 à zéro en moyenne, au cours de la période 1993-1996 (graphique 19).

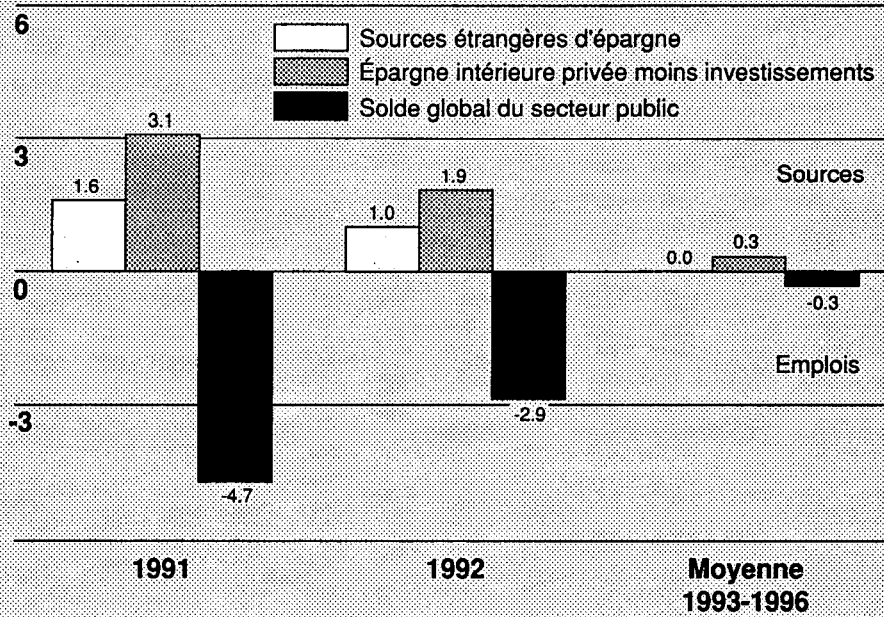
Résultats économiques à moyen terme dans une perspective historique

La forte croissance prévue à moyen terme est conforme à la période comparable de la phase d'expansion précédente (graphique 20). L'augmentation du PIB réel avait été de 4.6 pour cent par année en moyenne de 1984 à 1987, dépassant de près de 1½ points le potentiel de croissance. Pour la période 1993-1996, on projette une expansion un peu plus lente du PIB réel : 4 pour cent par année, c'est-à-dire environ ¾ point de plus que le potentiel.

Même si l'on s'attend à une augmentation globale de la production assez comparable au cours de la période 1993-1996 à ce qu'elle était entre 1984 et 1987, les sources de vigueur de l'économie seront assez différentes. La croissance sera due dans une proportion beaucoup plus grande aux investissements fixes des entreprises et au

Graphique 19
Sources et emplois de l'épargne, 1991 à 1996

pour cent du PIB

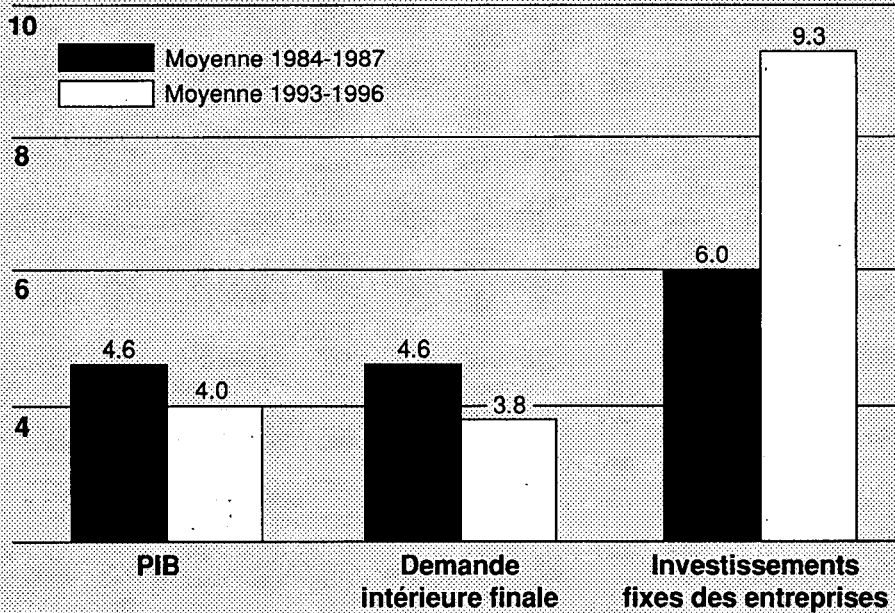


solde du commerce extérieur, tandis qu'au cours de l'expansion précédente, la consommation – aussi bien celle des ménages que celle des administrations publiques – avait joué un rôle plus marqué. L'évolution de la productivité sera également plus favorable. Ces différences de composition de la croissance – plus d'offre et moins de consommation – contribueront de manière fondamentale à la réduction de tensions inflationnistes et à l'amélioration de la compétitivité internationale du Canada. L'économie sera donc en bien meilleure posture en 1996 qu'elle l'était vers la fin des années 80.

D'ici 1996, les Canadiens, d'après ce scénario, seront dotés d'une économie où le déficit du secteur public sera nul, où le compte courant sera équilibré, où l'on ne fera plus appel, en termes nets, à l'épargne étrangère et où l'inflation sera faible. Cela représentera un retour à la situation économique plus équilibrée des années 1950 à 1973. En un mot, les conditions auront été mises en place pour une augmentation soutenue de la prospérité plutôt que pour une répétition du profil en dents de scie qui avait fait suite aux expansions déséquilibrées des années 70 et 80.

Graphique 20
Croissance réelle de la production,
de la demande intérieure et de l'investissement

pour cent – taux annuels moyens



CHAPITRE 3 : LE PLAN DE CONTRÔLE DES DÉPENSES : APPROCHE STRUCTURELLE

APERÇU

Dans ce budget, le gouvernement prolonge le Plan de contrôle des dépenses institué l'an dernier et propose des réformes structurelles fondamentales afin que les Canadiens soient mieux assurés du contrôle et de la bonne gestion des dépenses fédérales.

Ces réformes consistent à inscrire dans la loi un plafonnement des dépenses de programmes pour les cinq prochains exercices, ainsi qu'à créer un Fonds de service et de réduction de la dette. Les dépenses de programmes seront limitées dans la loi de manière à ne pas dépasser les objectifs prévus dans ce budget. Quant au Fonds de service et de réduction de la dette, il sera alimenté par le produit net de la taxe sur les produits et services (TPS), le produit net des privatisations et les contributions faites spécifiquement par des particuliers ou des entreprises pour aider à réduire la dette publique. Toutes ces recettes serviront d'abord à payer les frais de service de la dette puis, à mesure qu'elles augmenteront, à réduire cette dernière. Combiné au plafonnement proposé des dépenses annuelles, ce fonds donnera aux Canadiens l'assurance que toutes les recettes provenant de la TPS seront consacrées au service et à la diminution de la dette, et non au financement de nouvelles dépenses de programmes.

Ces réformes structurelles s'appuient sur la stratégie de gestion des dépenses suivie depuis 1984 par le gouvernement.

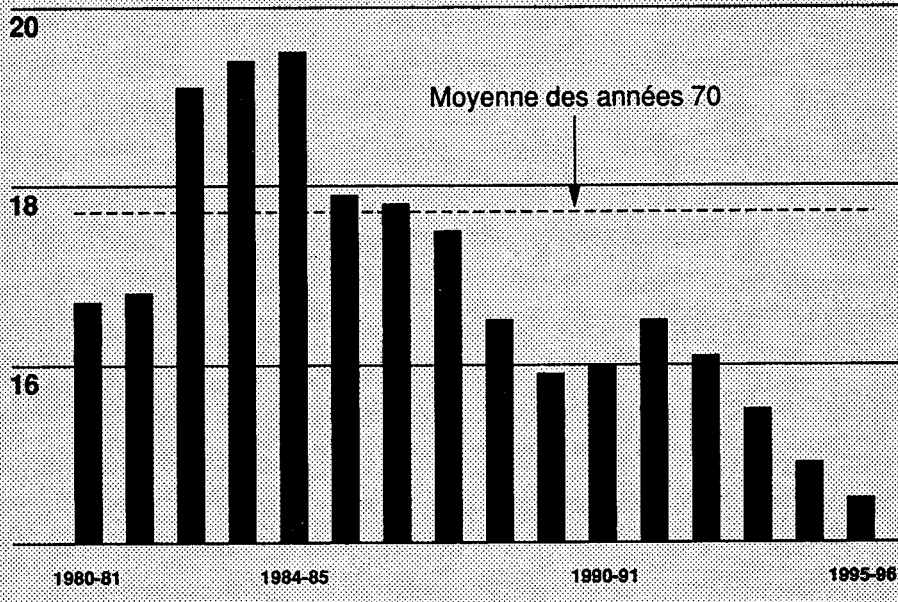
Le gouvernement a réalisé des progrès considérables dans la reprise en main des dépenses publiques au cours des six derniers exercices. Pendant les 15 années antérieures à 1984-85, les dépenses de programmes s'étaient accrues à un rythme annuel moyen de 13.8 pour cent, c'est-à-dire près de 6 pour cent par année en termes réels. Depuis 1984-85, leur croissance a été maintenue à 3.7 pour cent par année, ce qui est nettement en dessous du taux moyen d'inflation de 4.4 pour cent et inférieur à la moitié du rythme d'expansion de l'économie.

Ainsi, les dépenses de programmes, en proportion de l'économie, sont-elles descendues de 19.6 pour cent en 1984-85 à 16.0 pour cent en 1990-91 (voir le graphique 1). Elles se situent maintenant à un niveau qui n'avait pas été observé depuis 1970-71. Cette réduction de 3.6 points des dépenses représente la majeure partie de la baisse de 4.2 points du déficit, entre le sommet de 8.7 pour cent du Produit intérieur brut (PIB) enregistré en 1984-85 et les 4.5 pour cent enregistrés en 1990-91.

Dans le budget de février 1990, le gouvernement, afin de renforcer et de poursuivre les progrès, a institué un Plan de contrôle des dépenses pour les exercices 1990-91 et 1991-92. Pour environ 40 pour cent de l'ensemble des dépenses consacrées aux programmes fédéraux, ce plan intégré sur deux ans ramenait les dépenses en deçà du

Graphique 1
Dépenses de programmes
1980-81 à 1995-96

pour cent du PIB



niveau de 1989-90, aussi bien en 1990-91 qu'en 1991-92. Il limitait le taux de croissance d'un grand nombre d'autres programmes et accordait des exceptions pour une poignée de programmes fédéraux seulement.

L'évolution observée au cours des 12 derniers mois souligne une fois de plus la nécessité de maîtriser l'augmentation de la dette. Les tensions inflationnistes étant plus profondément ancrées qu'on le prévoyait il y a un an, les taux d'intérêt n'ont pas diminué dans les proportions escomptées. Les frais de service de la dette ont été plus élevés que prévu, poussant le déficit à la hausse. De même, le ralentissement de l'économie se révèle plus marqué et plus long que projeté, d'où une diminution des recettes et une hausse de certaines dépenses de programmes. Les prestations d'assurance-chômage ont particulièrement augmenté, tandis que les prix observés sur le marché international des céréales ont obligé à accroître les paiements de soutien du revenu dans l'agriculture.

Sans de nouvelles mesures de restriction, nous serions confrontés à des déficits encore plus élevés et à une dette toujours croissante. Cela saperait la confiance, ferait monter les taux d'intérêt et compromettrait les perspectives de reprise économique.

Dans le cadre de la prolongation du Plan de contrôle des dépenses annoncée dans ce budget, certains programmes continueront d'échapper aux mesures, plusieurs autres verront leur croissance limitée, d'autres enfin seront réduits.

1. Les programmes suivants échapperont aux mesures de contrôle :
 - les principaux programmes de transferts sociaux comme la sécurité de la vieillesse, les allocations familiales, les prestations d'assurance-chômage et les programmes destinés aux Indiens et aux Inuit;
 - certains transferts importants aux provinces comme la péréquation et les transferts du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces bénéficiant de la péréquation;
 - la défense.
2. Le taux de croissance des programmes suivants sera limité :
 - les transferts du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces ne bénéficiant pas de la péréquation verront leur croissance limitée à 5 pour cent par an;
 - les programmes scientifiques et technologiques ainsi que les paiements en espèces au titre de l'Aide publique au développement verront leur augmentation limitée à 3 pour cent par an.
3. Les programmes suivants resteront assujettis au gel des dépenses :
 - les droits par habitant au titre du Financement des programmes établis;
 - les paiements relevant de la *Loi sur le transfert de l'impôt des entreprises d'utilité publique*;
 - les versements à la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne (Téléfilm Canada);
 - le financement des prêts à des conditions de faveur de la Société pour l'expansion des exportations.
4. Les dépenses seront comprimées de 1991-92 à 1995-96 par les mesures suivantes :
 - le montant total des subventions et contributions, destinées en grande partie aux entreprises et aux groupes d'intérêts, qui ne sont pas visées explicitement à d'autres chapitres du Plan de contrôle des dépenses, sera réduit de \$75 millions en 1991-92 et de \$125 millions au cours de chacune des années suivantes, jusqu'en 1995-96 inclusivement;
 - le budget de la Société canadienne d'hypothèques et de logement pour les nouveaux logements sociaux continuera d'être réduit de 15 pour cent par rapport aux niveaux prévus;
 - les fonds prévus pour la Planification de l'emploi seront réduits de \$100 millions en 1991-92;
 - les crédits de \$3 milliards prévus pour le Plan vert au cours de la période 1991-92 à 1995-96 seront étalés sur les exercices 1991-92 à 1996-97.

5. Les dépenses de fonctionnement du gouvernement seront réduites de la façon suivante :
 - le gouvernement n'est pas disposé à envisager des hausses de traitements supérieures à 3 pour cent par an pour les trois prochains exercices;
 - les budgets salariaux des ministères ne seront pas augmentés en 1991-92 pour tenir compte des règlements salariaux, et les hausses de ces budgets seront limitées à 3 pour cent au cours de chacun des deux exercices suivants;
 - cela pourrait entraîner une diminution de la Fonction publique qui pourrait aller jusqu'à 6,000 emplois;
 - les budgets de fonctionnement et d'immobilisations, traitements exclus, du gouvernement seront gelés en 1991-92 et leur croissance sera ensuite soumise à des restrictions rigoureuses;
 - le nombre de cadres supérieurs sera réduit de 10 pour cent dans la Fonction publique. Les traitements dans la catégorie de la gestion n'augmenteront pas plus vite que la moyenne des règlements négociés dans le secteur public fédéral au cours des trois prochains exercices.
6. Les initiatives de gestion seront renforcées dans les domaines du recouvrement des coûts et d'une meilleure observation de l'impôt.

Ce chapitre passe en revue les progrès réalisés dans le contrôle des dépenses publiques et décrit les autres mesures prises dans ce budget.

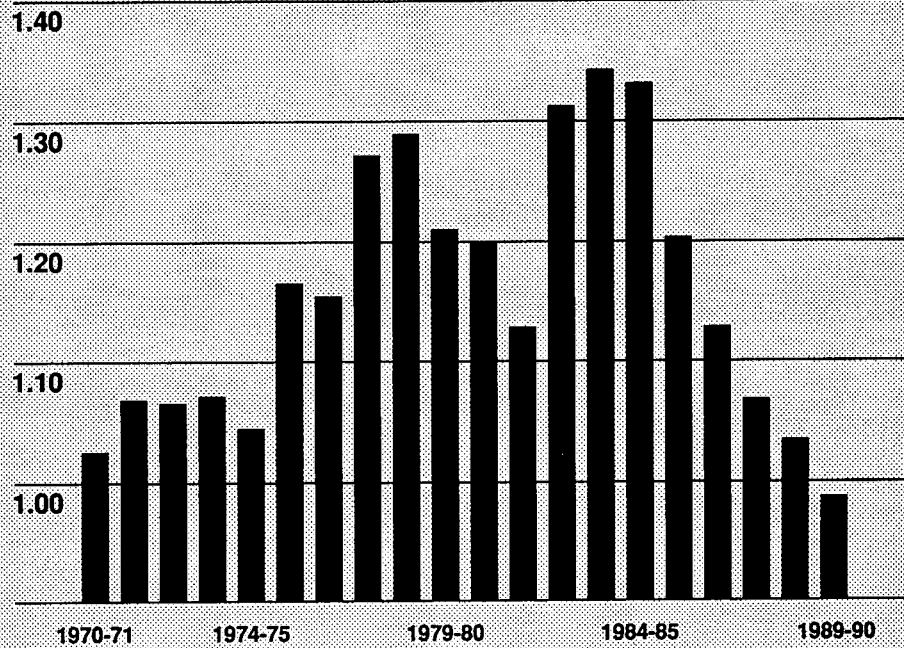
REPRISE EN MAIN DES DÉPENSES DE PROGRAMMES DEPUIS 1984

Contexte

La situation financière se caractérisait en 1984-85 par un déséquilibre structurel fondamental entre les dépenses de programmes et les recettes. Les dépenses de programmes avaient augmenté très rapidement pendant les années 70 et au début de la décennie 80. Dans une économie où la croissance de la productivité est faible et hésitante, les recettes étaient insuffisantes pour financer la structure des dépenses de programmes en place. En 1984-85, les dépenses de programmes étaient supérieures de \$16 milliards aux recettes budgétaires. Autrement dit, pour chaque dollar que l'État recevait des contribuables, il dépensait \$1.33 en programmes (voir le graphique 2). Cette situation du début des années 80 contrastait avec l'équilibre approximatif observé entre les dépenses de programmes et les recettes fiscales dix ans plus tôt.

Il peut paraître séduisant, pour un temps, d'en obtenir plus en payant moins. Cependant, tous les ménages savent que vient un jour où les factures doivent être payées. Il n'en va pas autrement dans le secteur public. L'insuffisance des recettes budgétaires par rapport aux dépenses de programmes devait être comblée par l'emprunt, de sorte que la dette publique a amorcé une hausse accélérée. En bref, au cours de la décennie terminée en 1984-85, le gouvernement a offert aux Canadiens un niveau de programmes et de services publics que le pays n'avait pas le moyen de s'offrir – et qu'il a payé, en fait, «à crédit». Or, le gouvernement, comme tout le monde, doit tôt ou tard faire face aux factures qui s'amoncellent. On ne faisait que repousser à plus tard le paiement de ces factures, qui augmentaient de façon presque

Graphique 2
Montant de services gouvernementaux
par dollar d'impôt



incontrôlable. En empruntant auprès des contribuables futurs afin de financer des services qu'il n'avait pas les moyens de payer au moment même, le gouvernement réduisait le niveau de vie futur des Canadiens.

Ce déséquilibre entre les recettes et les dépenses de programmes devait être corrigé. Depuis 1984, le gouvernement a suivi une stratégie cohérente dans ce but. Cependant, l'ampleur du déséquilibre ainsi que la structure des dépenses de programmes ont limité la portée des compressions de dépenses ainsi que les délais dans lesquels des réductions appréciables pouvaient être réalisées. Les Canadiens s'étaient habitués à bénéficier d'un large éventail de programmes publics à un coût inférieur à leur coût véritable. Les gouvernements s'étaient engagés dans des domaines dont ils avaient du mal à se retirer. En un mot, il n'existait aucun remède facile ni rapide. Il fallait adopter une approche cohérente et à long terme afin de réduire sensiblement les dépenses de programmes.

Mesures prises jusqu'en 1989

Entre 1984 et 1989, le gouvernement a éliminé toute une série de programmes fédéraux comme le Programme canadien d'isolation thermique des résidences, le Programme canadien de remplacement du pétrole et les usines d'eau lourde du

Cap-Breton. Il a également réduit le taux de croissance des transferts fédéraux aux provinces et modifié la structure des régimes d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse afin de recouvrer ces paiements de transferts auprès des Canadiens à revenu supérieur. Le gouvernement a également refondu le régime d'assurance-chômage. Un certain nombre de subventions au transport ont été réduites, par exemple, les paiements à VIA Rail. Plus d'une société d'État a été privatisée, notamment Téléglobe Canada, les Arsenaux canadiens, Canadair, de Havilland et Air Canada. D'autres sociétés d'État, comme Postes Canada, ont été mises sur la voie de l'autonomie financière. Beaucoup de subventions directes aux entreprises ont été réduites ou éliminées, par exemple, le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense, le Programme d'encouragement du secteur pétrolier et le Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada. L'augmentation des dépenses de la défense et de l'aide à l'étranger a été freinée. Le coût des activités gouvernementales a été réduit en termes réels.

Le Plan de contrôle des dépenses du budget de février 1990

Devant la persistance de fortes pressions financières, le gouvernement a institué, dans son budget de février 1990, un Plan de contrôle des dépenses. Ce dernier consistait en un programme cohérent de réduction et de maîtrise des dépenses sur deux ans.

1. Certains programmes échappaient aux nouvelles restrictions :
 - les principaux transferts sociaux aux particuliers,
 - certains importants transferts fédéraux aux provinces bénéficiant de la péréquation.
2. La croissance des dépenses était limitée à 5 pour cent par an pour :
 - les sciences et la technologie,
 - les programmes destinés aux Indiens et aux Inuit dans les domaines autres que la santé, l'enseignement, l'aide sociale et les revendications globales,
 - les transferts aux fins du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces ne bénéficiant pas de la péréquation,
 - l'Aide publique au développement,
 - la défense.
3. Les dépenses de programmes représentant les 40 pour cent restants étaient ramenées en deçà des niveaux de 1989-90, tant en 1990-91 qu'en 1991-92.

Résultats des restrictions et du contrôle des dépenses jusqu'en 1990-91

Le tableau 1 présente les résultats donnés par les mesures de restriction et de contrôle des dépenses de 1984-85 à 1990-91. Sur l'ensemble des six années, l'ensemble des dépenses budgétaires a augmenté de 5.5 pour cent par année en moyenne. Les frais de service de la dette publique se sont élevés en moyenne de 11.4 pour cent par année. Par contre, les dépenses de programmes – les dépenses totales moins les frais de service de la dette publique – ne se sont accrues que de 3.7 pour cent par année, ce qui est de beaucoup inférieur au taux moyen d'inflation de 4.4 pour cent.

Tableau 1
Dépenses budgétaires : 1984-85 à 1990-91

	1984-85	1990-91	Variation absolue	Croissance annuelle moyenne
	(milliards de dollars)			(pour cent)
Principaux transferts aux particuliers	25.1	35.8	10.7	6.1
Principaux transferts aux autres administrations ¹	18.8	23.3	4.5	3.6
(Transferts en espèces et points d'impôt aux autres administrations)	(25.6)	(36.3)	(10.7)	(6.0)
Autres transferts importants aux entreprises	10.7	11.6	0.9	1.4
à d'autres groupes	4.7	3.6	-1.1	-4.3
	6.0	8.0	2.0	4.9
Versements aux principales sociétés d'État	4.8	4.9	0.1	0.4
Défense	8.7	12.1	3.4	5.6
Aide publique au développement	2.1	2.6	0.5	3.5
Autres dépenses de programmes	16.8	18.0	1.2	1.2
Dépenses de programmes	87.1	108.3	21.2	3.7
Frais de la dette publique	22.5	43.0	20.5	11.4
Dépenses budgétaires totales	109.6	151.3	41.7	5.5

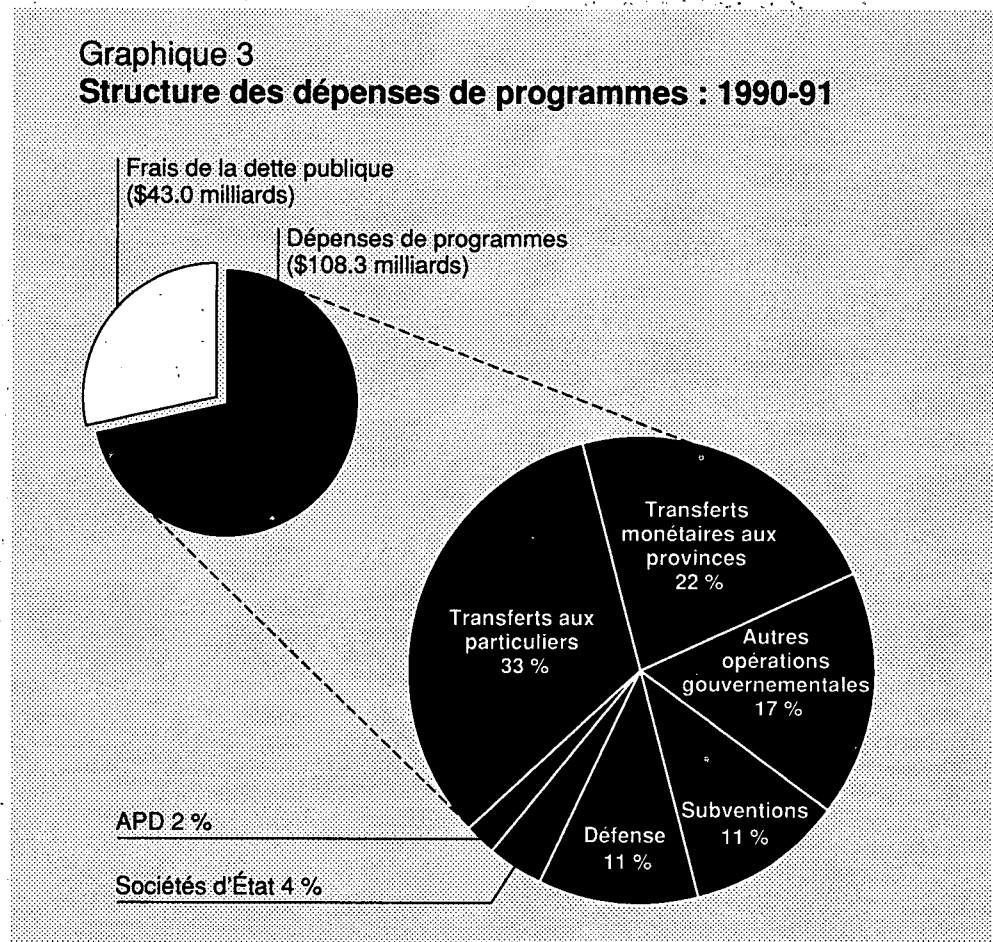
¹ Certains transferts aux autres administrations sont constitués de versements en espèces et de points d'impôt.

Le graphique 3 illustre la structure des dépenses de programmes en 1990-91, tandis que le graphique 4 présente l'évolution des principaux éléments des dépenses de programmes depuis 1984-85. Entre 1984-85 et 1990-91, plus de 85 pour cent de la hausse des dépenses de programmes a été observée dans trois grands secteurs – les principaux transferts aux particuliers, les principaux transferts en espèces aux autres administrations et la défense – mais même ces secteurs prioritaires n'ont pas échappé totalement aux restrictions.

Principaux transferts aux particuliers

Les principaux transferts aux particuliers représentent environ 33 pour cent de l'ensemble des dépenses de programmes, ce qui en fait le plus important élément des dépenses de programmes fédérales. Ces transferts sociaux englobent les prestations mensuelles de sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti, les allocations aux conjoints, les allocations familiales, les pensions et allocations d'anciens combattants et les prestations d'assurance-chômage. La moitié de ces

Graphique 3
Structure des dépenses de programmes : 1990-91



transferts aux particuliers bénéficie aux personnes âgées. Le vieillissement de la population et l'indexation totale des prestations sur l'inflation ont fait des prestations aux personnes âgées l'un des secteurs de dépenses publiques où la croissance est la plus rapide. L'autre programme important, à ce chapitre, est l'assurance-chômage, dont les prestations sont extrêmement sensibles aux variations de la conjoncture économique.

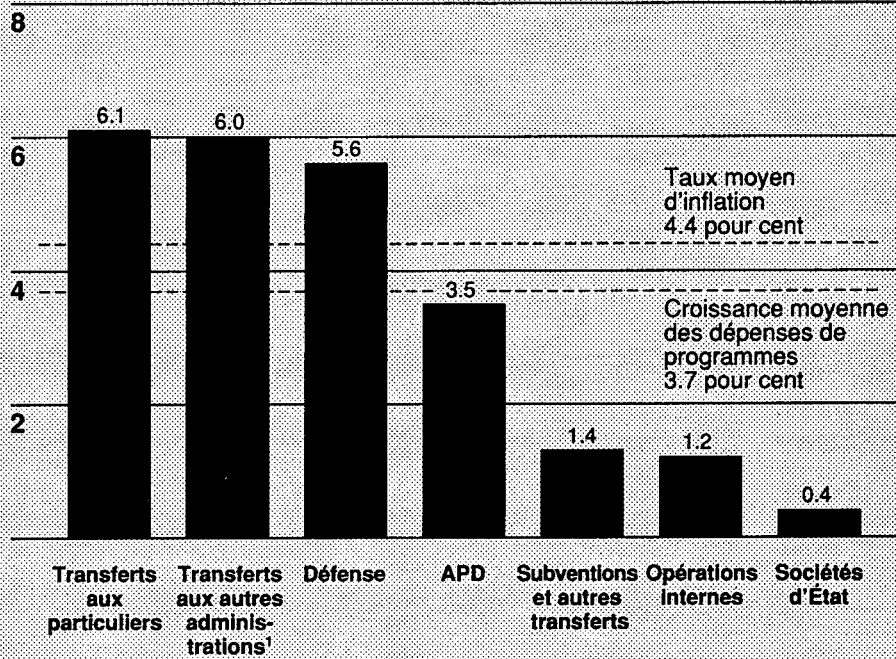
Des mesures ont été prises afin de freiner la croissance de ces transferts. Le régime d'assurance-chômage a subi des modifications qui l'ont rendu plus efficace. Le gouvernement a limité l'indexation des allocations familiales. De plus, les transferts fédéraux aux Canadiens à revenu supérieur, au titre des allocations familiales et de la sécurité de la vieillesse, sont entièrement récupérés par le biais du régime fiscal. Bien que cette mesure n'influe pas directement sur les dépenses de programmes, elle réduit le déficit et permet de mieux cibler les prestations.

Principaux transferts aux autres administrations

Le gouvernement fédéral versera cette année \$36 milliards aux autorités provinciales pour les aider à mettre en oeuvre les programmes et les services qui relèvent

Graphique 4
Croissance des dépenses de programmes
1984-85 à 1990-91

variation annuelle moyenne en pourcentage



¹ Comprend les transferts en espèces et d'impôt.

principalement de leur compétence. Cette aide prend la forme de versements en espèces et de transferts de points d'impôt. Les transferts directs en espèces aux provinces représentent 22 pour cent des dépenses de programmes fédérales. Ils relèvent du Financement des programmes établis (FPE), du programme de péréquation et du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC).

Dans le cadre du FPE, le gouvernement fédéral verse une aide financière égale, par habitant, à toutes les provinces en leur transférant des points d'impôt et des versements en espèces. Historiquement, ces transferts ont été mis en place afin d'aider les provinces à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de santé et d'enseignement postsecondaire. Depuis l'instauration du financement global en 1977, les provinces sont en mesure d'utiliser ces fonds en fonction de leurs propres priorités, alors qu'auparavant les ententes de partage des frais leur imposaient certaines règles. Avant 1986, la valeur totale de l'aide, ou des droits, augmentait par habitant conformément au taux de croissance de l'économie. Le budget de mai 1985 a réduit ce taux de croissance de 2 points. Dans le Plan de contrôle des dépenses présenté dans le budget de février 1990, les droits par habitant étaient gelés pour 1990-91 et 1991-92.

Le programme de péréquation permet aux gouvernements provinciaux de disposer d'un financement suffisant pour offrir des niveaux raisonnablement comparables de services publics, moyennant une fiscalité relativement comparable. À la suite d'un changement mis en oeuvre en 1982, le total des transferts de péréquation ne peut plus s'accroître plus vite que l'économie nationale. Cependant, les droits de péréquation de chaque province reflètent sa situation financière relative. Dans l'ensemble, les paiements de péréquation ont enregistré une forte croissance au cours des dernières années, passant de \$5 milliards en 1984-85 à plus de \$8 milliards en 1990-91.

Dans le cadre du RAPC, le gouvernement fédéral verse des fonds aux provinces pour les aider à assumer les prestations et les services d'assistance sociale. Dans le Plan de contrôle des dépenses présenté lors du budget de février 1990, le gouvernement annonçait son intention de limiter à 5 pour cent par an, tant en 1990-91 qu'en 1991-92, la croissance des transferts du RAPC en faveur des provinces dont la situation financière était relativement bonne, c'est-à-dire l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Le gouvernement fédéral continue d'assumer la moitié des dépenses admissibles des provinces qui bénéficient de la péréquation.

Autres transferts importants

Comme l'indique le tableau 2, le gouvernement fédéral a consacré \$11.6 milliards, en 1990-91, à d'autres transferts au profit de toute une gamme de bénéficiaires. Cette somme représentait environ 11 pour cent des dépenses de programmes. Parmi ces autres transferts, ceux qui bénéficiaient aux entreprises étaient inférieurs de \$1.1 milliard, en 1990-91, à leur niveau de 1984-85, ce qui correspond à une diminution annuelle de 4.3 pour cent. Malgré cette baisse globale, cependant, l'aide apportée à l'innovation industrielle ainsi qu'aux sciences et à la technologie a presque doublé au cours de cette période, tandis que les fonds consacrés au développement régional enregistraient une hausse sensible.

La majeure partie de la hausse enregistrée au cours des six dernières années a été le fait des transferts relevant des programmes des Indiens et des Inuit ainsi que de l'aide à l'agriculture; dans ce dernier cas, l'aide a bénéficié principalement aux producteurs de céréales touchés par la faiblesse des cours mondiaux. Les crédits ont également été augmentés pour les sciences et la technologie ainsi que le développement régional dans les provinces de l'Atlantique (par l'intermédiaire de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique), dans l'Ouest canadien (par le truchement de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada), au Québec et dans le Nord de l'Ontario. Par contre, les subventions ont été réduites dans le secteur de l'énergie. Le Programme d'encouragement du secteur pétrolier, le Programme d'indemnisation pétrolière, le Programme canadien de remplacement du pétrole et le Programme canadien d'isolation thermique des résidences ont tous été éliminés. L'aide financière aux entreprises est désormais remboursable en grande partie et ne prend plus la forme de subventions pures et simples.

Versements aux principales sociétés d'État

Le gouvernement a également réduit la croissance des transferts aux principales sociétés d'État. La Société canadienne des postes a été rendue autonome. Les usines

Tableau 2
Autres transferts importants

	1984-85		1990-91	
	(milliards de dollars)		(pour cent)	
			Variation absolue	Croissance annuelle moyenne
Total	10.7	11.6	0.9	1.4
dont				
Transferts d'aide aux entreprises				
Développement régional	0.7	1.2	0.5	9.4
Innovation industrielle, sciences et technologie	0.8	1.5	0.7	11.4
Transport	0.4	0.4	0.0	0.0
Énergie	2.8	0.5	-2.3	-4.7
Total	4.7	3.6	-1.1	-4.3
Autres transferts				
Agriculture et subventions connexes ¹	1.6	2.6	1.0	8.4
Indiens et Inuit	1.3	2.3	1.0	10.0
Prêts aux étudiants	0.2	0.5	0.3	14.4
Création d'emplois	1.8	1.8	0.0	0.0
Autres	1.1	0.8	-0.3	-5.2
Total	6.0	8.0	2.0	4.9

¹ Comprend les paiements versés aux compagnies de chemins de fer en vertu de la Loi sur le transport du grain de l'ouest afin de subventionner le coût du transport du grain.

d'eau lourde du Cap-Breton ont été fermées et les services de transport ferroviaire de passagers, rationalisés. De plus, les subventions versées à la Société Radio-Canada ont été réduites, les crédits de la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne (Téléfilm Canada) et les activités de financement à l'exportation à des conditions avantageuses de la Société pour l'expansion des exportations ont été gelés pour 1990-91 et 1991-92, tandis que les engagements de la Société canadienne d'hypothèques et de logement pour les nouveaux logements sociaux ont été réduits de 15 pour cent par rapport aux niveaux prévus aussi bien en 1990-91 qu'en 1991-92. Les sommes versées aux principales sociétés d'État n'ont à peu près pas augmenté de 1984-85 à 1990-91, de sorte qu'elles ne représentent plus que 4 pour cent des dépenses de programmes.

Défense

Les fonds consacrés à la défense ont augmenté plus vite que l'ensemble des dépenses de programmes à cause de l'importance accordée par le gouvernement aux capacités de défense du Canada. En raison de la guerre du golfe Persique, des crédits supplémentaires ont été prévus tant pour 1990-91 que pour 1991-92.

Aide publique au développement

Entre 1984-85 et 1988-89, l'assistance aux pays en développement au titre de l'Aide publique au développement (APD) a progressé à un rythme annuel moyen de 4.7 pour cent. Le budget d'avril 1989 a réduit les versements en espèces d'APD, tandis que le Plan de contrôle des dépenses instauré lors du budget de février 1990 limitait leur taux annuel de croissance à 5 pour cent aussi bien en 1990-91 qu'en 1991-92.

Autres dépenses de programmes

Les autres dépenses de programmes sont constituées principalement par les dépenses d'immobilisations, de personnel et de fonctionnement non rattachées à la défense ou à l'APD. Ce secteur de dépenses fait l'objet de restrictions constantes depuis l'automne 1984. Il représente environ 17 pour cent des dépenses de programmes en 1990-91, en diminution sensible par rapport au niveau de 19.2 pour cent enregistré en 1984-85.

De 1984-85 à 1990-91, le nombre d'années-personnes autorisées a été réduit de plus de 12,000, pour descendre à son plus faible niveau depuis 1973-74. Les budgets de fonctionnement ont diminué en termes réels. On a obtenu ce résultat en demandant aux ministères d'absorber les hausses de prix dans leurs budgets non salariaux. Les dépenses en immobilisations ont été réduites au cours des six dernières années, sous l'effet des mesures de restriction.

Les organismes de service spéciaux (OSS) représentent une importante initiative prise avec succès par le gouvernement pour promouvoir une meilleure gestion des services de l'État et une prestation plus économique au public. Les cinq organismes annoncés en décembre 1989 sont désormais en place. Il s'agit du Groupe Communication Canada et de l'Agence gouvernementale de consultation et de vérification (Approvisionnement et Services), de l'Agence de formation et de personnel de la Fonction publique (Commission de la Fonction publique), du Bureau des passeports (Affaires extérieures) et de l'Agence des télécommunications gouvernementales (ministère des Communications).

Les résultats obtenus jusqu'ici sont très encourageants. Ces organismes de service spéciaux ont déjà établi des niveaux de service élevés, mis au point des techniques de mesure du rendement plus efficaces et amélioré le rendement global de la gestion en déléguant aux cadres des responsabilités accrues au niveau opérationnel. En fait, ces organismes fonctionnent davantage à la façon du secteur privé.

Ensemble des dépenses de programmes

L'ensemble des dépenses de programmes, en proportion du PIB, est passé de 19.6 pour cent en 1984-85 à 16.0 pour cent en 1990-91. Il faut remonter à 1970-71 pour trouver des dépenses de programmes fédérales de ce niveau. Si le ratio des

dépenses de programmes au PIB n'avait pas diminué de 3.6 points depuis 1984-85, les dépenses de programmes seraient près de \$30 milliards plus élevées en 1990-91. Si l'on tient compte des intérêts composés, le déficit aurait été voisin de \$70 milliards en 1990-91.

Malgré les mesures prises jusqu'ici, la situation financière nécessite de nouvelles compressions. L'évolution économique n'a pas été conforme aux attentes à la fin de 1989 et en 1990 – les tensions inflationnistes sont demeurées persistantes pendant la majeure partie de l'année 1990, ce qui a empêché les taux d'intérêt de diminuer aussi vite qu'on l'avait prévu. Par ailleurs, la récession, par son incidence sur les postes de dépenses et les recettes qui sont sensibles à la conjoncture, a exercé de nouvelles pressions à la hausse du déficit. Sans de nouvelles mesures énergiques de compression des dépenses, le déficit continuerait d'augmenter. Un déficit plus élevé, ainsi que l'accroissement de la dette qui en résulterait, se traduiraient par de nouvelles pressions à la hausse sur les déficits futurs. Cette dynamique caractérisée par une augmentation des frais de service de la dette, des déficits, de la dette et, de nouveau, des frais de service, retarderait la reprise économique et compromettrait gravement la réalisation d'une croissance économique non inflationniste soutenable à moyen terme.

PROLONGATION DU PLAN DE CONTRÔLE DES DÉPENSES

La prolongation du Plan de contrôle des dépenses instauré lors du budget de février 1990 est un élément clé du présent budget. Voici les principales caractéristiques de ce Plan, qui est prorogé pour la période visée par ce budget :

- Le Plan constitue maintenant une approche cohérente du contrôle des dépenses à moyen terme; il se traduit par des économies de coûts importantes et permanentes. Moyennant un redressement de l'économie et une croissance convenable, la prolongation du Plan de contrôle des dépenses permettra d'éliminer les besoins financiers après 1993-94.
- Un nombre limité de programmes continuent d'échapper au Plan, essentiellement, les principaux transferts sociaux (prestations aux personnes âgées, allocations familiales, pensions et allocations d'anciens combattants, programmes des Indiens et des Inuit et prestations d'assurance-chômage) et certains importants transferts fédéraux aux provinces (péréquation et transferts du RAPC aux provinces bénéficiant de la péréquation). L'exception consentie dans le Plan en faveur des principaux transferts sociaux, de même que la récupération fiscale des prestations versées aux personnes à revenu supérieur, permettent de s'assurer que les dépenses bénéficient à ceux qui en ont le plus besoin. Étant donné la guerre du golfe Persique, les dépenses au titre de la défense ne seront pas visées par la prorogation du Plan.
- Le plafonnement à 5 pour cent par année de la croissance annuelle des transferts du RAPC aux provinces ne bénéficiant pas de la péréquation est maintenu dans le Plan jusqu'en 1994-95.
- Conformément au ralentissement de l'inflation et aux objectifs de réduction de l'inflation fixés par le gouvernement, les dépenses consacrées aux sciences et à la technologie ainsi qu'à l'Aide publique au développement verront leur croissance limitée à 3 pour cent par année à partir de 1992-93.

- Les transferts aux provinces au titre du Financement des programmes établis (FPE) seront gelés par habitant, jusqu'à la fin de 1994-95; ensuite, leur croissance sera limitée à celle du Produit national brut (PNB) moins trois points.
- Pour toutes les autres dépenses de programmes, soit un tiers du total, des restrictions importantes s'appliqueront de 1991-92 à 1995-96. Des réductions générales des dépenses courantes du gouvernement représenteront la majeure partie des économies réalisées.

La section qui suit donne plus de détails sur la prolongation du Plan de contrôle des dépenses, dont le tableau 3 résume les répercussions financières.

Le Plan de contrôle des dépenses limite le taux de croissance des transferts fédéraux aux provinces, tout en permettant à celles d'entre elles qui ont les revenus les plus faibles d'obtenir une aide plus importante. Les droits de Financement des programmes établis seront gelés par habitant tandis que les paiements du RAPC aux provinces ne bénéficiant pas de la péréquation pourront augmenter au plus de 5 pour cent par année. Les versements de péréquation et du RAPC aux provinces bénéficiant de la péréquation continueront d'échapper au Plan de contrôle des dépenses. Par conséquent, les trois principaux transferts aux provinces – le FPE, la péréquation et le RAPC – devraient progresser d'environ 3.7 pour cent par année de 1991-92 à 1995-96, comparativement à une croissance de 3.0 pour cent par année pour l'ensemble des dépenses de programmes. La croissance moyenne sera d'environ 3 pour cent pour les trois provinces ayant les revenus les plus élevés et de plus de 4 pour cent pour les provinces bénéficiant de la péréquation. Au cours des cinq prochaines années, ces programmes, même après restrictions, permettront aux provinces d'obtenir une aide de près de \$183 milliards (en espèces et en points d'impôt) comparativement à \$150 milliards au cours des cinq exercices précédents.

La prorogation du Plan de contrôle des dépenses maintient le gel du transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, des sommes versées à Téléfilm Canada et des crédits prévus pour le financement à l'exportation à des conditions de faveur. Le financement des nouveaux logements sociaux continuera d'être réduit de 15 pour cent annuellement par rapport aux niveaux prévus. Les subventions et contributions non touchées expressément par les mesures déjà décrites feront l'objet d'une réduction globale de \$75 millions en 1991-92 et de \$125 millions au cours de chacune des années suivantes, par rapport aux niveaux de référence actuels. Les fonds prévus pour la formation professionnelle dans le cadre de la Planification de l'emploi seront réduits de \$100 millions en 1991-92. Les crédits de \$3 milliards consacrés au Plan vert seront étalés sur six ans au lieu de cinq, permettant de différer des dépenses de \$600 millions à l'intérieur du cadre financier pour la période de 1991-92 à 1995-96.

Le gouvernement met également en oeuvre un certain nombre d'initiatives de gestion touchant ses activités internes. La rémunération des fonctionnaires sera soumise à des restrictions appréciables, le budget de fonctionnement et d'immobilisations hors rémunérations sera gelé pour un an, la perception des recettes et des autres fonds dus à l'État sera améliorée, tandis que de nouvelles mesures de recouvrement des coûts seront mises en application.

Tableau 3
Incidence financière des mesures touchant les dépenses
annoncées dans ce budget

	1991-92	1992-93	Économie sur 5 ans (Jusqu'à la fin de 1995-96)
	(millions de dollars)		
A. Plan de contrôle des dépenses			
1. Principaux programmes non touchés			
Principaux transferts aux particuliers :			
sécurité de la vieillesse, supplément de revenu garanti,			
allocations de conjoint, allocations familiales,			
pensions et indemnités aux anciens			
combattants et prestations d'assurance-chômage			
Principaux transferts aux provinces :			
péréquation et Régime d'assistance			
publique du Canada pour les provinces			
bénéficiant de la péréquation			
Défense			
Programmes des Indiens et des Inuit			
2. Programmes à croissance restreinte			
Régime d'assistance publique du Canada			
pour les autres provinces			
		365	2,135
Aide publique au développement ¹			
		262	1,610
Plan vert - 6 ans au lieu de 5			
	125	100	600
3. Programmes gelés			
Financement des programmes établis			
		338	2,340
Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu			
des entreprises d'utilité publique			
		48	311
Société de développement de l'industrie			
cinématographique canadienne			
		7	28
Société pour l'expansion des exportations			
		25	100
4. Programmes réduits			
Subventions et contributions			
	75	125	575
Société canadienne d'hypothèques et de logement			
	32	71	411
Planification de l'emploi			
	100		100
5. Initiatives de gestion			
Budgets de fonctionnement			
	685	720	3,640
Observation accrue de l'impôt/recouvrement des coûts			
	50	53	1,009
Produit des privatisations			
	60		60
B. Économies - Plan de contrôle des dépenses	1,127	2,114	12,919
C. Économies connexes de frais sur la dette publique	50	200	1,900
D. Incidence financière totale des mesures	1,177	2,314	14,819

¹ Y compris les économies liées à la dissolution de la Corporation Pétro-Canada pour l'assistance internationale (CPCAI).

La ferme volonté de restriction dont témoigne ce budget est bien illustrée par la proposition du gouvernement de limiter par voie législative les dépenses de programmes aux niveaux prévus dans ce budget pour les cinq prochaines années. De même, le gouvernement proposera des mesures législatives visant la création d'un Fonds de service et de réduction de la dette, qui sera alimenté par le produit net de la TPS et certaines autres recettes, et servira à payer les intérêts de la dette publique. Grâce à ces deux modifications structurelles, les Canadiens auront l'assurance que les dépenses de programmes continueront d'être gérées de façon rigoureuse et que le produit de la TPS ne servira pas à financer de nouveaux programmes.

DÉTAILS DU PLAN DE CONTRÔLE DES DÉPENSES

Les mesures relevant du Plan de contrôle des dépenses, combinées aux économies de frais de service de la dette qui en découleront, permettront d'économiser \$1.2 milliard en 1991-92 et \$2.3 milliards en 1992-93. Les économies cumulatives réalisées sur la période allant de 1991-92 à 1995-96 atteindront près de \$15 milliards (voir le tableau 3).

A. Programmes à croissance restreinte

Sciences et technologie

Le budget de février 1990 limitait à 5 pour cent, tant en 1990-91 qu'en 1991-92, la hausse annuelle des crédits affectés à la plupart des subventions et contributions scientifiques et technologiques. Parmi les programmes touchés figuraient le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense, de nouveaux programmes relevant du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie (comme les technologies stratégiques et les campagnes sectorielles, le Programme canadien de bourses, le Programme des centres d'excellence) ainsi que les subventions et les contributions liées au Conseil national de recherches du Canada et au Programme spatial canadien. Les conseils dispensateurs de subventions, qui viennent en aide à la recherche universitaire, n'étaient pas touchés.

Le présent budget limite les crédits affectés à tous les programmes de subventions et de contributions scientifiques et technologiques à des augmentations annuelles de 3 pour cent à partir de l'exercice 1992-93. Ces hausses annuelles de 3 pour cent permettront de consacrer environ \$1.5 milliard de plus que ce qui est actuellement dépensé à des initiatives nouvelles ou améliorées en faveur des sciences, de la technologie et de la compétitivité jusqu'à la fin de 1995-96.

Régime d'assistance publique du Canada

Dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, le gouvernement fédéral assume la moitié des dépenses admissibles d'assistance sociale. Après une période de cinq ans où les transferts du RAPC avaient progressé à un rythme annuel moyen d'environ 6½ pour cent, le gouvernement fédéral avait annoncé l'an dernier que leur croissance serait limitée, pour 1990-91 et 1991-92, à 5 pour cent par année pour les provinces dont la situation financière était relativement forte – l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Les autres provinces – celles qui bénéficient des paiements de péréquation fédéraux – échappaient à ce plafonnement.

Des mesures seront proposées afin de prolonger jusqu'en 1994-95 le plafond annuel de croissance de 5 pour cent applicable aux provinces ne bénéficiant pas de la péréquation; on suppose ensuite, aux fins de la planification, que les dépenses du RAPC dans ces provinces augmenteront à peu près au même rythme que le PNB. Les provinces bénéficiant de la péréquation continueront d'avoir accès sans restrictions à l'aide financière fédérale afin de faire face à toutes les dépenses admissibles au partage des coûts dans le cadre du RAPC.

Aide publique au développement

Le budget de 1990 limitait la croissance des décaissements d'Aide publique au développement à 5 pour cent par année aussi bien en 1990-91 qu'en 1991-92. Le gouvernement déclarait aussi que le principe du financement de l'APD en pourcentage du PNB serait maintenu. On s'attendait à ce que le ratio APD/PNB, qui dépend des décaissements et des formes non monétaires d'APD, augmente chaque année pour atteindre 0.47 pour cent d'ici l'exercice 1994-95.

En raison de la gravité de la situation financière, les décaissements d'APD verront leur croissance limitée à 3 pour cent par année à partir de 1992-93. De plus, une enveloppe d'aide internationale a été instituée afin de financer l'APD et d'autres initiatives d'assistance internationale, par exemple l'aide à l'Europe de l'Est. Cette mesure vise à améliorer la planification et le contrôle financiers en mettant en regard les ressources disponibles et l'ensemble des besoins d'aide internationale.

Le financement de l'APD comprend à la fois des éléments monétaires et des éléments non budgétaires. Les éléments qui devraient s'accroître de manière appréciable seront touchés par les facteurs suivants, entre autres choses :

- Le rythme et l'ampleur des radiations de dettes convenues sur une base multilatérale pour les pays admissibles à l'APD qui entreprennent des programmes approuvés de réforme économique;
- le calendrier de débours de crédits à des conditions de faveur pour des projets exécutés dans des pays admissibles à l'APD;
- la vitesse à laquelle des ententes internationales en matière d'environnement seront conclues avec des pays admissibles à l'APD;
- le profil des engagements du Canada envers les organismes d'aide multilatérale, comme l'Association de développement international et les fonds régionaux de développement.

D'après la croissance probable de la partie monétaire et des éléments non budgétaires de l'APD, le gouvernement s'attend quand même à atteindre l'objectif d'un ratio APD/PNB de 0.47 pour cent en 1994-95.

Plan vert

Le gouvernement a prouvé sa ferme volonté d'agir dans le domaine de l'environnement en annonçant le Plan vert, en décembre 1990. Lors de son annonce, ce plan était doté d'un fonds de \$3 milliards sur l'ensemble des cinq exercices allant de 1991-92 à 1995-96, ce qui en faisait l'engagement de dépenses nouvelles le plus important qu'ait annoncé le gouvernement depuis son retour en fonction en 1988.

Depuis l'annonce du Plan vert, la situation économique s'est dégradée, ce qui a eu des répercussions sur le déficit. Comme il est impérieux de redresser les finances de l'État, le gouvernement a décidé que le calendrier de mise en oeuvre du Plan vert passerait de cinq à six ans. Cela ralentira le rythme des dépenses nouvelles au cours des premières années, tout en préservant la dotation totale prévue pour le Plan vert.

B. Programmes touchés par le gel des dépenses

Financement des programmes établis

Les transferts aux fins du Financement des programmes établis (FPE) représentent la principale forme d'aide fédérale aux provinces; ils sont passés de \$14.5 milliards en 1984-85 à plus de \$20 milliards en 1990-91.

Le gel des droits de FPE par habitant, qui avait été annoncé dans le budget de février 1990 pour les exercices 1990-91 et 1991-92, sera prolongé jusqu'en 1994-95. Cela signifie que les droits totaux de FPE continueront d'augmenter conformément à la croissance de la population de chaque province. En 1995-96, la croissance des droits de FPE sera limitée au taux d'expansion du PNB, diminué de trois points.

Outre le FPE, le gouvernement fédéral accorde une aide appréciable aux provinces à revenu inférieur par le biais de la péréquation qui les aide à offrir des services publics, notamment en matière de santé et d'enseignement postsecondaire. Les transferts aux fins de la péréquation dépassaient les \$8 milliards en 1990-91. Ils ne sont pas touchés par la prolongation du Plan de contrôle des dépenses.

La *Loi canadienne sur la santé* autorise le gouvernement fédéral à retenir les sommes dues à une province au titre du FPE si elle ne se conforme pas aux conditions et critères nationaux en matière de soins de santé. Des préoccupations ont été exprimées au sujet de la capacité future du gouvernement fédéral de faire appliquer cette loi. Pour atténuer ces préoccupations, le gouvernement fédéral modifiera la Loi sur les accords fiscaux pour avoir la possibilité, si nécessaire, de retenir d'autres transferts en espèces aux provinces, à titre de mesure exécutoire. Les conditions et critères applicables à l'assurance médicale ne changeront pas. Cette mesure renforcera plutôt les moyens à la disposition du gouvernement pour faire respecter les conditions et critères qui régissent le système national d'assurance médicale.

Il est reconnu que le système des transferts fédéraux-provinciaux mérite d'être réexaminé. Depuis un an, des pourparlers ont eu lieu avec les provinces au sujet de toute une série de questions portant sur l'avenir des accords fiscaux fédéraux-provinciaux, couvrant à la fois les principaux programmes de transferts et les questions fiscales.

En ce qui concerne les transferts, on s'est entendu avec les provinces sur un processus permettant de faire avancer les consultations. Le gouvernement fédéral se livrera à un examen approfondi, de concert avec les provinces, des réformes susceptibles d'être apportées aux principaux programmes de transferts fédéraux-provinciaux (la péréquation, le Financement des programmes établis et le Régime d'assistance publique du Canada). Ces réformes ont pour but non seulement

d'adapter les transferts aux réalités économiques et financières des années 90, mais aussi de rendre les transferts plus efficaces, si la chose est possible, pour répondre aux besoins et aux priorités des Canadiens. Les discussions relatives à la mise à jour et au renouvellement du programme de péréquation sont déjà bien avancées; elles se poursuivront dans le cadre de cet effort plus large de réforme. Ces réformes représentent également un enjeu important pour les citoyens canadiens; aussi le gouvernement annoncera-t-il en temps et lieu un processus de consultations publiques.

En ce qui concerne les questions fiscales, le gouvernement fédéral se propose de publier en avril 1991 un document d'étude sur les Accords de perception fiscale directs. Ce document étudiera les réformes qui pourraient être apportées aux accords afin d'accroître la marge de manoeuvre qu'ils offrent aux provinces dans la conception de leurs impôts directs, tout en maintenant les avantages concurrentiels bien réels que représentent, pour l'économie canadienne, la simplicité du régime fiscal pour les contribuables et la cohérence structurelle du système d'imposition fédéral-provincial. Ce document fournira un cadre pour les consultations publiques qui seront menées auprès des citoyens canadiens, des groupes intéressés et des spécialistes de l'impôt au cours du printemps et de l'été. À la lumière des avis reçus lors de ces consultations, le gouvernement fédéral reprendra les pourparlers à l'automne avec les provinces afin de déterminer le degré de souplesse optimal, au niveau des impôts provinciaux sur le revenu, que peuvent offrir les accords de perception fiscale.

Au-delà de ces questions de transferts et d'imposition, tous les gouvernements, au Canada, doivent actuellement faire face à des défis de taille que posent la gestion des déficits et de l'endettement et des pressions de dépenses tout en maintenant les services publics essentiels. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu de collaborer à une étude conjointe qui portera sur les importantes pressions auxquelles ils devront faire face, au niveau du coût des programmes, pendant les années 90, des questions comme les dédoublements, les chevauchements, et l'efficacité des activités gouvernementales devant être abordées dans cette étude. Celle-ci, de même que l'examen auquel le Premier ministre a demandé au Conseil économique de procéder au sujet des répercussions de la taille, du coût et de la croissance du secteur public sur la compétitivité de l'économie canadienne, aideront tous les gouvernements à unir leurs efforts afin de relever le défi de la compétitivité qui caractérise les années 90.

Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique

Cette loi prévoit le transfert aux provinces de 95 pour cent de l'impôt fédéral sur le revenu perçu auprès des entreprises privées produisant de l'électricité et du gaz. Le budget de février 1990 avait gelé ces transferts à leurs niveaux de 1989-90.

Dans le cadre du Plan de contrôle des dépenses, ces transferts resteront bloqués à leur niveau de 1989-90 jusqu'en 1995-96.

Téléfilm Canada (Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne)

Téléfilm Canada aide l'industrie canadienne du film et de la télévision à financer la production et la distribution d'émissions de télévision et de longs métrages canadiens. Les crédits annuels de cet organisme sont de \$146 millions depuis 1989-90. Les versements annuels resteront à ce niveau jusqu'en 1995-96.

Financement à l'exportation à des conditions de faveur

La Société pour l'expansion des exportations offre des programmes d'assurance, de prêts et de garanties aux exportateurs canadiens. Elle administre également l'assurance et le financement des exportations pour le gouvernement canadien afin de venir en aide aux ventes à l'étranger qui sont considérées comme servant l'intérêt national, mais qui présentent des risques de crédit ou nécessitent des réductions de taux d'intérêt auxquelles la Société ne consentirait pas normalement.

Les niveaux de référence budgétaires de la Société, qui alimentent les crédits à l'exportation à des conditions de faveur et l'injection de fonds propres dans la SEE, resteront bloqués à leurs niveaux de 1989-90 jusqu'en 1995-96.

C. Programmes réduits

Subventions et contributions

Les autres paiements de transfert, à l'exclusion des principaux transferts aux particuliers et aux autres administrations, représentent \$11.6 milliards en 1990-91. La majeure partie de ces transferts – ou subventions et contributions – sert à fournir des services d'aide aux Indiens et aux Inuit, à stabiliser et à protéger les revenus des agriculteurs, à stimuler le développement régional, à promouvoir les compétences professionnelles et à soutenir la recherche et le développement.

Le Plan de contrôle des dépenses prévoit une exception en faveur des subventions et contributions versées aux Indiens et aux Inuit. Dans le domaine des sciences et de la technologie, les subventions et contributions augmenteront de 5 pour cent par année en 1990-91 ainsi qu'en 1991-92, puis de 3 pour cent par année ensuite. Un certain nombre d'autres subventions et contributions législatives, par exemple les prêts aux étudiants et les paiements relevant de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, elles ne sont pas touchées par le Plan. Les subventions et contributions relevant du programme de Planification de l'emploi sont réduites de \$100 millions en 1991-92.

Les autres subventions et contributions de cette catégorie représentent dans l'ensemble environ \$2.5 milliards. Ce montant sera réduit de \$75 millions en 1991-92 et de \$125 millions par année ensuite. Le leader du gouvernement à la Chambre et le vice-président du Conseil du Trésor consulteront les ministres responsables des divers programmes touchés, afin de s'assurer que les réductions de dépenses sont conformes aux priorités du gouvernement et perturbent le moins possible les services au public.

Logement social

La Société canadienne d'hypothèques et de logement fournit des fonds aux provinces et aux territoires, dans le cadre de toute une série d'ententes de partage des frais, pour venir en aide aux Canadiens qui ont du mal à trouver un logement abordable. Des dépenses totales de \$1.9 milliard au titre du logement social en 1991-92 permettront de venir en aide à environ 650,000 ménages. Les crédits prévus pour les nouveaux engagements en matière de logement social s'élèvent à \$86 millions en 1991-92.

La réduction de 15 pour cent des nouveaux engagements prévus dans le domaine du logement social, qui avait été annoncée dans le budget de l'an dernier dans le cadre du Plan de contrôle des dépenses, se poursuivra jusqu'en 1995-96. De plus, des initiatives seront prises afin d'améliorer la gestion des logements sociaux et de réaliser d'autres économies permanentes. Parmi ces mesures figurent le financement des complexes de logement social au moyen d'appels d'offres en bloc et l'amortissement du coût des améliorations apportées aux immobilisations.

D. Initiatives de gestion

Budgets de fonctionnement

Depuis l'automne 1984, le gouvernement a complètement transformé la manière dont il gère les ressources humaines et financières de l'État. Des initiatives de gestion ont été prises afin :

- de limiter le coût des activités gouvernementales;
- d'améliorer les pratiques de gestion;
- de trouver de meilleures façons de mettre en oeuvre les programmes;
- de mettre l'accent sur les résultats;
- d'améliorer la gestion et le perfectionnement des ressources humaines dans la Fonction publique.

Ce budget présente un certain nombre d'initiatives supplémentaires, qui visent à renforcer encore l'efficacité et le contrôle des dépenses de fonctionnement. Ces nouvelles mesures auront les effets suivants :

- Le budget de fonctionnement et d'immobilisations hors rémunérations sera gelé en 1991-92 et sévèrement limité par la suite.
- Les budgets de fonctionnement des ministères ne seront pas rajustés pour tenir compte de la hausse éventuelle des dépenses salariales découlant des nouvelles conventions collectives négociées, en 1991-92. Cela signifie que les ministères devront absorber ces hausses de coûts, le cas échéant, à même les budgets existants.

Le Conseil du Trésor gardera la responsabilité des réaffectations qui pourraient être nécessaires pour adapter les budgets à l'évolution des circonstances et des priorités.

Dans le contexte de ce gel, le Conseil du Trésor gardera la responsabilité d'une petite réserve de fonctionnement afin de pouvoir répondre aux urgences et aux priorités essentielles dans les domaines de la santé et de la sécurité. Ainsi, même les dépenses supplémentaires prévues au budget en matière de santé et de sécurité n'accroîtront pas les dépenses totales du gouvernement.

Le gouvernement prend d'autres mesures afin de promouvoir l'efficacité. À cette fin, une déstratification aura lieu dans la Fonction publique et le nombre de cadres supérieurs y sera réduit de 10 pour cent, soit au minimum 475 emplois.

Le gouvernement continuera de rechercher une entente avec les syndicats de la Fonction publique, par le biais du Conseil national mixte, au sujet d'une politique d'adaptation de la main-d'œuvre qui permettra l'impartition des services gouvernementaux. Si une entente ne se révélait pas réalisable par la négociation, le gouvernement serait disposé à présenter les mesures législatives nécessaires à l'élimination des obstacles qui s'opposent à l'impartition.

Restrictions salariales dans le secteur public

Étant l'un des plus gros employeurs, l'État a la responsabilité de veiller à ce que les hausses de traitements consenties dans le secteur public ne contribuent pas aux tensions inflationnistes dans l'économie. Depuis son entrée en fonction en 1984, le gouvernement a fait preuve de retenue dans l'octroi de hausses salariales à ses employés, tout en maintenant les principes d'une juste négociation collective. Les hausses de traitements accordées dans le secteur fédéral ont été moins élevées que dans le secteur privé, de même que dans les secteurs provincial et municipal.

Étant donné la gravité de la situation financière actuelle et l'importance prioritaire que continue de revêtir la réduction du déficit, le gouvernement estime qu'il se doit de restreindre les hausses de traitements accordées à ses propres employés. Cela ne signifie pas que les fonctionnaires doivent être les seuls visés par les restrictions. Il s'agit plutôt de demander au secteur public de reconnaître les difficultés dans lesquelles la récession actuelle plonge tous les Canadiens, ainsi que d'assumer sa part du fardeau des restrictions financières.

Le gouvernement continuera de négocier avec ses employés. Cependant, comme tout autre employeur, il restera toujours très conscient des limites que la gravité de sa situation financière ne lui permet pas de dépasser. La détérioration du déficit est telle que, pour le prochain exercice, les ressources disponibles ne permettent tout simplement pas à l'État d'accroître ses budgets de fonctionnement en fonction des hausses de traitements des fonctionnaires. Cela signifie que les hausses salariales résultant du processus de négociation collective devront être financées par une réduction correspondante de l'emploi dans la Fonction publique. Étant donné que celle-ci compte environ 215,000 personnes, chaque hausse de rémunération de 1 pour cent pourrait entraîner la perte d'environ 2,000 emplois.

Afin de limiter la perte d'emplois dans la Fonction publique et d'assurer le maintien des services publics essentiels aux Canadiens, le gouvernement n'est pas disposé à envisager des hausses de traitements supérieures à 3 pour cent par année au cours

des trois prochains exercices. Des règlements négociés de 3 pour cent sont conformes à ce contexte de restrictions marquées de même qu'aux objectifs gouvernementaux de réduction de l'inflation. L'alternative à une position ferme dans les négociations salariales serait une compression beaucoup plus forte de l'emploi dans le secteur public, y compris des mises à pied.

Les hausses de rémunération de la catégorie de la gestion, dans la Fonction publique fédérale, ainsi que des sous-ministres et des dirigeants des sociétés d'État ne pourront dépasser la moyenne des règlements négociés dans le secteur public fédéral.

Le gouvernement juge important de maintenir des relations de travail efficaces avec les syndicats de la Fonction publique, malgré les restrictions que la situation impose; il veillera à ce que les arbitres et les conciliateurs soient bien au courant des répercussions sur l'emploi de règlements excessifs par des tierces parties. Si cela se révèle nécessaire, toutefois, le gouvernement n'hésitera pas à recourir à des mesures législatives pour éviter des règlements excessifs, négociés ou accordés par des tierces parties. Il n'hésitera pas non plus à recourir à des moyens législatifs pour prévenir des arrêts de travail qui nuiraient à la prestation des services au public.

Des détails seront fournis prochainement sur ce programme de restriction dans le secteur public par le président du Conseil du Trésor, qui sera chargé de sa mise en oeuvre. Le programme permettra d'économiser \$685 millions en 1991-92; les économies se poursuivront à moyen terme.

Des restrictions salariales sont également nécessaires dans les secteurs provincial et local. Certaines provinces ont déjà institué des programmes afin de limiter les hausses de rémunération de leurs employés. Il est d'une importance cruciale, pour des raisons tant économiques que financières, que toutes les provinces participent à un programme de restriction salariale global et responsable. Une atténuation des tensions salariales dans le secteur privé aurait également des effets positifs. Plus les tensions de coût seront faibles dans l'économie, plus la baisse des taux d'intérêt se trouvera facilitée et plus nous serons en mesure d'accroître l'activité économique et l'emploi.

Observation de l'impôt et recouvrement des coûts

Revenu Canada, Impôt, prendra des mesures afin d'améliorer la perception des sommes dues à l'État. Des changements seront apportés de manière à permettre de recouvrer les sommes dues sur les remboursements d'impôt. De nouvelles mesures de recouvrement des coûts seront instaurées à la frontière et dans les services de transport.

Sociétés d'État et organismes fédéraux

Depuis 1984, le gouvernement a privatisé ou dissout plus de 20 sociétés d'État et amélioré le fonctionnement des autres. Grâce à des gains de productivité, à la privatisation et à la rationalisation, le nombre de personnes employées dans les sociétés d'État a été réduit de près de 80,000 depuis 1984-85.

Au cours de l'année à venir, le gouvernement poursuivra sa politique qui consiste à se départir des participations qui ne sont plus nécessaires à la mise en oeuvre de la politique publique, ainsi qu'à laisser les forces du marché prendre l'initiative dans l'amélioration de la compétitivité du Canada. Dans ce contexte, le gouvernement annonce dans ce budget son intention de vendre CN Exploration, une filiale du CN. Les mesures nécessaires seront également prises afin de dissoudre la Corporation Pétro-Canada pour l'assistance internationale (CPCAI) ainsi que l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada. Des mesures législatives seront incessamment proposées afin de permettre au gouvernement de procéder à la vente de sa participation de 53 pour cent dans Télésat Canada, ainsi que l'annonçait le budget de l'année dernière.

Le produit de ces initiatives contribuera aux efforts de réduction du déficit en 1991-92.

La CPCAI, créée en 1981 afin d'aider les pays en développement à devenir moins dépendants du pétrole importé ou à s'en affranchir, est une filiale de Pétro-Canada. Le gouvernement lui a affecté en 1990-91 des crédits de \$53 millions.

La CPCAI sera dissoute et l'aide canadienne à l'étranger continuera d'être offerte dans le secteur de l'énergie par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Cette mesure rationalisera l'aide accordée par le Canada en matière énergétique.

CN Exploration, une petite société d'exploration pétrolière et gazière, avait été fondée à titre de filiale du CN afin d'exploiter les droits d'hydrocarbure de ce dernier en Saskatchewan. Le mandat de CN Exploration limite actuellement ses activités aux travaux de prospection menés uniquement sur les terres du CN. Sa vente donnera à la société plus de liberté pour étendre ses activités et ne réduira pas la capacité du CN de s'acquitter de son mandat conformément à la politique publique. Le produit de la vente sera remis au gouvernement afin de réduire le déficit.

L'efficacité des activités gouvernementales sera encore renforcée par la fusion de certains organismes et l'adoption de méthodes de fonctionnement plus conformes à celles du secteur privé dans d'autres secteurs.

Les efforts de privatisation menés jusqu'à ce jour ont permis de rationaliser le portefeuille de sociétés d'État du gouvernement fédéral. Le programme de privatisation, mis en oeuvre par le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires (BPAR), a déjà permis de transférer au secteur privé ou à d'autres administrations publiques plus de 20 sociétés d'État et d'autres participations. Suivant la volonté de simplifier le fonctionnement de l'État, le BPAR fera l'objet d'une réorganisation, ses fonctions et ses ressources étant réaffectées au ministère des Finances et au Conseil du Trésor. La prise en main des efforts futurs de privatisation du gouvernement sera désormais assumée par le ministère des Finances.

Le gouvernement se propose d'étendre le recours aux organismes de service spéciaux, en particulier lorsqu'il s'agit de fournir des services au public et aux ministères fédéraux. Cela permettra d'améliorer sensiblement la prestation et l'économie de ces services, grâce à l'établissement d'objectifs de rendement exigeants et au suivi des résultats.

Le statut d'Organisme spécial sera conféré aux organismes suivants, qui comprennent un certain nombre de modules fournissant directement des services aux Canadiens et pouvant être convertis avec succès aux méthodes commerciales par l'application des techniques de gestion du secteur privé et le recouvrement des coûts :

- La Commission canadienne des grains
- La surveillance des hippodromes
- La Direction générale de la propriété intellectuelle

D'autres candidats à la conversion en organismes de service spéciaux, aussi bien dans les secteurs à orientation commerciale que dans les activités de service seulement, seront annoncés en temps et lieu par le président du Conseil du Trésor.

PLAFONNEMENT DES DÉPENSES INSCRIT DANS LA LOI

Les mesures de restriction des dépenses présentées dans ce budget permettront de limiter le taux de croissance des dépenses de programmes à 3 pour cent en moyenne par an de 1991-92 à la fin de 1995-96.

Outre les mesures de contrôle imposées sur un grand nombre de catégories de dépenses importantes, le gouvernement veut que les Canadiens soient encore plus assurés du respect des objectifs fixés en matière de dépenses de programmes. C'est pourquoi il propose d'inscrire dans la loi des plafonds imposés à la croissance de l'ensemble des dépenses de programmes.

Le plafonnement du total des dépenses de programmes dans la loi modifiera les opérations financières du gouvernement. En limitant de manière impérative la croissance des dépenses de programmes, ces plafonds renforceront la conviction des contribuables que l'argent de leur impôt est géré avec efficacité et prudence. Lorsque l'on concevra les mesures législatives en question, il faudra bien veiller à ce que les mesures de contrôle ne nuisent pas indûment à l'efficacité ou à l'efficacité des activités gouvernementales. Il conviendra également de préserver la capacité du gouvernement dans le cadre des restrictions globales imposées par les plafonds de dépenses, de venir en aide à ceux qui en ont le plus besoin.

Ces questions ainsi que d'autres reliées à cette proposition soulèvent d'importants points de structure et de détail. Le public aura un très grand rôle à jouer, par sa participation, dans la formulation de ces propositions. Un avant-projet de loi sera publié sous peu afin d'être soumis à l'examen public. Les propositions législatives définitives seront déposées à l'automne, après consultation des Canadiens. D'ici là, il est toutefois possible d'indiquer les grandes lignes des plafonds de dépenses proposés.

Le plafonnement des dépenses par voie législative permettrait de s'assurer que les dépenses de programmes cumulatives sur l'ensemble de la période 1991-92 à 1995-96 ne pourraient, sauf dans un nombre restreint de circonstances spécifiées, dépasser les projections de ce budget. Si les dépenses consacrées à un programme dépassaient le niveau projeté – pour des raisons économiques ou de politique publique – l'excédent devrait être compensé par des réductions à d'autres postes. La loi ne permettra pas d'accroître les emprunts ni la fiscalité afin de financer des dépenses plus élevées que prévu.

Une certaine marge de manoeuvre serait prévue pour permettre la réaffectation des dépenses d'un exercice à l'autre. Les dépenses de programmes pourraient dépasser le plafond fixé pour une année donnée, mais la différence devrait être compensée au cours des autres années, afin d'éviter que les dépenses cumulatives prévues de 1991-92 à 1995-96 soient dépassées.

Un nombre limité de situations d'urgence permettrait de faire exception au plafonnement des dépenses. Par exemple, un dépassement serait permis en cas de cataclysme (tremblement de terre par exemple) ou de bouleversement extérieur (comme une guerre). Dans ces cas, les dépassements de dépenses n'auraient pas à être compensés les autres années. Les mesures législatives définitives seraient explicites à l'égard de ces situations d'urgence.

De même, les plafonds de dépenses de programmes fixés dans la loi ne toucheraient pas les dépenses consacrées à des programmes bien identifiés qui sont autofinancés par des cotisations et des primes, si les dépenses de ces programmes devaient s'écarter des projections présentées dans ce budget. Ces programmes autofinancés précis seraient limités par exemple au Compte de l'assurance-chômage, au Régime d'assurance du revenu brut et au Compte de stabilisation du revenu net; tous ces mécanismes comportent des dispositions d'autofinancement qui, aux termes de la loi, ont pour effet de neutraliser explicitement l'incidence de tout dépassement des dépenses sur le déficit dans un laps de temps raisonnable.

Pour assurer la reddition de comptes, l'exposé budgétaire et le Budget des dépenses principal de chaque année feraient le point sur les dépenses de programmes, par rapport aux plafonds inscrits dans la loi. Un budget ou un Budget des dépenses principal qui ne se conformerait pas à la législation ne pourrait être promulgué qu'à la condition de procéder à une modification expresse de la loi.

L'inscription dans la loi de plafonds de dépenses donnera l'assurance que les hausses éventuelles d'impôts ou de taxes, y compris de la taxe sur les produits et services, ne serviront pas à financer des dépenses de programmes nouvelles ou plus élevées que prévu. Ce contrôle des dépenses sera crucial pour la réalisation des objectifs financiers.

Le gouvernement donnera bientôt plus de détails sur le processus de consultations publiques qui aboutira à la présentation de propositions législatives à l'automne. L'annexe de ce chapitre résume les grands paramètres en fonction desquels les mesures législatives pourraient être conçues.

FONDS DE SERVICE ET DE RÉDUCTION DE LA DETTE

La taxe sur les produits et services, outre qu'elle accroîtra le potentiel de production de l'économie en éliminant les distorsions inhérentes à l'ancienne taxe de vente fédérale, rendra plus sûre la disponibilité des recettes nécessaires à la réalisation des objectifs gouvernementaux de réduction du déficit, puisqu'elle réduira au minimum l'évasion et l'évitement.

Le Premier ministre s'est engagé à ce que toute recette provenant de la TPS qui dépasserait la projection contribue à la réduction du déficit au lieu de donner la possibilité d'accroître les dépenses discrétionnaires du gouvernement.

Pour faire suite à cet engagement, le gouvernement présentera des propositions législatives visant à créer un compte à des fins déterminées, auquel seront versées les recettes nettes tirées de la TPS et auquel seront débités les frais de la dette publique. Ce compte recevra également les dons versés à l'État spécifiquement pour la réduction de la dette, ainsi que le produit des privatisations (voir le chapitre 4, tableau 4). Le Fonds de service et de réduction de la dette (FSRD) fera l'objet chaque année d'une inspection du Vérificateur général.

Le FSRD et les plafonds de dépenses inscrits dans la loi assureront entièrement que le produit de la TPS sera consacré à la réduction du déficit et de la dette, et non au financement de dépenses nouvelles, et que les dépenses de programmes seront soumises à un contrôle efficace.

INCIDENCES FINANCIÈRES DES MESURES DU BUDGET

Le tableau 3 présente l'effet des mesures proposées dans ce budget en matière de dépenses sur le déficit budgétaire. Par comparaison avec le statu quo, les dépenses de programmes seront réduites de \$12.9 milliards, en termes cumulatifs, au cours des cinq années allant de 1991-92 à 1995-96. Les économies connexes d'intérêt s'élèveront à \$1.9 milliard, de sorte que les économies totales représenteront \$14.8 milliards sur les cinq exercices en question.

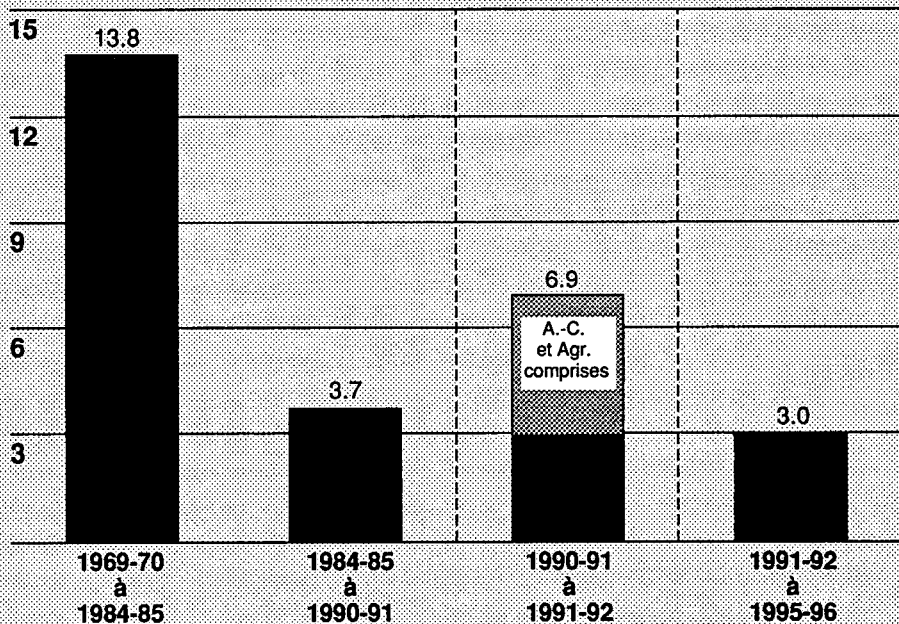
En 1991-92, les dépenses de programmes s'accroîtront de 6.9 pour cent, cette hausse étant imputable pour quatre points à l'augmentation temporaire des paiements d'assurance-chômage, des versements de soutien à l'agriculture et des dépenses de la défense (pour plus de détails, voir le chapitre 4). Par la suite, les dépenses de programmes verront leur croissance annuelle limitée à 3 pour cent en moyenne au cours de la période de prolongation du Plan de contrôle de dépenses (voir le graphique 5). Le tableau 4 montre que les programmes non touchés par la prorogation de ce Plan s'accroîtront de 3.9 pour cent par année en moyenne sur l'ensemble de la période postérieure à 1991-92, tandis que l'augmentation ne sera que de 1.7 pour cent par année pour les autres programmes. Cette limitation de la croissance des dépenses s'inscrira dans le droit fil de la diminution appréciable des dépenses de programmes en proportion du PIB et, comme l'indique le chapitre suivant, elle jouera un rôle essentiel dans la réalisation de l'objectif d'une diminution notable du déficit, qui permettra de transformer les besoins financiers en excédent d'ici 1994-95.

Tableau 4
Croissance des dépenses de programmes

	1991-92	1995-96	Variation absolue	Croissance annuelle moyenne
	(millions de dollars)			(pour cent)
A. Dépenses échappant au Plan de contrôle des dépenses	70,774	82,404	11,629	3.9
B. Ensemble des autres programmes	45,026	48,197	3,171	1.7
C. Ensemble des dépenses de programmes	115,800	130,600	14,800	3.0

Graphique 5
Croissance des dépenses de programmes

pour cent – croissance annuelle moyenne



ANNEXE PLAFONDS DE DÉPENSES INSCRITS DANS LA LOI

Dans ce budget, le gouvernement se propose d'inscrire dans la loi les plafonds applicables aux dépenses de programmes pour les cinq prochains exercices. Voici, en résumé, les principaux paramètres qui seraient vraisemblablement inscrits dans la loi afin de limiter la hausse des dépenses de programmes:

Plafonds autorisés des dépenses de programmes

- Pour l'exercice 1991-92, \$115,800 millions;
- pour l'exercice 1992-93, \$119,650 millions;
- pour l'exercice 1993-94, \$122, 800 millions;
- pour l'exercice 1994-95, \$126,450 millions;
- pour l'exercice 1995-96, \$130,600 millions.

Possibilités de réaffectations d'une année à l'autre

Sauf dans un nombre limité de circonstances bien définies, si le total des dépenses de programmes prévues par le gouvernement pour un exercice dépassait le plafond prévu, l'excédent devrait être déduit du plafond permis pour les exercices ultérieurs, dans les proportions déterminées par le ministre des Finances.

Effet du plafonnement des dépenses de programmes cumulatives de 1991-92 à 1995-96

Étant donné la possibilité de procéder à des réaffectations d'une année à l'autre, les plafonds de dépenses de programmes inscrits dans la loi auraient pour effet de limiter, sauf dans un nombre réduit de cas bien déterminés, les dépenses de programmes cumulatives de 1991-92 à 1995-96 inclusivement au montant projeté dans ce budget, soit \$615,300 millions.

Situations déterminées permettant de faire exception aux plafonds de dépenses

Il ne serait permis de dépasser les plafonds de dépenses prévus dans la loi que dans un nombre réduit de cas bien déterminés. Les situations envisageables sont les suivantes:

- Un excédent de dépenses entraîné par un cataclysme naturel;
- un excédent de dépenses lié à un bouleversement extérieur, telle une guerre;
- les dépenses relatives aux programmes autofinancés, qui, aux termes de la loi, ont pour effet explicite de neutraliser l'effet d'un excédent ou d'une insuffisance des dépenses sur le déficit sur un laps de temps raisonnable, quand les dépenses s'écartent des niveaux projetés dans ce budget.

Primauté sur les autres lois

Les mesures législatives proposées auraient préséance sur les autres lois, qu'elles soient adoptées avant ou après les mesures plafonnant la hausse des dépenses de programmes, à moins de stipulations contraires contenues expressément dans ces autres lois.

Conséquences pour les budgets et le budget des dépenses principal

En conséquence, tout budget ou Budget des dépenses principal qui ne serait pas conforme à la loi ne pourrait être adopté au Parlement qu'en modifiant expressément la loi plafonnant la hausse des dépenses de programmes.

Rapport sur l'observation des mesures

Le Contrôleur général du Canada serait tenu de publier, après la fin de chaque exercice, un rapport sur l'observation de la loi au cours de l'exercice en question, rapport qui serait publié dans les Comptes publics.

Consultations publiques

Le gouvernement annoncera sous peu les modalités du processus de consultations publiques qui mènera à la présentation des mesures législatives à l'automne.

CHAPITRE 4 : VERS L'ÉQUILIBRE FINANCIER : PERSPECTIVES FINANCIÈRES

APERÇU

Depuis 1984, le gouvernement suit un programme intégré de redressement financier et de renouveau économique à moyen terme. Il a réduit les dépenses publiques, s'est attaqué au gaspillage et à l'inefficacité dans les activités gouvernementales, a réformé le régime fiscal de manière à renforcer l'assiette des impôts et à réduire les distorsions dans les sources de recettes, et a mis en oeuvre des initiatives structurelles visant à améliorer le potentiel de croissance de l'économie canadienne. Toutes ces mesures ont permis d'engendrer une vive croissance de la demande intérieure finale, et notamment des investissements, de 1985 à 1989. Elles ont aussi entraîné une reprise en main du déficit, lequel a été réduit de moitié par rapport à la taille de l'économie.

Dans l'absolu, le déficit annuel du gouvernement fédéral a sensiblement baissé, passant d'un sommet de \$38.5 milliards en 1984-85 à \$28.2 milliards en 1987-88, une réduction de plus de \$10 milliards en trois ans. Un ensemble de mesures financières énergiques, soutenu par la vigueur de l'économie, est à l'origine de ce redressement appréciable des finances publiques.

Cependant, la dynamique nuisible de l'inflation, des taux d'intérêt élevés ainsi que d'une dette importante et croissante ont entravé les efforts déployés en vue de réduire le déficit depuis 1987. Les frais d'intérêt composés sur la dette de \$206.5 milliards qui existait en 1984-85 avaient accru de \$120 milliards l'encours de la dette fédérale en 1989-90. Bien que le solde de fonctionnement – c'est-à-dire la différence entre les dépenses de programmes et les recettes – soit passé d'un déficit de \$16 milliards en 1984-85 à un excédent de près de \$10 milliards en 1989-90, l'excédent a été effacé par la hausse rapide des intérêts sur la dette. En 1989-90, le déficit était encore de \$29 milliards, et ce, malgré le contrôle rigoureux exercé sans relâche sur les dépenses, dont l'expansion n'avait été que de 3.6 pour cent en moyenne à partir de 1984-85.

Les taux d'intérêt plus élevés que prévu en 1990 exercent de fortes pressions à la hausse sur le déficit en 1990-91 et les années suivantes. De plus, la récession, en 1990-91 et particulièrement en 1991-92, a constitué un autre facteur de déséquilibre financier. Selon les prévisions du gouvernement, la production réelle devrait diminuer d'un peu moins de 2½ pour cent pendant la récession en cours. Cela réduira les recettes fiscales et gonflera les dépenses, notamment au titre de l'assurance-chômage.

Les mesures prises dans ce budget, combinées à celles qui avaient été mises en oeuvre lors des budgets précédents afin de modifier la structure des recettes et des dépenses, permettront de contenir le déficit à \$30.5 milliards tant pendant l'exercice en cours que pendant le suivant. Le ratio de la dette au PIB atteindra un sommet en 1991-92, avant de diminuer. D'ici 1992-93, les mesures proposées dans ce budget, jointes à une détente des taux d'intérêt et à la fin des frais transitoires liés à la mise

en oeuvre de la TPS, permettront de ramener le déficit à moins de \$25 milliards, pour la première fois en plus de 10 ans. Après 1992-93, les perspectives financières maintiennent la trajectoire prévue des finances publiques, de manière à ce que les besoins financiers soient éliminés d'ici 1994-95, ce qui serait une première depuis 1969-70.

Les mesures financières instituées dans ce budget s'appuient sur des modifications législatives visant à contrôler les dépenses de programmes. Le gouvernement se propose d'inscrire dans la loi un plafonnement des dépenses et d'établir un Fonds de service et de réduction de la dette. Au cours de la période de 1991-92 à 1995-96, les dépenses de programmes seront limitées par la loi aux objectifs chiffrés indiqués dans ce budget. Le Fonds de service et de réduction de la dette permettra d'imputer le produit de la TPS (ainsi que celui des privatisations et les contributions du secteur privé) au service et à la diminution de la dette, témoignant ainsi de la volonté du gouvernement de ne pas financer des dépenses de programmes à l'aide de la TPS.

BILAN FINANCIER : 1984-85 À 1990-91

En 1984, les finances fédérales se trouvaient en piteux état. Le déficit budgétaire avait triplé pour dépasser les \$38 milliards en quatre ans seulement. La dette publique s'accroissait de plus de 25 pour cent par an, la hausse des dépenses de programmes se situait dans les deux chiffres et les frais de la dette publique absorbaient une proportion rapidement croissante des recettes fédérales. Un recours de plus en plus intense à l'emprunt avait fait que, en 1984-85, le contribuable moyen au Canada recevait pour \$1.33 en biens et services du gouvernement fédéral par dollar d'impôt envoyé à Ottawa. Les contribuables se faisaient ainsi une fausse idée de leur bien-être, et la situation financière du pays était marquée au coin de l'instabilité.

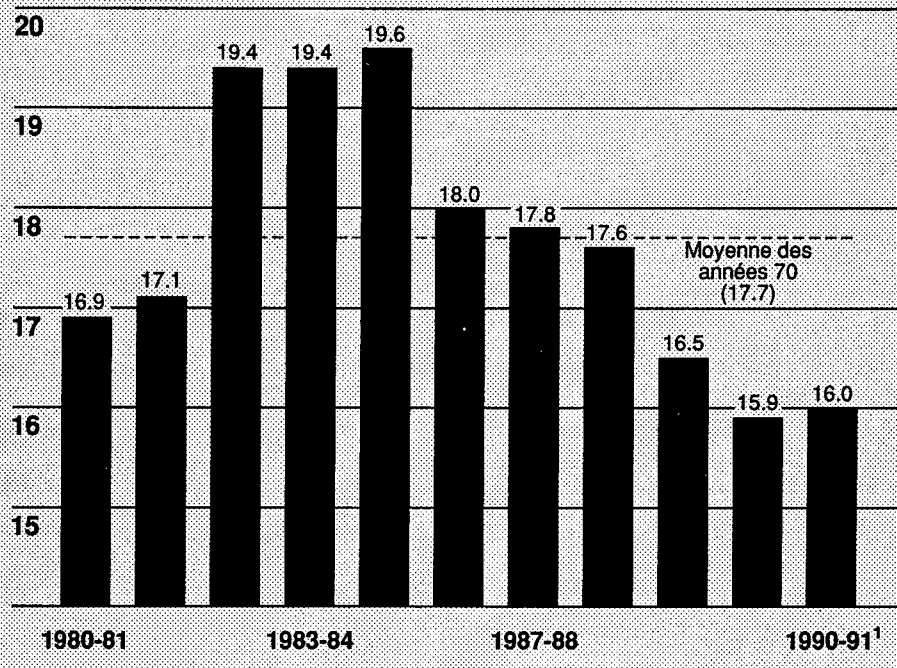
Le gouvernement s'attaqua au redressement des finances publiques dans le cadre d'une approche à moyen terme. Son Programme de renouveau économique, présenté à l'automne 1984, énonçait un cadre de planification dans lequel le gouvernement se proposait de reprendre en main les finances publiques et d'instaurer des mesures structurelles complémentaires visant à accroître le potentiel économique du Canada. La stratégie de maîtrise de la dette publique par la réduction du déficit que le gouvernement a suivie depuis 1984 s'articule autour de quatre grands axes;

- des compressions de dépenses;
- une réforme fiscale visant à rendre l'assiette des impôts et taxes plus sûre, plus équitable, et mieux équilibrée;
- des hausses de recettes lorsque cela est nécessaire;
- des réformes structurelles visant à améliorer le potentiel de croissance économique.

La clef de voûte de cette stratégie a été la compression des dépenses de programmes fédérales. Après avoir atteint un sommet de 19.6 pour cent du PIB en 1984-85, les dépenses de programmes ont été ramenées à 16.0 pour cent en 1990-91 (voir le graphique 1). Leur croissance au cours des six dernières années a été inférieure à la

Graphique 1
Dépenses de programmes
1980-81 à 1990-91

pour cent du PIB



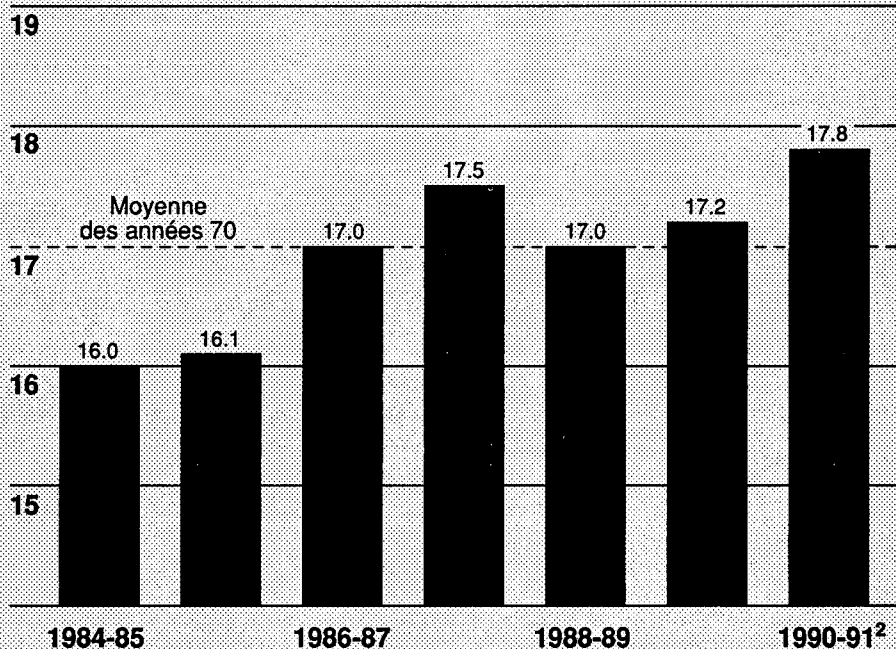
¹ Estimation.

moitié du taux de l'expansion de l'économie, s'élevant en moyenne à 3.7 pour cent par année, soit environ 0.7 point de moins que l'inflation. À titre de comparaison, la croissance a été de 13.8 pour cent par année en moyenne au cours des 15 années précédentes, soit près de 6 pour cent en termes réels. Le chapitre 3 donne plus de détails sur le bilan du gouvernement en matière de restrictions des dépenses.

La baisse de rendement du régime fiscal – les recettes budgétaires en proportion du PIB – à la fin des années 70 et au début de la décennie 80 avait contribué dans une large mesure à la hausse du déficit. Ce rendement était passé d'un sommet de 19.2 pour cent en 1974-75 à 16 pour cent en 1984-85. Ce phénomène était dû à la multiplication des dépenses fiscales, à des réductions d'impôt, aux défauts inhérents à la taxe sur les ventes des fabricants, qui entraînaient une érosion constante de l'assiette de cette taxe, et aux effets directs de la récession de 1981-1982. Sous l'effet des mesures prises dans les divers budgets présentés depuis 1984, le rendement du régime fiscal a été ramené progressivement à 17.8 pour cent en 1990-91, soit un peu au-dessus de la moyenne des années 70 (voir le graphique 2).

Graphique 2
Rendement du régime fiscal : Recettes budgétaires¹
 1984-85 à 1990-91

pour cent du PIB



¹ Compte non tenu des initiatives de gestion de la trésorerie touchant le calendrier de versement des impôts directs des particuliers et des sociétés, des taxes de vente et des taxes d'accise.

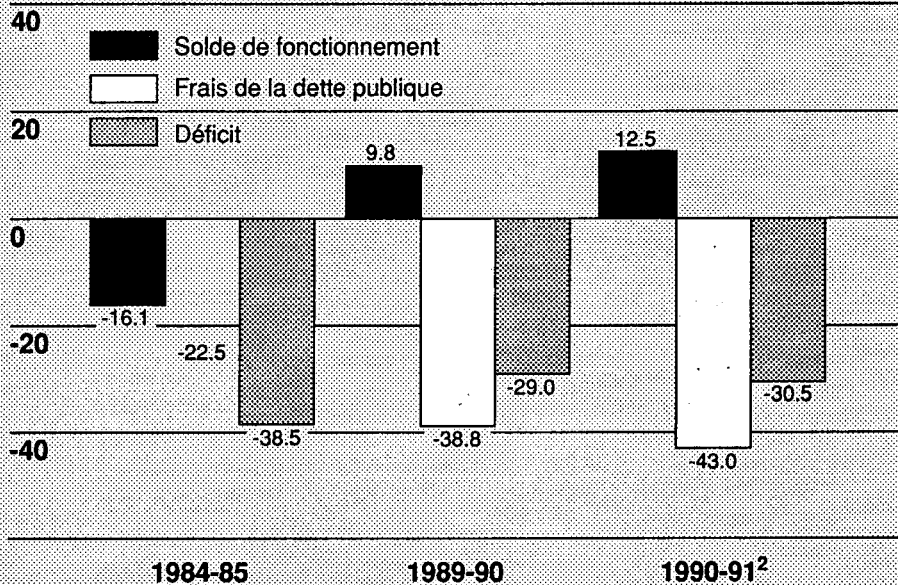
² Estimation.

Le solde de fonctionnement – la différence entre les recettes et les dépenses de programmes – a enregistré une amélioration spectaculaire grâce aux restrictions appliquées aux dépenses de programmes et au redressement des recettes (voir le graphique 3). Alors qu'il se traduisait par un déficit de \$16.1 milliards en 1984-85, le solde de fonctionnement était passé à un excédent de \$12.5 milliards en 1990-91. Les deux tiers de cette amélioration sont imputables aux efforts de restriction des dépenses de programmes et l'autre tiers, aux majorations de recettes (voir le tableau 1). Cependant, une hausse rapide des frais de service de la dette a annihilé en grande partie cette amélioration du solde de fonctionnement, entravant ainsi les efforts de réduction du déficit.

La persistance d'une hausse rapide des frais de la dette depuis 1985 illustre bien la dangereuse dynamique du déficit et de la dette. Les frais de la dette publique, en proportion du PIB, s'élevaient à 5.0 pour cent en 1984-85. Cependant, sous l'effet de

Graphique 3
Déficit budgétaire, frais de la dette publique et
solde de fonctionnement¹

milliards de dollars



¹ Le solde de fonctionnement est égal au déficit budgétaire diminué des frais de service de la dette publique, c'est-à-dire aux recettes budgétaires diminuées des dépenses de programmes.

² Estimation.

L'augmentation de la dette et de la hausse des taux d'intérêt au second semestre de 1988 à 1990, les frais de la dette publique sont passés à 6.3 pour cent du PIB, leur niveau actuel. Autrement dit, sur l'amélioration de \$28.5 milliards enregistrée par le solde de fonctionnement entre 1984-85 et 1990-91, \$20.5 milliards ont été nécessaires au paiement des frais d'intérêt supplémentaires sur la dette publique, de sorte que \$8 milliards seulement ont pu être consacrés à la réduction du déficit.

Entre 1984-85 et 1987-88, le déficit est passé d'un sommet de \$38.5 milliards, soit 8.7 pour cent du PIB, à \$28.2 milliards, soit un peu plus que 5 pour cent du PIB. Depuis 1987-88, cependant, les efforts de réduction du déficit ont été contrecarrés par le gonflement des frais de service de la dette. Le déficit est descendu à 4.5 pour cent du PIB en 1990-91 (voir le graphique 4). Il est toutefois passé à \$30.5 milliards dans l'absolu, en grande partie à cause de frais de service de la dette plus élevés que prévu et des premiers effets de la récession.

Tableau 1
Principaux indicateurs financiers :
Bilan de la période 1984-85 – 1990-91

	1984-85	1990-91	Variation	Contribution relative
	(pour cent du PIB)			(pour cent)
Solde de fonctionnement				
Recettes budgétaires	16.0	17.8	1.8	33
Dépenses de programmes	19.6	16.0	-3.6	67
Excédent/déficit (-) de fonctionnement	-3.6	1.8	5.4	100
Déficit budgétaire				
Frais de la dette publique	5.0	6.3	1.3	
Déficit budgétaire	-8.7	-4.5	3.2	

Remarque : Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.

LE DÉFI DU REDRESSEMENT FINANCIER

Dans son budget d'avril 1989, le gouvernement s'est donné un ambitieux programme de redressement des finances publiques sur cinq ans, afin de:

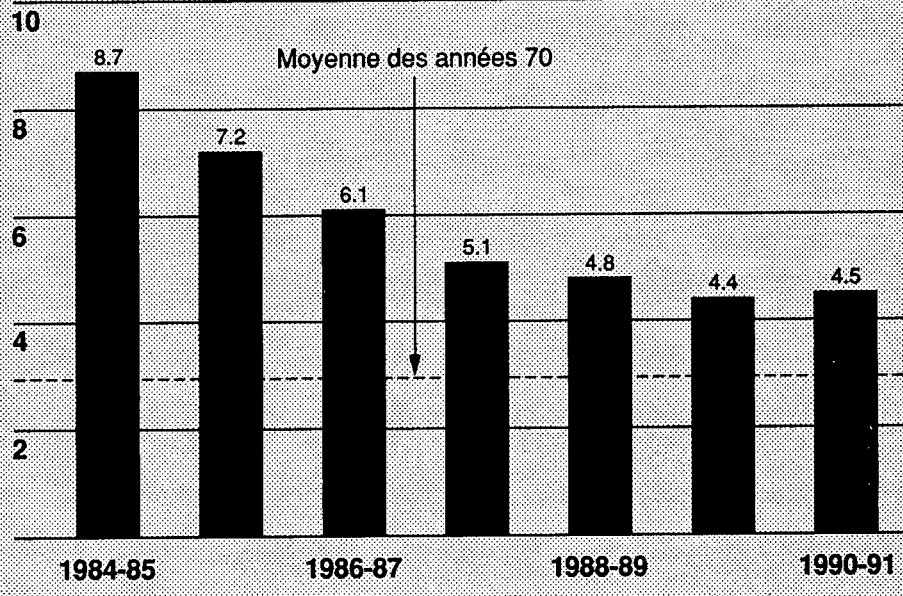
- réduire le déficit de moitié, en le ramenant aux environs de \$15 milliards, d'ici 1993-94,
- commencer à réduire la dette détenue par le grand public en 1994-95,
- stabiliser le ratio de la dette au PIB d'ici 1991-92, avant de le faire baisser.

Le budget de février 1990 instaurait un Plan de contrôle des dépenses visant à soutenir la réalisation des objectifs financiers fixés dans le budget d'avril 1989.

Depuis le budget de février 1990, l'évolution de l'économie a rendu plus difficile la réalisation des objectifs financiers énoncés tant dans le budget d'avril 1989 que dans celui de février 1990. Les tensions inflationnistes observées au premier semestre de 1990 se sont révélées plus solidement enracinées qu'on ne le pensait, ce qui a rendu nécessaire un resserrement de la conjoncture monétaire. Des taux d'intérêt plus élevés que prévu ont alourdi les frais de service de la dette publique. La persistance des tensions inflationnistes a eu un autre effet, à savoir de rendre la récession plus marquée et plus longue, en 1990, qu'on ne s'y attendait. Les dépenses publiques au titre des programmes sensibles à l'évolution conjoncturelle ont sensiblement augmenté, par exemple l'assurance-chômage. De plus, le marasme du marché

Graphique 4
Déficit budgétaire
1984-85 à 1990-91

pour cent du PIB



international des céréales a entraîné une forte hausse des paiements de soutien aux agriculteurs. Enfin, la guerre du golfe Persique a accru les dépenses militaires. Parallèlement, les recettes fiscales ont été touchées par le fléchissement de l'économie, notamment au chapitre de l'impôt direct des sociétés, celles-ci ayant vu leur marge bénéficiaire considérablement réduite.

En bref, sans de nouvelles mesures financières, le déficit approcherait les \$35 milliards en 1991-92, ce qui compromettrait la réalisation du Plan financier exposé en 1989 et confirmé en 1990. Les mesures prises dans le présent budget réduisent de \$4.5 milliards, à \$30.5 milliards, le déficit projeté pour 1991-92 et permettent de s'assurer que les objectifs financiers cruciaux qui avaient été fixés pour le moyen terme dans le budget de 1989 seront atteints.

LE PLAN DES DÉPENSES JUSQU'EN 1992-93

Le tableau 2 fournit les détails des dépenses budgétaires, par catégorie de paiement, jusqu'en 1992-93. Les projections de dépenses tiennent compte de la prorogation proposée du Plan de contrôle des dépenses instauré dans le budget de février 1990 ainsi que des autres mesures de compression des dépenses décrites au chapitre 3.

Tableau 2
Dépenses budgétaires

	1990-91	1991-92	1992-93
	(millions de dollars)		
A. Principaux transferts aux particuliers	35,775	40,465	41,530
B. Principaux transferts aux autres administrations ¹	23,300	23,100	23,575
C. Autres transferts importants	11,575	13,550	12,800
D. Versements aux principales sociétés d'État	4,920	4,845	4,775
E. Défense	12,145	12,700	12,875
F. Aide publique au développement	2,600	2,750	2,835
G. Autres opérations gouvernementales	17,985	18,225	19,610
H. Réserves nettes des péremptions	—	165	1,650
I. Dépenses de programmes	108,300	115,800	119,650
J. Frais de la dette publique	42,950	43,200	43,950
K. Total des dépenses budgétaires	151,250	159,000	163,600

	(variation en pourcentage par rapport à l'exercice précédent)		
A. Total des dépenses budgétaires	6.0	5.1	2.9
B. Frais de la dette publique	10.6	0.6	1.7
C. Dépenses de programmes	4.3	6.9	3.3
D. Indice des prix à la consommation	4.8	5.6	3.2

¹Certains transferts aux autres administrations représentent une combinaison de transferts en espèces et de points d'impôt. Les dépenses de programmes comprennent uniquement des transferts en espèces, ainsi que les rajustements des droits en vertu des programmes au titre des exercices précédents. L'ensemble des droits, y compris les versements en espèces et les transferts de points d'impôt, mais à l'exclusion des rajustements relatifs aux années antérieures, évolue comme suit :

	1990-91	1991-92	1992-93
	(millions de dollars)		
Transferts en espèces et de points d'impôt aux autres administrations	36.3	36.9	38.1

L'ensemble des dépenses budgétaires devrait augmenter de 5.1 pour cent en 1991-92 et de 2.9 pour cent en 1992-93. On prévoit un ralentissement appréciable de l'augmentation des frais de service de la dette au cours des deux prochains exercices, grâce à une atténuation des tensions inflationnistes et à la baisse correspondante des taux d'intérêt.

Les dépenses de programmes devraient augmenter de 6.9 pour cent en 1991-92 sous l'effet de trois facteurs passagers : une hausse des prestations d'assurance-chômage due à la récession, une augmentation des paiements de soutien aux producteurs de céréales à cause des faibles prix observés sur le marché mondial des céréales et un gonflement des dépenses de la défense en rapport avec la guerre du Golfe. Les prestations d'assurance-chômage qui seront versées en 1991-92 devraient augmenter de 21.5 pour cent à cause de la hausse tant du nombre de chômeurs que du montant moyen des prestations. Le redressement de l'activité économique attendu au second semestre de 1991 et l'amélioration corrélative du marché du travail devraient permettre de stabiliser les versements d'assurance-chômage en 1992-93. Afin de venir en aide aux agriculteurs canadiens, le gouvernement instaure, pour l'année de récolte 1991, un nouveau régime de soutien du revenu des agriculteurs élaboré en consultation avec les autorités provinciales et les milieux de l'agriculture. Ce régime, qui se compose du Régime d'assurance du revenu brut (RARB) et du Compte de stabilisation du revenu net (CSRN), remplacera les mesures de soutien du revenu des producteurs de céréales mises en oeuvre dans le cadre du Fonds de stabilisation des grains de l'Ouest et du Fonds de stabilisation des revenus agricoles. De plus, les niveaux de référence des dépenses de la défense sont relevés de \$350 millions en 1990-91 et de \$600 millions en 1991-92 afin de tenir compte des dépenses entraînées par la guerre du Golfe.

Si on fait abstraction des trois facteurs temporaires qui font monter les dépenses de programmes en 1991-92, les dépenses de programmes n'augmenteront que de 2.9 pour cent. Les mesures du Plan de contrôle des dépenses instaurées dans le budget de février 1990 et prolongées par le présent budget permettront de maintenir le rythme d'augmentation des dépenses de programmes à 3.3 pour cent en 1992-93.

Mesures législatives de contrôle des dépenses

Bien des Canadiens craignent que les objectifs à moyen terme de redressement des finances publiques ne soient pas atteints, faute d'un contrôle suffisamment rigoureux des dépenses. À cet égard, ils s'inquiètent tout particulièrement de la possibilité que les recettes supplémentaires tirées de la taxe sur les produits et services (TPS) ne servent à financer un accroissement des dépenses de programmes. Comme l'indique le chapitre 3, le gouvernement se propose, d'une part, d'inscrire des plafonds de dépenses dans la loi et, d'autre part, d'instaurer un Fonds de service et de réduction de la dette afin de tenir compte de ces préoccupations.

Au cours de la période de 1991-92 à 1995-96, les dépenses de programmes ne pourront augmenter d'un taux supérieur à celui qui est prévu dans ce budget – leur niveau sera inscrit dans la loi. L'instauration du Fonds de service et de réduction de la dette témoignera concrètement de la volonté du gouvernement de ne pas financer les dépenses de programmes à l'aide de la TPS. Toutes les recettes procurées par la

TPS, ainsi que le produit des privatisations et les contributions faites par le public afin de réduire la dette publique, seront versés à ce Fonds; ce dernier ne pourra servir à payer que les frais de service de la dette publique.

L'état sommaire des opérations (tableau 4) reflète ce nouveau traitement comptable de la TPS. Avec l'établissement du Fonds de service et de réduction de la dette, les dépenses de programmes sont supérieures aux recettes hors TPS en 1991-92. Par la suite, cependant, les dépenses de programmes sont entièrement financées par les recettes autres que la TPS, de sorte qu'un excédent croissant sera enregistré à ce chapitre. En fait, la totalité du produit de la TPS sera directement consacrée aux paiements des intérêts de la dette publique.

PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DES RECETTES JUSQU'EN 1992-93

Les projections présentées au tableau 3 donnent un aperçu de l'évolution des recettes jusqu'en 1992-93. Elles sont fondées sur les perspectives économiques décrites au chapitre 2.

Tableau 3
Recettes budgétaires

	1990-91	1991-92	1992-93
	(millions de dollars)		
Impôt sur le revenu des particuliers	59,075	64,190	68,970
Impôt sur le revenu des sociétés	11,400	11,000	12,300
Cotisations d'assurance-chômage	12,685	15,330	17,945
Taxes et droits d'accise et de vente	24,965	11,600	12,625
Autres recettes	10,805	10,030	9,500
Recettes budgétaires (TPS exclue)	118,930	112,150	121,340
Taxe sur les produits et services	1,820	16,350	18,260
Recettes budgétaires (TPS comprise)	120,750	128,500	139,600
	(variation en pourcentage par rapport à l'exercice précédent)		
Impôt sur le revenu des particuliers	13.8	8.7	7.4
Impôt sur le revenu des sociétés	-12.4	-3.5	11.8
Cotisations d'assurance-chômage	18.1	20.9	17.1
Taxes et droits d'accise et de vente	-11.3	-53.5	8.8
Autres recettes	-	-	11.7
Autres recettes	9.2	-7.2	-5.3
Recettes budgétaires	6.2	6.4	8.6

La principale influence qui s'exerce sur l'évolution des recettes en cette période provient de la durée et de l'intensité de la récession. Celle-ci devrait se poursuivre jusqu'au milieu de 1991 et réduire vraisemblablement la production réelle de près de 2½ pour cent. Il en résulte des effets directs sur l'assiette des impôts, et en particulier de l'impôt sur le revenu des sociétés, étant donné la forte baisse des profits de ces dernières au cours des 12 derniers mois. L'incidence de la récession sur l'assiette des impôts est compensée par une majoration des taux des cotisations d'assurance-chômage et des relèvements des taxes sur le tabac, ainsi que le propose le budget. Ainsi, l'ensemble des recettes budgétaires devrait augmenter de 6 à 6½ pour cent tant en 1990-91 qu'en 1991-92. Une augmentation des recettes d'environ 8½ pour cent est prévue pour 1992-93.

Le produit de l'impôt sur le revenu des particuliers augmente de 13.8 pour cent, selon les estimations, en 1990-91. La baisse des remboursements d'impôt des particuliers, en raison des effets transitoires de la réforme fiscale, et la vigueur non démentie des revenus personnels expliquent en grande partie cette hausse des entrées d'impôt. Cette hausse devrait être considérablement ralentie en 1991-92 par l'incidence de la diminution de l'emploi sur le revenu des particuliers. Le remplacement du crédit pour taxe de vente, qui était déduit du produit de l'impôt sur le revenu des particuliers, par le crédit amélioré pour TPS, qui est imputé au produit de cette taxe, se traduit par une hausse des recettes tirée, de l'impôt sur le revenu des particuliers aussi bien en 1991-92 qu'en 1992-93.

La récession a fortement touché les bénéfices des sociétés. La hausse des coûts unitaires de main-d'oeuvre et le fléchissement de la demande ont ramené les marges bénéficiaires des sociétés à leur plus bas niveau depuis la récession de 1981-1982. Les bénéfices des sociétés n'ont cessé de diminuer depuis le troisième trimestre de 1988 – pour se situer, au premier trimestre de 1991, à environ 50 pour cent au-dessous de leur sommet d'avant la récession. De plus, les bénéfices devraient rester à peu près stationnaires en 1991, avant d'amorcer un redressement en 1992. C'est pourquoi on s'attend à une contraction des rentrées d'impôt à ce titre tant en 1990-91 qu'en 1991-92. La diminution attendue des recettes fiscales sera toutefois beaucoup moins marquée que la contraction cumulative des bénéfices des sociétés, en raison de l'impôt sur les grandes sociétés et des mesures d'élargissement de l'assiette fiscale instaurées dans le cadre de la réforme de l'impôt direct de 1988.

À partir du 1^{er} janvier 1990, les cotisations d'assurance-chômage ont été relevées afin de tenir compte des nouveaux mécanismes de financement annoncés dans le budget d'avril 1989. Bien que le taux ait été fixé pour trois ans, la dégradation observée sur le marché du travail ainsi que la hausse corrélative des prestations d'assurance-chômage se traduiront par un déficit notable du Compte d'assurance-chômage. Étant donné que ce dernier doit en principe s'autofinancer par les rentrées de cotisations patronales et ouvrières, le gouvernement propose de majorer le taux des cotisations à partir du 1^{er} juillet 1991 afin de maintenir l'équilibre financier du compte. Les changements de taux de cotisations sont détaillés à la section qui suit.

Dans la catégorie des droits et des taxes d'accise et de vente, les principaux éléments sont la taxe sur les ventes des fabricants, les droits de douane à l'importation, les

taxes d'accise sur les carburants et les droits d'accise sur le tabac et l'alcool. La baisse de cette catégorie de recettes aussi bien en 1990-91 qu'en 1991-92 est due au remplacement de la taxe fédérale sur les ventes des fabricants par la TPS, le 1^{er} janvier 1991, ainsi qu'au remboursement de la taxe de vente des fabricants déjà payée sur les stocks.

Le gouvernement propose dans ce budget de relever les droits d'accise sur le tabac de 3 cents par cigarette, soit de \$6 le carton, les cigares et les autres produits de tabac fabriqués étant soumis à des hausses proportionnelles de droits d'accise. Ces changements s'appliqueront également aux stocks existants. Ces majorations répondent aux préoccupations exprimées par un grand nombre de Canadiens et d'associations au sujet de la nécessité de lutter contre le tabagisme, en particulier chez les jeunes. Ces changements entrent en vigueur à minuit le 26 février 1991. Plus de détails sont fournis dans la Motion de voies et moyens visant à modifier la *Loi sur la taxe d'accise* et la *Loi sur l'accise* ainsi que dans les Renseignements supplémentaires. Les mesures touchant les taxes et droits d'accise devraient accroître les recettes d'environ \$1.4 milliard en 1991-92 et de \$1.1 milliard en 1992-93.

Les «autres recettes» se composent des retenues fiscales sur les non-résidents, d'impôts indirects divers, du revenu de placements et d'autres recettes non fiscales. Leur baisse projetée au cours des deux prochains exercices est due à l'effet de la baisse des taux d'intérêt sur les revenus de placements en 1991-92.

La taxe sur les produits et services est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1991. Aussi bien en 1990-91 qu'en 1991-92, le produit de cette taxe est réduit des frais transitoires ponctuels liés à la réforme de la taxe de vente. Ces frais sont représentés par le paiement anticipé du crédit pour TPS aux Canadiens à revenu modique, en décembre 1990, et par la subvention d'adaptation versée aux petites entreprises. La variation du taux de croissance du produit de la TPS, entre 1991-92 et 1992-93, est due principalement à ces dépenses transitoires ponctuelles.

Compte de l'assurance-chômage

D'importants changements ont été apportés en 1990 au régime d'assurance-chômage afin de promouvoir la formation professionnelle et de réduire les désincitations à travailler. De plus, le gouvernement avait annoncé que ce régime devrait être entièrement financé par les cotisations d'employés et d'employeurs.

Le taux des cotisations d'employés avait été fixé à \$2.25 par \$100 de gains assurables pour les années 1990, 1991 et 1992; ces taux s'établissaient à \$3.15 pour les employeurs. Ce taux avait été choisi en fonction de l'évolution économique prévue alors.

La situation de l'économie et du marché du travail s'est toutefois beaucoup détériorée. Selon les projections, le compte devrait être loin de l'équilibre financier en raison de versements de prestations plus élevés que prévu – si le taux de cotisations reste fixe. Ce programme autofinancé risquerait alors de voir son intégrité financière gravement menacée, ce qui serait nuisible à la situation financière du gouvernement fédéral.

Si les taux des cotisations restaient aux niveaux actuels jusqu'en 1992, comme la loi le prévoit pour le moment, le compte passerait d'un excédent cumulatif à la fin de 1990 à un déficit cumulatif d'environ \$6 milliards d'ici la fin de 1992. De très fortes hausses de cotisations seraient nécessaires pour une longue période, à partir de 1993, pour effacer cette dette et les intérêts courus sur cette dernière. En fait, ce fonds autofinancé se trouverait aux prises avec le même cercle vicieux de l'endettement qui s'applique à la situation financière globale du gouvernement. Une bonne partie des hausses de cotisations après 1992 servirait à payer des intérêts, plutôt que des prestations aux chômeurs.

Il faut absolument hausser les taux des cotisations pour assurer la bonne gestion du compte et réduire les effets de ce dernier sur le déficit fédéral. À compter du 1^{er} juillet 1991, le taux des cotisations d'employés passera à \$2.80 par \$100 de gains assurables. Pour les employeurs, le taux passera à \$3.92 par \$100 de gains assurables. De plus, le gouvernement présentera les mesures législatives autorisant la Commission de l'emploi et de l'immigration à établir les taux de cotisations pour 1992.

Les taux seraient rajustés de manière à équilibrer la situation financière du compte. Pour les besoins des projections du budget, on a supposé que le taux applicable aux employés resterait de \$2.80 au cours des deux prochaines années. Le compte devrait être en équilibre d'ici 1995.

Étant donné que le Compte d'assurance-chômage est comptabilisé avec les opérations budgétaires, les modifications des taux de cotisation réduiront le déficit de \$2.0 milliards en 1991-92 et de \$2.4 milliards en 1992-93. Ces chiffres tiennent compte du fait que les cotisations d'assurance-chômage donnent droit à un crédit d'impôt et que le gouvernement, à titre d'employeur, cotise lui aussi à ce compte.

PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE : 1990-91 À 1995-96

Les perspectives d'évolution jusqu'en 1995-96 sont résumées au tableau 4. Ces projections financières reposent sur les hypothèses économiques décrites au chapitre 2 et tiennent compte des mesures proposées dans le budget. Il en ressort que :

- Le déficit est passé de \$29 milliards en 1989-90 à \$30.5 milliards en 1990-91. Les mesures annoncées dans ce budget portent un coup d'arrêt à la hausse du déficit en 1991-92, en le maintenant à \$30.5 milliards. Grâce aux initiatives prises dans ce budget et dans les précédents, de même qu'à la détente des taux d'intérêt et à la reprise économique, le déficit descend à \$24 milliards en 1992-93, passant sous la barre des \$25 milliards pour la première fois depuis 1981-82. Il continue par la suite à évoluer à la baisse, pour descendre à \$6.5 milliards d'ici 1995-96.
- En proportion du PIB, le déficit passe de 4.5 pour cent en 1990-91 à moins de 1 pour cent d'ici 1995-96 (voir le graphique 5), le plus faible rapport déficit/PIB en plus de 25 ans.

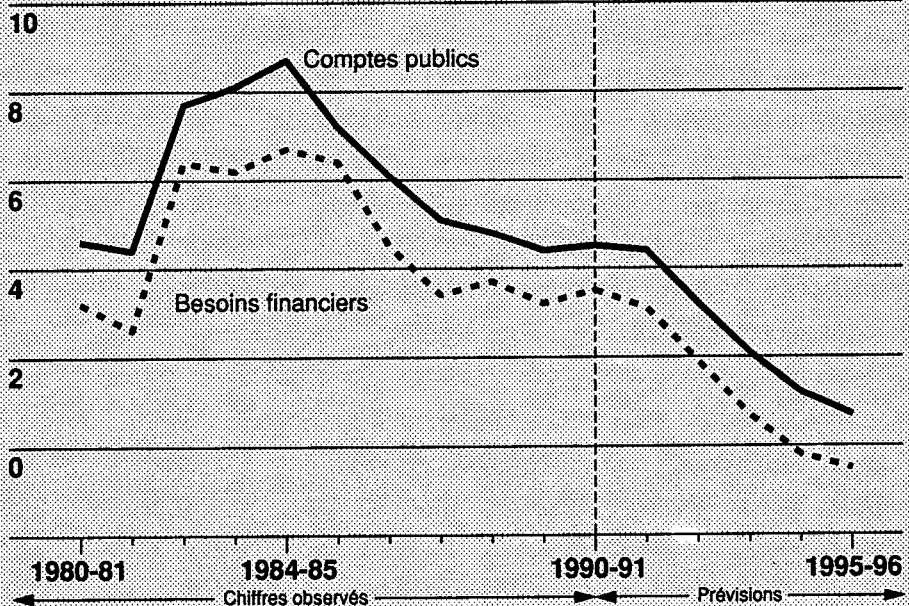
Tableau 4
État sommaire des opérations :
Budget 1991

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
	(millions de dollars)					
A. Comptes publics						
Opérations budgétaires						
Recettes budgétaires	120,750	128,500	139,600	150,500	160,300	167,500
Dépenses de programmes	-108,300	-115,800	-119,650	-122,800	-126,450	-130,600
Solde de fonctionnement	12,450	12,700	19,950	27,700	33,850	36,900
Frais de la dette publique	-42,950	-43,200	-43,950	-44,300	-43,850	-43,400
Déficit budgétaire	-30,500	-30,500	-24,000	-16,600	-10,000	-6,500
Opérations non budgétaires						
Prêts, avances et dotations en capital	300	300	650	750	500	300
Comptes à des fins déterminées	7,400	8,250	8,850	9,350	9,800	10,200
Autres opérations	-1,000	350	700	1,200	1,200	900
Source nette de fonds	6,700	8,900	10,200	11,300	11,500	11,400
Besoins financiers (Opérations de change exclues)	-23,800	-21,600	-13,800	-5,300	1,500	4,900
Dette publique nette (milliards de dollars)	388.5	419.0	443.0	459.6	469.6	476.1
B. Comptes publics en présentation modifiée pour tenir compte du Fonds de service et de réduction de la dette						
Fonds de service et de réduction de la dette						
Produit de la TPS, des privatisations et des contributions privées		16,350	18,260	19,500	20,825	22,000
Frais de la dette publique		-43,200	-43,950	-44,300	-43,850	-43,400
Solde		-26,850	-25,690	-24,800	-23,025	-21,400
Autres opérations budgétaires						
Recettes budgétaires (hors TPS)		112,150	121,340	131,000	139,475	145,500
Dépenses de programmes		-115,800	-119,650	-122,800	-126,450	-130,600
Solde		-3,650	1,690	8,200	13,025	14,900
Déficit budgétaire		-30,500	-24,000	-16,600	-10,000	-6,500
C. Pour mémoire						
	(en pourcentage du PIB)					
Recettes budgétaires	17.8	18.3	18.7	18.9	18.9	18.5
Dépenses de programmes	-16.0	-16.5	-16.1	-15.5	-14.9	-14.5
Solde de fonctionnement	1.8	1.8	2.7	3.5	4.0	4.1
Frais de la dette publique	-6.3	-6.2	-5.9	-5.6	-5.2	-4.8
Dépenses budgétaires	-22.3	-22.7	-22.0	-21.0	-20.1	-19.4
Déficit	-4.5	-4.4	-3.2	-2.1	-1.2	-0.7
Besoins financiers	-3.5	-3.1	-1.9	-0.7	0.2	0.5
Dette publique nette	57.3	59.8	59.5	57.8	55.4	53.0

Notes : Le signe (-) indique un besoin net de fonds; le signe (+) indique une source de fonds.

Graphique 5
Déficit et besoins financiers¹
1980-81 à 1995-96

pour cent du PIB

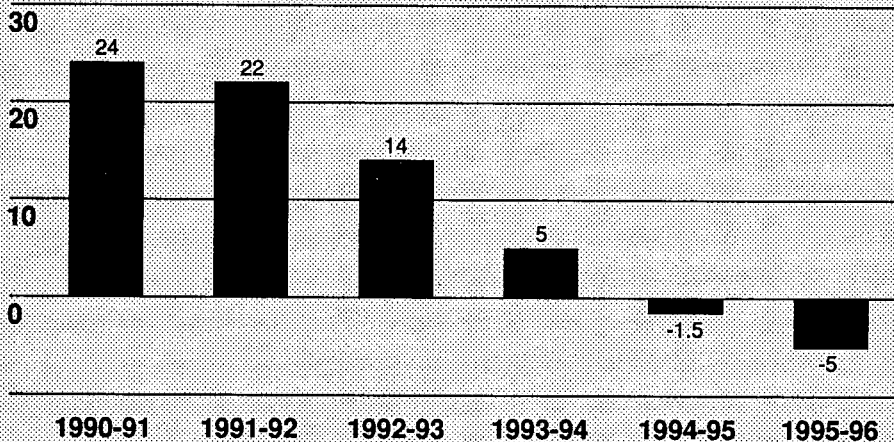


¹ Compte non tenu des opérations de change.

- Les besoins financiers (compte non tenu des opérations de change) – un indicateur global des emprunts de l'État sur les marchés financiers – tombent de \$23.8 milliards en 1990-91 à moins de \$15 milliards en 1992-93. En 1994-95, ils devraient faire place à un excédent, pour la première fois en 25 ans, marquant ainsi la réalisation de l'objectif financier fixé pour la première fois dans le budget d'avril 1989 (voir le graphique 6). Cela signifie qu'à partir de 1994-95, le gouvernement commencera à réduire la dette fédérale détenue par le grand public.
- Les dépenses de programmes montent de 6.9 pour cent en 1991-92 en raison des effets de la récession sur les prestations d'assurance-chômage, de l'incidence de la situation internationale sur les paiements de soutien aux producteurs de céréales et des répercussions de la guerre du Golfe sur les dépenses de la défense (voir le graphique 7). Sur l'ensemble de la période 1991-92 à 1995-96, l'augmentation des dépenses de programmes est limitée à 3.0 pour cent en moyenne, ce qui est nettement inférieur au taux moyen de croissance de 3.7 pour cent enregistré de 1984-85 à 1990-91.

Graphique 6
Besoins financiers¹
1990-91 à 1995-96

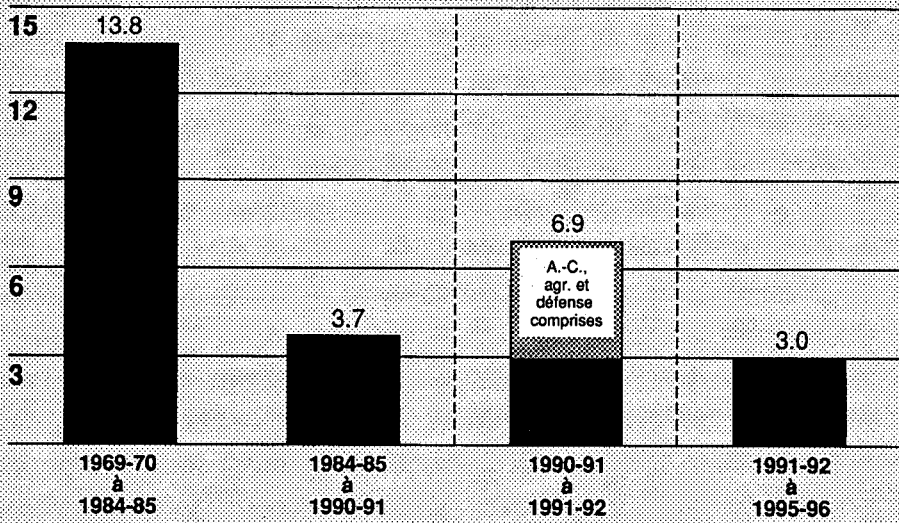
milliards de dollars



¹ Compte non tenu des opérations de change.

Graphique 7
Croissance des dépenses de programmes

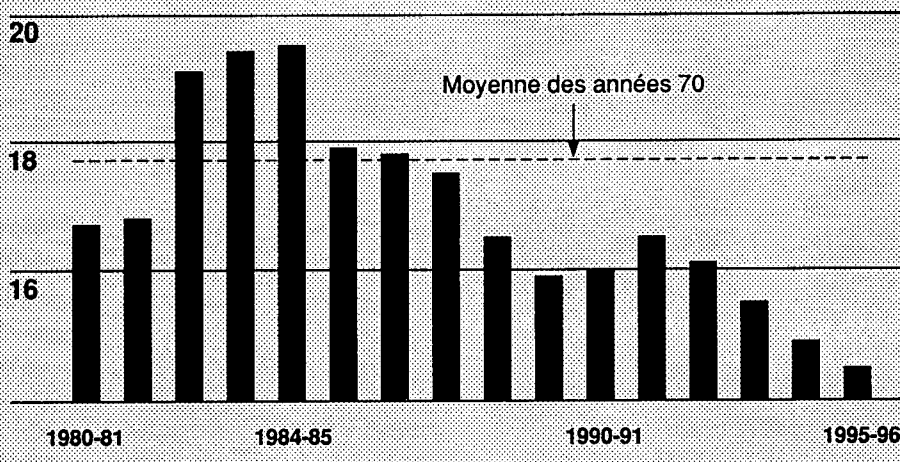
pour cent – croissance annuelle moyenne



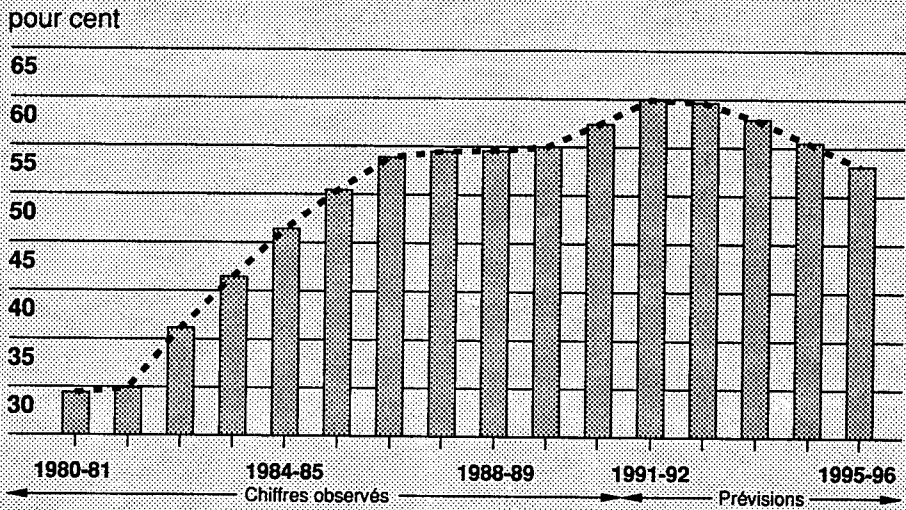
- Les dépenses de programmes, mesurées en proportion du PIB, s'élèvent légèrement en 1991-92 sous l'effet des facteurs décrits précédemment. Par la suite, elles diminuent fortement pour descendre à 14,5 pour cent du PIB d'ici 1995-96, leur plus faible niveau en 30 ans (voir le graphique 8).
- La dette publique cesse de croître en proportion du PIB en 1991-92, pour la première fois depuis 1974-75. Par la suite, elle diminue constamment tout au long de la période visée par ce cadre financier (voir le graphique 9).
- La création du Fonds de service et de réduction de la dette affecte le produit de la TPS au paiement des frais de service de la dette publique. Après 1991-92, les recettes hors TPS sont suffisantes non seulement pour financer les dépenses de programmes, mais encore pour contribuer à la réduction du déficit et de la dette.
- L'inscription dans la loi de plafonds de dépenses, que propose ce budget, permettra d'atteindre les objectifs de dépenses présentés dans ce budget. Ces plafonds et le Fonds de service et de réduction de la dette représentent des initiatives structurelles essentielles. Ils inscrivent dans la loi la discipline dont le gouvernement a fait preuve au cours des dernières années dans ses dépenses. Ils devraient ainsi renforcer, dans le public, la confiance placée dans la réalisation des objectifs financiers à moyen terme.
- Dans l'ensemble, le cadre financier présenté dans ce budget indique un renversement fondamental de la structure déséquilibrée qui s'était fait jour dans les finances fédérales à partir du début des années 70. Le rendement du régime fiscal a été stabilisé, tandis que les dépenses budgétaires en proportion du PIB reviennent enfin à un niveau conforme à ce rendement (voir le graphique 10).

Graphique 8
Dépenses de programmes
1980-81 à 1995-96

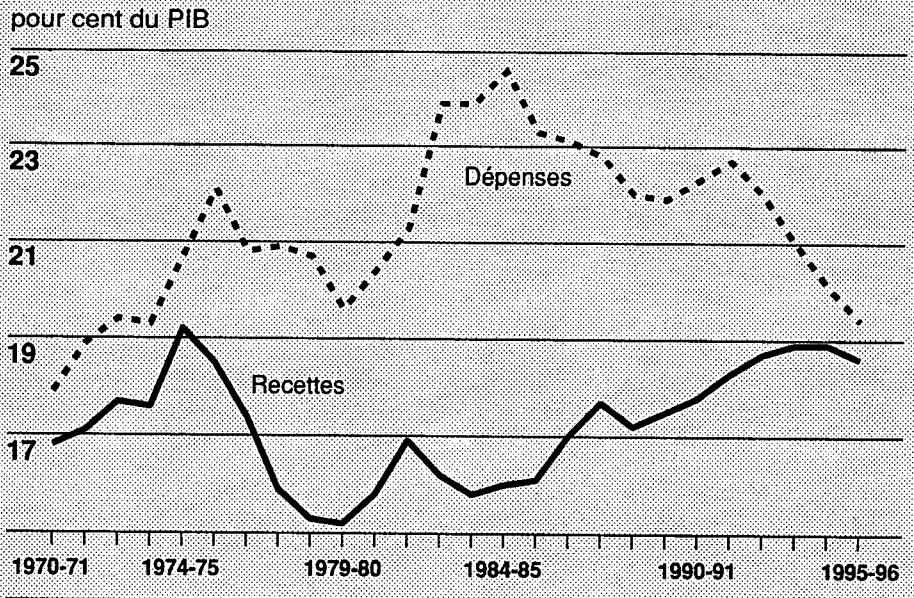
pour cent du PIB



Graphique 9
Ratio dette/PIB:
1980-81 à 1995-96



Graphique 10
Recettes et dépenses budgétaires
1970-71 à 1995-96



RAPPROCHEMENT AVEC LE BUDGET DE FÉVRIER 1990

Les changements du déficit intervenus depuis le budget de février 1990 sont présentés au tableau 5. On prévoit pour 1990-91 un déficit de \$30.5 milliards, soit \$2.0 milliards de plus que projeté dans le budget de l'an dernier. On s'attend pour 1991-92 à un déficit également de \$30.5 milliards, soit environ \$3.7 milliards de plus que prévu en février 1990.

Tableau 5
Variation du déficit depuis le budget de février 1990

	1990-91	1991-92
	(milliards de dollars)	
Déficit prévu dans le budget de février 1990	28.5	26.8
Changements dus aux facteurs économiques		
Impôt direct des particuliers	-2.6	-2.2
Impôt direct des sociétés	1.0	2.6
Autres recettes	0.1	0.5
Prestations d'assurance-chômage	0.9	3.0
Régime d'assistance publique du Canada	0.5	0.2
Aide à l'agriculture		0.9
Autres dépenses de programmes	0.3	0.9
Effet net sur le solde de fonctionnement	0.2	5.9
Frais de la dette publique	1.8	1.7
Changements dus à des mesures discrétionnaires		
Cotisations d'assurance-chômage		-2.0
Impôts indirects		-1.4
Épargne due au Plan de contrôle des dépenses	-0.4	-1.1
Dépenses liées à la guerre du Golfe	0.4	0.6
Effet net	0.0	-3.9
Ensemble des changements	2.0	3.7
Déficit prévu dans le budget de février 1991	30.5	30.5

Note : Le signe (-) indique une diminution du déficit.
Le signe (+) indique une augmentation du déficit

L'évolution de la situation économique depuis février 1990 s'est répercutée de diverses manières sur les résultats budgétaires de l'exercice 1990-91. L'impôt sur le revenu des particuliers a rapporté plus que prévu, en raison de la hausse rapide de l'emploi à la fin de 1989 et au début de 1990, ainsi que de la vive progression nominale des salaires tout au long de l'année 1990. Par contre, les bénéfices des sociétés ont sensiblement diminué l'an dernier, ce qui a amputé de \$1 milliard les rentrées d'impôts directs à ce titre. La hausse du taux de chômage au second semestre de 1990 a fait monter les prestations de près de \$1 milliard par rapport aux chiffres prévus dans le budget de février 1990. Enfin, les transferts du Régime d'assistance publique du Canada sont à la hausse en 1990-91 en raison de rajustements relatifs aux années antérieures et de délais inévitables dans la mise en oeuvre de la mesure de restriction budgétaire de février 1990. Dans l'ensemble, ces facteurs se sont à peu près compensés. Cependant, des taux d'intérêt sensiblement plus élevés que prévu ont gonflé les frais de la dette publique de \$1.8 milliard, par rapport au niveau prévu dans le budget de février 1990. L'augmentation des dépenses de la défense due à la guerre dans le golfe Persique a été compensée par une réduction de deux pour cent des budgets de fonctionnement et d'entretien du gouvernement en 1990-91.

En 1991-92, les effets de la récession sur le cadre financier se font pleinement sentir. Le produit de l'impôt direct des sociétés accuse un repli sensible, les bénéfices des sociétés continuant de diminuer, le fléchissement de l'activité économique déprime les autres assiettes fiscales tandis que l'agriculture est en hausse, en raison de la réforme des programmes de soutien agricole (Régime d'assurance du revenu brut et Compte de stabilisation du revenu net). Le déficit subit une autre influence négative en 1991-92, engendrée par des dépenses de \$600 millions supplémentaires au titre de la défense, à cause de la guerre du Golfe. Cependant, l'effet le plus important subi par les dépenses de programmes et par le déficit est la hausse de \$3 milliards des paiements d'assurance-chômage par rapport aux niveaux prévus au budget de février 1990. Les taux d'intérêt plus élevés que prévu en 1990 continuent d'avoir des répercussions pendant l'exercice 1991-92, accroissant le déficit de \$1.7 milliard. Une certaine influence compensatrice est exercée par les rentrées plus élevées que prévu au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Afin de neutraliser en partie ces effets sur le déficit en 1991-92, ce budget propose des mesures visant à rétablir l'équilibre financier du Compte d'assurance-chômage, à réduire les dépenses de programmes et à majorer les droits d'accise sur les produits du tabac. Ces mesures se chiffrent à \$4.5 milliards.

FACTEURS INFLUANT SUR LES BESOINS FINANCIERS

Les opérations non budgétaires, de même que les opérations budgétaires, contribuent aux besoins financiers nets du gouvernement. Les opérations non budgétaires comprennent les prêts, placements et dotations en capital, les comptes de pension des fonctionnaires, d'autres comptes des à fins déterminées, les postes d'intérêt et de dette et les opérations non budgétaires diverses. L'ensemble des opérations non budgétaires constitue normalement pour l'État une source nette de fonds, qui réduit sa dépendance à l'égard des marchés financiers. Le tableau 6 présente l'évolution projetée des opérations non budgétaires jusqu'en 1992-93.

Tableau 6
Opérations non budgétaires

	1990-91	1991-92	1992-93
	(milliards de dollars)		
Prêts, placements et dotations en capital	0.3	0.3	0.7
Comptes à des fins déterminées	7.4	8.3	8.8
Autres opérations	-1.0	0.4	0.7
Opérations non budgétaires	6.7	8.9	10.2

Remarque : Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.

Le principe qui permet de distinguer les opérations budgétaires et non budgétaires est que celles qui modifient l'endettement net de l'État sont considérées comme budgétaires, tandis que les opérations qui comportent l'acquisition d'avoirs financiers compensatoires ou la création d'obligations sont classées dans le non budgétaire. De plus, l'État tient un certain nombre de comptes en fiducie pour des tiers, par exemple, les comptes de pension des fonctionnaires fédéraux. Les opérations non budgétaires diverses comprennent des rajustements comptables apportés à certaines opérations budgétaires qui sont inscrites en comptabilité d'exercice plutôt que de caisse, notamment les comptes d'intérêt, les comptes créditeurs, les fonds en transit et les chèques en circulation.

BESOINS FINANCIERS ET POUVOIR D'EMPRUNT

Les pouvoirs d'emprunt demandés au Parlement pour un exercice particulier sont traditionnellement liés aux besoins financiers prévus pour l'exercice. Le niveau effectif des emprunts dépend également des opérations de change, qu'il est impossible de prévoir.

Pour 1991-92, le gouvernement sollicitera le pouvoir d'emprunter \$26.4 milliards, afin de couvrir des besoins financiers de \$21.6 milliards, des gains prévus de \$1.8 milliard du Fonds des changes et une réserve pour éventualités de \$3 milliards, pour la gestion des opérations de change (tableau 7). Un pouvoir d'emprunt est demandé au titre des gains du Fonds des changes parce que ces derniers, bien qu'ils soient déclarés dans les recettes budgétaires, demeurent dans le Compte du Fonds des changes et ne sont pas disponibles pour financer les opérations courantes du gouvernement.

Tableau 7
Besoins d'emprunt

	1991-92
	(milliards de dollars)
Besoins financiers (compte non tenu des opérations de change)	21.6
Gains du Fonds des changes	1.8
Réserve pour éventualités	3.0
Pouvoir d'emprunt total demandé	26.4

ANNEXE

COMPARAISONS DU DÉFICIT ENTRE PAYS : CONVENTIONS COMPTABLES INTERNATIONALES

Les comptes publics du gouvernement du Canada ont pour objet d'inscrire les recettes et les dépenses, ainsi que les éléments d'actif et de passif, de l'État afin de permettre au Parlement de contrôler les fonds publics. La différence entre les recettes et dépenses budgétaires de l'exercice constitue le déficit ou l'excédent budgétaire, tandis que l'accumulation des déficits et des excédents annuels représente la dette publique nette.

Un autre indicateur couramment utilisé pour évaluer la situation financière de l'État est constitué par les besoins financiers (compte non tenu des opérations de change). Les besoins financiers correspondent au déficit selon les comptes publics, augmenté des opérations financières comme les prêts et avances, les comptes à des fins déterminées et certaines autres opérations financières. Les besoins financiers mesurent l'argent que l'État doit se procurer sur les marchés financiers chaque année, en sus de ce dont il a besoin pour refinancer la dette existante et lui permettre de payer ses factures.

Un troisième indicateur de la situation financière de l'État est fourni par les Comptes canadiens des revenus et des dépenses. Ces comptes nationaux établis chaque trimestre, dont le but principal est de donner l'indicateur le plus général possible de l'activité économique au Canada, mesurent les opérations du secteur public selon les mêmes conventions que les opérations qui ont cours dans les autres secteurs de l'économie. Étant donné que les besoins financiers et le déficit selon les comptes nationaux comprennent tous deux des opérations non budgétaires comme les comptes de pension des fonctionnaires (qui sont exclus du déficit selon les comptes publics à titre de source de fonds), ils sont généralement assez similaires.

Il n'existe aucune convention comptable internationale régissant l'état de la situation financière ou la dette nette de l'État; en fait, chaque pays a tendance à avoir son propre système de comptes. Les comptes publics du gouvernement du Canada sont conformes aux méthodes comptables généralement admises. En particulier, ils ne considèrent pas les recettes des comptes en fiducie comme une source de fonds, à la différence des besoins financiers ou du déficit selon les comptes nationaux. Aussi, les besoins financiers et le déficit selon les comptes nationaux sont-ils inférieurs au déficit d'après les comptes publics.

Certains exemples permettent de remettre ces différences de conventions comptables en perspective. En 1990-91, le déficit selon les comptes publics s'élève à \$30.5 milliards au Canada, soit 4.5 pour cent du PIB. Les besoins financiers s'élèvent à \$23.8 milliards, c'est-à-dire 3.5 pour cent du PIB (le déficit selon les comptes nationaux, ainsi qu'il a été indiqué, étant analogue aux besoins financiers). Le «déficit budgétaire unifié» des États-Unis, qui mesure la situation financière du gouvernement fédéral de ce pays, est très semblable aux besoins financiers du Canada. Au cours de l'exercice financier 1991 des États-Unis, le déficit budgétaire unifié s'élève à 5.7 pour cent du PNB, contre 3.5 pour cent au Canada.

CHAPITRE 5 : OBJECTIFS DE RÉDUCTION DE L'INFLATION : VERS LA STABILITÉ DES PRIX

APERÇU : UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE FAVORABLE À LA CROISSANCE

Un ensemble d'objectifs de réduction de l'inflation visant à établir la stabilité des prix représente un élément essentiel du Plan de renouveau économique exposé dans ce budget. Le gouvernement, avec l'aide de la Banque du Canada, a établi ces objectifs de manière à ramener l'inflation d'un taux supérieur à 5 pour cent actuellement à 2 pour cent d'ici la fin de 1995. Le budget fédéral de 1991 et un communiqué de la Banque du Canada lancent cette initiative et expliquent les raisons pour lesquelles la stabilité des prix doit être obtenue, et par quels moyens.

Depuis 1984, la politique économique suivie par le gouvernement a eu pour but principal de remettre le pays sur la voie d'une croissance forte et soutenable, afin d'accroître le niveau de vie des Canadiens. Les réformes structurelles amorcées ont stimulé l'investissement, accru la productivité et renforcé le potentiel de croissance de l'économie. Des mesures macro-économiques ont favorisé la stabilité financière et les conditions essentielles à la réalisation du potentiel de notre économie. Le budget actuel s'inscrit dans la même ligne d'action, en proposant de nouvelles mesures de réduction du déficit et des demandes exercées par le gouvernement à l'égard de ressources limitées.

Il est également indispensable de réduire l'inflation tendancielle en vue de parvenir à la stabilité des prix si l'on veut instaurer un cadre macro-économique favorable. Au cours des années 50 et 60 – alors que le Canada bénéficiait d'un cadre de ce genre – non seulement la situation financière était équilibrée, mais l'inflation était faible; la croissance était vigoureuse, et le niveau de vie s'élevait rapidement. De la même façon, vers la fin des années 80, des pays comme l'Allemagne et le Japon, qui étaient parvenus à juguler l'inflation, étaient généralement ceux où l'expansion était la plus saine.

Au Canada, par contre, on a laissé l'inflation s'aggraver au cours des années 70 et 80, avec les effets pernicieux dont il faut finir par payer le prix. L'inflation sape la productivité et fausse les décisions économiques. Elle réduit le revenu de ceux qui sont le moins capables de se protéger, comme les personnes âgées et les citoyens à revenu fixe. Elle accroît les taux d'intérêt, car les prêteurs exigent une prime pour compenser la perte de valeur de leur argent à mesure que les prix montent; le coût du capital augmente, non seulement pour cette raison mais également à cause d'une prime d'incertitude due à une inflation rapide. En faisant monter les taux d'intérêt, l'inflation bouleverse la situation financière de l'État.

Une inflation peu élevée est l'une des raisons pour lesquelles le coût du capital est plus faible au Japon et en Allemagne qu'au Canada et aux États-Unis. Un coût du capital plus élevé au Canada nuit à notre compétitivité internationale et réduit le potentiel de production de notre économie. La stabilité des prix est donc l'un des moyens les plus efficaces de renforcer la compétitivité du Canada à l'étranger et la prospérité chez nous.

C'est parce que l'on n'a pas enrayé l'inflation, ces dernières années, que l'on a assisté à des cycles dommageables d'expansion et de contraction. Au cours des années 70, on a laissé l'inflation augmenter par palier, jusqu'à ce qu'elle soit arrêtée ou temporairement réduite par un ralentissement inévitable des économies, avant de reprendre son ascension depuis un point de départ plus élevé que précédemment. Chaque nouveau palier faisait monter les anticipations inflationnistes.

Cette escalade de l'inflation s'est poursuivie jusqu'en 1981, date à laquelle la pire récession de l'économie canadienne depuis l'après-guerre la ramenait d'un sommet de près de 13 pour cent à un niveau de 4 à 5 pour cent. La gravité de la récession était due à la force des anticipations inflationnistes. De même, ce sont les difficultés éprouvées dans la lutte contre les tensions inflationnistes accumulées pendant la deuxième moitié de l'expansion de 1983-1989 qui ont contribué à provoquer la récession actuelle. Celle-ci démontre clairement le résultat inévitable d'une accélération de l'inflation; elle souligne la nécessité de maîtriser les tensions inflationnistes et de continuer à réduire aussi bien l'inflation que les attentes inflationnistes.

Au cours des dernières années, le gouvernement et la Banque du Canada se sont clairement engagés à poursuivre la stabilité des prix de manière à promouvoir une croissance stable, l'équité et la prospérité au Canada. Le gouvernement et la Banque établissent maintenant un calendrier de stabilisation des prix de manière à favoriser une adaptation plus rapide des anticipations à un contexte d'inflation moins élevée.

Les objectifs de réduction de l'inflation représentent des étapes clés sur la voie de la stabilité des prix. Ils devraient permettre aux consommateurs, aux entrepreneurs, aux travailleurs et aux investisseurs canadiens de mieux comprendre à quel rythme la stabilité des prix peut être et sera réalisée. Cela devrait atténuer la résistance aux efforts de réduction de l'inflation, permettant ainsi de bénéficier plus vite et plus facilement des effets positifs de cette évolution.

Le premier objectif consiste à ramener la hausse annuelle de l'indice des prix à la consommation (IPC) à 3 pour cent d'ici la fin de 1992. Un objectif intermédiaire de 5 pour cent – ce qui correspond à moins de 4 pour cent si l'on élimine l'effet de la taxe sur les produits et services (TPS) – a été fixé pour la fin de 1991. L'inflation devrait descendre à 2½ pour cent d'ici le milieu de 1994 et à 2 pour cent d'ici la fin de 1995.

Après 1995, la politique économique sera formulée de manière à se conformer à l'objectif de stabilité des prix, défini par une inflation nettement inférieure à 2 pour cent. Une expérience, des analyses et des consultations plus approfondies seront nécessaires pour en arriver à une définition plus précise de la stabilité des prix et des moyens permettant d'y parvenir au cours de la période postérieure à 1995.

LES AVANTAGES DE LA STABILITÉ DES PRIX

Les coûts de l'inflation se retrouvent un peu partout, sous une forme insidieuse.¹ Comme l'a déclaré en octobre dernier le Gouverneur de la Banque du Canada :

«Nous avons une économie de marché fondée entre autres choses sur la monnaie et sur les échanges monétaires... Les prix de tous les biens et services sont fixés en termes monétaires. Nous évaluons nos résultats économiques et nous formulons nos décisions quotidiennes et à long terme en termes monétaires. Saper ce fondement monétaire, comme le fera l'inflation sans nul doute, c'est provoquer une incertitude inutile et rendre ainsi notre économie moins efficace et moins productive. Cela apporte également son lot d'iniquité, car certains groupes de gens sont pénalisés au profit d'autres, sans que la société y trouve quelque avantage.»²

Une monnaie dont la valeur est préservée élimine l'iniquité sociale des redistributions de revenu entraînées par l'inflation. La stabilité des prix se traduira par des taux d'intérêt sensiblement moins élevés. Si l'on veut que l'économie fonctionne à plein rendement, il faut que le public ait confiance dans la monnaie; seule une monnaie dont la valeur est stable inspire cette confiance. Si le public s'attend à ce que la valeur de la monnaie soit maintenue, l'économie pourra s'adapter beaucoup plus aisément aux chocs exercés sur les prix et sur la demande.

Une meilleure équité sociale

Le coût le plus évident de l'inflation tient à son effet sur la valeur de la monnaie. L'inflation amoindrit la valeur réelle de l'argent et de l'épargne, diminuant ainsi le pouvoir d'achat de ceux qui dépendent d'un revenu fixe ou de leurs épargnes. À un taux d'inflation de 5 pour cent, par exemple, le pouvoir d'achat d'un flux nominal fixe de revenu – par exemple d'une pension non indexée – est réduit de moitié en 14 ans.

Les problèmes liés à la diminution du pouvoir d'achat sont pires lorsque l'inflation est variable et imprévisible. La redistribution des revenus et de la richesse, dans ce cas, fait des «gagnants» et des «perdants». Ceux qui disposent des connaissances et moyens voulus pour exploiter les possibilités de bénéfices créés par l'inflation – ou qui peuvent se payer les conseils d'experts financiers – bénéficient souvent de ces situations aux dépens des citoyens moins fortunés ou moins au courant des subtilités financières. L'inflation peut donc aggraver les inégalités de revenu et de richesse, et distendre le tissu social d'une nation.

¹ On trouvera une analyse plus approfondie des coûts de l'inflation dans Selody, Jack, «The Goal of Price Stability: A Review of the Issues», rapport technique n 54 de la Banque du Canada, mai 1990; Howitt, Peter, «Zero Inflation as a Long-Term Target for Monetary Policy», dans R.G. Lipsey (S.L.D.), *Zero Inflation: The Goal of Price Stability*, étude n 8 de l'Institut C.D. Howe, mars 1990; ou Fischer, Stanley, «Indexing, Inflation and Economic Policy», Cambridge (Mass.), «The MIT Press, 1986».

² Allocution prononcée par John W. Crow, Gouverneur de la Banque du Canada, devant la Chambre de commerce du Grand Moncton (Nouveau-Brunswick), le 24 octobre 1990, reproduite dans la *Revue de la Banque du Canada*, novembre 1990, p. 3-4.

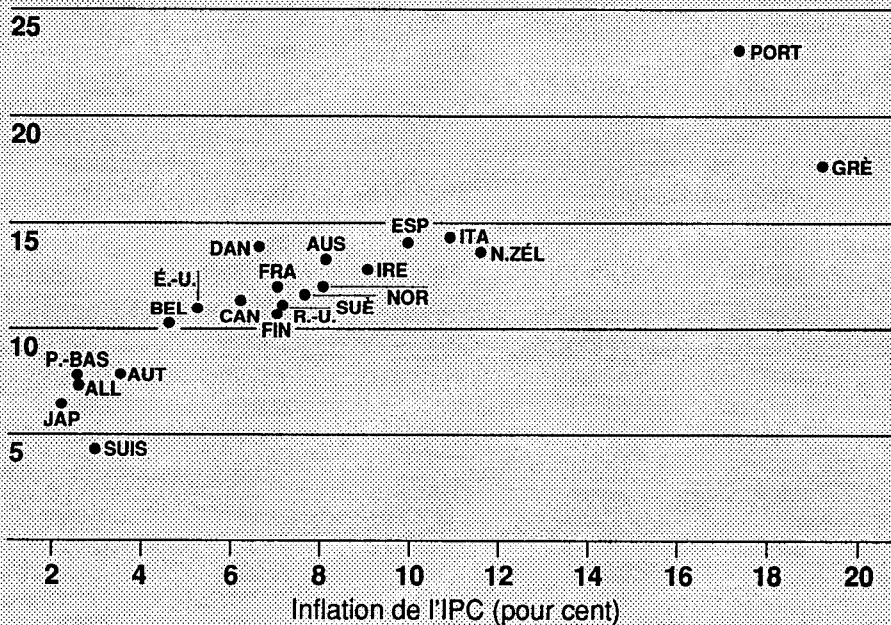
Des taux d'intérêt moins élevés

Une inflation rapide entraîne des taux d'intérêt élevés. S'attendant à une forte inflation, les prêteurs exigent des taux d'intérêt élevés pour compenser la perte de pouvoir d'achat de l'argent qu'ils prêtent. Les emprunteurs, quant à eux, seront prêts à payer des taux d'intérêt plus élevés car la valeur réelle du prêt sera plus faible lors du remboursement.

La seule manière de réduire pour de bon les taux d'intérêt consiste à réduire de façon permanente l'inflation et les anticipations inflationnistes. Ce serait peine perdue que de chercher à abaisser les taux d'intérêt en présence de fortes tensions inflationnistes. Peut-être les taux à court terme diminueraient-ils dans un premier temps, mais cela stimulerait la demande et intensifierait les tensions inflationnistes. Les anticipations de hausse de l'inflation seraient renforcées, ce qui entraînerait une hausse presque immédiate des taux d'intérêt à long terme. À mesure que l'inflation

Graphique 1
Inflation de l'IPC et taux d'intérêt à long terme :
pays de l'OCDE – moyenne 1980-1989

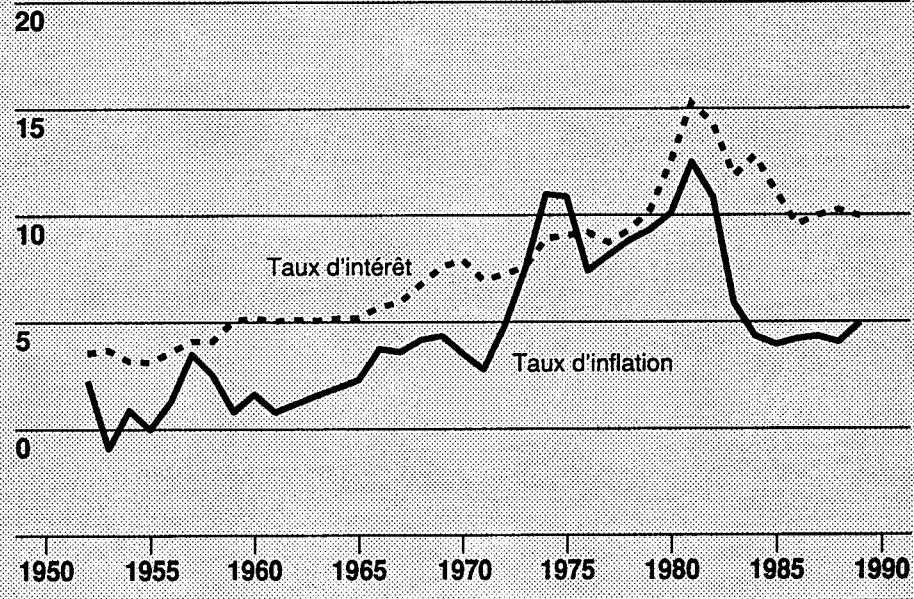
taux d'intérêt à long terme (pour cent)



AUS	Australie	FRA	France	NOR	Norvège
AUT	Autriche	ALL	Allemagne	P.-BAS	Pays-Bas
BEL	Belgique	GRÉ	Grèce	PORT	Portugal
CAN	Canada	IRE	Irlande	ESP	Espagne
DAN	Denemark	ITA	Italie	R.-U.	Royaume-Uni
É.-U.	États-Unis	JAP	Japon	Suè	Suède
FIN	Finlande	N.ZÉL	Nlle-Zélande	SUIS	Suisse

Graphique 2 Inflation et rendement des obligations à long terme du gouvernement au Canada

pour cent



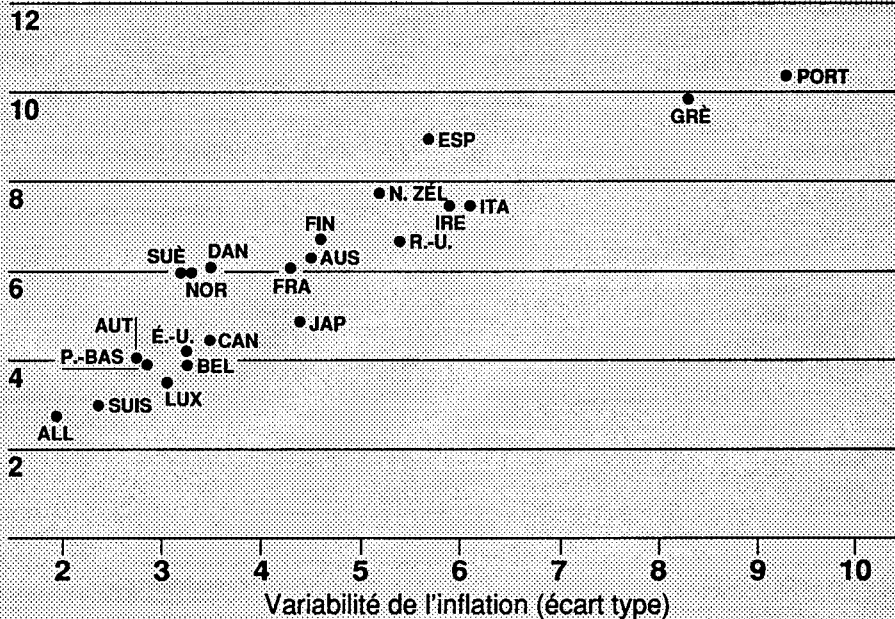
augmenterait, les taux à court terme feraient de même. Une réduction de l'inflation, plutôt qu'une politique monétaire trop expansionniste, est la voie à suivre pour faire baisser les taux d'intérêt.

Une foule d'observations, faites au Canada et partout à l'étranger, confirment cela. Le graphique 1 montre clairement que les pays où l'inflation est la plus faible ont aussi les taux d'intérêt les moins élevés. Le graphique 2 illustre le même phénomène à l'aide de données relatives au Canada. Lorsque l'inflation était faible au Canada au cours des années 50 et 60, les taux d'intérêt étaient eux aussi faibles. Quand l'inflation a augmenté dans les années 70 et 80, les taux d'intérêt ont également grimpé. Par conséquent, en réduisant l'inflation, le gouvernement prépare en fait la baisse des taux d'intérêt.

Comme l'ont découvert un grand nombre de Canadiens qui sont propriétaires de leur maison – ou qui aspirent à l'être – une hausse des taux d'intérêt nominaux peut être lourde de conséquences pour les revenus disponibles d'un ménage. Bien des contrats d'emprunt en termes nominaux, par exemple les prêts hypothécaires, exigent le paiement d'un montant fixe chaque mois. Quand, sous l'effet d'une inflation, les taux d'intérêt nominaux sont élevés, un flux constant de mensualités signifie que la valeur réelle des paiements est élevée au début du contrat, mais

Graphique 3
Inflation de l'IPC et variabilité de l'inflation :
pays de l'OCDE – moyenne 1952-1989

inflation de l'IPC (pour cent)



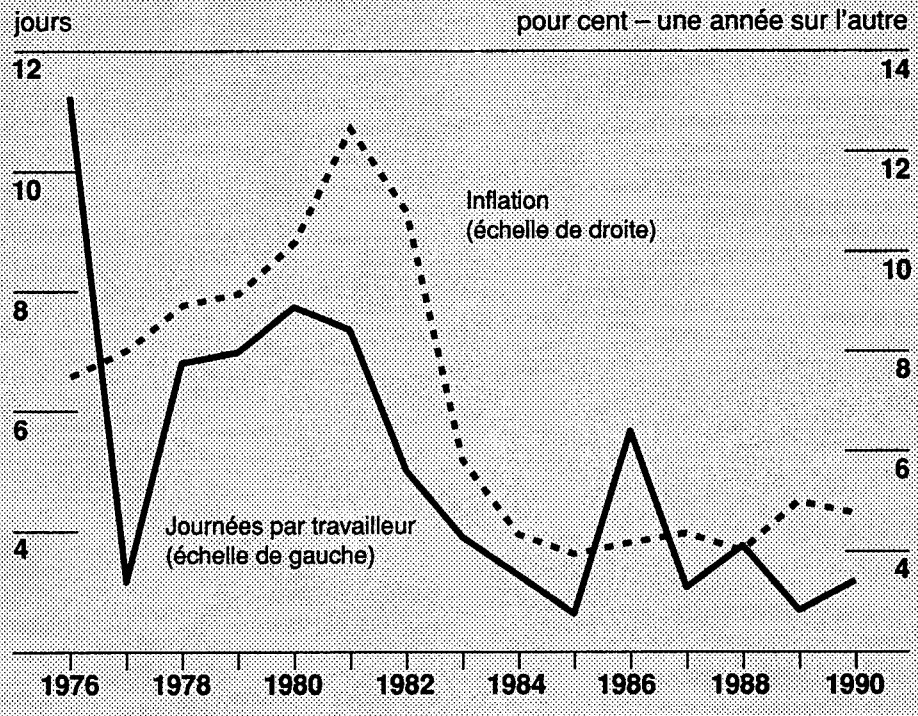
AUS	Australie	FRA	France	NOR	Norvège
AUT	Autriche	ALL	Allemagne	P.-BAS	Pays-Bas
BEL	Belgique	GRÈ	Grèce	PORT	Portugal
CAN	Canada	IRE	Irlande	ESP	Espagne
DAN	Danemark	ITA	Italie	R.-U.	Royaume-Uni
É.-U.	États-Unis	JAP	Japon	SUÈ	Suède
FIN	Finlande	N.ZÈL	Nlle-Zélande	SUIS	Suisse

diminue avec le temps.³ Autrement dit, l'emprunteur doit consacrer une plus forte proportion de son revenu disponible au remboursement de la valeur réelle de sa dette au cours des premières années du prêt. Cela risque de rendre le logement moins abordable, en particulier pour les premiers acheteurs.

Des taux d'intérêt nominaux élevés alourdissent également le service de la dette publique. Cela signifie qu'une proportion plus forte de chaque dollar d'impôt doit

³ On trouvera une description plus complète de ce phénomène dans Blomqvist, Ake, Paul Wonnacott et Ronald Wonnacott, *An Introduction to Macroeconomics*, (Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1983), pages 328-331. Prenons l'exemple d'une hypothèque de \$100,000 sur 30 ans, avec un taux d'intérêt réel de 4 pour cent. Si l'inflation est nulle, les mensualités sont de \$477. Avec une inflation de 14 pour cent, le taux hypothécaire nominal passe à 18 pour cent (le taux réel de 4 pour cent plus 14 pour cent d'inflation), ce qui porte les mensualités à \$1,507.

Graphique 4
Grèves, par jour et par travailleur
et inflation au Canada, 1976-1989



être consacrée au paiement des intérêts, ce qui laisse moins de ressources pour financer les programmes publics. Il faut soit réduire les programmes publics, soit augmenter les impôts. Avec une dette publique nette d'environ \$388 milliards à la fin de l'exercice 1990-91, chaque hausse d'un point des taux d'intérêt fait hausser les frais de service de la dette de près de \$2 milliards après un an et d'environ \$4 milliards au bout de quatre ans. Par exemple, \$4 milliards représenteraient une hausse de 7 pour cent de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers.

Le graphique 3 illustre le rapport entre le taux moyen d'inflation et la variabilité des taux d'inflation dans les pays industrialisés de 1952 à 1989. Il en ressort clairement que les taux d'inflation élevés sont généralement plus variables que les taux faibles. Une inflation élevée risque donc de s'accompagner d'incertitudes plus grandes au sujet de l'inflation future. Cette incertitude est particulièrement nuisible à la productivité et à la santé à long terme de notre économie.

Quand l'inflation est incertaine, les horizons de planification sont généralement raccourcis, parce que les particuliers et les entreprises sont de plus en plus réticents à conclure des contrats à long terme ou à émettre des instruments financiers à long terme. L'investissement apparaît plus risqué. Dans le climat d'inflation incertain des

années 70, par exemple, le terme moyen de formes de financement, telles que les prêts et les émissions de titres avait fortement diminué. Par conséquent, il était plus difficile de trouver des capitaux à long terme pour financer des investissements.

Il se peut également que les prêteurs exigent une prime afin de compenser ce risque accru, ce qui entraîne des taux d'intérêt encore plus élevés. Les taux d'intérêt plus élevés et des incertitudes accrues font monter le coût réel du capital. Les recherches menées par la Federal Reserve Bank of New York et le ministère des Finances laissent à supposer, par exemple, qu'une inflation plus faible est l'une des raisons pour lesquelles le coût du capital est moins élevé au Japon et en Allemagne qu'au Canada ou aux États-Unis.⁴ Le coût plus élevé du capital nuit à la compétitivité du Canada et réduit le potentiel de production de l'économie. La difficulté que présente la négociation de contrats en période d'inflation élevée et variable est particulièrement manifeste sur le marché du travail. Employeurs et salariés ont souvent des anticipations assez différentes en matière d'inflation. De même, le prix d'un produit de l'entreprise, qui détermine sa capacité d'accorder des augmentations salariales, n'augmente pas nécessairement au même rythme que les prix à la consommation, sur lesquels les travailleurs fondent leurs revendications salariales. Le graphique 4 montre que les périodes d'inflation plus rapides au Canada se sont accompagnées de l'augmentation des journées de travail perdues en raison de grèves.

Quand l'inflation est élevée, les entreprises comme les particuliers ont tendance à consacrer plus de temps et d'efforts à se protéger contre l'inflation – ou à essayer d'en profiter. Cet accroissement du temps et de l'énergie consacrés à des «opérations sur papier» stérilise des ressources qui pourraient être employées utilement ailleurs.

Une croissance soutenable

Les retards ou le manque de détermination dans la lutte contre l'inflation ne font qu'aggraver son coût ultime. Par le passé, les gouvernements n'ont pas toujours réagi de manière assez ferme, au Canada, devant les tensions inflationnistes, laissant l'inflation s'orienter à la hausse. C'est l'une des raisons fondamentales pour lesquelles l'économie canadienne a traversé, depuis le début des années 70, ces cycles tellement endommageables d'expansion et de ralentissement.

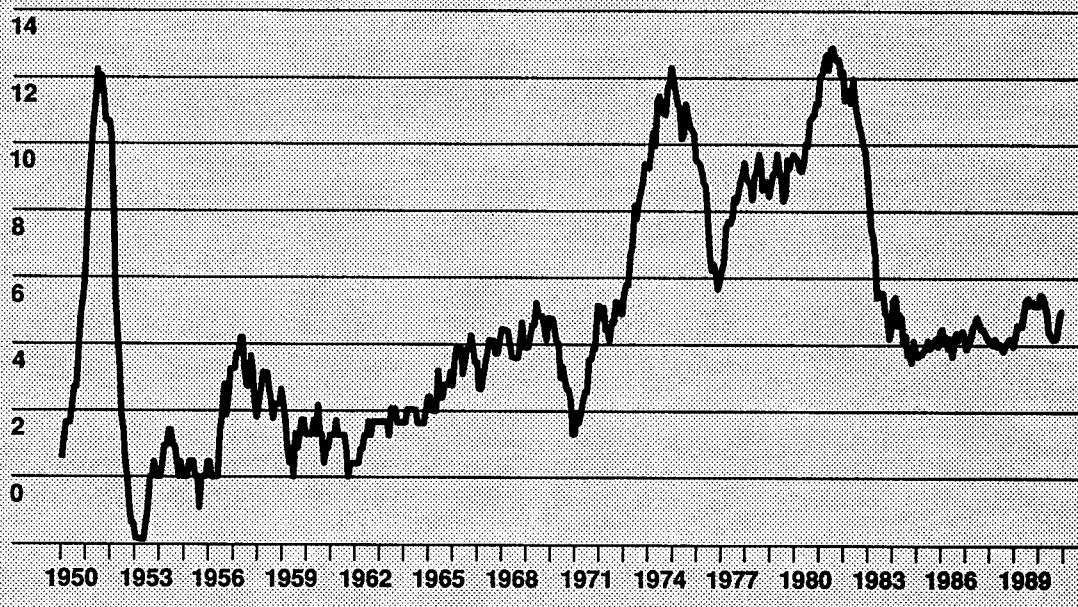
Le graphique 5 illustre l'évolution de l'inflation au Canada depuis le début des années 50. Il convient de relever les différences entre les périodes bien distinctes d'inflation faible et rapide :

- Après la flambée entraînée par la guerre de Corée, l'inflation est revenue à des taux de moins de 2 pour cent au Canada. De 1953 à 1960, le rythme annuel

⁴ Voir McCauley, R.N., et S.A. Zimmer «Explaining International Differences in the Cost of Capital: The United States and United Kingdom versus Japan and Germany», Federal Reserve Bank of New York, Research Paper No. 8913, août 1989; et James, Steven, «Quel est le coût réel du capital pour les investissements des entreprises?», Revue économique trimestrielle, ministère des Finances (à paraître). Un coût du capital plus élevé est nuisible à la compétitivité internationale du Canada et réduit le potentiel de production de l'économie.

Graphique 5
Inflation de l'IPC au Canada
1950 à 1990

variation en pourcentage – une année sur l'autre



moyen d'inflation a été de 1.2 pour cent, ne dépassant les 2 pour cent qu'au cours de deux années. L'inflation s'est établie à moins de 3 pour cent en moyenne sur l'ensemble de la période 1950-1973.

- L'inflation s'est renforcée au cours des années 70 et a été considérablement accélérée par les chocs pétroliers de 1973 et 1979.

Les responsables de la politique publique ont souvent réagi de manière intermittente. Lorsqu'ils jugeaient que l'inflation avait pris trop d'ampleur, le gouvernement et la Banque du Canada mettaient en oeuvre des mesures restrictives qui entraînaient une récession ou un ralentissement brutal de l'activité économique, inversant en partie le mouvement de hausse de l'inflation. Les autorités relâchaient toutefois leur vigilance avant que l'inflation n'ait été bien jugulée et la stabilité des prix, rétablie. C'est ainsi qu'un profil d'intensification de l'inflation par palier est apparu. À chaque nouveau palier, les anticipations de hausse de l'inflation se renforçaient dans l'esprit du public.

Ce profil d'évolution se poursuit jusqu'en 1981, avant que la pire récession de l'après-guerre au Canada ne ramène l'inflation d'un taux de près de 13 pour cent à un

niveau de 4 à 5 pour cent. La gravité de cette récession était directement liée au fait que, après de nombreuses années d'augmentation généralement croissante, les attentes d'inflation persistante à un taux élevé étaient bien ancrées.

De 1983 à 1989, l'économie canadienne a enregistré une forte croissance, progressant à un rythme annuel moyen de 4.1 pour cent, ce qui était notamment supérieur à son potentiel d'expansion. Cette progression supérieure au potentiel était possible et, en fait souhaitable, pendant un certain temps, puisqu'elle permettait de redonner du travail aux ressources productives encore inemployées au sortir de la récession de 1981-1982.

Cette expansion rapide a toutefois fini par raviver les tensions inflationnistes. La hausse des coûts unitaires de main-d'oeuvre n'a cessé de s'intensifier, pour passer de moins de 3 pour cent en 1985 à près de 6 pour cent en 1989 et à 6½ pour cent vers le milieu de 1990. Le taux d'inflation est monté à 5 pour cent en 1989, et il aurait atteint un niveau sensiblement plus élevé si le renforcement du dollar canadien n'avait contenu le prix des importations.

Le gouvernement et la Banque du Canada ont réagi avec force à ces tensions inflationnistes. S'ils avaient laissé l'inflation reprendre son mouvement ascensionnel, comme dans les années 70, ils n'auraient fait que réenclencher le mécanisme d'escalade des anticipations inflationnistes, ce qui aurait entraîné des taux d'intérêt encore plus élevés et, en bout de ligne, une récession encore plus marquée.

En stabilisant les prix et en amenant les Canadiens à s'attendre à leur stabilité, on permettrait au Canada de se débarrasser de cette politique destructrice de «coups d'accélérateur et de frein» suivie par le passé. Il est toujours possible qu'un choc fasse monter l'inflation, mais si l'on s'attend généralement au maintien de la stabilité des prix, cela aidera l'économie à revenir à des prix stables sans pertes majeures de production ni d'emplois. C'est la situation vécue ces dernières années au Japon et en Allemagne, où d'importantes pressions de la demande ont pris plus de temps à se traduire en tensions inflationnistes appréciables; en grande partie à cause de la volonté bien connue de ces pays de lutter contre l'inflation, les entreprises, les consommateurs, les syndicats et les investisseurs savent que la hausse des prix restera bien maîtrisée.

LES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DE L'INFLATION PERMETTRONT DE BÉNÉFICIER DE LA STABILITÉ DES PRIX

La stratégie du gouvernement et de la Banque du Canada consiste à se diriger de manière ordonnée et cohérente vers la stabilité des prix. Comme l'a déclaré le Gouverneur de la Banque en septembre :

À la Banque du Canada, nous n'avons jamais laissé entendre qu'il fallait réaliser presque immédiatement la stabilité des prix, sans tenir compte des conséquences à court terme de nos actions. Nous voulons plutôt

faire baisser le taux d'inflation peu à peu, mais de façon soutenue, de sorte que ne subsiste aucun doute quant à la fermeté avec laquelle la politique monétaire vise à réaliser la stabilité des prix pour le bien-être économique des Canadiens.⁵

Bien que le gouvernement et la Banque du Canada aient affirmé leur engagement de viser la stabilité des prix, les anticipations inflationnistes demeurent élevées. Pour réduire sensiblement ces anticipations, le public a besoin de savoir ce que signifie la stabilité des prix et quand elle sera réalisée. En l'absence d'un calendrier explicite, les anticipations inflationnistes peuvent s'ajuster uniquement à mesure que les pressions du marché font baisser l'inflation. L'économie aurait à traverser une période inutilement prolongée de marasme pour atteindre une stabilité des prix.

Pour favoriser une adaptation plus rapide des anticipations à un contexte d'inflation moins rapide, le gouvernement et la Banque du Canada annoncent conjointement un calendrier de stabilisation des prix. La baisse des anticipations inflationnistes contribuera à l'instauration d'une période caractérisée par de faibles taux d'intérêt et une croissance stable. À mesure que l'économie se renforcera au cours de la phase d'expansion à venir, des anticipations inflationnistes plus faibles nous aideront à ne pas tomber dans un cercle vicieux de coûts croissants, de taux d'intérêt en hausse et de faiblesse économique.

LES OBJECTIFS DE LA RÉDUCTION DE L'INFLATION

Les objectifs de la réduction de l'inflation sont exprimés sous forme de taux de moins en moins élevés d'augmentation de l'IPC, l'indicateur le plus connu et le plus utilisé de l'inflation. Étant donné que les politiques financière et monétaire peuvent prendre jusqu'à deux ans pour se répercuter sur l'inflation, le premier objectif officiel devrait être atteint à la fin de 1992. La politique publique visera à abaisser le rythme de hausse de l'IPC sur 12 mois à 3 pour cent d'ici la fin de 1992.

Pour vérifier à mi-parcours si l'on est en voie d'atteindre l'objectif fixé pour la fin de 1992, un objectif intermédiaire d'environ 5 pour cent – soit moins de 4 pour cent si l'on exclut l'effet de la TPS – sera fixé pour la fin de 1991.

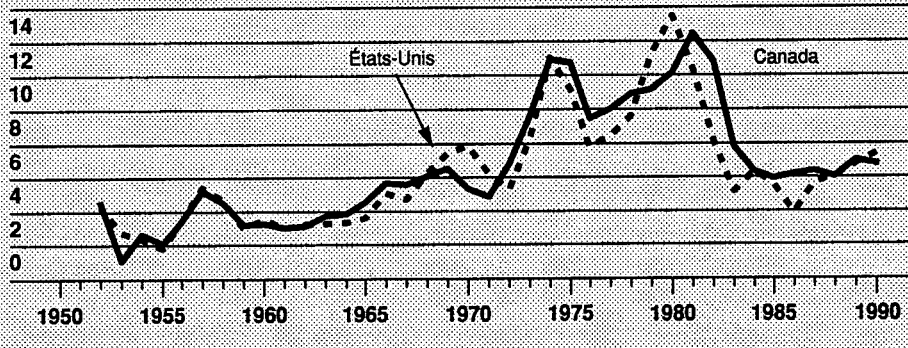
L'objectif sera abaissé régulièrement pour descendre à 2½ pour cent d'ici le milieu de 1994 et à 2 pour cent d'ici la fin de 1995. Après cette date, la politique publique sera menée conformément à l'objectif de stabilité des prix, défini pour le moment comme une inflation nettement inférieure à 2 pour cent. Une expérience, des analyses et des consultations plus approfondies au sujet de la définition précise de la stabilité des prix et des moyens d'y parvenir après 1995 seront nécessaires. Cette analyse tiendra compte des distorsions statistiques que comporte l'IPC en tant qu'indice du coût de la vie, ainsi que de l'expérience acquise dans le freinage de l'inflation en deçà des 2 pour cent.

⁵ «La politique monétaire actuelle», allocution prononcée par John W. Crow, Gouverneur de la Banque du Canada, devant la Section d'Ottawa-Hull de l'Institut des assureurs-vie agréés du Canada, Ottawa (Ontario) le 13 septembre 1990, reproduite dans la Revue de la Banque du Canada, septembre 1990, p. 34.

Graphique 6
Inflation de l'IPC : 1952 à 1990
Le Canada et les États-Unis, l'Allemagne et le Japon

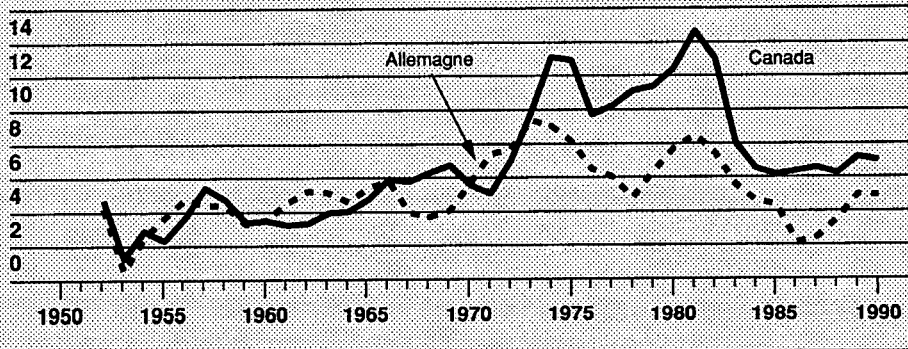
Partie A

pour cent



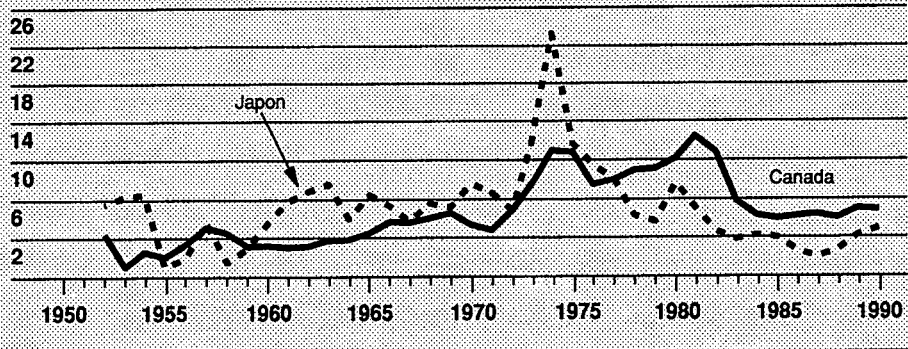
Partie B

pour cent



Partie C

pour cent



Les politiques financière et monétaire exercent une forte influence sur l'inflation, mais agissent de manière indirecte, c'est pourquoi l'intensité et le moment de leurs effets sont variables. De plus, les composantes aliments et énergie de l'IPC sont sujettes à une volatilité considérable. En conséquence, sur le plan pratique, les autorités monétaires suivront l'évolution de l'IPC hors aliments et énergie. De même, les objectifs seront encadrés par une fourchette d'un point de part et d'autre.⁶ Effectivement, les objectifs s'adapteront aux effets directs que pourront exercer sur l'IPC les fluctuations à court terme des prix des aliments et de l'énergie, mais ne valideront pas les effets permanents.

Ces objectifs de réduction de l'inflation sont nécessaires et réalistes. Le Canada a déjà eu une inflation beaucoup plus faible et peut répéter cette performance. Comme le montre le graphique 6, le Canada supporte avantageusement la comparaison, pour ce qui est de l'inflation enregistrée pendant la majeure partie de l'après-guerre, avec les autres grands pays industrialisés, y compris l'Allemagne (partie b), le pays industriel qui jouit peut-être de la meilleure réputation en matière de stabilité des prix. Jusqu'à la fin des années 70, nos résultats étaient meilleurs que ceux du Japon en matière d'inflation (partie c). Ce n'est que depuis la décennie 70 que la tenue de l'inflation au Canada s'est détériorée par comparaison avec le Japon et l'Allemagne. À la différence du Canada, ces pays ont réussi, pendant les années 80, à retrouver ou à améliorer les taux d'inflation qu'ils avaient enregistré dans les années 50 et au début de la décennie 60.

NÉCESSITÉ D'UNE VOLONTÉ FERME

Le gouvernement et la Banque du Canada sont bien décidés à éliminer l'inflation. Celle-ci crée des inégalités dans la société canadienne et empêche notre économie de réaliser tout son potentiel. Comme l'a fait remarquer il y a plus de 70 ans le célèbre économiste anglais John Maynard Keynes :

«Il n'existe pas de moyens plus subtils ni plus sûrs de renverser les fondements actuels de la société que de s'attaquer à la monnaie. Ce processus mobilise toutes les forces de l'économie dans le camp de la destruction, et cela, sans même qu'un homme sur un million puisse s'en apercevoir.»⁷

Le Canada a déjà été en mesure, dans son histoire, d'obtenir et de maintenir des taux d'inflation compatibles avec des objectifs énoncés dans ce chapitre. D'autres pays industrialisés comme l'Allemagne et le Japon, au cours des années 80, ont prouvé que la stabilité des prix était possible.

Les avantages à long terme d'une élimination de l'inflation sont importants et incontestables. Les taux d'intérêt diminueront. La productivité et la compétitivité du Canada se trouveront renforcées. Le niveau de vie des Canadiens progressera, de même que l'équité sociale. En facilitant la stabilisation des prix, les objectifs de réduction de l'inflation permettront de profiter plus rapidement de ces effets bénéfiques.

⁶ Des rajustements temporaires pourront également être apportés à l'objectif d'inflation advenant de changements importants des taxes indirectes.

⁷ Keynes, John Maynard, «The Economic Consequences of the Peace», (Londres, Macmillan & Co., 1920), pp. 220-221.

CHAPITRE 6 : LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE AU COURS DE LA PREMIÈRE MOITIÉ DES ANNÉES 90

INTRODUCTION

Les Canadiens s'inquiètent de plus en plus de leur niveau de vie futur et de celui de leurs enfants, pendant les années 90 et au-delà. Le défi consiste pour les gouvernements, au cours de la première moitié de cette décennie, à remettre l'économie sur la voie d'une expansion vigoureuse et soutenable. Si l'on veut que les Canadiens bénéficient de nouveau d'une augmentation spectaculaire de leur niveau de vie comme cela avait été le cas de 1950 jusqu'au milieu des années 70, des changements s'imposent. Les déséquilibres et les tensions dont souffre actuellement l'économie doivent être éliminés. Le déficit et l'endettement de l'État sont trop importants. Une psychologie inflationniste s'est installée. La conjoncture monétaire – mesurée par les taux d'intérêt et le taux de change – reste trop tendue.

Ce budget s'attaque à tous ces problèmes en appliquant des mesures de contrôle énergiques aux dépenses, permettant ainsi de réduire le déficit et d'abaisser la dette publique en pourcentage du PIB. Il place fermement l'économie sur la voie de la stabilité des prix, qui rendra possible une diminution appréciable et durable des taux d'intérêt. Ces mesures instaureront les conditions grâce auxquelles la reprise pourra se transformer en expansion forte et durable. Voilà l'essence du Plan de renouveau économique conçu par le gouvernement.

Le gouvernement a établi une bonne base de départ qui facilitera ces progrès. En 1984, il avait exposé un programme global de renouveau économique qui a porté fruits. Il a présenté des budgets rigoureux, dernièrement en avril 1989 et février 1990, qui visaient à redresser la situation financière d'ici le milieu des années 90. Les mesures proposées dans le budget 1991 complètent et renforcent les politiques instaurées au cours des six dernières années et demie.

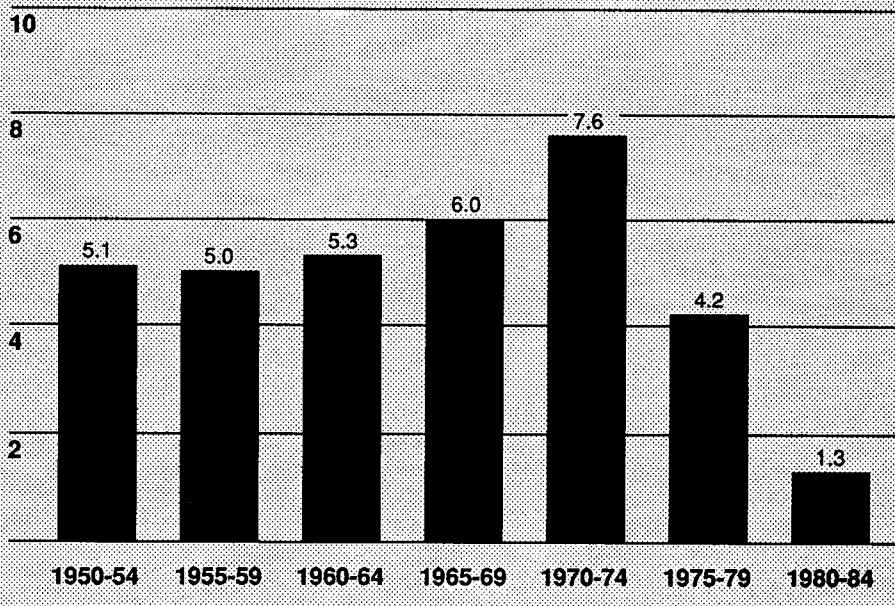
LE DÉFI À RELEVER

En 1984, l'économie canadienne se trouvait à la croisée des chemins. Les niveaux de vie acquis grâce à une longue période de croissance économique et d'amélioration de la productivité se trouvaient menacés. Cette situation tenait en grande partie au fait que la politique financière suivie de 1950 à 1973 avait fait place à une décennie de croissance effrénée des dépenses financées par emprunt. Cela avait alimenté les tensions inflationnistes, rendu l'économie moins efficiente et alourdi le fardeau de la dette. En 1984, le gouvernement était confronté au défi du rétablissement des conditions qui avaient permis la prospérité des années 50 et 60 et du début de la décennie 70. Faute de quoi, les Canadiens devaient faire face au risque bien réel que leur niveau de vie, non seulement s'accroisse lentement, mais diminue dans l'absolu.

Le graphique 1 illustre la progression constante du revenu réel des Canadiens de 1950 à 1974, puis sa détérioration de 1974 à 1984. Le taux annuel moyen de progression du revenu national net réel était passé de nettement plus de 5 pour cent, au cours de la période initiale, à 1.3 pour cent seulement au début des années 80. Cela s'expliquait en partie par l'évolution de la situation extérieure. Des hausses des prix du brut initiées par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) avaient alimenté les tensions inflationnistes; les prix d'autres produits de base avaient monté eux aussi. Cependant, cette dégradation était également imputable à un changement de politiques. Avant 1974, le secteur public pris dans son ensemble avait des finances équilibrées, et le gouvernement fédéral enregistrait un léger excédent (tableau 1); entre 1974 et 1984, par contre, l'administration fédérale aussi bien que l'ensemble des pouvoirs publics ont subi d'importants déficits. Les dépenses publiques totales en pourcentage du PIB ont considérablement augmenté après le début des années 70. De même, le ratio dette/PIB du secteur public, après avoir diminué sensiblement de 1950 à 1973, s'est mis à augmenter à un taux dans les deux chiffres de 1974 à 1984; l'accroissement de la dette – près de 25 pour cent – a été de beaucoup supérieur à l'expansion de l'économie.

Graphique 1
Revenu national net réel¹ :
moyennes sur cinq ans des taux de croissance annuels

pour cent



¹ Le revenu national net est divisé par l'indice implicite de déflation de la consommation.

Ces différences de politiques ont contribué à une modification radicale des résultats de l'économie entre la période 1950-1973 et les années 1974-1984: la croissance annuelle moyenne du PIB réel est passée de 5.2 pour cent pendant la première période à 3.3 pour cent au cours de la seconde; les hausses annuelles moyennes de la productivité du travail, de 2.9 pour cent pendant la première période, ont été réduites de plus de moitié au cours de la seconde; enfin, le taux annuel moyen d'inflation, 2.8 pour cent durant la première période, a plus que triplé pour passer à 9 pour cent pendant la seconde. Au cours de la première période, alors que les gains de productivité s'établissaient à 2.9 pour cent par année en moyenne, les travailleurs pouvaient s'attendre à ce que leur niveau de vie double en 25 ans – à peu près la durée d'une génération. Au cours de la période suivante, alors que la productivité ne progressait que de 1.1 pour cent par année, ils ne pouvaient espérer un doublement de leur niveau de vie qu'en plus de 60 ans – c'est-à-dire presque la durée d'une vie.

Tableau 1
Importance d'un contexte macro-économique favorable à une croissance vigoureuse et soutenable

	1950-1973	1974-1984
	(pour cent)	
Contexte macro-économique		
Taux d'inflation (IPC)	2.8	9.0
Déficit/PIB		
Fédéral	-0.4	3.5
Ensemble du secteur public	0.0	3.1
Dépenses publiques/PIB		
Fédéral	16.4	20.9
Ensemble du secteur public	29.2	41.4
Dettes ¹ /PIB		
Niveau en fin de période		
Fédéral	5.0	29.2
Ensemble du secteur public	7.2	26.7
Croissance moyenne pendant la période		
Fédéral	-9.2	17.4
Ensemble du secteur public	-7.9	12.7
Résultats : indicateurs de prospérité		
Croissance de la production réelle	5.2	3.3
Croissance de la productivité du travail dans le secteur commercial	2.9	1.1

¹ La dette est mesurée selon les cadres des comptes nationaux.

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Vers le milieu des années 70, les Canadiens en étaient venus, semble-t-il, à tenir la prospérité pour acquise. La spectaculaire augmentation de la productivité et des revenus réels au cours des années 50 et 60 et au début de la décennie 70 avait fait de notre niveau de vie l'un des plus élevés dans le monde industrialisé. Cette progression n'était le résultat ni du hasard ni de la fatalité. Elle était le fruit de la bonne gestion économique et financière menée par toutes les administrations publiques : une inflation faible et stable, l'absence de déficits persistants de l'État, un secteur public relativement petit et les efforts déployés par le secteur privé pour renforcer la croissance de la productivité.

Ces principes se sont vus de plus en plus négligés entre 1974 et 1984 : les pouvoirs publics ont laissé l'inflation s'accroître et se sont mis à dépenser plus qu'ils n'étaient prêts à se procurer par l'impôt, poussant les déficits et la dette à la hausse. En 1984, les Canadiens recevaient pour \$1.33 de biens, de services et de programmes du gouvernement fédéral pour chaque dollar d'impôt qu'ils envoyaient à Ottawa. Cependant, rien n'est gratuit dans la vie : les gouvernements ne pouvaient fournir quelque chose pour rien, en fait, ils finançaient une consommation courante par l'endettement. La croissance économique a ralenti, tout comme la productivité du secteur privé. Celui-ci était attaqué sur deux fronts : d'un côté, par l'accroissement des interventions, des dépenses et des prélèvements fiscaux de l'État et, de l'autre côté, par une intensification de la concurrence internationale – un facteur qu'il a mis du temps à saisir et à affronter.

Depuis 1984, la priorité donnée à la politique économique du gouvernement a été, comme l'indiquait le Programme de renouveau économique de 1984, de renverser l'évolution observée entre 1974 et 1984, de manière à créer une économie plus forte et plus dynamique, qui soit en mesure d'améliorer constamment le niveau de vie des Canadiens. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement a suivi deux grands axes d'action complémentaires.

Le premier axe a été constitué par des initiatives structurelles visant à réduire les distorsions économiques et les obstacles à la croissance, à élargir et à renforcer l'accès aux marchés, ainsi qu'à stimuler l'investissement – en un mot, à donner au secteur privé plus de liberté et plus de possibilités de contribuer à l'amélioration des performances de l'économie.

L'autre axe d'action, d'une égale importance, a consisté à mettre en place un contexte macro-économique qui permette à l'économie de réaliser son potentiel. Le gouvernement a dû s'attaquer de front à la dynamique des déficits et de l'endettement, ce cercle vicieux. Il a pris des mesures et continue d'agir afin de redresser la situation financière en réduisant le déficit fédéral. La mise en place d'un contexte macro-économique favorable a également obligé le gouvernement à contrer les tensions inflationnistes, à freiner l'inflation et à donner au secteur privé l'espace voulu pour se développer en réduisant la demande émanant du secteur public à l'égard des ressources limitées disponibles dans l'économie.

La tâche n'est pas encore terminée. Depuis 1984, l'inflation a été de 4.4 pour cent en moyenne, moins de la moitié du niveau des dix années précédentes, mais un taux encore nettement supérieur à la moyenne de 2¾ pour cent enregistrée de 1950 à 1973. Les ratios dette/PIB du gouvernement fédéral et de l'ensemble du secteur public ont continué d'augmenter au cours des six dernières années, encore que ce soit à un rythme quatre fois moins rapide que pendant les 10 années antérieures. Le déficit de fonctionnement de \$16 milliards enregistré en 1984-85 a fait place à un excédent de fonctionnement de \$12½ milliards en 1990-91. Le déficit fédéral en proportion du PIB a diminué de 4.2 points depuis 1984-85, mais il demeure trop élevé à 4.5 pour cent. Il ne faut pas relâcher nos efforts si nous voulons arriver en terrain sûr. Le budget qui est présenté s'appuie fermement sur les mesures prises antérieurement et les renforce.

LIENS ENTRE LES OBJECTIFS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Le Canada peut retrouver la forte progression des revenus qu'il avait connue avant 1974. Il lui faut pour cela réduire l'inflation et la maintenir à un faible taux; l'endettement doit aussi être réduit et l'économie doit devenir plus productive.

Ce sont là des tâches ambitieuses, mais dont la réalisation est à notre portée. Les nouvelles techniques de production permettent d'accroître la productivité et, par contrecoup, les revenus réels. Les consommateurs exigent des produits nouveaux et améliorés, ainsi qu'un environnement plus sain grâce à une utilisation plus efficace et soigneuse des ressources limitées dont nous disposons. Le commerce extérieur continuera de se développer à mesure que les débouchés internationaux pour les produits et les services canadiens s'élargiront et que de nouveaux marchés apparaîtront. Les pays d'Europe de l'Est sont en train de se tailler une place dans l'économie mondiale. Les économies dynamiques des pays asiatiques baignés par le Pacifique ont connu une expansion qui accroît les débouchés internationaux. Les pays d'Amérique du Sud, en réduisant les barrières commerciales et les obstacles à la croissance, sont sur la même voie. En un mot, les débouchés possibles augmentent rapidement pour les produits et les services canadiens : il nous faut produire les marchandises voulues, au bon prix, pour exploiter toutes ces possibilités.

L'économie canadienne doit être suffisamment souple pour relever les défis de la concurrence internationale et adapter sa production à des marchés extérieurs en croissance. Pour atteindre ces objectifs tout en fournissant les biens et services demandés par les Canadiens, l'économie doit accroître sa capacité de production. Les tâches essentielles, à cette fin, consistent à relever la qualité et le volume des investissements en usines, en machines et en équipement, les compétences de la main-d'oeuvre et l'efficacité avec laquelle tous ces facteurs sont combinés afin de produire les biens et les services. Ces améliorations permettront d'élever le niveau de vie des Canadiens.

Le gouvernement a déjà entrepris un grand nombre de réformes structurelles et en met en oeuvre de nouvelles afin d'accroître le potentiel de croissance économique du Canada. La réforme fiscale a renforcé la productivité et continuera d'exercer cet

effet en multipliant les incitations à travailler et à investir et en réduisant le degré selon lequel les décisions économiques sont fondées sur des questions d'ordre fiscal plutôt que sur des possibilités réelles de production. L'Accord de libre-échange canado-américain offre des possibilités d'accroissement de la productivité en favorisant l'adoption de techniques de pointe et en permettant aux Canadiens de se spécialiser et d'accroître leur capacité de production dans les domaines où ils sont les plus rentables. Parmi les autres initiatives qui rendent notre économie plus efficiente et plus compétitive, mentionnons : la déréglementation des secteurs de l'énergie et du transport, la privatisation de 18 sociétés d'État, et l'élimination de huit autres dont l'existence ne se justifiait plus, l'adoption d'une stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre qui contribuera au perfectionnement de la population active et à son adaptation aux besoins de l'économie, la refonte des politiques d'encadrement du secteur des affaires, la réforme du secteur financier et la refonte de l'assurance-chômage afin de maintenir la nature essentielle de ce régime tout en réduisant les désincitations au travail. L'accroissement du potentiel de croissance découlant de ces initiatives se traduira directement par une augmentation du revenu réel des Canadiens.

La stratégie macro-économique à moyen terme suivie par le gouvernement complète ces initiatives structurelles en mettant en place un contexte macro-économique propice à une croissance vigoureuse et soutenable. En ce sens, la stratégie macro-économique constitue une initiative structurelle : les mesures structurelles et macro-économiques visent le même objectif – accroître le potentiel de production et le niveau de vie. Il faut s'attaquer à l'inflation et à la psychologie qui l'accompagne. Les 15 dernières années ont démontré qu'une inflation rapide faisait mauvais ménage avec une forte progression de la productivité et des revenus réels. C'est pourquoi le gouvernement est bien déterminé à orienter fermement l'économie canadienne vers la stabilité des prix. De même, des déficits importants et un endettement croissant vont à l'encontre d'une économie dynamique et prospère : le rétablissement de l'équilibre financier est un préalable indispensable à la prospérité à long terme.

Tous ces objectifs sont incorporés au Plan de reprise économique du gouvernement. Le rétablissement de l'équilibre financier suppose que l'on ramène l'augmentation de la dette publique à un taux ne dépassant pas le rythme d'expansion de l'économie, de procéder à des réductions constantes et appréciables du déficit budgétaire et d'éliminer les besoins d'emprunt sur les marchés privés. Ces mesures, décrites plus en détails ci-après, constituent les ingrédients essentiels du Plan de renouveau économique du gouvernement.

Stabilisation de la dette par rapport au PIB

Le problème budgétaire du Canada est, au fond, un problème d'endettement. La stabilisation de la dette par rapport au PIB (en ramenant l'augmentation de la dette en deçà de la croissance économique) est la clé de la reprise en main de la situation budgétaire par le gouvernement.

Réduction appréciable du déficit budgétaire

La seule façon de stabiliser le ratio dette/PIB consiste à réduire sensiblement le déficit budgétaire. Cela indique également que le gouvernement a apporté les changements structurels nécessaires à l'assainissement de ses finances en dégagant un excédent de fonctionnement important et croissant, afin de compenser les frais composés de service de la dette.

Élimination du besoin d'emprunt et instauration d'une capacité de financement

Les besoins financiers de l'État opèrent à l'heure actuelle une ponction sur l'épargne intérieure, concurrencent les demandeurs privés de capitaux sur les marchés et exercent des pressions à la hausse sur les taux d'intérêt. Le remplacement des besoins financiers du gouvernement par un excédent accroîtra l'épargne : la proportion de l'épargne intérieure privée disponible pour financer des investissements productifs se trouvera ainsi accrue, car elle n'aura plus à financer les déficits improductifs du secteur public. Cela réduira les coûts du capital pour les entreprises qui ont besoin de financement pour se développer.

Réduction des dépenses de programmes par rapport au PIB

Un secteur public trop important – ou inefficace – nuit au bon fonctionnement du marché. Les administrations publiques, à tous les niveaux, jouent un rôle vital en fournissant des biens publics et en améliorant le fonctionnement du marché dans les domaines où ce dernier est déficient. Cependant, un secteur public important et inefficace est rarement compatible avec un secteur privé compétitif et dynamique.

MISE EN PLACE D'UN CONTEXTE MACRO-ÉCONOMIQUE FAVORABLE

Les orientations financières décrites précédemment sont essentielles à la réussite du plan de reprise économique du gouvernement, car elles contribueront à la mise en place d'un contexte favorable à l'expansion et à la prospérité. Ce contexte ne se réalisera que si nous obtenons une inflation peu élevée et stable, progressons vers l'équilibre financier, réduisons le fardeau que la dette fait peser sur l'économie et orientons une proportion plus faible des ressources économiques vers le secteur public considéré dans son ensemble, afin de laisser plus de place au secteur privé.

Coordination de la politique publique afin de stabiliser les prix

Une inflation peu élevée est l'une des clés de la croissance de la productivité et du potentiel de production. Quand la monnaie garde sa valeur, un climat de confiance et de stabilité réduit le risque et stimule l'investissement en ressources matérielles et humaines ainsi qu'en techniques nouvelles. L'un des succès de la politique publique au cours des années 1950 à 1973 a été le maintien d'une inflation faible et relativement stable.

La différence entre les résultats économiques respectifs des périodes 1950-1973 et 1974-1984 fait ressortir l'importance de la maîtrise de l'inflation pour le maintien de bonnes performances économiques. Elle démontre également que la coordination des politiques fiscale et monétaire en vue de juguler l'inflation est à la base d'une

économie vigoureuse et stable : tout le fardeau ne doit pas retomber sur les responsables de la politique monétaire. Après 1973, la situation financière globale du secteur public s'est détériorée avec l'apparition de déficits croissants et d'une dette publique toujours plus lourde. L'inflation s'est sensiblement accélérée (tableau 2). La politique monétaire de fermeté menée entre 1980 et 1984 a permis de réduire sensiblement l'inflation par rapport à son sommet de 12.5 pour cent. Cependant, le fardeau de la lutte contre l'inflation a été entièrement assumé par la politique monétaire; les déficits gouvernementaux ont continué de s'accroître et la dette publique, d'augmenter rapidement pendant cette période.

L'inflation est descendue en 1985 à son plus faible niveau en 14 ans, soit 4 pour cent, au Canada; la combinaison d'une politique monétaire anti-inflationniste et d'une politique fiscale restrictive a permis de la maintenir aux environs de ce taux jusqu'à la fin de 1988. Le graphique 2 montre que la politique budgétaire s'est nettement orientée dans le sens de la restriction entre 1985 et 1988 – aussi bien le solde observé de l'ensemble du secteur public, selon les comptes nationaux, que le solde discrétionnaire au niveau fédéral (le solde fédéral d'après les comptes nationaux, corrigé des paiements d'intérêt de la dette et des effets des fluctuations conjoncturelles de l'activité économique) ont augmenté. Dès la fin 1988, cependant, les tensions inflationnistes commençaient à se préciser, l'expansion rapide de l'économie canadienne entraînant une demande excédentaire de biens, de services et de main-d'oeuvre, tandis qu'une psychologie inflationniste préoccupante apparaissait (chapitre 5). Parallèlement, le solde de l'ensemble du secteur public s'est malheureusement infléchi dans le sens d'un relâchement financier, des restrictions discrétionnaires exercées au niveau fédéral étant compensées par une expansion au niveau des autres administrations publiques, principalement l'Ontario, et par l'effet

Tableau 2
Taux d'intérêt à court terme et inflation

	L'inflation de l'IPC			Taux des effets commerciaux à 90 jours			
	Canada	États-Unis	Écart	Canada		Écart Canada-É.-U.	
				Nominal	Réel	Nominal	Réel
	(pour cent)						
1956-73	2.9	2.8	+0.1	5.2	2.3	0.4	0.3
1974-80	9.3	9.2	+0.1	9.9	0.5	1.2	1.1
1981-84	8.3	6.0	+2.3	13.3	4.9	1.2	-1.1
1985-90	4.4	3.9	+0.5	10.3	5.9	2.4	1.9
1990-91	5.2	5.3	-0.1	11.4	6.2	3.2	3.3
1992-96	2.4	3.8	-1.4	7.4	5.0	0.0	1.4

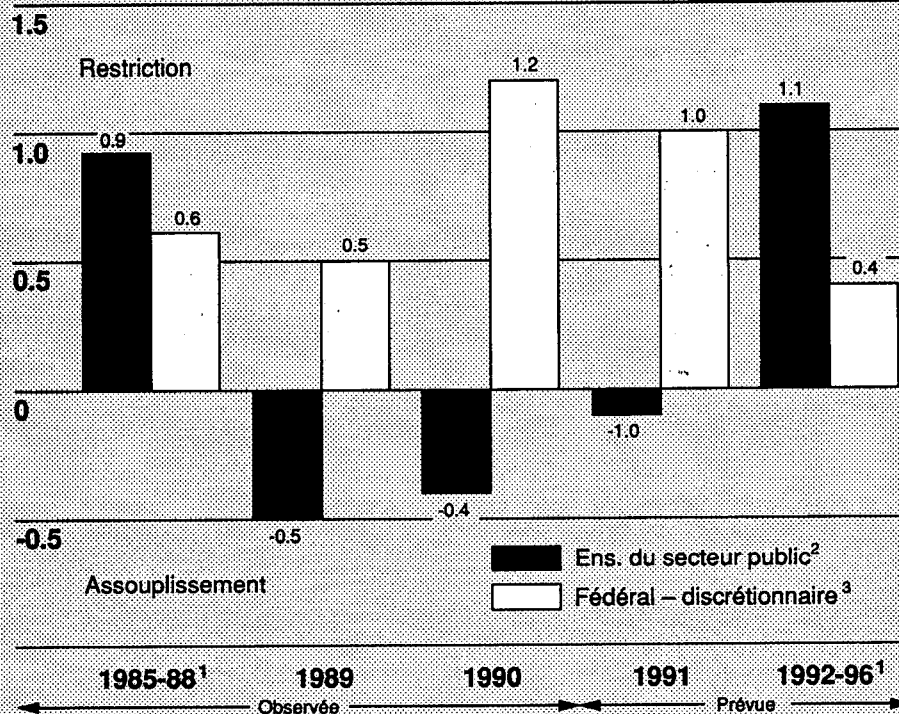
Sources : Statistique Canada; U.S. Department of Commerce; et ministère des Finances.

de la montée des tensions inflationnistes. En conséquence, le gros de la lutte contre l'inflation, a été assumé par la politique monétaire depuis deux ans. Les taux d'intérêt réels ont augmenté et l'écart entre les taux d'intérêt nominaux et réels au Canada et aux États-Unis est devenu très important.

Les taux d'intérêt réels élevés dus aux déséquilibres de la politique économique sont lourds de conséquences pour le potentiel de production et la compétitivité internationale de l'économie. Le coût d'acquisition et d'utilisation des biens d'équipement augmente, à cause non seulement de taux d'intérêt plus élevés, mais

Graphique 2 Orientation de la politique budgétaire

pour cent



¹ Moyenne.

² Variation du solde effectif selon les comptes nationaux pour l'ensemble du secteur public, exprimée en pourcentage du PIB.

³ Variation du solde primaire du gouvernement fédéral selon les comptes nationaux, corrigée de tous les effets des fluctuations cycliques de l'activité économique, exprimée en pourcentage du PIB. Le calcul est conforme à une méthodologie standard suivie par des institutions telles l'Organisation de coopération et de développement économiques. Voir, par exemple, les *Perspectives économiques de l'OCDE* de décembre 1990.

aussi d'une augmentation du risque liée aux incertitudes entourant l'évolution future de l'inflation. C'est pourquoi des taux d'intérêt réels élevés sapent l'expansion du potentiel de production et réduisent les achats de biens d'équipement. Ils faussent la composition de la dépense en favorisant la consommation à court terme, au détriment des projets d'expansion. Ils exercent des pressions à la hausse sur le taux de change du dollar canadien. Les exportations nettes sont réduites, étant en fait évincées par une consommation excédentaire du secteur public.

Un bon dosage des politiques budgétaire et monétaire est indispensable à la mise en place des conditions propices à une reprise vigoureuse et à une expansion durable. Des mesures énergiques prises en vue de redresser la situation financière atténueront les pressions exercées sur les taux d'intérêt et le taux de change. Cela stimulera l'investissement tout en créant des possibilités d'expansion des exportations.

Ce budget établit à la fois les politiques structurelles et budgétaires qui sont nécessaires à la réduction et à la stabilisation de l'inflation. Le gouvernement s'attaque directement à la psychologie inflationniste en établissant des objectifs intermédiaires clairs de réduction de l'inflation, nous menant sur la voie de la stabilité des prix. Le chapitre 5 décrit la stratégie adoptée par le gouvernement afin de stabiliser les prix. La stratégie salariale dans le secteur public facilitera l'adaptation des anticipations inflationnistes. Un renforcement des restrictions, dénoté par l'évolution des soldes du gouvernement fédéral et de l'ensemble du secteur public selon les comptes nationaux, réduit le fardeau imposé à la politique monétaire sur l'ensemble de la période 1991-1996 (graphique 2). Un meilleur dosage de la restriction monétaire et de la restriction financière permettra aux taux d'intérêt, aussi bien nominaux que réels, de diminuer à moyen terme (tableau 2), déclenchant une évolution bénéfique caractérisée par la réduction du déficit, la diminution des frais de service de la dette et un nouvel abaissement des déficits. L'amélioration des résultats du Canada en matière d'inflation par rapport aux États-Unis permettra également aux taux d'intérêt à court terme de descendre aux niveaux des taux américains et de ramener l'écart à zéro. Tout cela favorisera l'expansion.

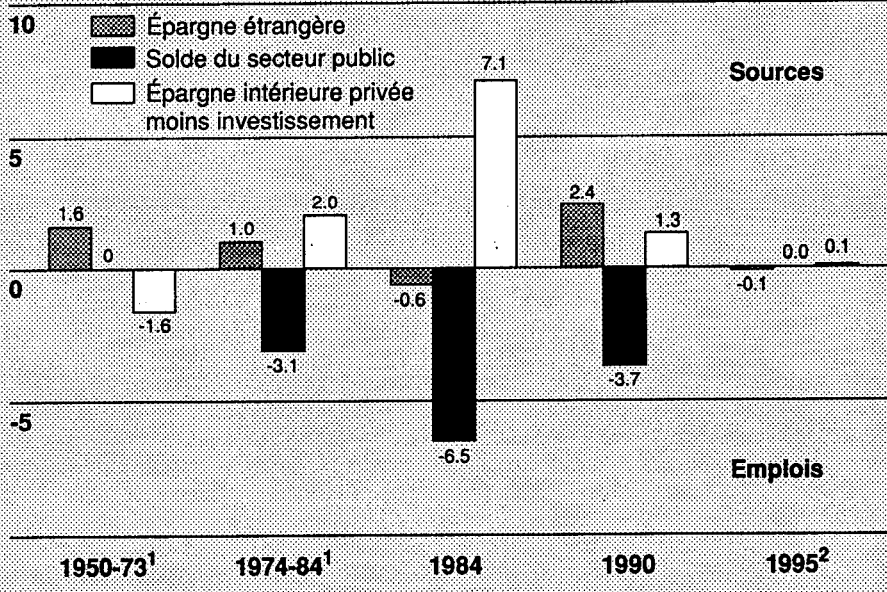
Réduction des ponctions opérées par le secteur public sur une épargne intérieure limitée

Il faut que les entreprises continuent d'accroître vigoureusement l'investissement réel si nous voulons bénéficier des retombées économiques à moyen terme des réformes structurelles entreprises. La hausse des investissements ne peut être tenue pour acquise; elle suppose un contexte économique et financier approprié. De 1984 à 1989, les entreprises ont réagi avec dynamisme aux encouragements fournis par la politique du gouvernement : les investissements non résidentiels réels des entreprises se sont élevés à 13.6 pour cent du PIB en 1989, atteignant leur plus haut niveau depuis 1981. Cependant, il faut que l'investissement soit financé par l'épargne intérieure ou des emprunts à l'étranger.

Le Canada a toujours eu besoin de l'épargne étrangère pour financer les importants investissements qui étaient nécessaires dans le secteur privé pour développer son économie. De 1950 à 1973, par exemple, les emprunts étrangers étaient chose courante, même quand la situation financière des gouvernements était équilibrée (graphique 3a). De 1974 à 1984, toutefois, l'épargne intérieure réelle a augmenté par rapport à l'investissement (graphique 3b), mais la désépargne du secteur public – soit les déficits attribuables aux emprunts contractés pour financer la consommation courante – s'est accrue elle aussi. En 1984, il a fallu une épargne intérieure privée nette considérable, résultat de la récession de 1981-1982, pour compenser une désépargne massive du secteur public. Depuis 1984, le secteur public considéré dans son ensemble a progressivement réduit sa désépargne, mais pas à un rythme suffisant pour permettre au secteur privé de satisfaire des besoins croissants de capitaux. L'épargne intérieure nette du secteur privé – excédent de l'épargne intérieure privée sur l'investissement – a diminué plus rapidement que la désépargne du secteur public, en raison d'une forte hausse des investissements des entreprises depuis 1986. C'est pourquoi il a fallu recourir de plus en plus aux emprunts à l'étranger pour combler la différence, ce qui a entraîné une augmentation rapide de l'endettement à l'étranger et un transfert à l'étranger de ressources canadiennes afin d'assurer le service de cette dette (graphique 4).

Graphique 3a
Sources et emplois de l'épargne

pour cent du PIB

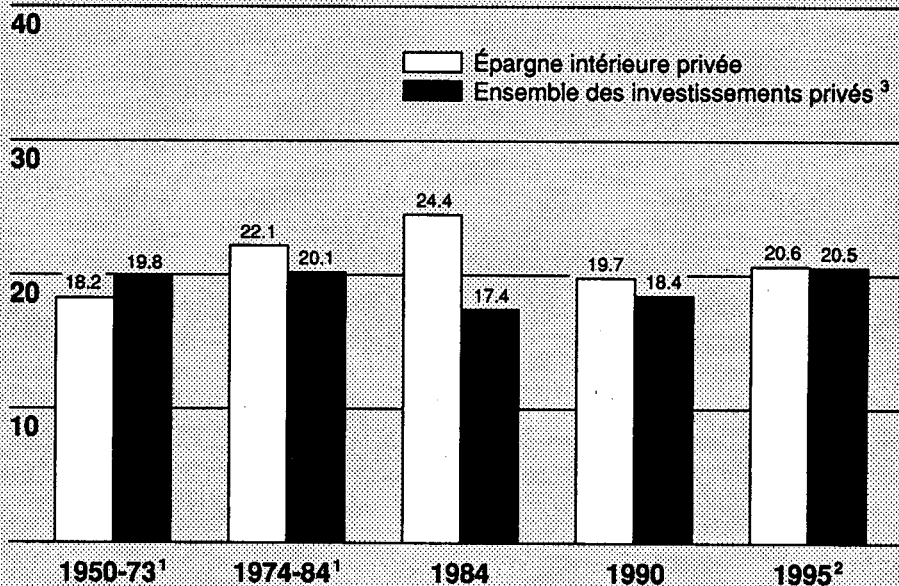


¹ Moyenne.

² Prévision.

Graphique 3b Épargne intérieure privée et investissement

pour cent du PIB



¹ Moyenne.

² Prévion.

³ Investissements résidentiels et non résidentiels des entreprises plus investissements en stocks.

Sources : Statistique Canada et ministère des Finances.

Le rapport entre la dette du secteur public et les emprunts à l'étranger est frappant. La dette fédérale en proportion du PIB (et le coût de cette dette) évolue en étroit parallèle avec les frais de service de la dette du Canada envers l'étranger. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Canada avait une dette publique et une dette extérieure importantes. L'effort vigoureux qui fut déployé postérieurement afin de réduire la dette publique a entraîné une diminution rapide des frais de service de la dette extérieure. Inversement, l'accumulation de la dette publique après le début des années 70 s'est accompagnée d'une hausse des paiements faits à l'étranger au titre du coût des emprunts extérieurs.

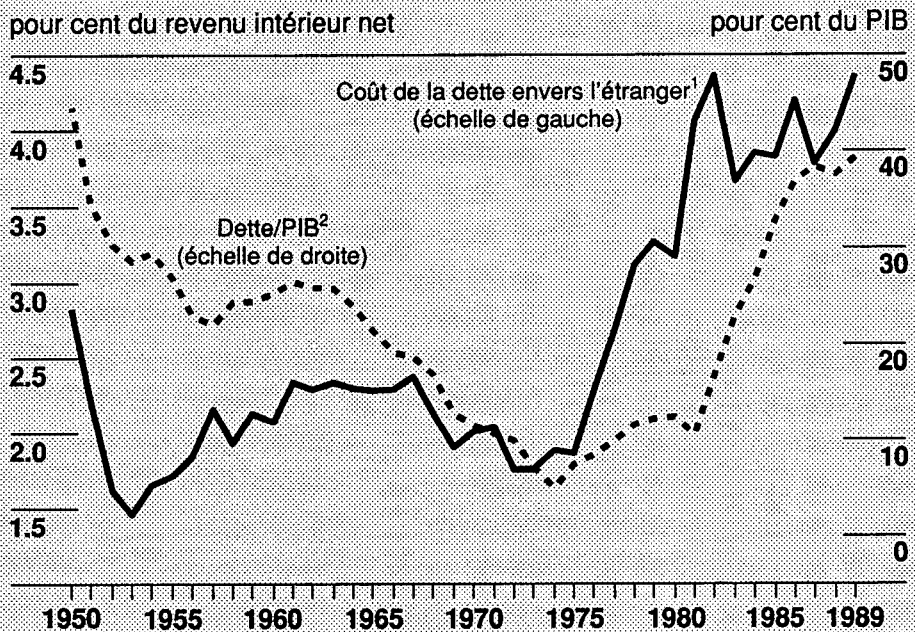
Si on réussit à moins dépendre de l'épargne étrangère en accroissant l'épargne intérieure, les retombées d'une économie vigoureuse bénéficieront dans une plus large mesure aux Canadiens, sous la forme de revenus accrus. La part de la production intérieure canadienne qui est versée à l'étranger pour assurer le service de la dette extérieure sera réduite. La réforme fiscale a encouragé l'épargne intérieure en

réduisant les taux marginaux d'imposition et en renforçant le rôle des taxes à la consommation. De même, il faut réduire la désépargne du secteur public, qui absorbe une épargne intérieure limitée. Les mesures annoncées dans ce budget renforcent l'objectif énoncé dans les budgets d'avril 1989 et de février 1990, soit l'élimination des emprunts fédéraux sur le marché financier privé d'ici 1994-95. Le secteur fédéral accroîtra alors l'épargne intérieure privée, après l'avoir diminuée pendant tant d'années.

Réduction de la taille et du rôle de l'État

En 1984, les dépenses publiques engagées à tous les niveaux – fédéral, provincial, municipal, hospitalier, et régimes de pensions – représentaient plus de 45 pour cent du produit intérieur brut du Canada, comparativement à 37 pour cent dix années plus tôt. Cette hausse a été plus rapide que dans les pays de l'OCDE en moyenne. Comme le révèle le graphique 5, le secteur public avait à peu près la même taille au Canada que dans le G-7, en moyenne de 1960 à 1973; en 1984, il dépassait de près de 6 points du PIB la moyenne du G-7.

Graphique 4
Frais de service de la dette envers l'étranger¹
et ratio dette/PIB²



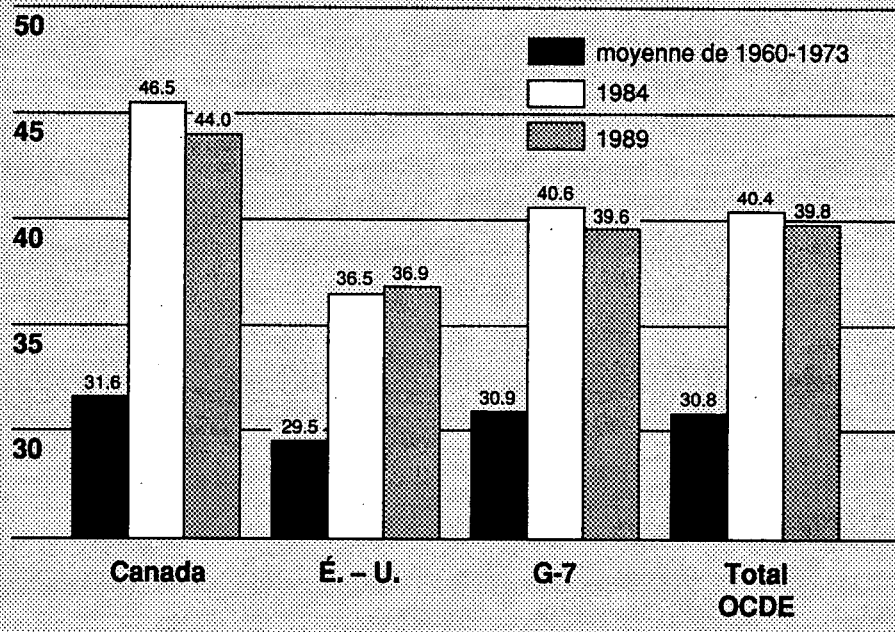
¹ Différence entre le revenu intérieur net et national net – essentiellement, les intérêts et dividendes nets versés à l'étranger – en pourcentage du revenu intérieur net.

² Dette de l'ensemble du secteur public, selon les comptes nationaux, en pourcentage du PIB.

Après quinze années de croissance plus ou moins soutenue, la taille de l'ensemble du secteur public, en pourcentage du PIB, a diminué de 2½ points depuis 1984. Cette contraction a été en grande partie le fait de l'administration fédérale, en effet, si on élimine les transferts fédéraux, les dépenses globales des autres administrations publiques, en proportion de l'économie, n'ont à peu près pas changé. Il s'agit là d'une constatation particulièrement importante, car le secteur provincial, local, hospitalier (PLH) s'est développé beaucoup plus vite que le secteur fédéral, et il le dépasse maintenant en taille (graphique 6). Il y a 30 ans, en 1961, le secteur PLH ne représentait que 15 pour cent du PIB, le secteur fédéral étant de 2½ points plus important; en 1990, il était passé à 25.6 pour cent du PIB, dépassant le secteur fédéral de 3.4 points. L'augmentation des dépenses du secteur PLH s'est accompagnée d'un alourdissement des impôts : les recettes perçues dans ce secteur sont passées de 14 pour cent du PIB en 1961 à près de 25 pour cent en 1990.

Graphique 5
Taille du secteur public :
Dépenses totales du secteur public¹
Comparaisons internationales

pour cent du PIB



¹ Le secteur public comprend les administrations fédérale, provinciales et municipales.

Sources : OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1990; Data Resources Incorporated; et ministère des Finances.

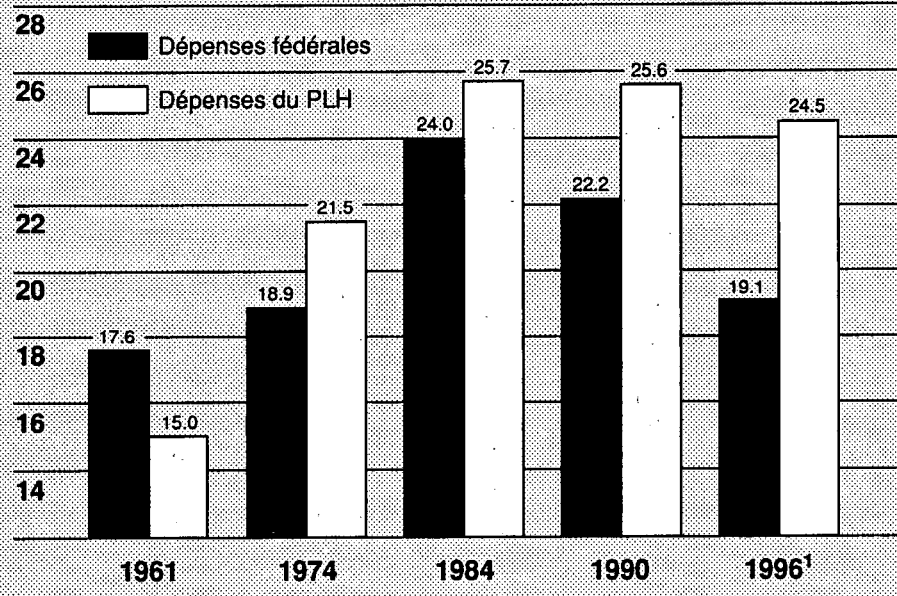
Le Canada étant obligé d'exporter ses produits sur des marchés internationaux de plus en plus concurrentiels, nous devons veiller à ce que ni la pression fiscale – conséquence inévitable d'un niveau de dépenses particulier – ni notre structure fiscale ne nous désavantagent par rapport à la concurrence. La politique suivie depuis 1984 par le gouvernement fédéral a privilégié la réduction de la taille du secteur public comme principal moyen de redressement de la situation financière. Les dépenses de programmes sont passées de 19.5 pour cent du PIB en 1984-85 à 16.0 pour cent en 1990-91. Le budget de février 1991 s'inscrit dans le droit fil de cette politique : après une certaine augmentation en 1991-92, en raison de deux effets – celui de la récession sur les prestations d'assurance-chômage et celui des bas prix des céréales sur les paiements de soutien    l'agriculture –, les dépenses de programmes descendront à 14.5 pour cent du PIB d'ici 1995-96, bien en dessous de la moyenne de la période allant de 1950-51 à 1973-74 (graphique 7).

Instauration de la stabilité financière

La stabilité financière au Canada exige fondamentalement une diminution de la dette publique. Cela signifie en pratique que nous devons apporter aux dépenses et aux recettes les modifications structurelles nécessaires pour dégager les excédents croissants au titre du solde de fonctionnement qui sont requis pour d'abord

Graphique 6
Croissance des secteurs fédéral et PLH au Canada

pour cent du PIB



¹ Prévision.

Sources : Statistique Canada et ministère des Finances.

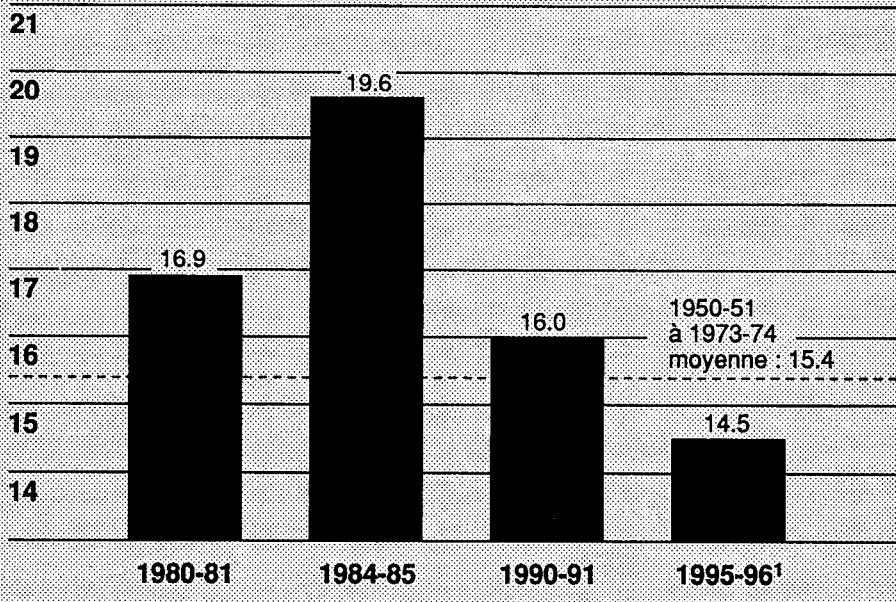
stabiliser, et ensuite réduire le ratio dette/PIB. Nous devons aussi réduire les frais de service de la dette, en partie en ralentissant l'inflation et en permettant aux taux d'intérêt de baisser, ainsi qu'en résorbant les déficits gouvernementaux.

Depuis 1984, date à laquelle le gouvernement a mis en oeuvre sa stratégie financière à moyen terme, le solde de fonctionnement est passé d'un déficit de \$16.1 milliards à un excédent de \$12.4 milliards en 1990-91 (graphique 8). Le gouvernement a réalisé ces progrès en agissant dans les domaines où son influence était la plus directe. Il a réduit les dépenses de programmes (voir le chapitre 3), tout en ramenant le rendement du régime fiscal au niveau moyen qui était le sien pendant les années 60 et 70. Malgré ces progrès appréciables, des frais importants et croissants au titre du service de la dette publique ont compensé en bonne partie l'amélioration du solde de fonctionnement. Le déficit reste voisin de \$30 milliards.

En résumé, le problème financier à moyen terme est très largement un problème d'endettement. La dette publique est passée de \$48 milliards en 1973-74 à \$206 milliards en 1984-85, et à \$388 milliards en 1990-91. L'augmentation enregistrée au cours des six dernières années était représentée à 90 pour cent par les intérêts composés sur la dette déjà accumulée en 1984-1985. Le ratio dette/PIB atteint maintenant 57.3 pour cent, en hausse d'environ 40 points depuis 1973-74.

Graphique 7
Taille des dépenses de programmes fédérales

pour cent du PIB



¹ Prévission.

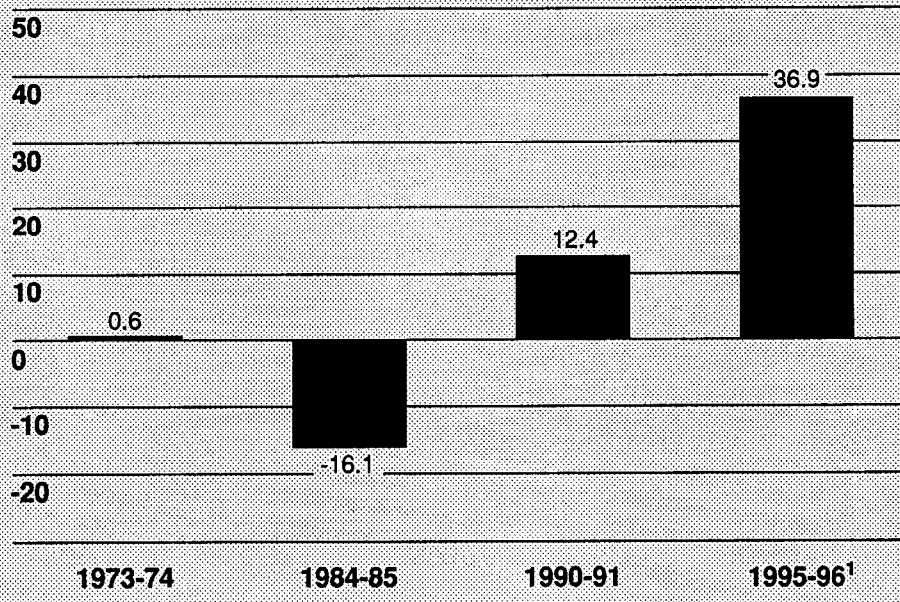
Source : Ministère des Finances.

Les frais de la dette publique continuent d'enregistrer un taux d'augmentation dans les deux chiffres et absorbent maintenant près de 35% cents de chaque dollar de recettes (graphique 9), trois fois plus qu'en 1973-74. Il faut plus de \$40 milliards de recettes rien que pour payer les intérêts de la dette. De plus, le niveau du déficit enregistré chaque année accroît la dette. Les intérêts s'ajoutent sur les intérêts : un déficit de l'ordre de \$30 milliards accroîtra de plus de \$3 milliards les intérêts à payer sur la dette, aux taux actuels au cours du prochain exercice, de \$3.3 milliards l'année suivante et ainsi de suite. La dette et les frais de service de cette dernière augmentent par rapport à la taille de l'économie – c'est-à-dire que le ratio dette/PIB monte – et cela, plus vite que le revenu des Canadiens et les recettes gouvernementales. Cette situation est source d'instabilité.

Les mesures prises dans ce budget s'appuient sur les initiatives des budgets précédents afin de renforcer le redressement des finances fédérales. Le ratio de la dette au PIB se stabilise en 1991-92 avant de diminuer constamment par la suite (graphique 10). Une réduction sensible du déficit selon les comptes publics en proportion du PIB – qui descendra à moins de 1 pour cent en 1995-96, contribuera à cette stabilisation et à cette réduction du ratio de la dette au PIB (graphique 11). Ce redressement financier est dû principalement aux restrictions de dépenses : d'ici

Graphique 8
Solde de fonctionnement

milliards de dollars

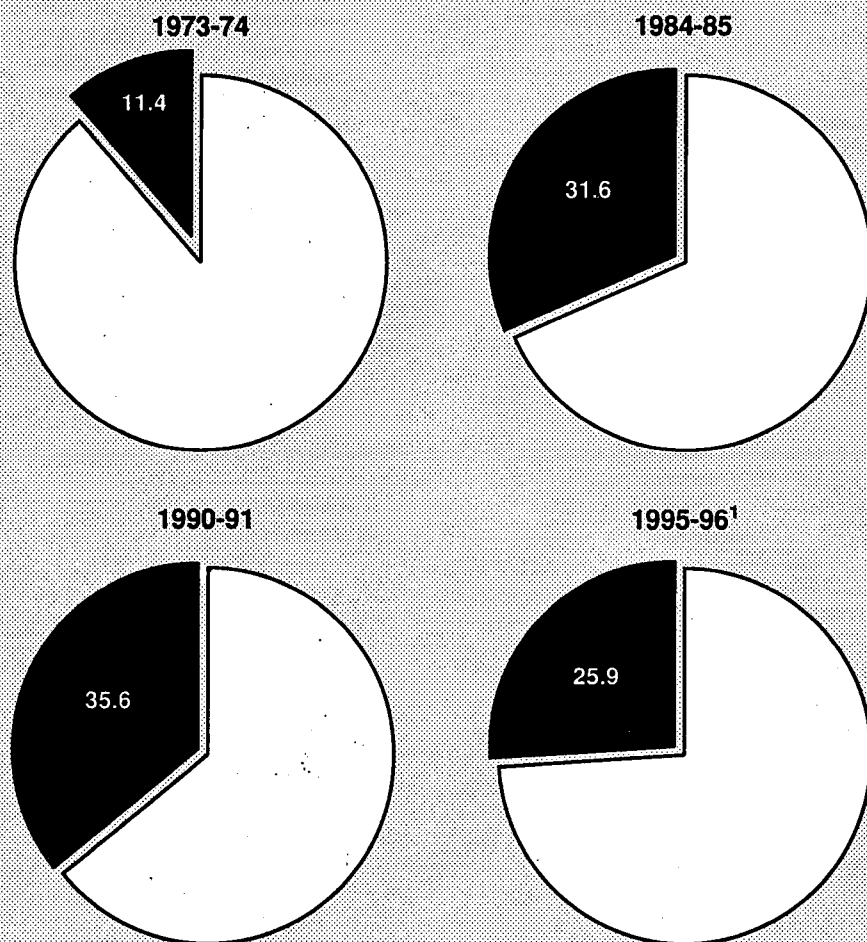


¹ Prévission.

Source : Ministère des Finances.

1995-96, les dépenses fédérales de programmes descendront à 14,5 pour cent du PIB, un niveau inférieur de près de 1 point par rapport à la moyenne enregistrée de 1950 à 1973 (graphique 7). Cela permettra aux frais de service de la dette de descendre, selon les projections, à 25,9 cents de chaque dollar de recettes d'ici 1995-96. La maîtrise de l'inflation aidera à réduire les frais de service de la dette en proportion du PIB, en instaurant les conditions favorables à une détente des taux d'intérêt.

Graphique 9
Intérêts sur la dette en pourcentage
des recettes budgétaires



¹ Prédiction.

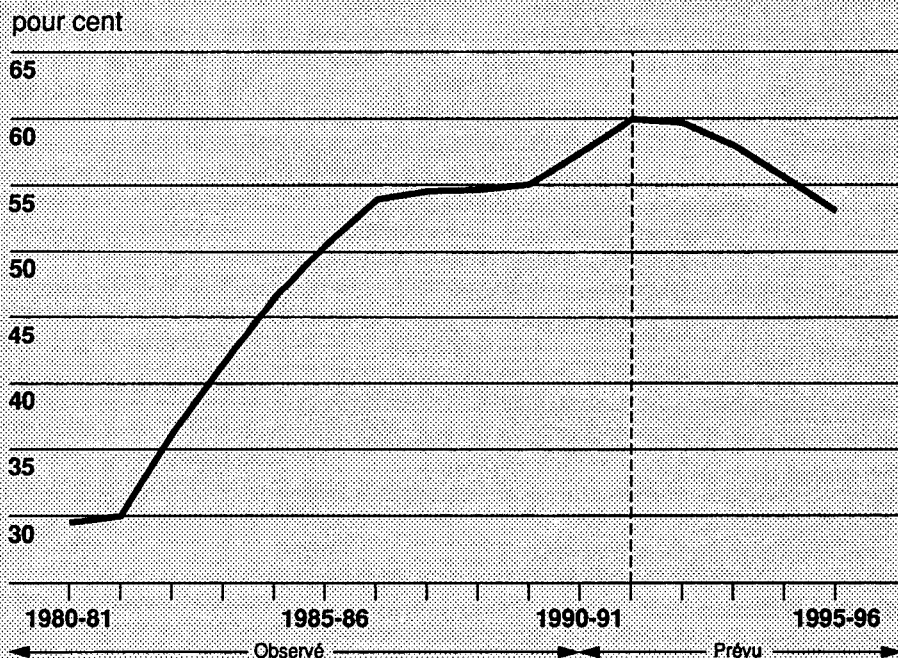
Source : Ministère des Finances.

Maintien d'un contexte de politique économique cohérent

Toutes les parties prenantes de l'économie bénéficient d'un contexte économique qui favorise l'augmentation de la productivité et du niveau de vie; tous ont un rôle à jouer dans la mise en place de ce contexte. Ce budget propose des mesures vigoureuses afin d'améliorer le contexte économique pour le rendre plus propice à une croissance économique durable : accentuer le redressement des finances publiques de manière à ramener les besoins financiers à zéro d'ici 1994-95; instaurer par voie législative un plafonnement des dépenses de programmes afin de contribuer à la réalisation de cet objectif financier; établir des objectifs explicites de réduction de l'inflation de manière à placer les anticipations sur la voie de la stabilisation des prix; et donner fermement l'exemple dans le domaine salarial.

Il faut cependant que tous les paliers de gouvernement – et pas uniquement le gouvernement fédéral – agissent. Les pouvoirs publics doivent coopérer afin d'établir un contexte général de politique économique qui soit adéquat. Le secteur PLH est plus important par sa taille que le secteur public fédéral; les activités des

Graphique 10
Ratio de la dette fédérale au PIB¹
1980-81 à 1994-95



¹ Selon les comptes publics.

Source : Ministère des Finances.

gouvernements provinciaux peuvent avoir d'importantes répercussions économiques. Nous devons coordonner davantage les politiques financières des divers paliers de gouvernement.

Le contexte à mettre en place ne dépend pas uniquement des pouvoirs publics. Le chapitre 7 évoque les moyens que les entreprises et les travailleurs peuvent prendre pour accroître la productivité et améliorer le niveau de vie. Ces moyens comprennent l'adoption de techniques nouvelles, plus efficaces, les efforts de recherche et développement, la mise en place de programmes de formation destinés à améliorer la compétence du personnel et la modification des méthodes de fonctionnement en milieu de travail.

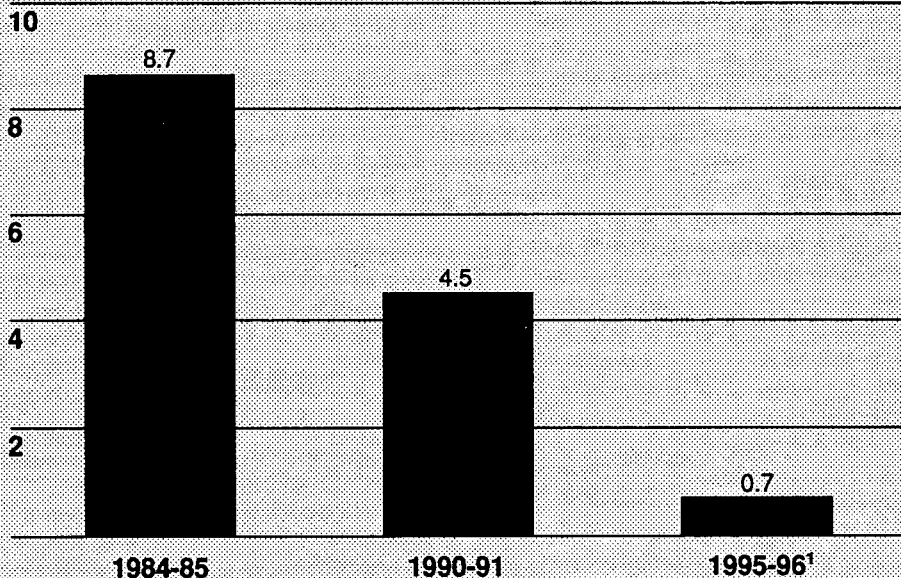
OBJECTIFS FINANCIERS À MOYEN TERME

Le gouvernement fédéral a pris de nouvelles mesures énergiques, comme l'indique le chapitre 4, dans le but de rétablir la stabilité financière :

- La diminution constante des besoins financiers amorcée en 1984-85 atteint un but crucial : la nécessité pour le gouvernement d'effectuer de nouveaux emprunts sur les marchés financiers privés est éliminée – pour la première fois depuis 1969-70 – d'ici 1994-95 (graphique 12). L'épargne privée sera alors

Graphique 11
Déficit budgétaire

pour cent du PIB



¹ Prévission.

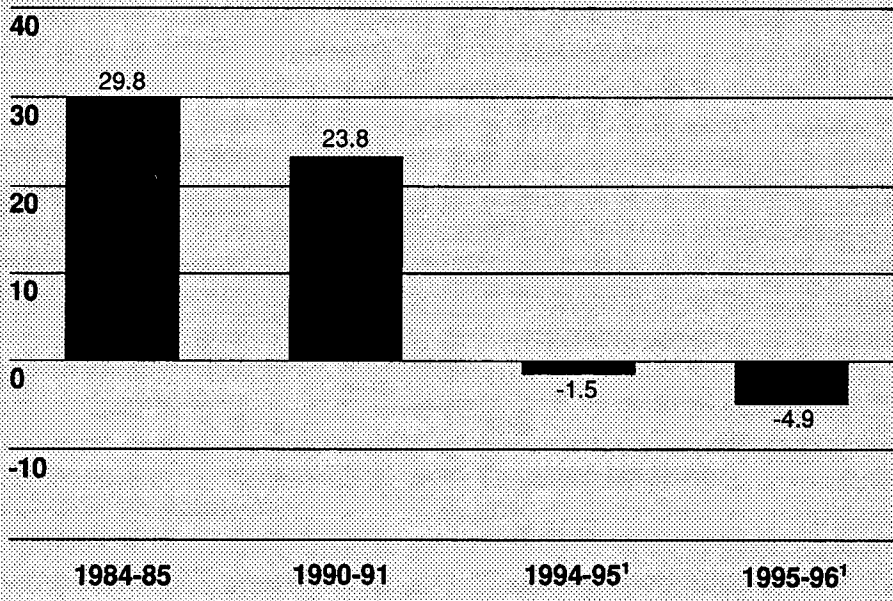
Source : Ministère des Finances.

entièrement disponible pour le financement des investissements du secteur privé. Les besoins d'emprunt à l'étranger et le service de la dette extérieure diminuent, tandis que les revenus et les niveaux de vie augmentent au Canada.

- Les dépenses de programmes diminuent constamment en proportion du PIB pour s'établir à 14.5 pour cent d'ici 1995-96, nettement sous la moyenne de la période 1950-1973 (graphique 7). Cela réduit l'empiétement des activités financières de l'État sur le secteur privé. Celui-ci a ainsi plus de marge de manoeuvre.
- Le ratio de la dette au PIB se stabilise en 1991-92, avant de diminuer à moyen terme (graphique 10). Cette évolution constitue un renversement de la tendance observée depuis 1974, c'est-à-dire une dette s'accroissant chaque année plus vite que l'économie et des frais de la dette publique augmentant plus rapidement que les recettes.
- Le plan financier atteint les objectifs fixés dans les budgets d'avril 1989 et février 1990, malgré les difficultés entraînées par la récession, la persistance de fortes tensions inflationnistes et des taux d'intérêt plus élevés que prévu. Le déficit budgétaire descend à \$6.5 milliards, soit moins de 1 pour cent du PIB, d'ici 1995-96 (graphique 11). Le déficit budgétaire est l'indicateur auquel on attache

Graphique 12
Besoins financiers

milliards de dollars



¹ Prévission.

Source : Ministère des Finances.

le plus d'importance dans le public. Sa réduction est indispensable au rétablissement de la confiance sur les marchés financiers au Canada.

- Les changements de la structure financière qui étaient nécessaires au rétablissement de la stabilité ont été effectués. Le solde de fonctionnement continue de s'accroître, pour produire un excédent de \$36.9 milliards d'ici 1995-96 (graphique 8).
- Dans le cadre des comptes nationaux, les finances fédérales sont équilibrées en 1995. Le recours du secteur public, selon les comptes nationaux, à une épargne intérieure limitée se trouve éliminé.
- Pour replacer tous ces progrès dans une juste perspective, il importe de noter que les bilans financiers du Canada sont comparables au déficit budgétaire unifié aux États-Unis. En proportion du PIB, les besoins financiers seront de 3.5 pour cent au Canada en 1990-91. Le déficit des États-Unis est estimé à 5.7 pour cent du PNB pour l'exercice 1991. En ce qui concerne l'avenir, les besoins de financement du gouvernement fédéral seront éliminés en quatre ans seulement – faisant même place à un excédent.

Il est ainsi clair que la contribution essentielle que le gouvernement fédéral apporte avec son Plan de renouveau économique consiste à rétablir la stabilité financière et à prendre les mesures structurelles nécessaires à la réduction des anticipations et des tensions inflationnistes. Ces mesures instaurent les conditions voulues pour une amélioration des résultats de l'économie.

CHAPITRE 7 : POUR ASSURER LA PROSPÉRITÉ DU CANADA : ÉLABORATION D'UN PROGRAMME DE CROISSANCE À LONG TERME DU NIVEAU DE VIE

INTRODUCTION

Lorsqu'ils portent leur regard au-delà de la situation économique actuelle, vers la deuxième moitié des années 90 et le siècle prochain, les Canadiens doivent commencer à réfléchir sérieusement aux efforts supplémentaires à fournir afin d'améliorer leur niveau de vie futur. Nous avons réussi à obtenir l'un des niveaux de vie les plus élevés au monde et une qualité de vie sans pareil; rien ne garantit que ces progrès continueront. Un accroissement constant de la prospérité, cela se gagne.

Des signes indéniables nous avertissent qu'il ne suffira pas, pour continuer d'améliorer notre bien-être matériel et notre qualité de vie, de nous en remettre aux ingrédients de notre réussite passée. L'indicateur le plus éloquent des défis économiques qui nous attendent est l'évolution de notre productivité. La productivité mesure l'efficacité avec laquelle des biens et des services sont produits à l'aide des ressources de la nation – le travail, le capital et les matières premières. Une amélioration de la productivité engendre des gains qui peuvent être distribués aux travailleurs sous forme de revenus réels plus élevés et aux employeurs sous forme de profits accrus.

Or, la croissance de la productivité se détériore au Canada depuis un certain temps. De 1974 à 1989, la croissance globale de la productivité est tombée au quart du niveau moyen auquel elle se situait au cours des 20 années précédentes. Pendant la première moitié des années 80, la productivité globale n'a pas augmenté du tout. L'évolution de la productivité du travail est particulièrement préoccupante dans le secteur de la fabrication. Bien que nous ayons considérablement réduit, au cours de l'après-guerre, l'écart qui nous séparait des États-Unis, pour atteindre près de 83 pour cent du taux de productivité de la main-d'oeuvre dans le secteur manufacturier américain en 1980, le fossé n'a cessé de s'élargir depuis.¹ Les 15 dernières années ont vu le Canada reculer de la deuxième à la cinquième place dans le G-7 pour la productivité du travail dans le secteur de la fabrication. Des pays concurrents comme l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie et la France ont rattrapé et même dépassé notre niveau de productivité.

Cette évolution de la productivité au Canada suscite de sérieuses préoccupations et fait de plus en plus souvent l'objet d'études. Le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie, le Conseil économique du Canada, le Centre canadien du marché du travail et de la productivité, l'Association des manufacturiers canadiens et la Chambre de commerce du Canada, entre autres observateurs, ont tous mis en lumière les problèmes constitués par la faible croissance de la productivité et ses répercussions sur la prospérité du Canada.

¹ Voir *Trends in Canada's Competitive Position*, de P.S. Rao et T. Lemprière, Conseil économique du Canada, 1990.

Le gouvernement fédéral, pour sa part, soutient une étude approfondie des forces et des faiblesses de la compétitivité du Canada, qui a été commandée par le Conseil d'entreprises sur les questions d'intérêt national. Le Premier ministre a chargé le Conseil économique du Canada de mener une étude de fond sur l'influence des pouvoirs publics sur la compétitivité du Canada. Enfin, le gouvernement publiera au printemps un document d'étude sur la prospérité du Canada à long terme.

POUR RENFORCER NOTRE PROSPÉRITÉ

Dans son Programme de renouveau économique de 1984, le gouvernement reconnaissait déjà l'importance capitale de ces questions. Les politiques suivies au Canada pendant les années 70 et au début des années 80 sapient la croissance de notre productivité à long terme. Les pouvoirs publics prirent progressivement une place exagérée dans l'économie, non seulement par des déficits importants et une dette en croissance rapide, mais aussi par des subventions massives qui, trop souvent, récompensaient l'effort plutôt que la réussite. Les programmes de transferts aux particuliers diluaient fréquemment les incitations à travailler, à épargner et à investir. Les activités des sociétés d'État entravaient souvent le bon fonctionnement du secteur privé, en détournant des ressources appréciables qui auraient pu être utilisées plus efficacement ailleurs. Le régime fiscal favorisait la prise de décisions en fonction de considérations d'ordre fiscal plutôt qu'économique. La réglementation était exagérément complexe et imposait des coûts indirects aux entreprises.

Un changement de cap s'imposait au Canada. Le défi consistait à mettre en place des politiques de nature à renforcer la capacité du pays de soutenir le niveau de vie élevé dont les Canadiens bénéficiaient et qu'ils souhaitaient améliorer. Le Programme de renouveau économique soulignait la nécessité de redresser la situation financière afin d'instaurer un climat macro-économique stable, fondé sur une inflation faible et régulière et propice à des taux élevés d'épargne et d'investissement. Il mettait également en lumière l'importance d'un cadre économique sain pour les entreprises et les travailleurs, afin d'insuffler un dynamisme nouveau au secteur privé. Seule une approche globale de ce genre, intégrant les politiques macro-économiques et micro-économiques, pouvait permettre aux Canadiens de réaliser leur potentiel économique et d'assurer la progression de leur niveau de vie à long terme.

Depuis 1984, des progrès appréciables ont été réalisés dans la mise en oeuvre de ce programme de réforme. Les entreprises et les travailleurs canadiens ont commencé à exploiter des possibilités nouvelles. Les réformes structurelles adoptées par le gouvernement devraient augmenter d'environ 0.6 pour cent par année la croissance de la productivité pendant la première moitié des années 90. Cependant, nos principaux concurrents ont amélioré leur productivité à un rythme de deux à quatre fois plus rapide. Il faut donc redoubler d'effort.

Un climat macro-économique stable, question évoquée dans les chapitres précédents, est essentiel à l'amélioration soutenue de notre productivité. Le gouvernement doit promouvoir un dosage judicieux de mesures macro-économiques qui permettront de rééquilibrer les finances, de stabiliser les prix et de réduire durablement les taux d'intérêt. D'ici à ce que ces résultats soient obtenus, les conditions d'investissement seront moins intéressantes pour le secteur privé, et la

capacité du secteur public de financer d'importantes initiatives nouvelles sera limitée. Ce budget relève le défi posé par la stabilisation du contexte macro-économique en redressant la situation financière et en fixant des objectifs de réduction de l'inflation.

Les acteurs économiques autres que le gouvernement fédéral ont eux aussi un rôle important à jouer. Les autorités provinciales, par leurs politiques budgétaires, leurs règlements salariaux et la tarification de certains biens et services, peuvent contribuer dans une mesure appréciable à l'instauration d'un cadre de croissance soutenable et non inflationniste. Les entreprises et les travailleurs doivent eux aussi adopter une attitude responsable face à l'établissement des rémunérations. Des hausses salariales dépassant constamment les gains de productivité rendent l'inflation plus difficile à réduire, pousseront les taux d'intérêt réels à la hausse et entraîneront des pertes d'emplois. Ce sont notre capacité de vendre nos produits à l'étranger et, en fin de compte, notre niveau de vie qui s'en trouveront diminués.

À terme, seul l'accroissement de la productivité permettra d'améliorer le niveau de vie des Canadiens. Une forte augmentation de la productivité exige un climat économique sain qui favorise l'esprit de risqué et l'innovation. Dans un tel contexte, on peut accroître la productivité en améliorant la qualité et l'efficacité des principales ressources productives de notre économie, le capital et le travail. Cette amélioration nécessitera des mesures structurelles ou macro-économiques favorisant :

- l'investissement dans les compétences et la formation des Canadiens;
- l'investissement dans un capital physique incorporant davantage des technologies de pointe, plus productives;
- l'amélioration de nos méthodes d'organisation et de gestion de la production de biens et de services; et
- l'affectation du capital et de la main-d'oeuvre à des usages créant une plus forte valeur ajoutée.

POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE NOS INTRANTS

Un capital et des technologies plus efficaces

La croissance de la productivité est le fruit des investissements réalisés dans la qualité et l'efficacité des intrants – le capital, le travail, la gestion et l'esprit d'entreprise – qui entrent dans la production de nos biens et services. En un mot, les investissements productifs accroissent notre niveau de vie futur.

Lorsqu'une entreprise décide d'acheter une nouvelle machine, elle prend généralement la décision d'investir non seulement dans une technologie nouvelle, mais aussi dans le perfectionnement de sa main-d'oeuvre pour qu'elle s'adapte aux exigences de cette technologie nouvelle – et aussi, bien souvent, d'investir dans des nouvelles techniques de gestion afin de s'assurer que l'équipement, la technologie et les compétences nouvelles de la main-d'oeuvre sont combinés de manière optimale.

Les pouvoirs publics investissent eux aussi dans des éléments d'actif essentiels à la productivité et à la prospérité du pays: dans des infrastructures matérielles comme le réseau routier, les aéroports, les ports, les écoles et les réseaux d'adduction d'eau et d'égouts; en capital immatériel, sous forme par exemple de formation et d'enseignement, de soins de santé, de recherche-développement (R&D) et d'information publique. Une infrastructure matérielle et des ressources humaines de haute qualité appuient dans les deux cas les investissements du secteur privé et, contribuent ainsi de façon directe à l'accroissement de la productivité.

Le secteur privé a énormément investi en capital matériel, au cours des deux dernières décennies, au Canada. Les investissements de notre secteur privé ont constamment augmenté à un rythme plus rapide que dans tous les autres pays du G-7, à l'exception du Japon, de 1970 à 1989. À la fin des années 80, les investissements totaux en immobilisations représentaient près de 23 pour cent du PIB au Canada; seul le Japon, avec 36.7 pour cent du Produit intérieur brut (PIB), avait des investissements sensiblement plus importants. Tout au long des années 70 et 80, le secteur privé a accru son importance relative, aux dépens de celle du secteur public dans la structure de l'investissement du Canada. À la fin des années 80, les investissements du secteur privé, notamment en machines et en équipement, progressaient à un rythme extrêmement rapide.

Cependant, ces investissements vigoureux au Canada ne se sont pas traduits par des gains de productivité comparables. Les investissements ont-ils été concentrés dans les mauvais secteurs? Les investissements en infrastructures ont-ils été suffisants? Ou encore, le problème a-t-il d'autres causes, par exemple, l'effort de recherche-développement et la diffusion technologique au Canada?

Le Canada investit peu en recherche-développement par comparaison avec les autres grands pays industrialisés. En 1987, par exemple, les dépenses du Canada en R&D ne représentaient que la moitié, toutes proportions gardées, de celles de l'Allemagne, du Japon et des États-Unis, nos principaux partenaires commerciaux, et nous dépensions beaucoup moins que des pays plus petits comme la Suisse, la Suède et les Pays-Bas.

Notre effort de R&D est particulièrement faible dans le secteur privé. On explique cela par une structure industrielle axée sur l'exploitation de ressources naturelles, un taux relativement élevé de propriété étrangère et la faible taille de la plupart des entreprises canadiennes. Néanmoins, un certain nombre de grands secteurs industriels au Canada font nettement moins de R&D que leurs concurrents étrangers. Il est possible que notre faiblesse au titre de la R&D nuise à notre productivité.

Les entreprises peuvent accroître leurs capacités technologiques en investissant elles-mêmes en recherche-développement et, si ces activités sont fructueuses, en créant des produits et des services nouveaux qui leur donnent un avantage sur le marché. À défaut, les entreprises peuvent acheter une technologie directement ou par le biais de licences, de coentreprises ou d'autres mécanismes. Cependant,

l'acquisition et la création de technologies ne sont pas parfaitement équivalentes. L'ampleur de l'effort de R&D d'un pays peut influencer considérablement sur sa propension à innover ainsi qu'à adopter et à exploiter des technologies nouvelles.

L'innovation technologique dépasse largement les activités de R&D. Par exemple, un pays peut assurer une large diffusion des techniques de production les plus efficaces ou l'amélioration des techniques utilisées par des accords de licence, des entreprises en association, des transferts de personnel au sein d'entreprises multinationales et l'achat direct de machines et d'équipement à l'étranger. Certains signes laissent à penser que les entreprises canadiennes mettent peut-être plus de temps à adopter les technologies nouvelles que leurs concurrents des autres pays industrialisés. Il nous faut mieux comprendre le processus de diffusion technologique au Canada si nous voulons améliorer nos résultats.

Un enseignement et une formation professionnelle améliorés

Une main-d'oeuvre très instruite et bien formée s'adapte rapidement aux situations nouvelles, adopte avec enthousiasme les technologies innovatrices et peut contribuer plus directement au succès de l'entreprise. Un personnel hautement qualifié en viendra naturellement à s'intéresser plus directement à sa propre productivité.

Le Canada a toujours mis l'accent sur l'accessibilité de l'enseignement et a réalisé des progrès remarquables dans ce sens. La proportion des adultes détenant un diplôme postsecondaire ou universitaire est passée de 7 pour cent seulement en 1961 à nettement plus de 30 pour cent en 1986. Les dépenses d'enseignement du Canada en proportion du PIB se comparent avantageusement à celles des autres pays du G-7.

Malgré ces dépenses, des signes préoccupants indiquent que notre système d'enseignement ne s'est peut-être pas adapté aux besoins d'une économie concurrentielle des années 90. Jusqu'à 30 pour cent de nos diplômés du secondaire sont incapables de s'acquitter des tâches de lecture de la vie quotidienne. Nous avons un taux de décrochage alarmant au niveau secondaire – près de 30 pour cent – et la plupart de ces jeunes sont incapables de s'engager dans un programme de formation professionnelle de qualité. Nos jeunes ont besoin de recevoir l'enseignement ou la formation qui leur permettrait de continuer à apprendre pendant le reste de leur vie. Il n'est absolument pas certain que notre système d'enseignement secondaire soit celui qui convient aux années 90.

Le Canada est à la traîne en matière de formation professionnelle. Tenant compte de l'importance croissante d'une population active qualifiée, le gouvernement a changé d'orientation en matière de formation, dans le cadre du programme de Planification de l'emploi et de la réforme de l'assurance-chômage, afin de mieux équilibrer le soutien passif et la formation active des chômeurs. En avril 1989, le gouvernement a lancé une importante initiative visant à accroître ses efforts dans le domaine de la formation. Les effets de la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre mettront cependant un certain temps à se faire sentir. On accorde une attention particulière aux programmes d'apprentissage destinés aux jeunes, dont la qualité varie considérablement selon les régions.

Il est particulièrement préoccupant de constater que le Canada est l'un des derniers, parmi les principaux pays industrialisés, en ce qui concerne la formation dans le secteur privé. En 1988, le travailleur moyen recevait 200 heures de formation au Japon et 170 heures en Suède, mais moins de sept heures au Canada.

Cette faiblesse de la formation est un sujet de préoccupations profondes, car environ les deux-tiers de la main-d'oeuvre de l'an 2005 est déjà sur le marché du travail. Alors que les technologies et les marchés internationaux continuent d'évoluer rapidement, l'insuffisance des investissements en formation des personnes déjà employées nous condamnerait à une faible augmentation de la productivité.

Les autorités fédérale et provinciales, l'industrie, le monde du travail et les éducateurs eux-mêmes ont tous des responsabilités directes en matière d'enseignement et de formation. Ils doivent tous coordonner leurs efforts afin que le système soit suffisamment intégré au Canada pour offrir une formation et un enseignement permanents qui soient cohérents et de haute qualité. La Commission de mise en valeur de la main-d'oeuvre, dont la création a été annoncée récemment, permettra au milieu des affaires, au monde du travail et aux autres intéressés de prendre des initiatives afin d'améliorer les efforts consentis pour la formation au niveau national.

Pour une meilleure interaction travailleurs-direction

Même avec les meilleures technologies et la main-d'oeuvre la plus compétente au monde, notre productivité dépendrait encore fondamentalement de leur intégration en milieu de travail. Et, cette intégration dépend des directions d'entreprises et des travailleurs.

Travailleurs et directions collaborent de plus en plus afin de résoudre les problèmes de production. Le travail continuant d'évoluer vers des tâches non répétitives exigeant des compétences supérieures, l'innovation devient de plus en plus nécessaire. L'attitude de la direction et du personnel, les relations de travail et les systèmes de rémunération doivent évoluer de manière à assurer les gains de productivité qui peuvent ensuite être redistribués sous forme de salaires réels plus élevés et de profits accrus.

Des entreprises déclarent de plus en plus de fortes améliorations de productivité grâce à une combinaison plus efficace des facteurs de production – gestion, travail, capital – et en laissant les travailleurs chercher des façons nouvelles et meilleures d'exécuter leurs tâches. Dans un tel climat, le personnel d'une entreprise se sent plus intéressé aux enjeux de la réussite.

Les mécanismes de négociation collective commencent à tenir compte des responsabilités croissantes des travailleurs. Des relations industrielles innovatrices sont de plus en plus fondées sur des communications plus ouvertes au sujet des questions stratégiques, par exemple, les décisions de mise en oeuvre de technologies nouvelles, d'amélioration de la formation, de sécurité d'emploi et d'intéressement aux bénéficiaires, d'adoption de la négociation continue et de coopération plus poussée lors de l'instauration de méthodes de production innovatrices.

Travailleurs et dirigeants font oeuvre de pionniers en établissant de nouvelles règles de fonctionnement en milieu de travail. Il s'agit là d'une tâche qui incombe essentiellement au secteur privé. On peut néanmoins se demander si les pouvoirs publics devraient faire davantage, par les codes du travail ou d'autres mesures réglementaires, pour favoriser ce processus.

INSTAURATION D'UN CADRE ÉCONOMIQUE PROPICE

L'amélioration de la qualité du capital, des ressources humaines et des relations industrielles va de pair avec l'amélioration du climat économique général, c'est-à-dire le cadre dans lequel le secteur privé prend ses décisions. Ce sont les gouvernements qui établissent les règles régissant le fonctionnement des marchés, que ce soit par les lois du pays ou par des accords internationaux. L'expérience démontre que, lorsque ces règles favorisent un fonctionnement efficace des marchés intérieurs des biens et services, ainsi que l'ouverture des marchés internationaux, les pays deviennent généralement compétitifs à l'échelle internationale et enregistrent une forte croissance de leur niveau de vie.

Le Canada sur l'échiquier économique mondial

Le Canada a considérablement bénéficié de l'intégration des marchés internationaux depuis la Seconde Guerre mondiale. Axée au départ sur l'abaissement des barrières commerciales, cette libération s'est étendue à la circulation des capitaux, des services et des technologies. Un accès sûr aux marchés extérieurs et l'ouverture du marché canadien à la concurrence sont essentiels si l'on veut permettre aux entreprises canadiennes d'accéder à la classe internationale et d'accroître leur productivité en bénéficiant de la spécialisation et d'économies d'échelle.

Le gouvernement du Canada a poursuivi ces objectifs en concluant l'Accord de libre-échange (ALE) canado-américain et en participant à la série actuelle de négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), tout comme il le fera dans les négociations trilatérales prévues avec le Mexique et les États-Unis en vue d'un accord de libre-échange nord-américain. Au-delà du marché nord-américain, les Canadiens doivent étudier les façons d'exploiter les possibilités nouvelles qui apparaissent dans les pays asiatiques de la ceinture du Pacifique, en Europe et en Amérique latine.

Les investissements à l'étranger et dans le pays sont devenus des éléments essentiels dans la promotion de la compétitivité. Les entreprises qui cherchent de nouveaux débouchés extérieurs s'aperçoivent que l'investissement direct offre souvent un moyen privilégié de s'établir à l'étranger; les investissements directs servent également de plus en plus à obtenir l'accès à des technologies nouvelles. Les investissements au Canada sont très importants pour les apports technologiques. Le Canada a réalisé de grands progrès dans le sens d'une plus grande ouverture aux investissements étrangers, aussi bien par l'instauration d'Investissement Canada en 1985 que par les dispositions de l'ALE.

L'amélioration de la compétitivité internationale dépend de plus en plus de l'accès aux meilleures technologies au monde. Les coûts et les risques élevés que comportent les investissements en R&D incitent bien des sociétés à conclure des

alliances stratégiques de recherche-développement et des coentreprises. Les entreprises canadiennes doivent trouver une façon de participer davantage à ces efforts internationaux, et le gouvernement doit étudier la façon dont le régime international pourrait mieux favoriser la libre circulation des investissements et des technologies.

La nature des échanges internationaux se transforme rapidement. Les entreprises canadiennes doivent être plus dynamiques dans la détection des tendances et des possibilités nouvelles, et plus rapides à les exploiter. Le gouvernement doit veiller à ce que le programme de négociations commerciales réponde aux priorités du secteur privé.

Pour des marchés intérieurs efficaces et souples

Le marché intérieur du Canada, bien que petit à l'échelle internationale, est le septième en importance dans l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le commerce interprovincial des biens et services est comparable aux échanges extérieurs du Canada. Pour que les entreprises canadiennes connaissent le succès à l'échelle internationale, il faut que le marché intérieur soit concurrentiel.

Les pouvoirs publics jouent un rôle clé dans l'instauration d'un marché concurrentiel.

- Ils établissent le cadre légal qui régit le fonctionnement des marchés en légiférant en matière de sociétés, de faillites, de concurrence et de propriété intellectuelle.
- Ils déterminent la mesure dans laquelle les biens, les services et facteurs de production circulent librement d'une province à l'autre. Ils réglementent des secteurs clés comme le marché du travail, le marché financier et les télécommunications.
- Ils instaurent et administrent des programmes à caractère social au sens large, comme ceux qui touchent la santé au travail, la sécurité, l'environnement, la sécurité sociale, le développement régional, l'enseignement et la formation.

Dans tous ces rôles, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les avantages sociaux d'une intervention précise soient manifestement supérieurs à ses coûts et tenir compte des interactions possibles entre des politiques qui visent des objectifs différents.

Au Canada, cette interaction des politiques publiques est compliquée par le partage de nombreuses responsabilités entre les autorités fédérale et provinciales. Quand l'harmonisation des politiques laisse à désirer, on peut se retrouver avec une réglementation excessive et des marchés fragmentés qui désavantagent les entreprises canadiennes soucieuses de devenir compétitives à l'échelle internationale.

Le Conseil économique du Canada se penchera directement sur ces questions dans l'étude qu'il consacrera à l'incidence du secteur public sur la compétitivité. Cet examen approfondi des activités des pouvoirs publics au Canada évaluera la manière dont les éléments de la politique publique relatifs aux recettes, aux dépenses, à la dette et la réglementation influent sur la capacité concurrentielle du Canada sur les marchés internationaux, et ses conséquences pour la prospérité des Canadiens.

Maintien d'un régime fiscal concurrentiel

La compétitivité du régime fiscal d'un pays doit être appréciée au regard de deux critères fondamentaux :

- l'efficacité avec laquelle ce régime procure des recettes à l'État pour lui permettre de financer la prestation de services et de biens importants, ainsi que de soutenir un climat macro-économique sain; et
- la capacité du régime de produire des recettes d'une façon qui fausse le moins possible les décisions du secteur privé et le fonctionnement du marché.

À en juger par ces critères, le régime fiscal canadien tel qu'il existait au milieu des années 80 faisait obstacle à notre compétitivité. Le niveau élevé des taux d'imposition nominaux et l'étroitesse de l'assiette fiscale étaient le résultat de nombreux encouragements spéciaux accordés au cours des 15 années précédentes. L'expérience devait toutefois prouver l'inefficacité de ces encouragements pour la mise en oeuvre de la politique publique. Ils avaient entraîné une forte diminution des recettes publiques, sans augmentation corrélative de l'activité économique. Parallèlement, ils avaient permis à un grand nombre de sociétés rentables de ne pas payer d'impôt et avaient amoindri le rendement du régime fiscal. Ces encouragements fiscaux entraînaient aussi des écarts appréciables de fardeau fiscal d'une activité à une autre. Cela faussait les signaux du marché, sur lesquels particuliers et entreprises devaient fonder leurs décisions.

Les réformes fiscales entreprises par le gouvernement ont rendu nos impôts directs plus conformes à ceux des autres pays et ont amélioré la structure des grandes composantes du régime fiscal. Des modifications structurelles ont élargi l'assiette des impôts, abaissé les taux nominaux d'imposition et réduit au minimum les mesures d'encouragement génératrices de distorsions.

Le remplacement de la taxe sur les ventes des fabricants – une taxe désuète et nuisible à l'économie – par la taxe sur les produits et services (TPS) a constitué une autre réforme structurelle importante dans le domaine fiscal. L'ancienne taxe augmentait les prix de revient des entreprises et avantageait les produits importés par rapport aux produits intérieurs. Simultanément, elle nuisait à la compétitivité internationale des exportateurs canadiens. En éliminant tous ces problèmes, la TPS joue un rôle clé dans l'amélioration de la compétitivité du régime fiscal.

Dans le cadre de la réforme fiscale, un certain nombre de mesures incitatives qui favorisent la compétitivité globale de l'économie ont été maintenues. Il faudra continuer d'examiner le fonctionnement et le ciblage de ces mesures incitatives, ainsi que d'envisager les améliorations possibles. Le gouvernement verra en

particulier si des modifications du crédit d'impôt à la R&D pourraient en rendre l'utilisation plus facile aux contribuables. Il étudiera aussi les possibilités de modifier le régime fiscal afin d'éliminer les entraves qu'il pourrait représenter pour le fonctionnement des marchés financiers au Canada. Dans ce budget, le gouvernement propose des mesures qui visent à éliminer la distorsion du régime fiscal qui empêche les caisses de retraite d'investir autant qu'elles le voudraient en actions ordinaires au Canada.

Les gouvernements provinciaux déterminent indépendamment leurs politiques fiscales, lesquelles influent directement sur notre compétitivité. L'harmonisation des impôts fédéraux et provinciaux offre des possibilités importantes d'améliorer l'efficacité du régime fiscal. Par exemple, les retombées positives de la réforme de la taxe de vente seraient sensiblement accrues si les provinces adoptaient elles aussi une structure harmonisée dans ce domaine. Le Québec et la Saskatchewan ont déjà convenu d'harmoniser leur système, et des pourparlers sont en cours avec d'autres provinces.

S'ATTAQUER AUX DÉFIS

Le gouvernement fédéral ne détient pas toutes les solutions qui permettraient de stimuler la croissance de notre niveau de vie. La clé du succès réside dans les politiques d'encadrement intérieur et international, dans les investissements du secteur privé en sciences et en technologie ainsi qu'en ressources humaines, et dans une évolution des mentalités et des pratiques en milieu de travail, de la part des dirigeants et des travailleurs. Nous devons tous comprendre les enjeux et adopter des stratégies nouvelles afin d'assurer notre réussite.

Le gouvernement se propose d'amorcer au printemps un dialogue national sur les enjeux et les questions auxquels les Canadiens doivent faire face s'ils veulent voir leur niveau de vie progresser jusqu'à l'an 2000 et au-delà. L'objectif doit être de dégager un consensus sur les solutions à adopter.

CHAPITRE 8 : RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

MESURES FISCALES EN FAVEUR DES CANADIENS HANDICAPÉS

Les mesures fiscales proposées dans ce budget constituent un volet d'une stratégie plus large visant à promouvoir l'égalité des chances en faveur des Canadiens handicapés. Cette stratégie globale avait été annoncée en novembre dernier par le ministre d'État à la Condition des personnes handicapées.

Ces nouvelles mesures fiscales s'appuient sur une série d'initiatives déjà prises en vue d'améliorer les possibilités en milieu de travail et de réduire les coûts supplémentaires auxquels sont souvent confrontées les personnes handicapées. Par exemple, le gouvernement a :

- nommé un ministre responsable du statut des personnes handicapées;
- adopté la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* afin de promouvoir l'embauche de Canadiens et Canadiennes handicapés;
- élargi les conditions d'admissibilité au crédit d'impôt pour handicapés afin que tous les Canadiens souffrant d'une incapacité grave y soient admissibles, tout en augmentant la valeur et en assouplissant sa transférabilité entre membres d'une même famille;
- élargi la liste des articles donnant droit au crédit d'impôt pour frais médicaux, afin que soient inclus des appareils destinés aux handicapés qui contribuent à l'acquisition d'aptitudes négociables sur le marché du travail et à rendre ces personnes plus autonomes; et
- accru les prestations pour invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC) de \$1,800 par année, de sorte que la pension maximale d'invalidité est maintenant de \$8,925.

Lors de l'élaboration de ces mesures, le gouvernement a bénéficié des avis de groupes représentant les personnes handicapées. Il continuera de collaborer avec ces groupes afin que le régime fiscal soit mieux adapté aux besoins des Canadiens handicapés.

Le crédit d'impôt pour handicapés

Le crédit d'impôt pour handicapés est accordé aux contribuables qui, en raison d'une déficience grave et prolongée, sont limités d'une façon marquée dans leurs activités de vie quotidienne. Ce crédit d'impôt tient compte du fait que, de manière générale, il en coûte plus cher pour vivre et pour travailler aux Canadiens qui ont un handicap. En 1989, dernière année pour laquelle on dispose de données, environ 355,000 personnes et leurs familles bénéficiaient de ce crédit d'impôt, qui représentait au total une aide d'environ \$160 millions.

Dans un souci d'équité, le crédit d'impôt pour handicapés sera augmenté de \$125, passant de \$575 à \$700 pour l'année d'imposition 1991. L'aide fédérale aux Canadiens handicapés sera ainsi accrue de \$35 millions par année.

Comme il a été indiqué, pour avoir droit au crédit d'impôt pour handicapés, le contribuable doit être limité d'une façon marquée dans ses activités de vie quotidienne en raison d'une déficience physique ou mentale. À l'heure actuelle, les expressions «limité d'une façon marquée» et «activités de vie quotidienne» ne sont pas définies dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, mais figurent dans les directives administratives publiées par Revenu Canada. Les lignes directrices actuelles seront incorporées à la loi, de manière que leur interprétation et leur application soient plus équitables et uniformes.

L'expression «limité d'une façon marquée» continuera de signifier que, malgré le recours à des médicaments, à des thérapies ou à des appareils, la déficience de la personne handicapée a pour effet de limiter considérablement l'exécution des tâches quotidiennes. De plus, l'expression «activités de vie quotidienne» continuera de désigner les fonctions essentielles comme la vision, l'ouïe, la parole et la marche, mais non l'emploi, des activités sociales, récréatives et ménagères. La codification de ces définitions dans la loi ne modifie pas les critères d'admissibilité en vigueur actuellement.

Crédit d'impôt pour frais médicaux

Les soins d'un préposé à temps partiel et trois nouvelles dépenses liées aux handicaps seront ajoutés à la liste des frais donnant droit au crédit d'impôt pour frais médicaux.

Soins d'un préposé à temps partiel

À l'heure actuelle, les soins d'un préposé donnent droit à l'aide fiscale suivante :

- un crédit au titre des frais d'un préposé à plein temps, sous le régime du crédit d'impôt pour frais médicaux;
- une déduction allant jusqu'à \$5,000 au titre des frais d'un préposé à temps partiel dont un travailleur handicapé a besoin;
- une déduction au titre des frais des soins prodigués à un enfant handicapé.

Cependant, aucune aide fiscale n'est actuellement accordée aux contribuables handicapés, ou à leurs familles, qui engagent des frais pour les soins d'un préposé à temps partiel (y compris les frais de soins à domicile) à moins qu'ils ne soient liés à leur travail. Or, ces frais peuvent représenter un fardeau financier non négligeable.

Afin que les Canadiens handicapés qui ne travaillent pas aient droit à une aide, le coût des soins d'un préposé à temps partiel qui n'est pas déductible par ailleurs dans le calcul du revenu donnera droit, à concurrence de \$5,000, au crédit d'impôt pour frais médicaux. Cette disposition s'appliquera à partir de l'année d'imposition 1991. Les dépenses admissibles seront les frais engagés par une personne handicapée, ou pour son compte, qui est admissible au crédit d'impôt pour handicapés, au titre d'un préposé qui n'est pas lié à la personne handicapée. Cette nouvelle mesure aidera les familles à prendre soin des personnes handicapées à domicile, et favorisera l'autonomie des Canadiens handicapés qui souhaitent vivre par leurs propres moyens.

Cette modification devrait bénéficier à 35,000 ménages et revenir à \$20 millions par année.

Nouvelles dépenses admissibles au crédit d'impôt

La liste des dépenses admissibles est augmentée de temps à autre, lorsque de nouveaux frais médicaux apparaissent. Trois nouveaux postes de dépenses doivent être ajoutés à la liste des frais médicaux admissibles, à compter de l'année d'imposition 1991 :

- des animaux ayant subi un entraînement spécial afin de venir en aide aux personnes ayant une déficience grave et prolongée qui limite de façon marquée l'usage de leurs bras ou de leurs jambes;
- les modifications apportées à un logement afin de permettre à une personne dont la mobilité est restreinte de façon sérieuse et permanente (par exemple une personne atteinte de sclérose en plaques ou de paralysie cérébrale) d'avoir accès à la maison où aux pièces de celle-ci – un élargissement de la disposition dont seules bénéficient à l'heure actuelle les personnes qui doivent demeurer dans un fauteuil roulant; et
- les articles pour personnes incontinentes, comme les cathéters, les plateaux à cathéters et les tubes rendus nécessaires par une déficience physique.

Le coût de ces changements est évalué à \$5 millions par année.

Initiatives pour l'accès et l'emploi des personnes handicapées

Favoriser l'accès

Les entreprises sont souvent obligées d'apporter des modifications à leurs locaux pour les adapter aux besoins des personnes handicapées, qu'il s'agisse de clients ou d'employés. Ces modifications sont souvent coûteuses. D'après les dispositions actuelles de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, lorsqu'une entreprise apporte des modifications importantes à un bâtiment, la déduction fiscale du coût des modifications ne peut être étalée que sur une longue période. Ainsi, il peut s'écouler jusqu'à 40 ans avant que ce coût soit entièrement amorti. À titre d'exemple, si un employeur installe des rampes qui lui coûtent \$20,000 afin de permettre à l'un de ses employés de se déplacer en fauteuil roulant, avec un taux d'amortissement fiscal de 5 pour cent, l'employeur ne pourra déduire que 2,5 pour cent de la dépense (soit \$500) l'année de l'installation.

Les dispositions actuelles seront modifiées de manière à permettre aux entreprises de déduire entièrement le coût des modifications apportées pour répondre aux besoins des personnes handicapées, l'année où les dépenses sont engagées. Dans l'exemple précédent, donc, la totalité des \$20,000 pourrait être déduite au cours de l'année d'installation des rampes. Les transformations admissibles comprendront les rampes intérieures et extérieures, les ouvre-portes à commande manuelle, les modifications apportées aux salles de bain ainsi que l'élargissement des châssis porte pour permettre le passage d'un fauteuil roulant.

En permettant ainsi d'améliorer l'accès des personnes handicapées, cette mesure oeuvrera en faveur de l'égalité des chances des Canadiens handicapés en milieu de travail.

Avantages sociaux liés à un handicap

À l'heure actuelle, lorsqu'un employé handicapé dont la mobilité ou la vue est déficiente bénéficie d'avantages offerts par son employeur, par exemple une place de stationnement subventionnée ou des indemnités de taxi ou de transport public spécialement conçu pour les handicapés (para-transport), cette aide est imposable pour l'employé. De plus, si l'employeur verse une indemnité à un employé handicapé au titre des soins d'un préposé, cette indemnité est aussi considérée comme un avantage imposable. Ces règles tendent à dissuader les Canadiens handicapés de participer au marché du travail.

Les indemnités versées aux employés au titre des frais de taxi, de transport public pour handicapés ou de stationnement ne seront plus considérées comme des avantages imposables pour les personnes admissibles au crédit d'impôt pour handicapés en raison d'une déficience grave et prolongée de la mobilité ou de la vue.

De plus, si un employeur verse une indemnité au titre des soins d'un préposé qui s'avèrent nécessaires à un employé ayant droit au crédit d'impôt pour handicapés pour qu'il puisse exécuter des tâches liées à son emploi (par exemple, les soins d'un lecteur pour un aveugle, d'un interprète par signes pour un malentendant ou d'un instructeur pour un handicapé mental), aucun avantage imposable ne sera imputé au contribuable.

Ces changements – visant à promouvoir l'accès des personnes handicapées et à rendre non imposables des avantages liés à un emploi – s'appliqueront aux années d'imposition 1991 et suivantes. Leur coût est évalué à \$10 millions par année.

Prestations forfaitaires d'invalidité du RPC/RRQ

Les bénéficiaires d'une pension d'invalidité du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec (RRQ) sont imposés sur ces prestations l'année où ils les reçoivent, même si une partie de la pension se rapporte bien souvent aux années antérieures. Il en résulte que, le régime fiscal étant progressif, l'impôt à payer par les bénéficiaires peut être sensiblement plus élevé que s'ils avaient reçu les prestations de façon continue à partir de leur date d'admissibilité.

Cette mesure réduira l'impôt des personnes qui bénéficient d'un versement forfaitaire de prestations du RPC/RRQ en permettant d'étaler la somme reçue sur les années auxquelles elle se rapporte.

Cette disposition s'appliquera aux prestations forfaitaires d'invalidité du RPC/RRQ reçues au cours des années d'imposition 1991 et suivantes.

TAXATION DES PRODUITS DU TABAC

Hausse des taxes d'accise

La taxe d'accise sur les cigarettes augmentera de 3 cents par cigarette à compter du 27 février 1991. Les droits et taxes d'accise sur les autres produits du tabac augmenteront en proportion. Ainsi, par exemple, la taxe d'accise ad valorem sur les cigares passera de 40 à 65 pour cent et la taxe d'accise sur les produits du tabac manufacturé, comme le tabac à priser, le tabac haché fin et le tabac à pipe, montera de 2.04 cents par gramme.

Consommation de tabac par habitant de 15 ans ou plus (en kilogrammes)

	Canada	États-Unis
1984	3.19	2.92
1985	3.08	2.91
1986	2.90	2.80
1987	2.78	2.68
1988	2.69	2.62
1989	2.48	2.48
1990 ¹	2.34	2.39

¹ Estimations.

Le budget propose également de modifier la manière dont les taxes et les droits d'accise s'appliquent aux bâtonnets de tabac – des rouleaux de tabac déjà coupés qu'on insère dans des tubes de papier afin d'obtenir des cigarettes «maison» de haute qualité. Ces produits sont actuellement taxés comme tabac haché fin, en fonction de leur poids. Cependant, comme les bâtonnets de tabac sont généralement moins lourds que les cigarettes roulées de la façon normale, ils sont moins taxés à l'unité. Pour que le régime fiscal soit équitable, à compter du 27 février 1991, les droit et taxe d'accise sur les bâtonnets de tabac préparés s'appliqueront sur une base unitaire, au taux de 5.4 cents par bâtonnet. Par conséquent, les bâtonnets de tabac et les autres produits de tabac haché fin seront taxés à peu près aux deux tiers du taux applicable aux cigarettes entièrement fabriquées.

Conformément au régime qui s'applique aux versements d'impôt direct, des intérêts s'appliqueront si les versements des taxes et droits accrûs sur les produits du tabac ne sont pas effectués dans le délai de versement normal des droits et taxes d'accise actuels.

Les hausses de taxe sur les produits du tabac qui sont proposées dans ce budget renforceront la Stratégie nationale de lutte contre le tabagisme suivie par le gouvernement. Cette stratégie constitue un programme complet de lutte contre le

problème du tabagisme au Canada. Elle comporte toute une série d'initiatives visant à prévenir l'usage du tabac, à sensibiliser le public aux risques que celui-ci présente pour la santé, à encourager l'abandon de la consommation de tabac et à faciliter le remplacement des récoltes. La taxation des produits du tabac joue un rôle important dans cette stratégie, en particulier en dissuadant les jeunes de commencer à fumer. Par exemple, des études consacrées récemment à l'effet des augmentations de prix sur la consommation de produits du tabac laissent à penser qu'une hausse de 10 pour cent réduira la consommation de cigarettes des jeunes Canadiens dans une proportion allant jusqu'à 14 pour cent, tandis que la consommation des adultes diminuera d'un taux situé entre 4 et 9 pour cent.

En 1984, la consommation de tabac par habitant était plus élevée au Canada qu'aux États-Unis. Depuis, cependant, la consommation de produits du tabac a diminué plus vite au Canada qu'aux États-Unis, de sorte que les Canadiens fument moins, maintenant, que les Américains.

On s'attend à ce que cette diminution plus rapide de la consommation du tabac au Canada se poursuive, la hausse de taxe proposée de 3 cents par cigarette devrait en effet renforcer les mesures déjà prises par le gouvernement pour lutter contre le tabagisme au Canada.

Régime applicable aux stocks de produits du tabac

La taxe d'accise sur les produits du tabac s'applique au niveau du fabricant. Lorsque ces taxes sont majorées à l'occasion d'un budget, les nouveaux taux s'appliquent aux ventes de produits du tabac effectuées par les fabricants après la date d'entrée en vigueur des nouveaux taux, soit la fin du jour du budget. Toutefois, les grossistes et les détaillants auront payé la taxe sur les stocks qu'ils détiennent au moment du budget aux taux moins élevés en vigueur avant la présentation de ce dernier. Pour que les hausses de taxes d'accise sur le tabac s'appliquent de façon uniforme à tous les produits du tabac, quel que soit le palier du circuit de distribution où ils se trouvent, les majorations proposées dans ce budget s'appliqueront à tous les stocks des grossistes ainsi qu'aux stocks de plus de 1,000 cartouches de cigarettes des détaillants.

En conséquence, les stocks de cigarettes, de bâtonnets de tabac et de tabac haché fin pour les cigarettes à rouler que les grossistes et les détaillants détiennent au 27 février 1991 seront assujettis aux augmentations de taxes d'accise de 3 cents par cigarette, de 3.30 cents par bâtonnet de tabac et de 2.04 cents par gramme de tabac haché fin qui sont annoncées dans ce budget. Les vendeurs pourront utiliser toute méthode commode pour déterminer leurs stocks de ces produits, en procédant à un dénombrement juste après le budget ou à une prise d'inventaire effectuée à une autre fin, soit peu avant le budget, soit peu après, les corrections appropriées étant apportées pour tenir compte des achats et des ventes effectués entre-temps.

Afin de simplifier l'observation de cette mesure, la taxe ne s'appliquera pas aux produits du tabac vendus aux consommateurs avant minuit le 26 février, ni aux 1,000 premières cartouches de cigarettes ou à la quantité équivalente de produits du tabac – toute combinaison de cartouches de 200 cigarettes ou de bâtonnets de tabac,

ou de contenants de 200 grammes de tabac haché fin – détenus en stock par des détaillants à l'heure de fermeture ce jour-là. En fixant le seuil de l'application de la taxe à ce niveau, on s'assurera que la taxe sur les stocks de tabac s'appliquera principalement aux grossistes et aux détaillants relativement importants. De plus, les hausses de taxes ne s'appliqueront pas aux produits du tabac qui se trouveront dans des machines distributrices à minuit le jour du budget. Des délais seront accordés pour les versements de la taxe, ce qui permettra aux grossistes et aux détaillants de payer cette dernière en quatre mensualités égales, à partir de la fin de mai 1991. Si les versements sont faits en retard ou sont insuffisants, des intérêts s'appliqueront.

Pour obtenir plus de renseignements sur l'application de cette taxe, les vendeurs sont priés de communiquer avec le bureau local de Revenu Canada, Accise.

Effets sur les recettes

Dans leur ensemble, ces modifications des taxes d'accise sur les produits du tabac et les stocks de ces produits accroîtront les recettes de \$1,400 millions au cours de l'exercice 1991-92 et de \$1,140 millions, \$1,030 millions et \$980 millions respectivement au cours des trois exercices suivants. La diminution des recettes reflète la baisse constante de la consommation de produits du tabac.

COTISATIONS SALARIALES ET IMPÔTS SUR LE CAPITAL PROVINCIAUX

Depuis quelques années, les provinces recourent de plus en plus aux impôts sur le capital et aux cotisations salariales comme source de recettes tirées des entreprises. Le prélèvement de ces impôts soulève deux questions pour le gouvernement fédéral :

- le versement des cotisations salariales provinciales par le gouvernement fédéral à titre d'employeur; et
- la déductibilité des cotisations salariales et impôts sur le capital provinciaux dans le revenu assujéti à l'impôt fédéral sur les bénéfices des sociétés.

Le ministre des Finances avait indiqué à ses homologues des provinces, l'an dernier, que ces questions seraient réexaminées. Dans ce budget, le gouvernement annonce son intention de continuer à acquitter volontairement les cotisations salariales provinciales d'application générale à l'égard de ses employés, ainsi que de limiter la déductibilité des cotisations salariales et impôts sur le capital provinciaux.

Paiement des cotisations salariales provinciales

En février 1990, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il accepterait d'acquitter les cotisations salariales provinciales jusqu'à la fin de 1991, en attendant qu'un examen de la question soit mené à bien. Ces cotisations s'élèvent à quelque \$230 millions par année. Le gouvernement fédéral n'est aucunement obligé de les acquitter, l'État échappant à l'impôt. Cependant, afin que sa situation soit comparable à celle des autres employeurs et parallèlement à la décision de limiter leur déductibilité, le gouvernement fédéral a décidé de continuer à acquitter volontairement les cotisations salariales provinciales.

Déductibilité des impôts provinciaux des entreprises

À l'heure actuelle, certains impôts d'entreprises provinciaux sont déductibles, mais pas d'autres, dans le calcul du revenu d'un contribuable. Les cotisations salariales et les impôts sur le capital sont entièrement déductibles, pour le moment, dans le calcul du revenu, alors que les impôts provinciaux sur le revenu ne sont pas déductibles.

Les impôts provinciaux déductibles réduisent le revenu assujéti à l'impôt sur le revenu, ce qui entraîne un manque à gagner pour le gouvernement fédéral. En fait, les contribuables fédéraux, d'un bout à l'autre du pays, supportent partiellement le fardeau de ces impôts déductibles, peu importe la province qui les applique. En conséquence, les provinces sont incitées à recourir à des impôts déductibles plutôt qu'à des prélèvements provinciaux non déductibles.

Depuis une dizaine d'années, les provinces recourent de plus en plus à ces impôts déductibles, ce qui rogne de façon non négligeable l'assiette de l'impôt fédéral sur le revenu. À l'heure actuelle, la déductibilité de ces impôts réduit les recettes fiscales fédérales d'environ \$700 millions par année.

Le gouvernement fédéral limitera la déductibilité de ces impôts. Le choix des provinces entre les différents prélèvements fiscaux à leur disposition ne sera donc pas faussé. Les dispositions visant à mettre en oeuvre cette décision seront fondées sur les principes suivants :

- l'application de règles cohérentes aux cotisations salariales et aux impôts sur le capital, d'une part, et aux impôts sur le revenu, d'autre part, et l'élimination de la distorsion qui favorise actuellement les impôts déductibles;
- des mesures de protection des petites entreprises afin qu'elles ne subissent pas les effets du changement;
- la mise en oeuvre de la mesure sur une période d'une durée suffisante pour permettre aux entreprises et aux autorités provinciales de s'adapter au nouveau régime; et
- le maintien, sans plus, des recettes fédérales.

Dans ce budget, le gouvernement expose un mécanisme de déductibilité limitée qui est conforme à ces principes généraux. Ce mécanisme fera l'objet de consultations auprès des provinces.

La proposition a été conçue de manière à en réduire le plus possible les effets sur les contribuables et les gouvernements provinciaux. En voici les principales caractéristiques :

- le plafonnement annuel, à \$10,000, des cotisations salariales et impôts sur le capital provinciaux qui peuvent être déduits dans le calcul du revenu;
- une déduction compensatoire imputable au revenu imposable pour les contribuables admissibles, en remplacement de la déductibilité générale; et
- une mise en application étalée sur les trois prochaines années, le nouveau régime étant entièrement en vigueur au 1er janvier 1994.

Grâce à ces caractéristiques, la proposition n'entraînerait aucune augmentation des recettes fédérales nettes. Les effets de la limitation de la déductibilité des cotisations salariales et des impôts sur le capital seraient entièrement compensés par la déduction fiscale. De plus, le plafond de \$10,000 applicable aux cotisations salariales et impôts sur le capital déductibles permettrait à la plupart des petites entreprises de ne pas être touchées par la proposition. Les mesures de transition réduiraient à la fois le nombre des sociétés touchées par la proposition en 1992 et 1993 et ses répercussions sur les impôts directs payables par les sociétés touchées.

Détails du mécanisme

a) Limitation de la déductibilité

Le contribuable ne pourrait déduire plus de \$10,000 au titre des cotisations salariales et impôts sur le capital provinciaux. L'excédent des cotisations et impôts payés ne serait plus déductible une fois la période de transition terminée.

Pour l'application de cette proposition, on entendrait par «cotisations salariales» tout impôt ou taxe prélevé par une province à un contribuable qui serait calculé en fonction des traitements, salaires ou autres formes de rémunération versés par le contribuable; toutefois, les cotisations de pension et d'assurance contre les accidents du travail seraient exclues. Les impôts sur le capital comprendraient tout impôt ou taxe appliqué par une province en fonction, en totalité ou en partie, de l'avoir propre, du passif ou de l'actif du contribuable (à l'exclusion des impôts fonciers).

Le plafond annuel de \$10,000 devrait être réparti entre les sociétés faisant partie d'un même groupe. Autrement dit, une société membre d'un groupe ne pourrait déduire ces impôts que dans la mesure où l'ensemble des cotisations et impôts payables par elle pour une année d'imposition particulière, ainsi que des cotisations et impôts déduits par les autres sociétés du même groupe pour les années d'imposition se terminant au cours de la même année civile, ne dépasserait pas \$10,000.

Les particuliers et les fiducies personnelles ne seraient pas assujettis à cette règle et pourraient ainsi continuer de déduire la totalité de ces cotisations ou impôts. Les autres fiducies seraient assujetties aux mêmes restrictions que les sociétés.

Dans le cas d'une société de personnes, le régime applicable à ces cotisations et impôts dépendrait du statut de l'associé. Les membres qui seraient des particuliers continueraient de pouvoir déduire entièrement les impôts. Dans le cas des sociétés ou des fiducies (autres que les fiducies personnelles) membres d'une société, les impôts provinciaux seraient attribués aux associés et, donc, assujettis au plafond de \$10,000.

b) Déduction fiscale compensatoire

La proposition comporte aussi une nouvelle déduction imputable au revenu imposable. Le taux de cette déduction fiscale serait fixé de manière que la limitation de la déductibilité ne procure aucune recette nette supplémentaire au Trésor fédéral, pour les niveaux actuels de cotisations salariales et d'impôts sur le capital imposés par les provinces.

Une fois entièrement en vigueur, la déduction fiscale correspondrait à l'excédent de six pour cent des bénéfices imposables de la société sur \$10,000. Ce seuil de \$10,000 s'explique par le fait que les cotisations salariales et impôts sur le capital provinciaux continueraient d'être déductibles à concurrence de ce montant, dans le calcul des bénéfices des sociétés.

Le seuil des bénéfices imposables devrait, comme le plafond de \$10,000 applicable aux impôts provinciaux, être réparti entre les sociétés faisant partie du même groupe. La déduction de chaque société serait limitée à l'excédent de 6 pour cent de son bénéfice imposable sur la fraction du seuil annuel du groupe attribuée à la société en question, à condition que :

- la déduction totale demandée par toutes les sociétés membres du groupe ne soit pas supérieure à l'excédent de 6 pour cent du bénéfice imposable du groupe sur \$10,000; et

Illustration

Considérons le cas d'une société placée dans la situation suivante :

Bénéfice imposable	\$1,000,000
Total des cotisations salariales et impôts sur le capital	\$63,200

Calcul du bénéfice imposable d'après la proposition :

	Bénéfice imposable avant proposition	\$1,000,000
plus :	Impôts non déductibles (\$63,200 – \$10,000)	\$53,200
égale :	Bénéfice imposable avant déduction	\$1,053,200
moins :	Déduction ((0.06 x \$1,053,200) – \$10,000)	\$53,200
égale :	Revenu imposable révisé	\$1,000,000
	Impôt fédéral avant la proposition (.28 x \$1,000,000)	\$280,000
	Impôt fédéral après la proposition (.28 x \$1,000,000)	\$280,000
	Effet net	0

Remarque : Cet exemple illustre le fonctionnement de la proposition en présentant la situation d'une société hypothétique pour laquelle le changement ne produit aucun effet net. De toute évidence, l'incidence nette de la proposition varierait selon les sociétés. Si, par exemple, les cotisations salariales et impôts sur le capital étaient de \$53,000, la société paierait \$2,600 d'impôt fédéral de moins. Si les cotisations salariales et impôts sur le capital étaient établis à \$73,200, la société paierait \$2,600 d'impôt fédéral de plus.

- la fraction du seuil attribuée à une société faisant partie du groupe ne soit pas supérieure à 6 pour cent de son bénéfice imposable.

c) Période de transition

Une disposition limitant la déductibilité serait mise en oeuvre progressivement au cours des trois prochaines années, le régime étant entièrement entré en vigueur le 1er janvier 1994. Pendant cette période de transition, la partie déductible des cotisations salariales et impôts sur le capital provinciaux dépassant \$10,000 serait réduite, tandis que le taux de la déduction fiscale serait relevé en conséquence.

Pour l'année civile 1992, les sociétés et les fiducies commerciales pourraient déduire les deux tiers de leurs cotisations salariales et impôts sur le capital provinciaux sans restrictions; de plus, elles pourraient aussi déduire \$10,000 ou un tiers de ces cotisations et impôts, le moins élevé des deux montants étant retenu. La déduction fiscale serait égale à l'excédent de 2 pour cent du bénéfice imposable sur \$10,000.

En 1993, ces contribuables pourraient déduire un tiers des cotisations salariales et impôts sur le capital provinciaux, plus le moindre de \$10,000 ou de deux tiers de ces impôts. La déduction fiscale correspondrait à l'excédent de 4 pour cent du bénéfice imposable sur \$10,000.

À partir de 1994, les contribuables pourraient déduire le moindre de \$10,000 et des cotisations salariales et impôts sur le capital provinciaux effectivement payés. La déduction fiscale correspondrait à l'excédent de 6 pour cent du bénéfice imposable sur \$10,000.

LES CAISSES DE RETRAITE : PROMOTION DES ACHATS D' ACTIONS

Les grandes caisses de retraite gèrent un important volume d'épargne pour le compte des Canadiens. Elles ne sont toutefois pas soumises aux mêmes contraintes et aux mêmes incitations, en matière de placement, que les personnes pour le compte desquelles elles placent cette épargne. Ces différences faussent les décisions des caisses de retraite en matière de placement, par comparaison avec les décisions qu'auraient prises les particuliers s'ils avaient placé directement les fonds. Ces différences sont dues à la fois aux dispositions fiscales applicables aux caisses de retraite, d'une part, et aux particuliers, d'autre part, et aux règlements auxquels les caisses de retraite doivent se conformer dans leurs placements. Ces différences sont importantes, étant donné la taille des caisses de retraite. En 1989, ces dernières détenaient des avoirs dont la valeur marchande dépassait \$190 milliards.

Pour inciter les Canadiens à se constituer un revenu sûr et suffisant lors de leur retraite, on permet l'accumulation de fonds en franchise d'impôt dans les caisses de retraite – les employés comme les employeurs bénéficient d'une déduction fiscale au titre des cotisations versées à la caisse, aucun impôt n'est versé sur les revenus de placement de celle-ci et les bénéficiaires incorporent les sommes retirées de la caisse dans leur revenu imposable. En raison du caractère non imposable des revenus de placement d'une caisse de retraite, le rendement des placements en titres de créance et en actions n'est pas le même que si le particulier place directement son épargne.

Plusieurs dispositions fiscales accroissent le rendement après impôt des actions détenues directement par un particulier, par comparaison avec le rendement après impôt des titres de créance. Mentionnons le crédit d'impôt pour dividendes, l'exonération des biens en capital, le report d'impôt sur les gains courus mais non réalisés, ainsi que l'incorporation au revenu, dans une proportion de 75 pour cent seulement, des gains en capital. Ces incitations aux achats d'actions ne s'appliquent pas au rendement de l'épargne détenue dans les caisses de retraite. En conséquence, ces dernières, à titre d'intermédiaires, ne reçoivent pas les mêmes signaux du marché, en ce qui concerne le rendement relatif des titres de créance et des actions, que les particuliers qui placent directement leur épargne.

L'exemple simple qui suit illustre les signaux différents que reçoivent les particuliers et les caisses de retraite lorsqu'ils évaluent leurs portefeuilles.

Illustration : Incidence du régime fiscal sur les placements en actions et en obligations rapportant 10% avant impôts

	Placements détenus par		
	Particuliers		Caisses de retraite
	Avant impôts	Après impôts ¹	Avant et après impôt
Actions	10.0 ²	8.0	10.0
Obligations	10.0	6.2	10.0

¹ Représente l'impôt moyen versé par des particuliers détenant ce genre de placements.

² On suppose un taux de rendement de 10 pour cent sur chaque type de placement de manière à isoler l'incidence du régime fiscal.

Supposons que des actions et des titres de créance rapportent, avant impôt, un même taux de rendement de 10 pour cent. Le tableau indique le rendement après impôt qui serait obtenu sur les deux genres de placements par un particulier et par une caisse de retraite dans ce cas.

On constate que l'achat d'actions permet au particulier de bénéficier d'une prime de 1.8 point. La caisse de retraite, par contre, obtient le même rendement sur les deux formes de placements, ce qui l'incite à choisir la moins risquée des deux, le titre de créance.

La réglementation influe également sur les placements des caisses de retraite. Les règles établies sous le régime de la *Loi sur les normes des prestations de pension* empêchent les caisses de retraite qui lui sont assujetties (ou à des lois provinciales similaires) d'acheter les titres d'une société qui ne satisfait pas à un critère de gains ou de dividendes sur cinq ans. Ces règles réduisent le nombre d'investissements admissibles en actions pour les caisses de retraite.

Outre les considérations qui viennent d'être exposées, d'autres facteurs importants influent sur les décisions de placement des caisses de retraite, notamment la taille et les possibilités de diversification des marchés boursiers canadiens, la structure des obligations des caisses de retraite et les restrictions imposées par les autorités provinciales en matière de placement. Beaucoup de caisses de retraite placent en fait une bonne partie de leur actif en actions parce que leurs gestionnaires sont conscients du rendement supérieur que les actions permettent d'obtenir à plus long terme. Cependant, les placements boursiers des caisses de retraite sont relativement moins importants au Canada qu'aux États-Unis ou au Royaume-Uni. Les placements en actions du secteur privé représentent environ 36 pour cent de l'actif des caisses de retraite du secteur privé au Canada, comparativement à 46 pour cent aux États-Unis et 55 pour cent au Royaume-Uni.

Proposition soumise à l'étude

Il est permis de craindre que les signaux différents que les caisses de retraite reçoivent du marché les incitent peut-être à ne pas investir autant en actions qu'elles le feraient autrement. Étant donné l'importance des actifs administrés par les caisses de retraite, cela risque de rendre les entreprises canadiennes moins concurrentielles. Il se pourrait que des achats d'actions plus faibles de la part des caisses de retraite réduisent la demande globale d'actions sur le marché intérieur. Tout dépendant de l'accès qu'une entreprise a aux marchés financiers internationaux, cela risque d'accroître le coût du financement par actions et d'amener certaines sociétés canadiennes à recourir davantage à l'emprunt. Une hausse de l'endettement peut avoir pour effet d'affaiblir le secteur des entreprises. Un certain nombre d'observateurs, notamment le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie, ont reconnu le rôle important que les caisses de retraite jouent sur les marchés financiers canadiens et recommandent que des changements soient apportés afin de faciliter les placements en actions de ces caisses.

La proposition du gouvernement inciterait les caisses de retraite à investir davantage sur le marché boursier au Canada, en modifiant le régime fiscal applicable aux caisses. Les changements auraient pour but de rendre les signaux que les caisses de retraite reçoivent du marché, lorsqu'elles doivent choisir entre l'achat de titres de créance ou d'actions, plus conformes à ceux que reçoivent les particuliers. Parallèlement, les restrictions imposées par la réglementation fédérale à certaines caisses de retraite dans le choix de leurs achats d'actions seraient réduites. Ces modifications atténueraient les distorsions qui influent sur les placements des caisses de retraite, les incitant du même coup à investir en bourse.

Mécanisme proposé

Le gouvernement propose pour consultation une mesure qui fera appel à la fois à un crédit et à un prélèvement applicables respectivement aux avoirs d'actions ordinaires canadiennes et aux autres placements. Le crédit relèverait le rendement des actions admissibles détenues par les caisses de retraite tandis que le prélèvement diminuerait le rendement des autres placements. Par exemple, un crédit d'un pour cent pourrait être offert sur la valeur marchande moyenne des actions ordinaires détenues dans des sociétés canadiennes, tandis qu'un prélèvement d'un demi pour

cent pourrait s'appliquer à la valeur marchande moyenne des autres placements. Le crédit servirait à compenser les prélèvements éventuellement payables. Si les crédits étaient supérieurs aux prélèvements au cours d'une année, l'excédent ne serait pas versé à la caisse de retraite, mais celle-ci pourrait le reporter sur les autres années. Le report compenserait les obligations fiscales découlant des fluctuations de la valeur marchande des placements au cours d'une année donnée.

Le tableau qui suit illustre l'effet de cette combinaison de crédit et de prélèvement sur les choix d'une caisse de retraite en matière de placement. Après un changement de ce genre, l'écart de rendement serait de 1.5 point entre les actions et les titres de créance, pour un grand nombre de caisses de retraite, de sorte que le rendement relatif des deux types de placements serait plus conforme à celui obtenu par les particuliers.

Si une nouvelle structure de ce genre était adoptée, une période de transition serait nécessaire pour donner aux caisses de retraite le temps de modifier leurs placements, compte tenu de ce nouveau mécanisme. La période de transition tiendrait également compte de la taille du marché boursier au Canada et de la capacité des sociétés canadiennes de répondre à une demande accrue d'actions que cette mesure entraînerait.

Afin de réduire les tâches administratives nécessaires et de tenir compte de la situation particulière de certaines caisses de retraite moins importantes, les nouvelles mesures qui pourraient être adoptées ne s'appliqueraient qu'à la partie de

Incidence du mécanisme de crédit/perception sur le rendement relatif des caisses de retraite

	Avant la déclaration d'impôt	Impôt	Après la déclaration d'impôt
Particuliers			
Actions	10.0	(2.0)	8.0
Obligations	10.0	(3.8)	6.2
	Avant la déclaration d'impôt	Crédit/ (perception)	Après la déclaration d'impôt
Caisses de retraite (effet illustratif)			
Actions	10.0	1.0	11.0
Obligations	10.0	(0.5)	9.5

l'actif d'une caisse qui dépasserait un certain seuil. Les mesures s'appliqueraient uniquement aux caisses agréées de pensions, et non aux fonds détenus dans des régimes enregistrés d'épargne-retraite.

Le gouvernement propose également de modifier les règles applicables aux caisses de retraite assujetties à la *Loi sur les normes des prestations de pension* en adoptant la méthode de la gestion prudente du portefeuille dans le choix des placements, ainsi qu'il était indiqué dans son document de 1987 intitulé «Le secteur financier : Nouvelle direction». Ce changement permet aux caisses de retraite de choisir, pour leurs placements en actions, entre un plus grand nombre de sociétés canadiennes, ce qui favoriserait la hausse éventuelle des investissements en actions que cette modification fiscale entraînerait. La méthode de gestion prudente du portefeuille a été adoptée par les autorités de l'Ontario et du Québec lors de la réglementation des caisses relevant de leur compétence respective. La modification des règles de la *Loi sur les normes des prestations de pension* sera apportée dans le cadre d'une modification globale de la réglementation applicable aux placements des compagnies d'assurance et des sociétés de fiducie et de prêt.

Prochaines étapes

Le gouvernement est conscient que cette proposition représente un changement de taille, autant pour les caisses de retraite que pour les marchés financiers canadiens. Aussi mènera-t-il des consultations approfondies auprès des associations qui représentent les promoteurs de régimes de pensions, des milieux financiers et des gestionnaires de caisses de retraite, avant de proposer des modifications législatives. Cela donnera toute possibilité à ces groupes à la fois de discuter des grands objectifs de la proposition et de ses modalités techniques. Pour servir de base à ces consultations, le gouvernement publiera un document technique ce printemps.

PETITES SOCIÉTÉS FAISANT APPEL À L'ÉPARGNE PUBLIQUE

Pour tenir compte du rôle que la petite entreprise joue dans la création d'emplois et l'innovation, le gouvernement fédéral accorde une exonération cumulative de gains en capital accrue de \$500,000 au titre des gains réalisés par un particulier à la vente d'actions de petites sociétés admissibles. Cette exonération accrue favorise l'investissement, l'esprit de risque et une plus grande participation des investisseurs individuels au capital de sociétés privées dont le contrôle est canadien, lesquelles ont plus de mal à se procurer des capitaux que les sociétés publiques plus importantes.

Pour profiter de cette exonération accrue, il faut que l'émetteur soit une «corporation exploitant une petite entreprise», selon la définition de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, au moment où l'actionnaire vend ses actions. Les actions d'une «corporation publique» ne sont pas admissibles. Certains ont exprimé la crainte que cette condition représente un obstacle pour les entreprises qui cherchent à faire appel à l'épargne publique en faisant inscrire leurs actions à une bourse de valeurs visée par règlement au Canada. En particulier, une fois qu'une petite entreprise est devenue publique, ses actionnaires perdent l'exonération de \$500,000 sur leurs actions au titre des gains courus lorsque la société était admissible. La

solution de rechange, qui consisterait pour l'actionnaire à vendre ses actions avant la première offre publique, pourrait être acceptable pour l'actionnaire qui veut continuer à participer à la croissance de l'entreprise.

La nouvelle disposition s'appliquera aux particuliers pour les années d'imposition 1991 et suivantes et aura un caractère facultatif. Si le particulier le choisit, il sera réputé avoir vendu toutes les actions d'une catégorie de capital-actions de la corporation exploitant la petite entreprise juste avant que cette dernière ne devienne publique. S'il fait ce choix, le contribuable devra aussi s'être départi de toutes les actions d'une catégorie de capital-actions de la corporation exploitant la petite entreprise juste avant que celle-ci ne devienne publique. Il devrait également spécifier le produit de la vente des actions. Le produit spécifié pourra être le prix de base rajusté de l'action ou un montant supérieur, à concurrence de la juste valeur marchande des actions au moment considéré. Le particulier pourra donc déterminer le montant du gain en capital imposable au titre de la vente visée par le choix qui sera incorporé à son revenu au moment en question, et faire correspondre ce gain à l'exonération de gains en capital dont il disposera. Le contribuable qui aura fait ce choix sera réputé avoir acquis de nouveau les actions juste après la vente visée par le choix, à un coût égal au produit spécifié de la vente.

AVIS DE MOTION DES VOIES ET MOYENS VISANT À MODIFIER LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Il y a lieu de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour prévoir entre autres choses ce qui suit :

Crédit d'impôt pour personnes handicapées

(1) Pour les années d'imposition 1991 et suivantes, les dispositions de la Loi concernant le crédit d'impôt pour personnes handicapées seront modifiées comme suit :

- a) le montant du crédit passera de 575 \$ à 700 \$ pour 1991 et sera majoré en fonction du facteur d'indexation pour les années suivantes;
- b) pour l'application du crédit, un particulier sera considéré comme limité de façon marquée dans ses activités de vie quotidienne dans le cas où, même avec l'aide des appareils, médicaments ou soins thérapeutiques indiqués, le particulier est aveugle ou ne peut, de façon générale ou sans y consacrer un temps excessif, s'alimenter et s'habiller ou accomplir les fonctions fondamentales, telles :
 - (i) fonctions cognitives;
 - (ii) parler de façon à se faire comprendre, dans un endroit tranquille, par une personne de sa connaissance;
 - (iii) entendre de façon à comprendre, dans un endroit tranquille, une personne de sa connaissance;
 - (iv) contrôler les fonctions d'évacuation intestinale ou vésicale;
 - (v) marcher.

Frais médicaux

(2) Pour les années d'imposition 1991 et suivantes, les frais non remboursés suivants donneront droit au crédit d'impôt pour frais médicaux :

- a) la rémunération versée, pour les soins dispensés à un particulier qui a une déficience mentale ou physique grave et prolongée, à un préposé à temps partiel (sauf une personne âgée de moins de 18 ans ou liée au particulier), dans la mesure où la rémunération ne dépasse pas 5 000 \$ et n'est pas déduite par ailleurs dans le calcul du revenu d'un contribuable ou ne donne pas droit par ailleurs à un crédit d'impôt pour l'année ou pour une autre année d'imposition;

b) le coût d'un animal dressé pour aider un particulier qui a une déficience physique grave et prolongée, à condition que l'animal soit fourni par une organisation dont l'un des buts principaux est le dressage de tels animaux, ainsi que les coûts liés aux soins et à l'entretien d'un tel animal, y compris la nourriture et les soins de vétérinaire;

c) le coût des produits pour incontinents qu'un particulier utilise en raison d'une déficience physique;

d) les frais raisonnables liés aux transformations effectuées au domicile d'un particulier qui a un handicap moteur grave et prolongé, pour lui permettre d'avoir accès au domicile et de s'y déplacer.

Avantages liés à un emploi

(3) Pour les années d'imposition 1991 et suivantes, aucun montant ne sera inclus dans le calcul du revenu qu'un particulier tire d'une charge ou d'un emploi au titre des montants raisonnables qui lui sont payés, ou des avantages qui lui sont conférés, par un employeur relativement :

a) au transport (y compris le stationnement) du particulier entre son domicile et son lieu de travail, si le particulier est aveugle ou a un handicap moteur grave et prolongé;

b) au préposé chargé d'aider le particulier à exercer les fonctions de son emploi, si le particulier a une déficience mentale ou physique grave et prolongée.

Transformations pour adapter un bâtiment aux besoins d'un handicapé

(4) Le coût, engagé après 1990, des transformations admissibles pour handicapés effectuées au bâtiment d'un contribuable utilisé pour tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien sera déductible dans le calcul du revenu du contribuable. À cette fin, sont des transformations admissibles pour handicapés celles effectuées après 1990 et qui ont trait à l'installation de dispositifs d'ouverture de porte à commande manuelle et de rampes intérieures et extérieures, à l'élargissement des châssis de porte et aux modifications de salles de bain visant à en permettre l'usage par des personnes en fauteuil roulant.

Paiements forfaitaires pour invalidité prévus par le RPC/RRQ

(5) Le particulier (à l'exception d'une fiducie) qui reçoit au cours d'une année postérieure à 1990 des prestations d'invalidité aux termes du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec pourra choisir d'exclure de son revenu pour l'année la partie des prestations qui n'a pas trait à l'année, auquel cas son impôt payable par ailleurs pour l'année sera majoré de l'impôt supplémentaire qui serait payable si la partie de telles prestations visant d'autres années avait été incluse dans le calcul du revenu du particulier pour ces années.

Appel public à l'épargne d'une corporation exploitant une petite entreprise

(6) Pour les années d'imposition 1991 et suivantes, un particulier pourra faire les choix suivants :

a) le choix d'être réputé avoir disposé de biens en immobilisation qui sont des actions d'une catégorie du capital-actions d'une corporation exploitant une petite entreprise immédiatement avant le moment où celle-ci devient une corporation publique du fait qu'elle a inscrit une catégorie de ses actions à la cote d'une bourse de valeurs au Canada visée par règlement, pour un produit de disposition, précisé par le particulier, égal au prix de base rajusté des actions ou à un montant supérieur ne dépassant pas leur juste valeur marchande;

b) le choix d'être réputé avoir acquis les actions de nouveau immédiatement après ce moment à un coût égal à ce produit de disposition.

AVIS DE MOTION DES VOIES ET MOYENS RELATIF À LA MODIFICATION DE LA LOI SUR L'ACCISE ET DE LA LOI SUR LA TAXE D'ACCISE

Il y a lieu de faire ce qui suit :

I. Modifier la *Loi sur l'accise* pour prévoir qu'entre autres choses:

Bâtonnets de tabac

1. Les bâtonnets de tabac constitueront une catégorie distincte de produits de tabac manufacturé qui comprendra tout rouleau de tabac ou article de tabac de forme tubulaire destiné à être fumé, à l'exception d'un cigare, qui nécessite une certaine préparation avant d'être consommé. Lorsqu'un bâtonnet de tabac dépasse 90 millimètres de longueur ou 800 milligrammes, chaque tranche de 60 millimètres ou de 650 milligrammes, selon le cas, ainsi que la fraction supplémentaire le cas échéant, comptera pour un bâtonnet de tabac.

Taux des droits d'accise

2. Un droit d'accise sur les bâtonnets de tabac sera imposé au taux de 18,333 \$ le millier.
3. Le droit d'accise sur les cigares sera porté à 14,786 \$ le millier.
4. Le droit d'accise sur le tabac canadien en feuilles vendu pour consommation sera porté à 1,572 \$ le kilogramme, masse réelle.

Entrée en vigueur

5. Tout texte législatif fondé sur les articles 1 à 4 de la présente motion sera applicable à compter du 27 février 1991.

II. Modifier la *Loi sur la taxe d'accise* pour prévoir qu'entre autres choses:

Taux des taxes d'accise

6. Les taxes d'accise sur les produits du tabac seront imposées aux taux suivants:
 - a) sur chaque quantité de cinq cigarettes, ou fraction de cette quantité, contenue dans un paquet quelconque, 0,25888 \$;
 - b) sur chaque bâtonnet de tabac, 0,03565 \$;
 - c) sur le tabac manufacturé, y compris le tabac à priser, mais à l'exclusion des cigares, cigarettes et bâtonnets de tabac, 35,648 \$ le kilogramme;
 - d) sur les cigares, 65 %.

Taxe sur les stocks de produits du tabac

7. Une taxe sera imposée sur les produits du tabac – cigarettes, bâtonnets de tabac et tabac manufacturé, haché fin et en vrac qui sert à la fabrication de cigarettes maison (tabac en vrac) – libérés de taxe d'accise et faisant partie des stocks d'une personne au début du 27 février 1991 et sera payable, par le propriétaire des produits à ce moment, aux taux suivants :

- a) 3 cents par cigarette;
- b) 3,3 cents par bâtonnet de tabac;
- c) 2,04 cents par gramme de tabac en vrac.

8. La taxe imposée, en conformité avec tout texte législatif fondé sur l'article 7 de la présente motion, sur les stocks de tabac libéré de taxe qu'une personne détient au début du 27 février 1991 à son établissement de détail distinct ne sera payable que sur la partie des stocks qui excède 200 000 unités.

9. Chaque personne tenue de payer la taxe imposée en conformité avec tout texte législatif fondé sur l'article 7 de la présente motion sera tenue de dresser l'inventaire de ses stocks de tabac libéré de taxe au début du 27 février 1991, par dénombrement des articles stockés ou par tout autre moyen permettant de quantifier les stocks à ce moment.

10. Chaque personne tenue de payer la taxe imposée en conformité avec tout texte législatif fondé sur l'article 7 de la présente motion devra présenter au ministre du Revenu national, au plus tard le 31 mai 1991, une déclaration établie selon les modalités, en la forme et avec les renseignements déterminés par le ministre. La personne autorisée à produire, en application de la partie IX de la Loi, des déclarations distinctes pour chacune de ses succursales ou divisions sera autorisée à présenter des déclarations distinctes pour les stocks de chacune de ces succursales ou divisions.

11. Chaque personne tenue de payer la taxe imposée en conformité avec tout texte législatif fondé sur l'article 7 de la présente motion devra verser cette taxe au Receveur général en quatre acomptes provisionnels égaux, payables au plus tard le dernier jour des mois de mai, juin, juillet et août 1991.

12. Des intérêts au taux prévu pour l'application de la Loi seront perçus sur toute partie de la taxe imposée en conformité avec tout texte législatif fondé sur l'article 7 de la présente motion qui n'est pas versée dans le délai prévu par tout texte législatif fondé sur l'article 11 de la présente motion, pour la période commençant le lendemain du jour où cette taxe aurait été exigible si tels textes législatifs avaient été sanctionnés le 27 février 1991 et se terminant le jour du versement.

13. Une pénalité de 6 % par année sera imposée, sur tout versement en retard ou insuffisant de taxe imposée en conformité avec tout texte législatif fondé sur l'article 7 de la présente motion, pour la période commençant le dernier en date du deuxième jour suivant celui de la sanction de tel texte législatif et du lendemain du jour prévu pour le versement du montant et se terminant le jour du versement.

14. Le ministre pourra proroger le délai pour le paiement de la taxe imposée en conformité avec tout texte législatif fondé sur l'article 7 de la présente motion ou pour la présentation d'une déclaration relative à la taxe et, dans de telles circonstances, les intérêts courent comme si le délai n'avait pas été ainsi prorogé et la pénalité ne devient exigible qu'à l'expiration du délai prorogé. Les dispositions de l'article 280 de la Loi concernant la renonciation aux intérêts et pénalités seront appliquées, compte tenu des adaptations de circonstance, à l'égard de cette taxe.

15. Les dispositions des articles 68.17 et 68.19 de la Loi concernant le paiement d'un montant égal à la taxe d'accise, imposée selon l'article 23 de la Loi, sur les marchandises vendues pour utilisation soit comme approvisionnements de navire, soit à certaines fins par Sa Majesté du chef d'une province qui n'a pas conclu d'accord de réciprocité fiscale seront appliquées, compte tenu des adaptations de circonstance, à la taxe imposée en conformité avec tout texte législatif fondé sur l'article 7 de la présente motion.

16. Les dispositions de l'article 70 de la Loi concernant les drawbacks de la taxe d'accise imposée selon l'article 23 de la Loi seront appliquées, compte tenu des adaptations de circonstance, à la taxe imposée en conformité avec tout texte législatif fondé sur l'article 7 de la présente motion.

17. Les définitions qui suivent s'appliqueront à tout texte législatif fondé sur le présent article et sur les articles 7 à 16 de la présente motion :

- a) «stock» Dans le cas des stocks d'une personne à un moment donné, marchandises qui, à ce moment, appartiennent à la personne et sont offertes en vente dans le cadre de son entreprise, à l'exclusion des marchandises contenues à ce même moment dans un distributeur automatique;
- b) «établissement de détail distinct» Boutique ou magasin d'une personne, qui répond aux conditions suivantes :
 - (i) la personne, dans le cours normal de son entreprise, y vend régulièrement (autrement qu'au moyen d'un distributeur automatique) des produits du tabac à des consommateurs qui s'y présentent;
 - (ii) il est géographiquement distinct des autres établissements commerciaux de la personne;
 - (iii) des registres, livres de comptes et systèmes comptables distincts sont tenus à l'égard de l'établissement;

c) «tabac libéré de taxe» Cigarettes, bâtonnets de tabac et tabac manufacturé, haché fin et en vrac qui sert à la fabrication de cigarettes maison, relativement auxquels la taxe d'accise imposée selon l'article 23 de la Loi est devenue payable avant le 27 février 1991;

d) «unité» Dans le cas d'une unité de tabac libéré de taxe, s'entend d'une cigarette, d'un bâtonnet de tabac ou d'un gramme de tabac en vrac.

Entrée en vigueur

18. Tout texte législatif fondé sur les articles 6 à 12 et 14 à 17 de la présente motion sera applicable à compter du 27 février 1991.

III. Prévoir qu'entre autres choses:

Intérêts sur l'augmentation des droits d'accise

19. Des intérêts seront perçus sur toute augmentation des droits d'accise payables sur les produits du tabac en conformité avec tout texte législatif fondé sur les articles 1 à 4 de la présente motion, ainsi que sur toute augmentation des droits de douane supplémentaires payables sur les produits du tabac par suite de tout texte législatif fondé sur les articles 1 à 4 de la présente motion, qui ne sont pas versées au moment où elles auraient été exigibles si tel texte législatif avait été sanctionné le 27 février 1991. Ces intérêts seront calculés au taux prévu pour l'application de la *Loi sur les douanes*, dans le cas de produits du tabac importés, et au taux prévu pour l'application de la *Loi sur l'accise*, dans les autres cas.

Intérêts sur l'augmentation des taxes d'accise

20. Des intérêts seront perçus sur toute augmentation de la taxe d'accise payable sur les produits du tabac en conformité avec tout texte législatif fondé sur l'article 6 de la présente motion, qui n'est pas versée au moment où elle aurait été exigible si tel texte législatif avait été sanctionné le 27 février 1991. Ces intérêts seront calculés au taux prévu pour l'application de la *Loi sur les douanes*, dans le cas de produits du tabac importés, et au taux prévu pour l'application de la *Loi sur la taxe d'accise*, dans les autres cas.