

le 15 octobre 1997



une économie forte
une société forte

SÉCURITÉ
POSSIBILITÉS



Ministère des Finances
Canada

Department of Finance
Canada

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

Pour obtenir des exemplaires
supplémentaires de ce document :

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

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

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

This document is also available in English.



Table des matières

- 1 Introduction et vue d'ensemble 5
- 2 Une économie en expansion et une création d'emplois plus vigoureuse : les dividendes d'une bonne politique 11
- 3 Maintien d'un contexte financier sain : l'élimination du déficit 23
- 4 Bâtir une économie forte et une société forte 43
- 5 Conclusions et principaux enjeux 61

Annexes

- 1 Amélioration de la situation financière des provinces 63
- 2 Sensibilité des perspectives budgétaires aux hypothèses économiques 69

1

Introduction et vue d'ensemble

L'objectif économique ultime du gouvernement fédéral est de stimuler la croissance et la création d'emplois. La première étape, à cette fin, consiste à gérer les finances du pays de manière à favoriser l'expansion économique. L'assainissement des finances de la nation permet de réduire les taux d'intérêt et de les maintenir à un bas niveau, afin de stimuler l'économie. Telle est la voie que le gouvernement a choisie depuis 1993-94 et qu'il continuera de suivre.

Cette stratégie porte fruit :

- le déficit est tombé à son plus bas niveau en 20 ans et continuera de diminuer;
- les taux d'intérêt sont descendus à leur plus faible niveau depuis des décennies au Canada;
- l'économie progresse maintenant à un rythme rapide;
- la création d'emplois est vigoureuse.

Le défi consiste aujourd'hui pour le gouvernement fédéral à faire fond sur ces progrès en offrant sécurité et possibilités à tous les Canadiens et à toutes les Canadiennes.

Un contexte économique et financier extrêmement favorable

Le plan d'action appliqué depuis quatre ans par le gouvernement a mis l'accent sur le rétablissement des finances publiques et la modernisation du rôle de l'État. Ce plan reposait sur un constat : le caractère complémentaire de finances publiques en bonne santé, d'une part, et de la croissance économique, d'autre part. Pour obtenir une croissance économique vigoureuse et soutenue, il fallait redresser les finances du pays, et, sans une économie forte, on ne pouvait obtenir une amélioration durable des finances de la nation.

Le Canada récolte maintenant les fruits de cette stratégie. L'économie progresse à un rythme très rapide, et le contexte économique n'a jamais été aussi favorable en 25 ans. Le plan d'action du gouvernement visant à assainir les finances fédérales, tout en maintenant l'inflation à un niveau faible et stable, a permis une diminution appréciable des taux d'intérêt. Cette diminution a stimulé la croissance de l'économie, permettant de créer des emplois et provoquant un regain d'optimisme chez les consommateurs et les entreprises. Considérés dans leur ensemble, ces facteurs augurent bien de la poursuite de la croissance au Canada.

De même que le redressement des finances publiques a directement contribué à l'amélioration du contexte économique au Canada, le renforcement de la croissance et la création d'emplois ont amplifié l'incidence des mesures prises par le gouvernement pour réduire son déficit. Celui-ci s'est situé à 8,9 milliards de dollars en 1996-97, en baisse de 19,7 milliards par rapport à 1995-96; c'est le chiffre le plus faible enregistré depuis 1976-77, et la troisième année consécutive que le gouvernement fait mieux que prévu dans la réduction du déficit. Celui-ci continue de diminuer, et le gouvernement s'est engagé à équilibrer son budget au plus tard en 1998-99.

Le déficit s'est établi à 8,9 milliards de dollars en 1996-97, en baisse de 19,7 milliards par rapport à 1995-96.

Le budget sera équilibré au plus tard en 1998-99.

Une tâche à terminer

Grâce à la diminution considérable du déficit en 1996-97, le ratio de la dette fédérale au PIB est descendu à 73,1 p. 100, affichant sa première réduction appréciable en 25 ans. Étant donné que le budget devrait être équilibré au plus tard en 1998-99, ce ratio continuera de baisser au cours des prochaines années. Cependant, la dette publique reste trop élevée tant par rapport aux chiffres passés que vis-à-vis des normes internationales.

Il est indispensable de réduire la dette en proportion du PIB si l'on veut exploiter et conserver les avantages découlant à long terme du redressement des finances de la nation. Cela pourrait exiger, à court terme, une réduction de la dette en valeur absolue. Néanmoins, le ratio de la dette au PIB est le meilleur indicateur de la capacité du pays de financer sa dette. De même que les ménages et les entreprises peuvent financer un endettement supérieur quand leurs revenus augmentent, plus le PIB est important dans un pays, plus il permet de financer une dette élevée en *valeur absolue*. Toutefois, cette capacité de financement a clairement ses limites.

Un certain nombre de facteurs militent en faveur d'une réduction appréciable du ratio de la dette au PIB.

- À l'heure actuelle, les frais de la dette publique absorbent environ 32 cents de chaque dollar de recettes fédérales. La diminution du ratio de la dette au PIB permettra de consacrer une partie des recettes actuellement absorbées par les frais de la dette aux priorités du pays comme la santé, l'éducation, les pensions, la réduction des impôts, etc.
- En réduisant sa dette par rapport au PIB, le Canada sera moins vulnérable aux chocs économiques et, en particulier, aux variations de taux d'intérêt.
- La réduction du ratio de la dette au PIB améliorera l'efficacité et la croissance économiques en favorisant l'esprit d'entreprise et l'investissement. En effet, un ratio moins élevé de la dette au PIB offre la possibilité de réduire en permanence les impôts et les taux d'intérêt.
- Il s'agit enfin d'une question d'équité envers les jeunes d'aujourd'hui et les générations futures. Les jeunes Canadiens ont relativement peu bénéficié de l'augmentation de la dette nationale. Le ratio de la dette au PIB doit être réduit dès maintenant, pendant que les générations qui ont le plus profité de son augmentation sont encore actives.

Prosperer dans une économie axée sur le savoir

Les indicateurs économiques sont beaucoup plus favorables aujourd'hui qu'au cours des 25 dernières années, mais l'économie canadienne est le théâtre de transformations profondes qui nécessitent une adaptation continue. L'acquisition et l'utilisation de l'information et du savoir deviennent rapidement les principaux moteurs de croissance à long terme dans

Le ratio de la dette au PIB doit être réduit.

L'économie canadienne est le théâtre de transformations profondes ...

tous les secteurs d'activité. Ce changement entraîne un relèvement du niveau d'études et de qualifications exigé dans tous les secteurs de l'économie et accélère l'intégration des économies à l'échelle mondiale.

Les Canadiens croient être en mesure de prospérer dans l'économie du XXI^e siècle, mais ils s'inquiètent également des effets de ces changements sur leur situation personnelle, sur leur famille et sur ceux et celles qui ne peuvent exploiter les possibilités offertes par le changement économique. Ils sont également préoccupés par l'avenir du système de santé, des programmes d'éducation et des régimes sociaux qui les servent et les unissent. C'est pourquoi ils veulent un gouvernement qui relève le défi du changement économique en montrant la voie à suivre. Le gouvernement fédéral joue un rôle actif dans la promotion de la sécurité et des possibilités pour les Canadiens et Canadiennes :

- en travaillant, de concert avec toute la population, à bâtir une économie forte et moderne qui offrira des emplois plus nombreux et meilleurs et qui permettra de relever le niveau de vie;
- en assurant l'avenir du système de santé, des programmes d'éducation et des régimes sociaux au Canada pour que tous et toutes puissent récolter les fruits de la croissance économique.

Ce document expose les rôles clés et les principales responsabilités du gouvernement dans la stimulation de la croissance économique et dans sa transposition en une qualité de vie améliorée pour tous les Canadiens et toutes les Canadiennes.

Plan de *La Mise à jour économique et financière*

Le document se compose comme suit :

- Le **Chapitre 2** décrit l'évolution économique récente et ses répercussions sur les hypothèses qui sous-tendent la planification du budget fédéral. Il souligne le renforcement considérable de l'économie depuis 12 mois, qui a permis de créer de nombreux emplois.

- Le **Chapitre 3** expose les résultats budgétaires de 1996-97, présente les principes que suivra le gouvernement en matière financière au cours des années futures et décrit le défi consistant à placer en permanence le ratio de la dette au PIB sur une trajectoire décroissante, de manière à assurer une croissance économique durable et une progression de l'emploi au Canada.
- Le **Chapitre 4** décrit la nouvelle économie globale fondée sur le savoir et les compétences. Il expose également le rôle que joue le gouvernement fédéral à titre de chef de file dans plusieurs domaines clés pour la prospérité du Canada dans ce contexte nouveau.
- Le **Chapitre 5** expose les conclusions et les principaux enjeux, présentant notamment un certain nombre de questions précises sur lesquelles le Comité permanent des finances de la Chambre des communes sera appelé à donner son avis.

Le document comprend deux annexes. L'annexe 1 expose les progrès accomplis au niveau provincial et l'annexe 2, la sensibilité des perspectives budgétaires aux modifications des hypothèses de croissance économique et de taux d'intérêt.

2

Une économie en expansion et une création d'emplois plus vigoureuse : les dividendes d'une bonne politique¹

Points saillants

- La conjoncture économique s'est considérablement améliorée depuis un an.
- Au cours des huit premiers mois de l'année, 263 000 emplois ont été créés, tous dans le secteur privé et la plupart à plein temps.
- Les perspectives favorables s'expliquent par la forte baisse des taux d'intérêt, en raison du rétablissement des finances publiques et du maintien d'une faible inflation.
- Les taux hypothécaires à un an ont chuté de plus de 400 points de base depuis janvier 1995, apportant un important soulagement aux propriétaires d'habitations. Les taux hypothécaires à cinq ans sont à leur plus bas niveau depuis une génération.
- Les prévisionnistes du secteur privé s'attendent à une croissance d'environ 3,7 p. 100 tant en 1997 qu'en 1998 – la plus forte expansion sur deux années consécutives depuis près d'une décennie.

Introduction

L'économie a évolué de façon très encourageante depuis le budget de février 1997. La croissance s'est affermie, stimulant la création d'emplois et la baisse du chômage. Les perspectives à court terme sont également prometteuses, les prévisionnistes du secteur privé s'attendant à une

¹ Toutes les statistiques sont arrêtées au jeudi 2 octobre.

vigoureuse croissance de 3,7 p. 100 tant en 1997 qu'en 1998. Ce serait la meilleure performance sur deux ans affichée par l'économie en près d'une décennie. D'importants organismes internationaux, comme le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), partagent ce pronostic très favorable au sujet des perspectives de croissance de l'économie canadienne.

L'amélioration des perspectives économiques s'explique par divers facteurs. Le plus important est l'énergie avec laquelle le gouvernement fédéral et les provinces se sont attaqués à une situation financière qui semblait impossible à gérer il y a seulement quelques années et qui menaçait la prospérité à long terme. Le redressement des finances publiques a permis de ramener les taux d'intérêt à de bas niveaux, alimentant ainsi la croissance économique et la création d'emplois. La confiance des ménages et des entreprises s'est considérablement accrue. *Les Canadiennes et Canadiens reprennent confiance dans leur avenir économique.*

Ce chapitre passe en revue l'évolution économique récente et expose les facteurs à l'origine du regain de confiance des consommateurs et des entreprises; il souligne l'amélioration des perspectives et, plus particulièrement, le rôle clé joué à cet égard par une gestion plus rigoureuse des finances publiques. Il expose les résultats du dernier sondage effectué auprès des prévisionnistes du secteur privé, qui serviront de base aux hypothèses économiques à court terme pour la planification du budget de 1998.

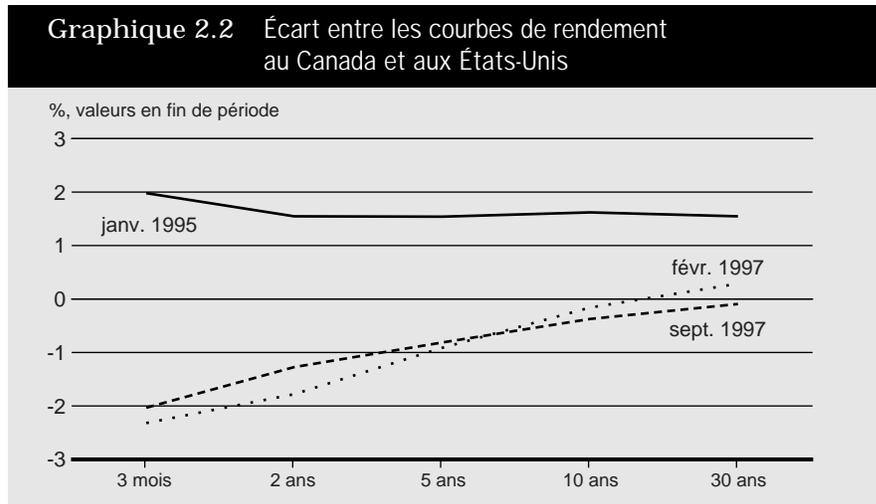
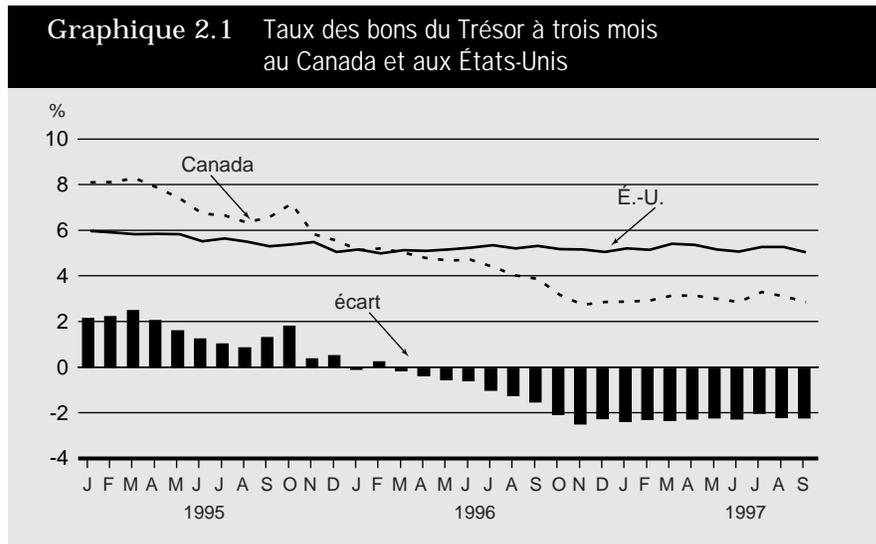
Évolution récente de l'économie

En 1993, le gouvernement a pris conscience que le rétablissement des finances publiques devait être un élément crucial de sa stratégie de promotion de la croissance et de l'emploi au Canada. Depuis, les progrès accomplis dans l'assainissement des finances publiques ont permis aux conditions monétaires de devenir très favorables à la croissance et de le demeurer. En fait, les résultats ont été encore meilleurs qu'on ne s'y attendait. Comme l'indiquait le budget de février, les taux d'intérêt en début d'année étaient de beaucoup *inférieurs* au niveau moyen prévu dans le secteur privé un an auparavant. En outre, ils sont demeurés à de très bas niveaux.

... les progrès dans l'assainissement des finances publiques ont permis aux conditions monétaires de devenir très favorables à la croissance et de le demeurer.

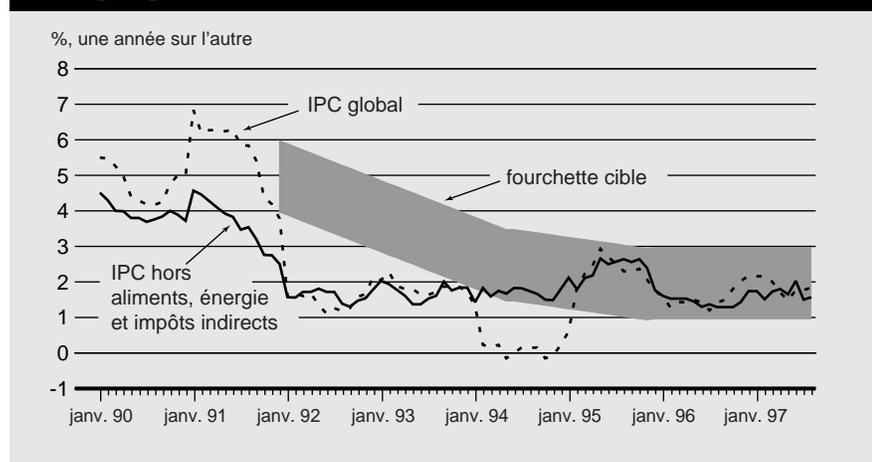
Ces faibles taux d'intérêt s'expliquent notamment par la diminution des primes de risque exigées sur les actifs libellés en dollars canadiens. Cet effet se manifeste tout particulièrement dans l'important écart négatif observé entre les taux d'intérêt comparables au Canada et aux États-Unis. Des écarts négatifs ont été enregistrés sur les taux courts depuis 19 mois – la plus longue période de ce genre depuis le début des années 1970 (graphique 2.1).

Les taux longs sont eux aussi descendus au-dessous des taux américains. Le taux des obligations à 10 ans du Canada est généralement inférieur au taux comparable aux États-Unis depuis l'automne dernier, tandis que, pour les obligations à 30 ans, les taux sont actuellement un peu plus bas au Canada (graphique 2.2).



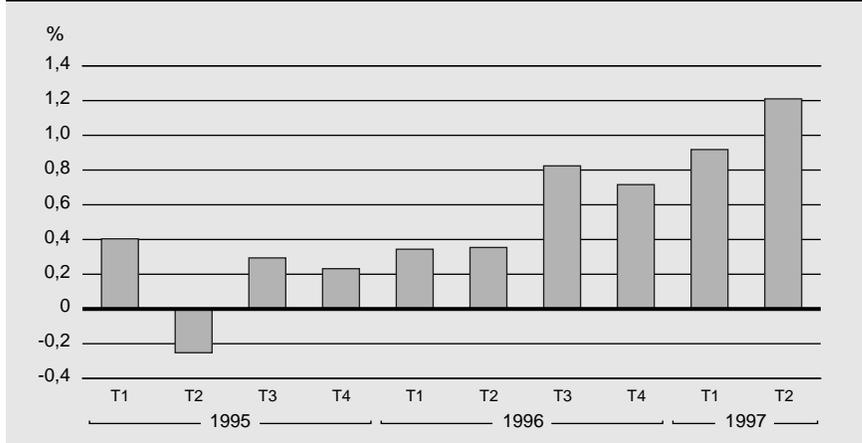
Les taux d'intérêt favorables actuellement observés n'auraient pu être enregistrés sans le redressement spectaculaire des finances publiques. L'engagement de maintenir une faible inflation au Canada – clairement démontré par la fourchette cible de 1 à 3 p. 100 établie de concert par le gouvernement et la Banque du Canada – a également favorisé cette amélioration du contexte financier. La fourchette cible adoptée par les autorités donne à tous les investisseurs l'assurance que le gouvernement et la Banque du Canada sont déterminés à contenir les tensions de coûts et de prix pendant la phase d'expansion du cycle économique. La hausse des prix à la consommation, abstraction faite des variations des prix des aliments et de l'énergie, est égale ou inférieure au point médian de la fourchette cible depuis 21 mois (graphique 2.3).

Graphique 2.3 Inflation de l'IPC



Les dividendes : une croissance et une création d'emplois plus vigoureuses

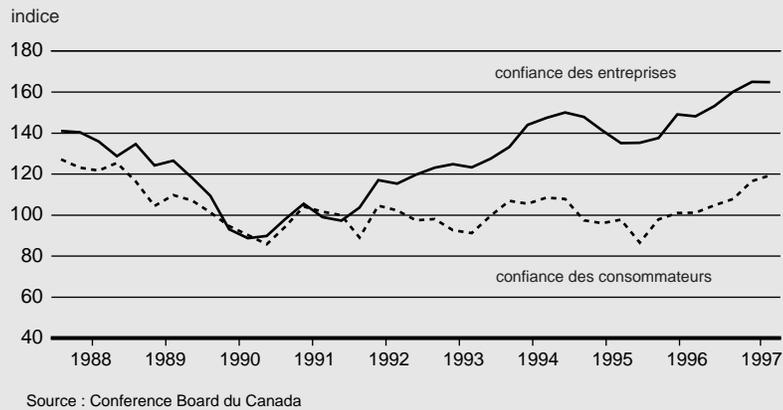
Les perspectives économiques se sont indéniablement améliorées de façon remarquable depuis un an. L'économie a enregistré un taux annuel moyen de croissance de 3,7 p. 100 au cours des quatre trimestres terminés à la fin juin 1997. De plus, le rythme d'activité économique s'est accéléré pendant cette période, l'expansion du PIB réel se chiffrant à 1,2 p. 100 (un taux annuel de croissance de 4,9 p. 100) au deuxième trimestre (graphique 2.4).

Graphique 2.4 Croissance du PIB réel

Le renforcement de la croissance au cours des quatre derniers trimestres traduit l'effet de la diminution sensible des taux d'intérêt par rapport aux sommets atteints en 1995. La nouvelle diminution des taux d'intérêt à l'automne de 1996 permet de s'attendre à une poursuite de la croissance en 1998. La baisse des taux d'intérêt à long terme est particulièrement significative, car d'une part elle indique que les marchés financiers s'attendent à ce que les taux courts demeurent peu élevés pendant un certain temps et, d'autre part, qu'un grand nombre d'entreprises financent leurs investissements aux taux à long terme.

Le bas niveau des taux d'intérêt et les progrès accomplis par le gouvernement fédéral et les provinces dans l'assainissement de leurs finances ont entraîné un regain de confiance parmi les ménages et dans les entreprises. La confiance des consommateurs, mesurée par l'indice du Conference Board du Canada, s'est nettement redressée au cours des derniers mois pour s'établir à son plus haut niveau en huit ans et demi, tandis que la confiance des entreprises demeure à son niveau le plus élevé (graphique 2.5). Il ne faut pas s'étonner, dans ces conditions, que les ventes de biens durables de consommation aient affiché une très grande vigueur au cours des derniers mois. Des signes de reprise se manifestent aussi dans le secteur de l'habitation, les mises en chantier de logements affichant une hausse de 24 p. 100 au cours des huit premiers mois de 1997 par rapport à la période comparable de 1996. Quant aux investissements réels des entreprises en machines et en matériel, ils ont grimpé de 25 p. 100 au second semestre de 1996 et durant les six premiers mois de 1997.

La nouvelle diminution des taux d'intérêt à l'automne de 1996 permet de s'attendre à une poursuite de la croissance en 1998.

Graphique 2.5 Confiance des consommateurs et des entreprises

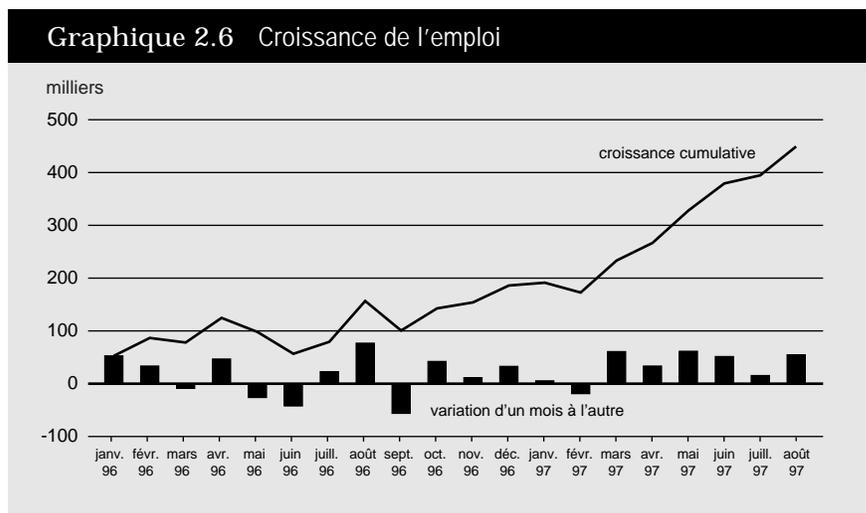
En outre, la vigueur des investissements des entreprises au cours des derniers mois semble se maintenir et s'étendre à un plus grand nombre de secteurs. L'enquête de juillet sur les intentions d'investissement dans les secteurs public et privé révèle que les entreprises s'attendent à accroître leurs investissements d'environ 14 p. 100 en 1997, ce qui constitue une importante révision à la hausse par rapport à l'enquête effectuée six mois auparavant. De plus, l'enquête indique que les entreprises investiront non seulement en machines et en matériel, qui sont en grande partie importés, mais aussi en construction non résidentielle, ce qui stimulera de façon beaucoup plus directe l'activité économique et la création d'emplois au Canada. Cette tendance s'est affirmée au deuxième trimestre.

Un autre facteur positif est l'amélioration tendancielle de la balance des opérations courantes, qui a affiché son premier excédent en 11 ans à la fin de 1995. Cette réduction de la dépendance du Canada vis-à-vis de l'épargne étrangère a été permise par une forte diminution des emprunts fédéraux et provinciaux. Cela s'est traduit par une baisse relative de la dette extérieure nette du Canada, qui est passée de 45,4 p. 100 du PIB en 1993 à 41,7 p. 100 en 1996. Bien que le solde des opérations courantes soit redevenu légèrement déficitaire au cours des quelques derniers trimestres, ces déficits sont beaucoup plus faibles qu'au début des années 1990. En outre, l'un des principaux facteurs expliquant la réapparition de faibles déficits de

la balance des opérations courantes est une forte hausse des investissements, lesquels renforcent le potentiel de croissance à long terme et d'exportation de l'économie canadienne.

Une forte croissance crée des possibilités d'emploi dans tout le pays. Tel a toujours été l'objectif ultime de la stratégie économique du gouvernement, stratégie qui commence à porter fruit. L'expansion de l'emploi a commencé à se raffermir au second semestre de 1996, alors que 130 000 emplois étaient créés. Elle a continué à se renforcer depuis la fin de l'an dernier, l'emploi ayant progressé pendant six mois d'affilée jusqu'en août (graphique 2.6). En fait, au cours des huit premiers mois de l'année en cours, 263 000 nouveaux emplois ont été créés, tous dans le secteur privé et la plupart à plein temps. L'économie est bien partie pour dépasser le chiffre de 300 000 nouveaux emplois que nombre d'économistes avaient prévu pour cette année, lors du budget. Il est aussi encourageant de noter que les jeunes en profitent eux aussi, puisqu'ils ont obtenu 52 000 des 121 000 emplois créés de mai à août. Le plus important est que la vigoureuse croissance de l'emploi depuis quelques mois rend possible la mise en place d'un «cercle vertueux» dans lequel l'augmentation des revenus des ménages et le redressement de la confiance entraîneront une expansion plus vive de la consommation, une accélération de la croissance et un renforcement de la création d'emplois.

Une forte croissance crée des possibilités d'emploi dans tout le pays.



Perspectives à court terme

Cette évolution positive de l'économie intérieure a amené les prévisionnistes du secteur privé à pronostiquer une forte croissance tant en 1997 qu'en 1998. Cela résulte en bonne partie de la validité des choix économiques du gouvernement du Canada, mais aussi d'un contexte international favorable.

Contexte extérieur

Le contexte économique, tant aux États-Unis que dans les principaux pays d'outre-mer, devrait rester propice à la croissance et à la création d'emplois au Canada, malgré certains risques qui doivent être pris en considération dans la planification budgétaire.

États-Unis

L'évolution économique observée aux États-Unis démontre clairement qu'une expansion forte et soutenue, accompagnée d'un faible taux de chômage, n'est pas incompatible avec la stabilité de l'inflation. Par ailleurs, un important débat est en cours aux États-Unis, concernant les perspectives à court terme de l'économie. Depuis un an, l'économie américaine a progressé à un rythme rapide qui, selon certains analystes, ne pourra sans doute pas être soutenu. D'autres estiment au contraire que le potentiel de production de l'économie américaine a en fait été renforcé par les importants investissements effectués, notamment dans les technologies de l'information. Ils font valoir que la mise en oeuvre des nouvelles technologies pourrait permettre d'améliorer la productivité et, partant, la capacité de production de l'économie, ou qu'elle aura bientôt cet effet, quand les entreprises auront mieux maîtrisé ces technologies. Ils prétendent aussi que le développement *et* l'adoption des technologies de l'information, ces dernières années, ont rendu l'appareil de production plus souple, permettant aux entreprises de s'adapter plus facilement que par le passé à l'évolution de la demande.

On estime que ces phénomènes prendront davantage d'importance, sans qu'on puisse encore se prononcer sur leur incidence globale dans l'économie. De plus, même si le capital est peut-être en train de changer de nature, l'économie reste confrontée à des contraintes de capacité, sur le marché du travail, qui risquent d'exercer des pressions à la hausse sur les salaires et, par contrecoup, sur les prix.

Selon la majorité des économistes du secteur privé, l'économie américaine s'orientera vers une croissance plus modérée au cours des prochains trimestres (tableau 2.1). En fait, l'expansion s'est quelque peu ralentie au deuxième trimestre (tout en demeurant vigoureuse, à 3,3 p. 100). L'appréciation du dollar américain depuis quelques trimestres devrait contribuer à une nouvelle modération de la croissance et, par conséquent, à la maîtrise des tensions inflationnistes. Une hausse des taux d'intérêt à court terme reste néanmoins possible dans les mois qui viennent.

Tableau 2.1
Perspectives économiques aux États-Unis –
Consensus du secteur privé

	1996	1997	1998
		(%)	
PIB réel	2,8	3,6	2,4
IPC	3,0	2,5	2,7
Taux des bons du Trésor à trois mois	5,1	5,2	5,4
Taux des obligations du gouvernement à 10 ans	6,4	6,5	6,4

Source : *Blue-Chip Economic Indicators*, 10 septembre 1997. Sondage effectué auprès d'environ 50 prévisionnistes du secteur privé.

Principaux pays d'outre-mer

Selon les prévisionnistes du secteur privé, la croissance se renforcera légèrement dans les principaux pays d'outre-mer en 1997 et en 1998. L'un des facteurs les plus favorables est la quasi-absence de tensions inflationnistes, ce qui laisse aux autorités monétaires une marge de manoeuvre considérable pour maintenir les taux d'intérêt à leur niveau actuel, permettant de soutenir à la fois la croissance économique et la réduction du déficit.

Ces perspectives ne sont toutefois pas dénuées de tout risque. On craint par exemple que la reprise économique modérée qui est amorcée au Japon ne tourne court si la demande intérieure ne se redresse pas. En Europe, le chômage reste élevé et des incertitudes considérables entourent l'évolution future de la demande intérieure et la poursuite de l'expansion.

Pronostic du secteur privé sur les perspectives économiques du Canada

Les prévisionnistes canadiens du secteur privé sont maintenant plus optimistes que lors du budget de 1997, ce qui les a amenés à réviser fortement à la hausse leurs prévisions de croissance pour 1997 et 1998. L'opinion

***Les prévisionnistes canadiens
sont plus optimistes que
lors du budget de 1997.***

générale des prévisionnistes du secteur privé sondés par le ministère des Finances est que l'économie canadienne progressera de 3,7 p. 100 au cours des deux années en question. Avant le budget de 1997, les mêmes prévisionnistes projetaient une croissance de 3,3 p. 100 en 1997 et de 2,9 p. 100 seulement en 1998 (tableau 2.2).

Sur les autres points, les prévisions du secteur privé n'ont guère varié par rapport aux perspectives extrêmement positives qui étaient projetées en début d'année. Les prévisionnistes du secteur privé s'attendent à ce que les

Tableau 2.2
Évolution des prévisions du secteur privé
selon les résultats des sondages

	1996*	1997	1998
Croissance du PIB réel (%)			
Février 1997	1,5	3,3	2,9
Septembre 1997	1,5	3,7	3,7
Croissance du PIB nominal (%)			
Février 1997	2,8	4,9	4,7
Septembre 1997	2,8	4,7	5,2
PIB nominal (milliards \$)			
Février 1997	798	837	876
Septembre 1997	798	835	879
Inflation de l'IPC (%)			
Février 1997	1,6	1,6	1,8
Septembre 1997	1,6	1,8	2,0
Taux de chômage (%)			
Février 1997	9,7	9,3	8,8
Septembre 1997	9,7	9,2	8,6
Croissance de l'emploi (%)			
Février 1997	1,3	2,0	2,0
Septembre 1997	1,3	2,0	2,4
Taux des bons du Trésor à 3 mois (%)			
Février 1997	4,2	3,2	3,7
Septembre 1997	4,2	3,2	4,1
Rendement des obligations à 10 ans du gouvernement (%)			
Février 1997	7,2	6,6	6,6
Septembre 1997	7,2	6,3	6,3

*Les valeurs de 1996 sont des chiffres réels.

taux courts demeurent très bas par rapport aux moyennes passées, bien qu'ils anticipent maintenant une hausse un peu plus marquée de ces taux en 1998 sous l'effet, en partie, de l'augmentation projetée aux États-Unis. Les taux d'intérêt plus élevés qui sont prévus par le secteur privé pour 1998 tiennent également au fait que, d'après les prévisionnistes, les taux augmenteront quand l'économie s'approchera de son niveau potentiel de production. Les prévisionnistes s'attendent également à ce qu'une vigoureuse croissance économique alimente une création d'emplois suffisante pour entraîner une nouvelle baisse du taux de chômage en 1998.

Cette appréciation très favorable des perspectives de croissance du Canada est partagée par d'importants organismes internationaux. D'après les prévisions les plus récentes du FMI et de l'OCDE, le Canada est le pays du G-7 qui obtiendra la plus forte croissance économique sur l'ensemble des deux années 1997 et 1998.

***Une forte croissance
alimentera une création
d'emplois suffisante
pour réduire le taux
de chômage au Canada.***

Hypothèses prudentes de planification budgétaire

La marge de prudence adoptée lors du budget de 1997 se chiffrait à 80 points de base au-dessus de la prévision moyenne du secteur privé en 1997 et en 1998 pour les taux d'intérêt à court terme et à 50 points de base pour les taux à long terme.

Le choix de cette marge de prudence s'explique par deux considérations principales :

- Comme l'on considérait généralement que l'économie américaine tournait à plein régime, il était possible qu'une croissance économique plus forte que prévu ou des signes de pressions à la hausse de l'inflation amènent la Réserve fédérale à relever les taux d'intérêt dans une mesure supérieure à ce qui était prévu. Ce phénomène aurait pu ensuite se répercuter au Canada.
- La marge de prudence plus faible choisie pour les taux longs résultait de la pente exceptionnellement forte de la courbe des taux de rendement au Canada. Étant donné que les taux longs étaient déjà élevés par rapport aux taux courts, on estimait qu'ils n'augmenteraient pas autant que ces derniers, en cas de hausse des taux.

Une question sur laquelle il faudrait se pencher au cours des prochains mois est celle des hypothèses économiques à adopter pour la préparation du budget de 1998. Ces hypothèses devraient être fondées sur le consensus des prévisionnistes du secteur privé pour 1998 et 1999, ainsi que sur une marge de prudence tenant compte de manière appropriée des risques perçus.

3

Maintien d'un contexte financier sain : l'élimination du déficit

Points saillants

- Déficit de 8,9 milliards de dollars en 1996-97, le plus faible depuis 1976-77 et une baisse de 19,7 milliards par rapport à 1995-96.
- Budget équilibré au plus tard en 1998-99.
- Élimination des besoins financiers en 1996-97 – ce qui équivaldrait à un budget équilibré dans d'autres pays, notamment aux États-Unis.
- Baisse du ratio de la dette publique nette au PIB, ramené à 73,1 p. 100 en 1996-97 – la première diminution notable depuis 1974-75.

L'assainissement des finances de la nation était un élément clé de la stratégie adoptée par le gouvernement pour bâtir une économie plus forte et créer des emplois pour les Canadiennes et Canadiens. Ce chapitre décrit les progrès accomplis dans le redressement des finances fédérales et les défis qui restent à relever.

- Il expose les progrès réalisés depuis 1993-94 dans l'assainissement des finances publiques et les principaux facteurs expliquant la baisse du déficit entre 1993-94 et 1996-97.
- Il compare le déficit enregistré en 1996-97 au chiffre prévu dans le budget de février 1997.
- Il replace les progrès accomplis au Canada dans une perspective internationale.

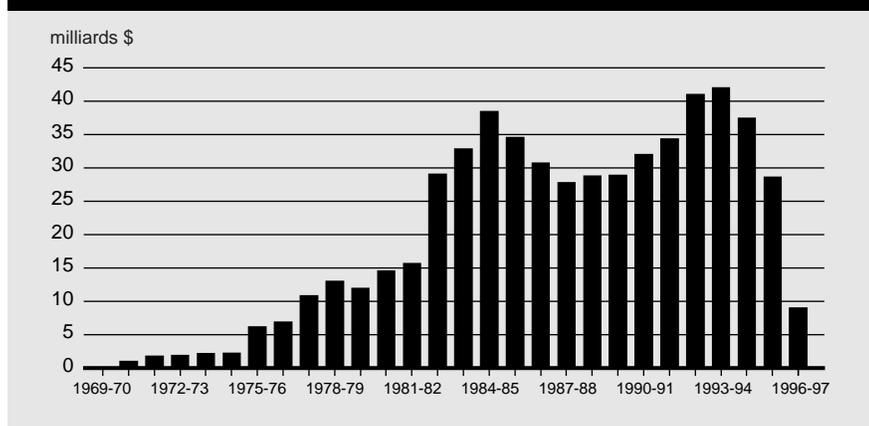
- Il expose les principes que le gouvernement suivra dans la préparation des budgets futurs.
- Il souligne la nécessité de placer en permanence le ratio de la dette au PIB sur une trajectoire décroissante.

Réduction du déficit depuis 1993-94

Le déficit s'est établi à 8,9 milliards de dollars en 1996-97, son plus faible niveau depuis 1976-77.

Le déficit s'est établi à 8,9 milliards de dollars en 1996-97, son plus faible niveau depuis 1976-77 (graphique 3.1). Le déficit a diminué de 19,7 milliards par rapport à 1995-96, la plus forte variation du solde budgétaire jamais enregistrée en un an. Par rapport à la taille de l'économie, le déficit s'est situé à 1,1 p. 100 du PIB, son plus bas niveau depuis 1970-71.

Graphique 3.1 Déficit budgétaire



Cette baisse est imputable à :

- l'effet des mesures de restriction prises dans les budgets de 1994 et de 1995, qui ont touché principalement les dépenses de programmes fédérales;
- la croissance économique;
- d'importants facteurs ponctuels touchant les recettes budgétaires.

Le lecteur trouvera des renseignements détaillés sur les résultats de 1996-97 dans *Le Rapport financier annuel du gouvernement du Canada – Exercice 1996-97*.

Les paragraphes qui suivent décrivent les principaux facteurs expliquant le redressement sans précédent de la situation financière du gouvernement fédéral depuis 1993-94.

En 1993-94, le déficit s'élevait à 42,0 milliards de dollars, soit 5,9 p. 100 du PIB. Depuis la récession de 1981-1982, le déficit n'était jamais descendu en dessous de 27,8 milliards. Si rien n'avait été fait, la dynamique de la dette en place au début des années 1990 signifiait que le déficit serait demeuré à un niveau extrêmement élevé. La persistance des incertitudes entourant l'avenir financier du Canada aurait alors sérieusement compromis les possibilités de croissance de l'économie, ainsi que le maintien des programmes auxquels les Canadiennes et Canadiens sont les plus attachés.

La stratégie adoptée par le gouvernement pour atteindre ses objectifs en matière de finances publiques reposait sur des objectifs de réduction du déficit, mobiles sur deux ans, compte tenu d'hypothèses économiques prudentes et d'une substantielle réserve pour éventualités. Toutefois, la réduction du déficit n'était pas considérée comme une fin en soi. Une réduction du déficit à tout prix aurait eu un effet beaucoup trop négatif sur l'économie et les Canadiennes et Canadiens. De plus, la croissance économique est un ingrédient indispensable à la santé des finances publiques. Aussi le gouvernement a-t-il appliqué sa stratégie de manière équilibrée et cohérente, en tenant compte de la nécessité de prendre en considération à la fois des impératifs économiques et des préoccupations sociales.

Le gouvernement a fait mieux que prévu au cours de chacun des trois derniers exercices.

- L'objectif était de 39,7 milliards de dollars pour 1994-95 et le résultat final, de 37,5 milliards.
- L'objectif était de 32,7 milliards de dollars pour 1995-96 et le résultat final, de 28,6 milliards.
- L'objectif était de 24,3 milliards de dollars pour 1996-97 et le résultat final, de 8,9 milliards.

Depuis 1993-94, le déficit a été réduit de 33,1 milliards de dollars, passant de 42,0 milliards à 8,9 milliards (tableau 3.1). Cette diminution du déficit est le résultat d'une augmentation des recettes budgétaires, grâce principalement à la croissance de l'économie, et d'une compression des dépenses de programmes, en grande partie à la suite des mesures de restriction prises dans les budgets de 1994 et de 1995.

Le gouvernement a appliqué sa stratégie de manière équilibrée et cohérente ...

Depuis 1993-94, le déficit a été réduit de 33,1 milliards ...

Tableau 3.1
Évolution de la situation financière depuis 1993-94

	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Variation 1993-94 – 1996-97
	(milliards \$)				
Recettes budgétaires					
Impôt des particuliers	51,4	56,3	60,2	63,3	11,9
Impôt des sociétés	9,4	11,6	16,0	17,0	7,6
Cotisations d'AE	18,2	18,9	18,5	19,8	1,6
TPS	15,7	16,8	16,4	18,1	2,4
Autres taxes d'accise et de vente	10,9	10,3	10,2	11,0	0,1
Autres recettes	10,4	9,4	9,0	11,7	1,3
Total	116,0	123,3	130,3	140,9	24,9
Dépenses de programmes					
Principaux transferts aux particuliers	37,5	35,3	34,5	34,0	-3,5
Principaux transferts en espèces aux autres administrations					
TCSPS	18,6	19,2	18,6	14,8	-3,8
Accords fiscaux	10,5	9,3	9,8	9,8	-0,7
Paiements de remplacement pour programmes permanents	-1,8	-1,8	-1,9	-2,0	-0,3
Total	27,4	26,7	26,5	22,6	-4,8
Pour référence :					
Total des droits	37,4	38,2	38,7	35,7	-1,7
Droits de TCSPS	29,0	29,3	29,6	26,9	-2,1
Dépenses de programmes directes	55,2	56,7	51,0	48,2	-6,9
Total	120,0	118,7	112,0	104,8	-15,2
Frais de la dette publique	38,0	42,0	46,9	45,0	7,0
Déficit	-42,0	-37,5	-28,6	-8,9	33,1

Les facteurs ponctuels touchant les recettes contribuent pour 5,6 milliards à la réduction du déficit.

Entre 1993-94 et 1996-97, les recettes budgétaires ont augmenté de 24,9 milliards de dollars, dont 5,6 milliards sont attribuables à des facteurs ponctuels. En 1993-94, les recettes budgétaires avaient été réduites par les frais de transition liés à la mise en place de la prestation fiscale pour enfants (1,2 milliard) et le traitement plus rapide des déclarations de revenus des particuliers, qui avait entraîné des remboursements plus élevés (1,2 milliard). À l'inverse, des facteurs ponctuels ont gonflé les recettes budgétaires de 3,2 milliards de dollars en 1996-97. Ce chiffre se décompose ainsi : 1,5 milliard pour la vente du Système de navigation aérienne, 1 milliard attribuable à la modification des modalités de versement des cotisations d'assurance-emploi (AE) et 0,7 milliard lié au reclassement de la taxe de transport aérien, passée des dépenses de programmes aux recettes

budgétaires. Avant avril 1996, le produit de cette taxe était porté en déduction du coût d'exploitation des aéroports et, par conséquent, des dépenses de programmes. Depuis la vente du Système de navigation aérienne (avril 1996), le produit de la taxe est classé dans les recettes budgétaires. Comme ce reclassement touche aussi bien les recettes que les dépenses de programmes, il ne modifie pas le déficit.

La hausse des recettes budgétaires entre 1993-94 et 1996-97 est attribuable, à hauteur d'environ 2,6 milliards de dollars, à l'effet net des mesures d'accroissement des recettes prises depuis 1993. Ces mesures visaient principalement à rendre le régime fiscal plus équitable et à éliminer ou réduire un certain nombre de mesures préférentielles. Les taux d'imposition du revenu des particuliers n'ont pas été augmentés pendant toute cette période.

Tableau 3.2
 Mesures fiscales prises de 1994 à 1996

	1994-95	1995-96	1996-97
	(milliards \$)		
Mesures de resserrement			
Élimination de l'exonération de 100 000 \$ pour gains en capital	0,0	0,4	0,3
Imposition des avantages au titre de l'assurance-vie fournie par l'employeur	0,1	0,2	0,2
Application d'un critère de revenu au crédit pour âge	0,0	0,2	0,3
Réduction de la déduction pour frais de représentation (entreprises)	0,2	0,2	0,3
Élimination du report d'impôt sur les revenus d'entreprise			0,2
Plan d'action anti-contrebande	-0,4	0,0	0,2
Autres mesures	1,0	0,9	0,6
Total	0,9	1,9	2,1
Hausses de taux			
Impôt des grandes sociétés		0,2	0,2
Surtaxe des sociétés		0,1	0,1
Hausse temporaire de l'impôt sur le capital des grandes institutions de dépôt		0,1	0,1
Taxe d'accise sur l'essence		0,5	0,5
Autres mesures	-0,1	-0,4	-0,4
Total partiel	-0,1	0,5	0,5
Total	0,8	2,4	2,6

Pour le reste, soit 16,7 milliards de dollars, la hausse des recettes est attribuable à la croissance économique. Entre 1993 et 1996, le revenu nominal (l'assiette globale des recettes budgétaires) s'est accru d'environ 85 milliards de dollars. Quand l'économie est en expansion, un plus grand nombre de gens travaillent et paient des impôts sur le revenu; l'augmentation des dépenses de consommation fait monter le produit des taxes de vente, tandis que la hausse des bénéfices des sociétés se répercute sur les rentrées d'impôt à ce chapitre.

Les dépenses de programmes ont diminué de 15,2 milliards ...

Depuis 1993-94, les dépenses de programmes ont diminué de 15,2 milliards de dollars, passant de 120,0 milliards à 104,8 milliards. Cette réduction est attribuable principalement aux mesures de restriction prises dans les budgets de 1994 et de 1995. Ces mesures comprennent les initiatives prises à la suite de l'Examen des programmes afin de restructurer les dépenses de programmes directes, les réformes apportées à l'assurance-emploi et la refonte des principaux programmes de transferts aux autres administrations.

Parmi les grandes composantes des dépenses de programmes, les principaux transferts aux particuliers ont diminué de 3,5 milliards de dollars. Les prestations d'assurance-emploi ont baissé de 5,2 milliards, mais cette évolution a été partiellement compensée par une hausse de 1,7 milliard des prestations aux personnes âgées. La baisse des prestations d'assurance-emploi est attribuable aux mesures de réforme instituées dans le budget de 1994 et en décembre 1995, ainsi qu'à l'amélioration du marché du travail.

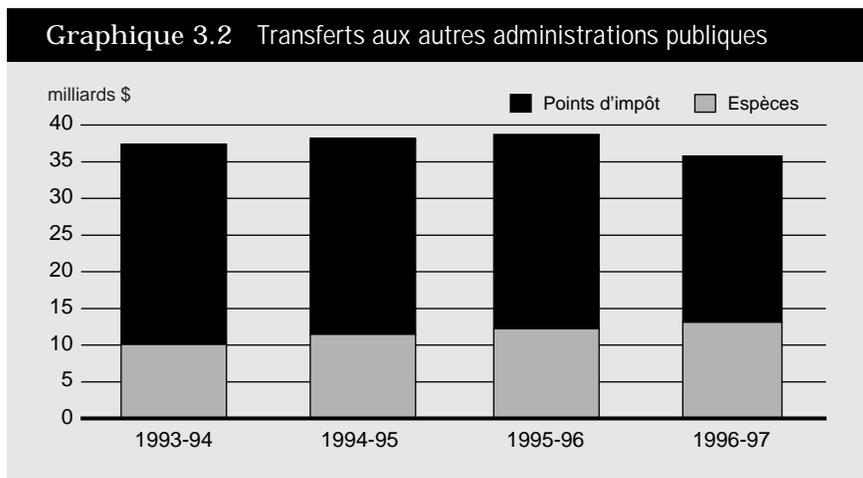
La mesure la plus appropriée des transferts fédéraux aux autres administrations est constituée non par les transferts en espèces, mais par le total des droits.

Les principaux transferts en espèces aux autres administrations publiques étaient en baisse de 4,8 milliards de dollars en 1996-97 par rapport à 1993-94. Ce chiffre surévalue toutefois l'effet net des changements sur la situation financière des autres administrations. La mesure la plus appropriée des transferts fédéraux aux autres administrations est constituée non par les transferts en espèces, mais par le total des droits. Le total des droits se compose non seulement des transferts en espèces, mais aussi des transferts de points d'impôt, ou transferts fiscaux. Ces derniers représentent la valeur de l'«espace fiscal» que le gouvernement fédéral a mis à la disposition des provinces en réduisant ses taux d'imposition pour que les provinces puissent accroître les leurs en conséquence, sans effet net sur les contribuables.

La valeur de ces points d'impôt fluctue en fonction des assiettes applicables – le revenu des particuliers et les bénéfices des sociétés. Quand l'économie est en expansion, le produit de ces impôts augmente, de même

que la valeur des points d'impôt transférés aux provinces. Par conséquent, même quand le total des droits ne change pas, les transferts en espèces diminuent à cause de l'augmentation de valeur des points d'impôt.

Le total des droits, englobant à la fois les transferts en espèces et les transferts fiscaux, est passé de 37,4 milliards de dollars à 35,7 milliards; cette baisse de 1,7 milliard est de beaucoup inférieure à la diminution de 4,8 milliards des transferts en espèces (graphique 3.2). Cette différence est attribuable à la hausse de valeur des transferts fiscaux et à l'inclusion, en 1993-94, de versements de stabilisation des recettes liés à la récession de 1990-1991.



Les transferts en espèces au titre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) ont baissé de 3,8 milliards de dollars. Toutefois, seulement 2,1 milliards de cette baisse étaient le résultat d'une diminution des droits. Le reste est attribuable à l'effet de l'expansion des assiettes fiscales sur la valeur des points d'impôt transférés au titre du TCSPS (1,6 milliard de dollars) et à la récupération de paiements en trop faits les années précédentes (0,1 milliard).

Les accords fiscaux, qui regroupent la péréquation, les transferts aux territoires, la stabilisation et d'autres programmes législatifs de moindre envergure, ont diminué de 0,7 milliard de dollars pendant la période considérée. Des obligations de 1,5 milliard avaient été contractées en 1993-94 dans le cadre du programme de stabilisation, à cause de l'effet de la récession de 1990-1991 sur les recettes provinciales. Le programme de stabilisation des recettes indemnise les provinces dont les recettes diminuent d'une

Transferts aux autres administrations publiques.

année à l'autre à cause de l'évolution de la situation économique. Aucune obligation de ce genre n'a été subie depuis. En outre, dans le cadre de l'Examen des programmes, le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique (TIREUP) a été éliminé, permettant de réaliser une économie nette de 0,2 milliard de dollars entre 1993-94 et 1996-97.

Les transferts en espèces au titre de la péréquation ont augmenté de 1 milliard de dollars entre 1993-94 et 1996-97 ...

Les transferts en espèces au titre de la péréquation ont augmenté de 1 milliard de dollars entre 1993-94 et 1996-97, tandis que les transferts aux territoires progressaient de 0,1 milliard. Le Programme de péréquation prévoit des transferts sans condition aux provinces les moins favorisées, pour leur permettre de fournir à leurs citoyens des services publics relativement comparables, moyennant un niveau d'imposition relativement comparable, par rapport à une norme nationale.

Tableau 3.3
Causes de l'évolution des transferts en espèces
aux autres administrations publiques : 1993-94 à 1996-97

	(milliards \$)
Transferts en espèces	-4,8
dont :	
Droits de TCSPS	-2,1
TCSPS, transferts en espèces attribuables à une hausse de la valeur des points d'impôt	-1,7
Élimination du TIREUP	-0,2
Paiements de stabilisation	-1,5
Péréquation	1,0
Autres	-0,3

Les dépenses de programmes directes ont diminué de 6,9 milliards de dollars ...

Les dépenses de programmes directes – c'est-à-dire l'ensemble des dépenses de programmes moins les principaux transferts aux particuliers et aux autres administrations publiques – ont diminué de 6,9 milliards de dollars entre 1993-94 et 1996-97. La baisse a en fait été plus importante (7,6 milliards de dollars) car, avant 1996-97, le produit de la taxe de transport aérien était déduit des dépenses de programmes, comme cela a déjà été expliqué.

La baisse des dépenses de programmes directes est attribuable à la réforme des programmes ministériels fédéraux.

La baisse des dépenses de programmes directes est attribuable à la réforme des programmes ministériels fédéraux. Le budget de février 1994 présentait des mesures de restriction qui diminuaient sensiblement les ressources attribuées à la défense, qui prolongeaient le blocage des salaires dans le secteur public fédéral et qui réduisaient les paiements de transfert.

Dans le budget de février 1995, le gouvernement annonçait les résultats de l'Examen des programmes – une révision en profondeur des dépenses ministérielles fédérales. Les mesures prises se sont traduites par une importante diminution (5,7 milliards de dollars) de ce poste de dépenses en 1995-96, un an avant que ne diminuent les transferts aux autres administrations publiques, tandis qu'une nouvelle compression de 2,8 milliards de dollars était enregistrée en 1996-97.

Les frais de la dette publique, par contre, ont augmenté de 7 milliards de dollars entre 1993-94 et 1996-97. Cette hausse est attribuable à la fois à l'augmentation du taux d'intérêt effectif moyen payé sur l'encours de la dette fédérale et au gonflement de cet encours, sous l'effet des déficits enregistrés pendant toute la période considérée.

Tout comme les changements structurels apportés aux dépenses de programmes ont permis de réduire le déficit, la réforme de la structure de la dette fédérale a réduit la sensibilité des frais de la dette publique aux variations de taux d'intérêt. La réduction du risque de taux d'intérêt a été l'un des axes de la stratégie du gouvernement en matière de dette publique. En 1992-93, la moitié de la dette était à taux fixe (échéances d'un an ou plus). En 1995, cette proportion était passée à environ 55 p. 100 (graphique 3.3). Cette année-là, le gouvernement s'est fixé pour objectif à moyen terme de porter sa dette à taux fixe à 65 p. 100 de l'encours total. Les besoins d'emprunt ayant été beaucoup plus faibles que prévu en 1996-97 et depuis le début de l'exercice 1997-98, cet objectif a été atteint. Aussi le gouvernement dispose-t-il d'une marge de prudence supplémentaire, qui lui permet de mieux gérer les variations défavorables de taux d'intérêt. Par exemple, une hausse de 100 points de base des taux d'intérêt accroîtrait maintenant de 1 milliard de dollars, la première année, la dette publique, alors que cet effet était estimé à 1,8 milliard dans le budget de 1995.

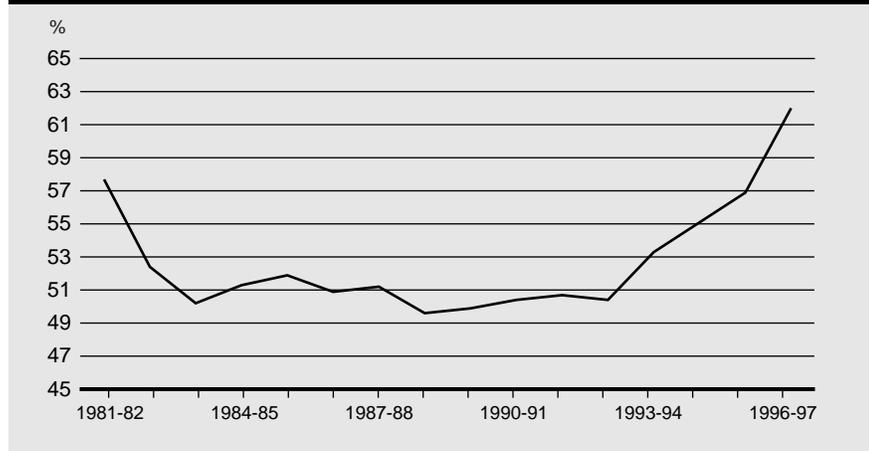
Le gouvernement et les participants au marché ont pris diverses initiatives, ces dernières années, pour rendre plus efficient le marché intérieur des obligations. Aussi le Canada dispose-t-il d'un des marchés obligataires les plus efficients au monde, ce qui a contribué à réduire les frais de service de la dette publique.

En conclusion, la croissance des recettes entre 1993-94 et 1996-97 a été en grande partie imputable à la progression de l'économie. Quant à la baisse des dépenses de programmes, elle est attribuable à l'effet combiné des mesures de restriction et de l'expansion économique.



... la réforme de la structure de la dette fédérale a réduit la sensibilité des frais de la dette publique aux variations de taux d'intérêt.

Graphique 3.3 Proportion à taux fixe de la dette fédérale totale, 1981-82 à 1996-97



Un déficit sensiblement inférieur au niveau visé

Le niveau visé initialement pour 1996-97, ainsi que l'indiquait le budget de mars 1996, était un déficit égal à 3 p. 100 du PIB, soit 24,3 milliards de dollars.

Dans le budget de février 1997, le gouvernement a indiqué que le déficit final de 1996-97 ne dépasserait pas 19 milliards de dollars. Cette révision à la baisse de 5,3 milliards était attribuable principalement à des mesures ponctuelles (la vente du Système de navigation aérienne et la perception accélérée des cotisations d'AE), ainsi qu'au fait que la réserve pour éventualités de 2,5 milliards, incorporée au chiffre de 24,3 milliards pris pour cible dans le budget de mars 1996, ne s'était pas révélée nécessaire. Le gouvernement s'est engagé à ne pas utiliser cette réserve pour financer de nouvelles initiatives; si elle n'est pas nécessaire pour compenser l'effet d'une évolution économique défavorable, elle contribue à réduire le déficit.

Le déficit final s'est inscrit à 8,9 milliards de dollars, soit 10,1 milliards de moins que le chiffre de 19 milliards estimé dans le budget de février 1997 (tableau 3.4). La différence s'explique comme suit :

- des recettes budgétaires supérieures de 5,4 milliards;
- des dépenses de programmes inférieures de 4,2 milliards;
- des frais de la dette publique inférieurs de 0,5 milliard.

Tableau 3.4
 Changements depuis le budget de février 1997

	(milliards \$)
Déficit visé dans le budget de février 1997	19,0
Recettes budgétaires	-5,4
Impôt des particuliers	0,0
Impôt des sociétés et autres impôts directs	-1,9
Cotisations d'AE	-0,2
TPS	-1,2
Autres taxes d'accise et de vente	-0,9
Autres recettes	-1,2
Dépenses de programmes	-4,2
Principaux transferts aux particuliers	-0,7
Principaux transferts aux autres administrations	0,0
Dépenses de programmes directes	-3,4
Frais de la dette publique	-0,5
Résultats de 1996-97	8,9

Remarque : Un signe positif indique une hausse du déficit, un chiffre négatif une diminution du déficit.

Tous les postes de recettes budgétaires se sont inscrits en hausse, à l'exception des rentrées d'impôt sur le revenu des particuliers. L'impôt des sociétés et les autres impôts directs, principalement les retenues fiscales sur les non-résidents, ont été supérieurs de 1,9 milliard de dollars au montant estimé dans le budget de 1997. À peu près 30 p. 100 des rentrées d'impôt des sociétés sur l'ensemble de l'année sont perçues en février et en mars, la période de règlement de la plupart des grandes sociétés. De ce fait, il est extrêmement difficile de prévoir avec précision les résultats de l'exercice. Comme les bénéfices des sociétés n'avaient guère varié de 1995 à 1996, on s'attendait à des rentrées relativement faibles durant la période de règlement. Or, les rentrées effectives ont été beaucoup plus fortes que prévu, en raison d'une répartition différente des bénéfices entre les secteurs, qui a été amplifiée par des différences de taux effectifs d'imposition selon les secteurs. Les rentrées de la taxe sur les produits et services ont été supérieures de 1,2 milliard, les sommes perçues se révélant extrêmement élevées au dernier trimestre de l'exercice 1996-97 grâce à la vigueur des dépenses de consommation. Les recettes non fiscales ont été supérieures de 1,2 milliard, principalement à cause des redressements comptables de fin d'exercice.

La majeure partie de la diminution des dépenses de programmes (en baisse de 4,2 milliards de dollars) a été attribuable à des dépenses directes beaucoup plus faibles (de 3,4 milliards), principalement à cause de redressements comptables moins élevés que prévu en fin d'exercice. Les changements apportés ces dernières années ont permis aux ministères de reporter une partie des fonds inutilisés mais engagés, de manière à gérer plus économiquement les ressources publiques et à diminuer les incitations à dépenser les fonds en fin d'exercice, comme c'était auparavant trop souvent l'usage. De plus, les écritures comptables passées en fin d'exercice pour tenir compte des obligations contractées par les ministères et les sociétés d'État ont été beaucoup plus faibles que les années précédentes. Les transferts aux particuliers ont été réduits de 0,7 milliard, principalement à cause des prestations moins élevées versées au titre de l'assurance-emploi.

Comme l'indiquait *La revue financière* de mars 1997, le déficit s'est chiffré à 9,6 milliards de dollars d'avril 1996 à mars 1997. Ce résultat ne tenait pas compte des écritures de régularisation ou de redressement de fin d'exercice. Conformément aux principes comptables appliqués par le gouvernement, ces écritures comptables de fin d'exercice consistent principalement en débits au titre des dépenses de programmes, pour tenir compte des obligations ou engagements contractés pendant l'exercice mais n'ayant pas donné lieu à paiement avant la fin de celui-ci. Certains redressements sont également apportés aux recettes budgétaires, surtout pour tenir compte des fonds en circulation en fin d'exercice.

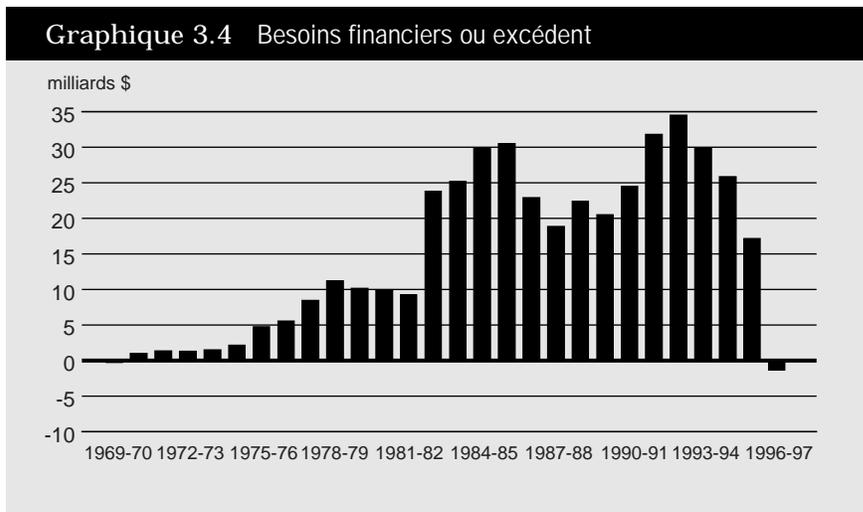
Ces écritures comptables de fin d'exercice se soldaient habituellement par un important déficit. Depuis 1988-89, il n'y a qu'un exercice (1991-92) où ces redressements et régularisations ont représenté moins de 4 milliards de dollars. Les autres années, ils se sont situés entre 4 et 6,5 milliards de dollars. C'est pourquoi il était indiqué dans *La revue financière* de mars 1997 que le déficit final pour 1996-97 ne serait pas supérieur à 16 milliards de dollars.

Or, les écritures comptables de fin d'exercice se sont soldées par un excédent de 0,7 milliard. Les recettes (non fiscales, principalement) en fin de période ont été nettement plus élevées que les années précédentes, tandis que les redressements apportés aux dépenses de programmes (notamment aux dépenses de programmes directes) ont été beaucoup plus faibles.

Élimination des besoins financiers

Le déficit budgétaire inclut les obligations ou engagements contractés pendant l'exercice mais n'ayant pas donné lieu à un paiement avant la fin de celui-ci. Il s'agit de la mesure la plus complète de la situation financière de l'État.

On peut aussi mesurer les résultats financiers de l'État en calculant ses besoins financiers. Ces derniers représentent la différence entre les entrées et les sorties de fonds. Les besoins financiers sont habituellement inférieurs au déficit, car ils incluent les fonds provenant des comptes internes, par exemple les comptes de pension des fonctionnaires fédéraux. Les besoins financiers correspondent à peu près au montant que l'État doit emprunter sur les marchés de capitaux privés pour financer ses activités courantes. Si l'on exclut les besoins nets liés aux opérations de change, on obtient un excédent financier net de 1,3 milliard de dollars, le premier excédent financier à être enregistré depuis 1969-70 (graphique 3.4).



Les opérations du Compte du fonds des changes se sont traduites par des besoins nets de 7,8 milliards de dollars, en raison principalement de l'annonce, faite dans le budget de 1996, du renforcement des réserves officielles du Canada à la lumière de l'augmentation des mouvements de capitaux ainsi que de la volatilité possible des marchés de change, et du désir de rendre ces réserves plus conformes à celles que maintiennent les autres pays.

Le Compte du fonds des changes a pour principal objectif de promouvoir l'ordre sur le marché du dollar canadien. Bien que ce compte soit

consolidé dans les états financiers du gouvernement fédéral, ses activités ne reflètent pas la situation financière fondamentale du gouvernement.

En conséquence, l'ensemble des besoins financiers, opérations du Compte du fonds des changes exclues, s'est élevé à 6,5 milliards de dollars, en baisse comparativement aux besoins nets de 21,9 milliards de 1995-96.

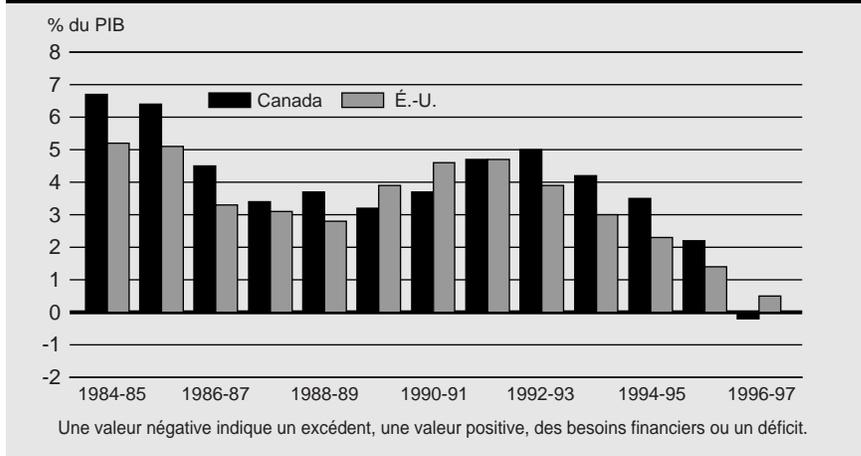
Un excédent financier peut servir à rembourser une partie de la dette négociable du gouvernement ou à accroître son encaisse. La dette publique nette du gouvernement fédéral s'établissait à 583,2 milliards de dollars à la fin de l'exercice 1996-97. Sur ce total, 476,9 milliards représentaient des titres non échus émis par le gouvernement, en bonne partie sous la forme d'obligations négociables, de bons du Trésor et d'Obligations d'épargne du Canada. Le reste était constitué surtout par des obligations non négociables liées aux comptes de pension des fonctionnaires fédéraux.

En 1996-97, l'excédent financier, à l'exclusion du Compte du fonds des changes, a servi principalement à rembourser une partie de la dette négociable et à augmenter l'encaisse du gouvernement fédéral, afin qu'il dispose d'une trésorerie suffisante pour gérer ses activités au cours des premiers mois de l'exercice 1997-98.

Au cours des cinq premiers mois de 1997-98 (d'avril à août), le gouvernement a remboursé pour 11,0 milliards de dollars de titres négociables, principalement des bons du Trésor. Ce remboursement a été permis par une ponction de 5,7 milliards sur les encaisses, une variation nette de 3,9 milliards des opérations de change et un excédent financier de 1,5 milliard, hors opérations de change. L'encaisse peut afficher de fortes fluctuations, en particulier au début et à la fin de l'exercice. Cependant, l'amélioration de sa situation budgétaire globale devrait permettre au gouvernement fédéral de continuer à rembourser une partie de ses titres négociables, une étape importante dans le redressement de ses finances.

La plupart des pays industrialisés calculent leurs résultats budgétaires sous une forme qui est plus comparable aux besoins financiers au Canada qu'au déficit budgétaire selon les comptes publics. Par exemple, le solde budgétaire unifié du gouvernement fédéral américain est à peu près comparable aux besoins financiers du gouvernement fédéral au Canada. Alors qu'un excédent financier de 1,3 milliard de dollars était enregistré en 1996-97, le déficit était évalué à 37 milliards de dollars (0,5 p. 100 du PIB) aux États-Unis par l'Office of Management and Budget (graphique 3.5).

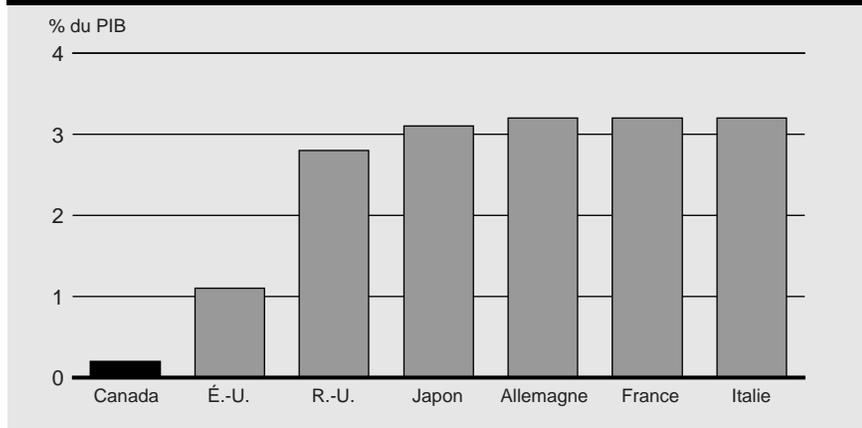
Graphique 3.5 Besoins financiers ou excédent au Canada et déficit aux États-Unis



La principale mesure des résultats financiers utilisée par le gouvernement fédéral – le déficit selon les comptes publics – n’est pas seulement la plus complète; elle est aussi plus stricte que la mesure des besoins financiers adoptée par certains autres pays. Cela signifie que les résultats enregistrés par le Canada d’après les comptes publics ne sont pas strictement comparables à ceux d’autres pays. De plus, les comparaisons internationales en matière de finances publiques sont compliquées par le fait que les responsabilités peuvent être réparties de manière différente, selon le pays, entre les divers paliers d’administration. Pour toutes ces raisons, on se sert souvent des chiffres calculés en comptabilité nationale pour l’ensemble du secteur public (gouvernement fédéral, administrations provinciales et locales plus hôpitaux, et régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec) pour procéder à ces comparaisons, les chiffres étant calculés à peu près de la même manière dans les différents pays. Ce sont les chiffres qu’utilisent des organismes internationaux comme l’OCDE et le FMI pour présenter l’évolution des finances publiques à l’échelle internationale et formuler leurs commentaires à ce sujet.

Dans ses *Perspectives économiques* de juin 1997, l'OCDE estimait que, parmi tous les pays du G-7, ce serait le Canada qui obtiendrait les meilleurs résultats en 1997 au chapitre des finances publiques (graphique 3.6). Il s'agit d'un redressement remarquable par rapport à 1992, alors que le déficit global du secteur public au Canada représentait 7,4 p. 100 du PIB, soit près du double de la moyenne de 4,0 p. 100 du G-7 et le deuxième en importance dans le Groupe.

Graphique 3.6 Déficit global du secteur public dans les pays du G-7 – 1997



Principes de gestion financière et défis à relever

Depuis son entrée en fonction en 1993, le gouvernement a eu pour objectif ultime de redresser les finances fédérales en équilibrant son budget. À cette fin, il s'était fixé un objectif intermédiaire, soit de ramener le déficit à 3 p. 100 du PIB en 1996-97. Cet objectif était motivé par la nécessité de stopper la hausse du ratio de la dette au PIB, puis de placer ce ratio en permanence sur une trajectoire décroissante.

Les résultats plus favorables que prévu obtenus en 1996-97, combinés aux résultats des cinq premiers mois de 1997-98 (voir *La revue financière* d'août 1997), montrent que le déficit continuera de diminuer en 1997-98. Le gouvernement est maintenant déterminé à équilibrer son budget au plus tard en 1998-99. Les projections relatives aux exercices 1997-98 et 1998-99 seront mises à jour dans le budget de 1998.

Étant donné cet engagement d'équilibrer le budget au plus tard en 1998-99, il n'est plus utile de se fixer des objectifs de réduction du déficit. Le gouvernement reste toutefois déterminé à suivre de bons principes de gestion des finances publiques afin de promouvoir une croissance durable de l'économie. À cette fin, il continuera de se conformer à des principes qui ont prouvé leur efficacité jusqu'ici :

- la planification budgétaire restera fondée sur des hypothèses économiques prudentes;
- les projections budgétaires continueront d'incorporer une substantielle réserve pour éventualités.

Le gouvernement continuera d'utiliser un horizon de planification à deux ans, mais ces projections seront présentées dans le budget annuel.

La réserve pour éventualités

La réserve pour éventualités est incorporée aux projections du déficit principalement pour parer aux risques qui découlent (i) de l'imprécision inévitable des modèles servant à traduire les hypothèses économiques en prévisions budgétaires détaillées et (ii) des imprévus. Cette réserve constitue également un coussin de sécurité supplémentaire en cas d'erreurs de prévision économique.

La réserve pour éventualités ne sert pas à financer de nouvelles initiatives. La réserve pour éventualités qui ne se révélait pas nécessaire servait jusqu'ici à réduire le déficit. Une fois que le budget sera équilibré, si cette réserve n'est pas nécessaire aux fins décrites précédemment, elle servira à rembourser la dette fédérale.

Les résultats plus favorables que prévu que le gouvernement a obtenus en 1996-97 signifient qu'il a franchi une autre étape importante dans le redressement des finances du Canada. Son endettement net – la dette nette du gouvernement fédéral par rapport à la taille de l'économie – est passé de 74 p. 100 du PIB en 1995-96 à 73,1 p. 100 en 1996-97. Il s'agit de la première diminution significative, après 25 ans d'augmentation à peu près ininterrompue du ratio de la dette.

Ces principes de gestion financière et l'engagement d'équilibrer le budget au plus tard en 1998-99 garantissent que la baisse amorcée par le ratio de la dette au PIB se poursuivra. Cela demeure le principal défi, en matière de finances publiques, au Canada. Même en diminution, la dette

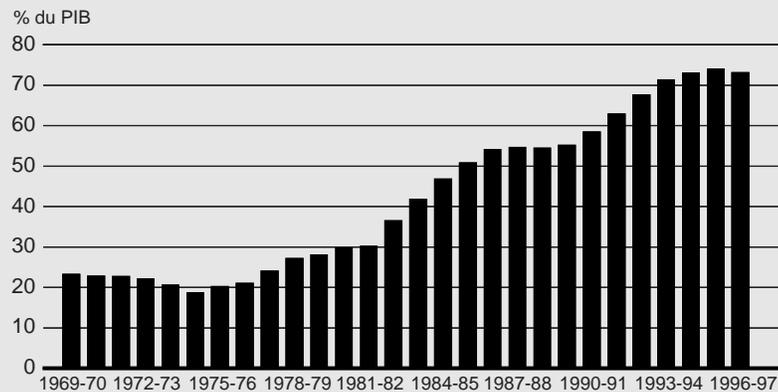
***Le défi demeure,
pour le Canada, la
réduction du ratio de
la dette au PIB.***

publique continuera d'imposer un lourd fardeau à l'économie pendant un certain temps, aussi bien par rapport aux moyennes passées que vis-à-vis des normes internationales (graphiques 3.7 et 3.8).

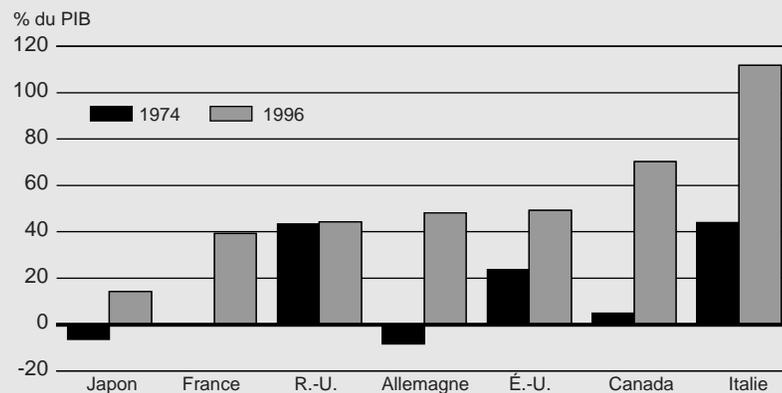
Il n'existe pas de niveau optimal auquel doit se situer le ratio de la dette au PIB. Ce qui est clair, c'est que l'endettement actuel est trop élevé et doit être ramené à un niveau plus acceptable.

Au milieu des années 1970, moins de 15 cents de chaque dollar de recettes perçu par le gouvernement fédéral servait à payer les intérêts de la dette publique. En 1996-97, cette proportion était passée à 32 cents.

Graphique 3.7 Dette nette du gouvernement fédéral
(selon les comptes publics)



Graphique 3.8 Dette nette de l'ensemble du secteur public – Pays du G-7
(selon les comptes publics)



Lorsqu'une proportion aussi considérable des recettes publiques sert à payer les intérêts de la dette, le gouvernement est beaucoup moins en mesure de répondre aux besoins prioritaires de la nation.

En outre, le niveau élevé auquel se situe actuellement le ratio de la dette au PIB laisse le Canada extrêmement vulnérable aux fluctuations économiques, et plus particulièrement au risque d'une hausse des taux d'intérêt ou d'un ralentissement prolongé de l'activité économique. Cette vulnérabilité signifie qu'il faudra réduire sensiblement le ratio de la dette au PIB, les prochaines années, si l'on veut que le gouvernement fédéral soit en mesure d'atténuer les effets négatifs d'une récession éventuelle sur l'économie.

La réduction du ratio de la dette au PIB permettra de léguer aux générations futures des régimes sociaux et des programmes économiques sains, plutôt qu'une lourde dette et des impôts élevés. Les jeunes Canadiens ont relativement moins profité de l'accroissement de la dette publique du Canada, puisque cet accroissement a été lié en grande partie à la consommation passée de biens et de services plutôt qu'à des investissements dans l'économie. Si l'on ne veut pas que les jeunes Canadiens supportent une partie trop importante de la dette publique, il faut réduire cette dernière par rapport au PIB pendant que les générations qui ont le plus profité de cet endettement font encore partie de la population active.

Il faut aussi tenir compte d'autres considérations démographiques. Dans 40 ans, la proportion des Canadiennes et Canadiens de plus de 65 ans aura presque doublé pour passer à 23 p. 100, contre 12 p. 100 à l'heure actuelle. Cela aura évidemment tendance à gonfler les dépenses de retraite et de soins de santé. Pour pouvoir faire face à ces pressions, le gouvernement doit réduire sensiblement, et sans attendre, sa dette par rapport au PIB.

Enfin, une dette élevée par rapport au PIB est un frein à l'efficacité économique et à la croissance, réduisant ainsi le bien-être de tous les Canadiens. Cela est attribuable au fait que les taux élevés d'imposition – et la crainte que ces taux ne montent encore – qu'entraîne la nécessité d'assurer le service de la dette publique ont un effet négatif sur l'investissement et l'esprit d'entreprise. De plus, une dette élevée a tendance à faire monter les taux d'intérêt, en raison de la prime de risque exigée par les prêteurs, ce qui décourage les investissements nécessaires à la poursuite de la croissance.

La réduction de la dette par rapport au PIB est donc la clé d'une croissance économique et d'une création d'emplois durables. Il faudra cependant un certain temps pour réduire sensiblement le ratio de la dette au PIB.

Le niveau élevé du ratio de la dette au PIB rend le Canada extrêmement vulnérable aux fluctuations économiques ...

... léguer aux générations futures des régimes sociaux et des programmes économiques sains ...

La réduction de la dette par rapport au PIB est donc la clé d'une croissance économique et d'une création d'emplois durables.

Si, par exemple, le gouvernement maintenait l'équilibre budgétaire pendant 10 ans, tandis qu'on enregistrerait une croissance économique modérée et des taux d'intérêt effectifs réels d'environ 5 p. 100 en moyenne, ce ratio descendrait à environ 45 p. 100, le niveau observé au début des années 1980.

Le budget sera équilibré au plus tard en 1998-99. Si les résultats économiques se révèlent plus favorables que prévu dans le budget et que la réserve pour éventualités n'est pas nécessaire, elle servira à réduire la dette, et le ratio de la dette au PIB diminuera d'autant plus vite.

Cependant, cet impératif de prudence dans la préparation du budget signifie également que le dividende budgétaire qui sera récolté sera faible au début et ne s'accroîtra que lentement. Par conséquent, le gouvernement ne pourra répondre qu'à ses besoins les plus prioritaires, sous peine de se retrouver avec un budget déficitaire.

Le dividende budgétaire

Le dividende budgétaire désigne l'excédent prévu des recettes sur les dépenses qui sera observé en l'absence de nouvelles mesures d'imposition et de dépense depuis le budget de 1997.

Dans sa planification financière, le gouvernement consacrera le dividende budgétaire à peu près pour moitié à la satisfaction des besoins économiques et sociaux prioritaires du pays et, pour le reste, à des réductions d'impôt et au remboursement de la dette publique. La répartition effective variera d'une année à l'autre. La répartition finale ne pourra être évaluée qu'après que toutes les mesures de dépense, d'imposition et de réduction de la dette prises tout au long du mandat du gouvernement auront été totalisées et que les résultats de fin d'exercice auront été vérifiés.

4

Bâtir une économie forte et une société forte

Points saillants

Le savoir et l'information deviennent de plus en plus les clés de la réussite économique, présentant tout à la fois des défis et des possibilités.

Le gouvernement est déterminé à bâtir une économie forte et une société forte pour les Canadiennes et les Canadiens en cette ère de mondialisation et d'économie du savoir :

- d'abord en établissant, de concert avec les Canadiennes et Canadiens, une économie fondée sur le savoir, l'apprentissage et l'innovation;
- ensuite, en préservant et en renforçant le système de santé, les programmes d'éducation et les régimes sociaux qui assurent la sécurité et l'égalité des chances à tous les Canadiens et Canadiennes, pour que personne ne soit laissé pour compte par les changements économiques.

Introduction

Le changement économique n'a rien de nouveau pour les Canadiens. Le Canada est parvenu à l'un des niveaux de vie les plus élevés au monde en transformant une économie axée sur le secteur primaire en une économie fondée sur la fabrication et sur les services. L'économie canadienne est en train de connaître une autre transformation fondamentale. L'acquisition et l'utilisation de l'information et du savoir deviennent de plus en plus les principaux moteurs de la croissance à long terme.

Cela ne s'applique pas seulement aux secteurs de pointe, comme l'industrie du logiciel, ou à des emplois dans le domaine de la haute technologie, comme le génie électrique. Le progrès des connaissances prend

L'acquisition et l'utilisation de l'information et du savoir deviennent de plus en plus les principaux moteurs de la croissance à long terme.

une importance croissante dans tous les secteurs d'activité et dans tous les emplois.

Nul ne peut prédire exactement les conséquences de ces changements sur l'économie et la société. Il est cependant clair que des transformations profondes sont en cours. Ces transformations peuvent être la source d'importants avantages économiques et sociaux si les Canadiennes et Canadiens, de même que leurs gouvernements, font les bons choix.

L'économie du savoir offre toutes sortes de possibilités aux Canadiens. Les nouvelles technologies rendent les travailleurs plus productifs, quel que soit leur niveau de qualification. Les travailleurs et les jeunes s'efforcent d'améliorer leur niveau de scolarité et de formation parce qu'ils y voient une condition essentielle à leur réussite économique. Les entreprises canadiennes, dans tous les secteurs d'activité, élaborent et adoptent de plus en plus des idées et des techniques nouvelles, créant ainsi des produits et des services nouveaux ou trouvant des manières plus efficaces et innovatrices de produire des biens et d'offrir des services existants.

Toutefois, les Canadiens se préoccupent des effets que ces transformations économiques profondes auront sur leur bien-être économique et social. Certains craignent de ne pas trouver d'emploi ou de perdre celui qu'ils ont, ou encore se demandent si leurs enfants pourront suivre les cours et acquérir les compétences dont ils auront besoin pour obtenir un travail rémunérateur. Beaucoup de gens craignent que les moins favorisés soient laissés pour compte, ce qui accroîtrait les inégalités de revenu entre Canadiens. Beaucoup de Canadiennes et de Canadiens se demandent également si le système de soins de santé et les régimes de retraite seront encore là pour eux et pour leur famille lorsqu'ils en auront besoin.

Le gouvernement fédéral joue un rôle actif dans la mise en place d'une économie forte et d'une société forte pour les Canadiennes et les Canadiens :

- d'abord, en travaillant de concert avec les Canadiens à bâtir une économie forte fondée sur le savoir, l'apprentissage et l'innovation, qui créera des emplois plus nombreux et meilleurs et qui améliorera leur niveau de vie;
- ensuite, en bâtissant une société forte – grâce à la préservation et au renforcement du système de santé, des programmes d'éducation et des régimes sociaux auxquels les Canadiennes et Canadiens sont attachés – pour que tous et toutes puissent participer à la croissance économique et en récolter les fruits.

Les deux objectifs se renforcent mutuellement. Une économie forte contribue à la sécurité en créant des possibilités d'emploi dans toute l'économie et en générant les ressources nécessaires au maintien et au renforcement des programmes qui contribuent à la solidité de la société. Une société forte, de son côté, donne aux Canadiennes et Canadiens le sentiment de sécurité qui leur permet de s'adapter avec confiance aux changements inévitables dans une économie moderne.

Ce chapitre décrit d'abord les changements que traverse actuellement l'économie canadienne. Il expose ensuite le rôle de chef de file que le gouvernement doit jouer en stimulant la croissance économique et en la transformant, de façon à améliorer la qualité de vie de tous les Canadiens et de toutes les Canadiennes.

Le rôle croissant du savoir dans l'économie

Quels sont les moteurs de la croissance et de la prospérité dans une économie moderne? Le Canada a longtemps profité de l'abondance et de la diversité de ses ressources naturelles. Cependant, le volume et la nature de nos richesses naturelles ont très peu changé au fil du temps. Ce qui a beaucoup changé, c'est notre façon de les utiliser. Par exemple, le premier usage connu que l'être humain ait fait de l'oxyde de fer était dans les peintures rupestres, comme pigment. De nos jours, des siècles plus tard, ce document est accessible partout dans le monde sur Internet, au moyen d'ordinateurs qui utilisent l'oxyde de fer dans leurs lecteurs. (Ce document peut être consulté sur le site Internet <http://www.fin.gc.ca>.)

Certes, les progrès de la connaissance ont toujours joué un rôle majeur dans la croissance économique, mais l'importance relative des idées nouvelles n'a cessé d'augmenter depuis quelques années et est en train de transformer en profondeur l'économie et la société. Les matières premières gardent leur prix, mais les nouvelles idées sur la façon de les utiliser peuvent avoir beaucoup plus de valeur encore, et cette valeur peut être plus largement partagée.

Beaucoup d'entreprises canadiennes sont des chefs de file dans la mise au point et l'adoption de technologies nouvelles, pas seulement dans les secteurs dits «de pointe» comme l'industrie du logiciel, l'électronique et l'aérospatiale, mais aussi dans la gestion des stocks, l'exploitation des magasins de détail et la formation du personnel de vente, tous des domaines où

Beaucoup d'entreprises canadiennes sont des chefs de file dans la mise au point et l'adoption de technologies ...

les nouvelles technologies apportent des changements. Le secteur des ressources naturelles est transformé au Canada par les progrès de la connaissance, par exemple l'utilisation d'images produites par satellite pour la prospection et l'exploitation des ressources. La biotechnologie est mise au service de l'agriculture pour améliorer la qualité des produits, de même que les rendements obtenus et la résistance aux maladies.

Les gens se demandent souvent si les progrès de la connaissance n'amèneront pas le remplacement de l'être humain par les ordinateurs et les machines. À une époque où la création d'emplois est une préoccupation de premier plan, la capacité d'une économie fondée sur le savoir de créer des emplois pour tous les membres de la société, et non uniquement pour les plus qualifiés, inquiète également les Canadiennes et Canadiens. Les nouvelles technologies tendent effectivement à réduire le nombre de personnes nécessaires pour fabriquer un produit particulier. Il est néanmoins démontré, de façon absolument incontestable, que les progrès de la connaissance se traduisent en fin de compte par une augmentation nette du nombre d'emplois. Cela résulte du fait que les technologies nouvelles débouchent sur des produits et des services nouveaux, une amélioration de la qualité des produits et services existants et une baisse des coûts de production, tous des facteurs qui stimulent la croissance économique et la création d'emplois.

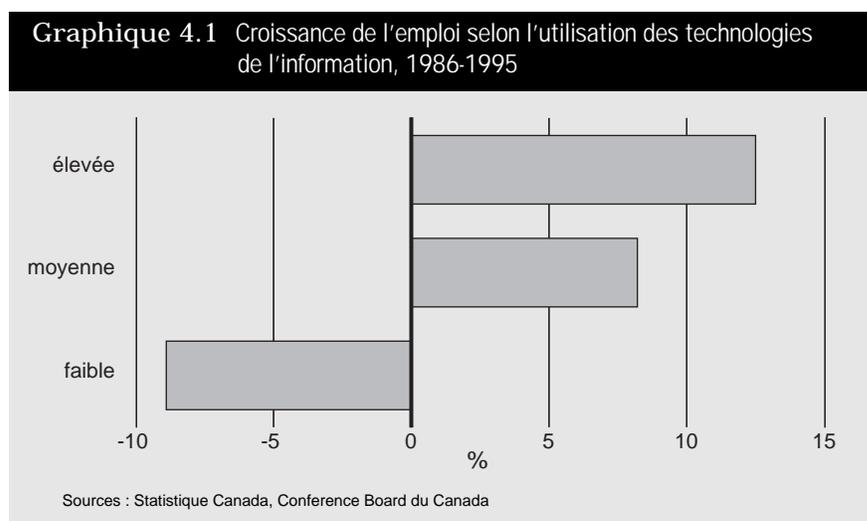
Ainsi, les États-Unis bénéficient actuellement des investissements considérables engagés dans le développement et l'application de la technologie au cours des années 1990. Ces investissements ont permis à l'économie américaine de se développer à un rythme rapide et de créer un grand nombre d'emplois, sans relancer l'inflation.

L'adaptation à l'économie du savoir est un défi qui se pose à l'échelle mondiale. Le Canada s'est nettement amélioré sur le plan de l'innovation au cours des dernières années, mais nos principaux concurrents ont eux aussi progressé. La clé de la réussite, pour le Canada, réside dans la capacité des entreprises, des travailleurs et des gouvernements de travailler de concert à l'adoption de technologies novatrices dans tous les secteurs de l'économie.

Le processus est en cours. Les entreprises canadiennes ont accru leurs dépenses de R-D de 80 p. 100, selon les estimations, depuis la fin des années 1980. La proportion des entreprises de fabrication faisant appel aux technologies de pointe est passée de moins de 60 p. 100 en 1989 à près de

75 p. 100 récemment. Le fait que la valeur des exportations canadiennes de machines et de matériel soit maintenant presque aussi élevée que celle des exportations de produits automobiles témoigne de la place accrue qu'occupe la technologie dans notre économie.

Même si le Canada n'est sorti que récemment de la période difficile amorcée au début des années 1990, les retombées de cet effort accru dans le domaine technologique se manifestent déjà. C'est ce qu'a rappelé une étude récente du Conference Board du Canada intitulée *Jobs in the Knowledge-Based Economy*, selon laquelle les entreprises qui ont mis en oeuvre les technologies de l'information ont surpassé les autres, du double point de vue de la croissance de la production et de la création d'emplois, au cours des 10 dernières années (graphique 4.1). Une étude d'Industrie Canada intitulée *Performance de l'emploi dans l'économie du savoir* conclut également que la croissance de l'emploi est de plus en plus liée au Canada à la production et à l'utilisation du savoir.



Tout en stimulant la création d'emplois, les progrès du savoir favorisent une élévation des revenus réels. En apprenant à produire, à effort égal, davantage de biens et de services, ou des biens et services de plus grande valeur, on accroît la productivité. Ces gains de productivité alimentent la croissance des revenus réels et favorisent l'amélioration du niveau de vie. En fait, la hausse des revenus réels et la quantité de nouveaux produits et services rendus possibles par une innovation constante offrent aux Canadiennes et aux Canadiens d'aujourd'hui un niveau de vie que leurs grands-parents pouvaient à peine imaginer.

***La mondialisation
a multiplié les acheteurs
de biens et de
services canadiens.***

L'importance croissante du savoir s'est accompagnée d'une intégration de plus en plus poussée des économies nationales. La mondialisation a évidemment été favorisée par un mouvement général de libéralisation des échanges et des investissements, mais ce sont les progrès des communications et des transports, devenus beaucoup plus rapides et efficaces, qui l'ont rendue possible.

La mondialisation s'est traduite par une prolifération des concurrents. Dans le même temps, cependant, elle a multiplié les acheteurs en puissance de biens et de services canadiens, accroissant ainsi les profits que peut rapporter l'application efficace de nouvelles idées. Quant à la libéralisation des échanges commerciaux, en rendant des marchés plus importants plus accessibles, elle n'a pas seulement permis aux producteurs canadiens de se spécialiser dans ce qu'ils font le mieux, mais elle a également donné aux entreprises et aux consommateurs canadiens la possibilité de se procurer des produits et services nouveaux et de qualité supérieure, à meilleur prix.

Alors que les distances ne cessent de diminuer et que le savoir prend de plus en plus d'importance dans la production, les activités économiques deviennent moins tributaires de la géographie et des richesses naturelles, pour se fixer davantage à proximité des richesses humaines. Il en résulte non seulement que la demande de travailleurs qualifiés augmente à l'échelle mondiale, mais aussi que le sort économique des régions du Canada dépend de plus en plus de leur capacité d'offrir un environnement propice à la croissance. En fait, l'atout que constituait traditionnellement l'abondance des ressources naturelles du Canada ne suffit maintenant plus à attirer les investissements, qu'ils soient canadiens ou étrangers. La clé, pour attirer les activités de production et les investissements nouveaux, est de plus en plus un environnement favorable sur le plan de l'entreprise, du travail et des conditions sociales. Il est particulièrement important, de ce point de vue, de pouvoir offrir une main-d'oeuvre qualifiée et productive. De fait, dans un document récent du Conference Board du Canada intitulé *What Makes Technopoles Tick? A Corporate Perspective*, on conclut que, pour les entreprises de pointe, une main-d'oeuvre qualifiée est le facteur le plus important dans les décisions d'implantation.

Un chef de file dans une économie globale fondée sur le savoir

Les Canadiens veulent que leurs gouvernements jouent un rôle actif, face au changement économique, de chef de file. Ils ne veulent pas de gouvernements qui essaient de retarder les changements, car cela les priverait des retombées de la croissance économique. Ils ne veulent pas non plus de gouvernements qui abdiquent leurs responsabilités en ce qui concerne la sécurité de la société et l'amélioration des chances offertes à tous ses membres.

L'importance de l'État n'a pas diminué, mais les ressources financières dont il dispose ne sont plus ce qu'elles étaient. Comment l'État peut-il faire davantage avec des ressources limitées? Il lui faut travailler de manière plus efficace en se concentrant sur quelques domaines clés. L'État ne peut plus tout faire pour tout le monde.

Un État efficace travaille avec l'économie et les marchés, et non contre eux. Par exemple, la privatisation du Canadien National (CN) n'a pas permis uniquement de réaliser des économies; elle a aussi permis au CN d'exploiter de nouveaux débouchés, sur un pied d'égalité avec ses concurrents, ainsi que de se moderniser et d'offrir à la clientèle des services améliorés à prix réduits. Dans un autre domaine, pour aider les exportateurs à s'implanter sur de nouveaux marchés, l'État leur offre un financement concurrentiel par l'entremise de la Société pour l'expansion des exportations (SEE). En travaillant avec les marchés financiers, la SEE peut mener ses activités à la manière d'une entreprise commerciale.

Il faut aussi se rendre compte que, pour travailler efficacement, il est rarement bon de faire cavalier seul. C'est la raison pour laquelle les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont élaboré une démarche plus coopérative en vue de renforcer l'union sociale canadienne – les travaux consacrés à la nouvelle prestation nationale pour enfants étant un premier résultat de cette démarche. Le gouvernement fédéral a également conclu des accords avec huit gouvernements provinciaux et territoriaux afin de prendre en charge tout ou partie des programmes de mesures actives sur le marché du travail. Dans le même esprit d'équipe, les partenariats établis entre les gouvernements fédéral et provinciaux ont été élargis au secteur privé, par exemple la Fondation canadienne pour l'innovation, une fondation indépendante investissant dans les universités, les collèges et les hôpitaux de recherche du pays.

Les Canadiens veulent que leurs gouvernements jouent un rôle actif de chef de file.

Une action efficace et bien ciblée de l'État est essentielle à la création de possibilités pour les Canadiennes et Canadiens de même qu'à leur sécurité, mais elle n'est pas suffisante. Comme l'indiquaient les documents publiés en 1994 sous le thème *Programme : emploi et croissance*, le gouvernement doit aussi jouer un rôle de chef de file dans les quatre domaines décrits ci-après, qui sont essentiels à la prospérité du Canada dans une économie mondiale fondée sur le savoir.

Une bonne gestion des finances publiques et une inflation faible et stable sont essentielles à la bonne santé de l'économie.

Le régime fiscal influe également sur la santé de l'économie.

Mettre en place un cadre économique sain

Un cadre économique sain est une condition indispensable à une prospérité durable. Une économie saine – en soutenant la confiance des entreprises et des consommateurs – est propice aux investissements des entreprises et aux achats des ménages. Il faut pour cela une bonne gestion des finances publiques ainsi qu'une inflation faible et stable. La vigueur des investissements des entreprises favorise la croissance de la capacité de production de l'économie et l'adoption des technologies nouvelles incorporées aux biens d'équipement.

Les lois et règlements fiscaux, en influençant les décisions d'investissement et de dépense des entreprises, des travailleurs et des consommateurs, peuvent aussi exercer un effet de taille sur la santé de l'économie. C'est pourquoi l'État doit veiller à ce que le régime fiscal d'où il tire ses recettes soit équitable et efficient. Il faut pour cela que les impôts soient fonction de la capacité contributive, qu'ils soient perçus d'une manière propice à la création d'emplois et à la croissance et que les impôts dus soient effectivement payés. Le gouvernement accorde une grande importance à l'équité fiscale, comme en témoignent ses budgets de 1996 et de 1997.

Les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour améliorer le régime fiscal canadien continueront de s'inspirer de deux principes. Premièrement, le gouvernement continuera d'accorder des allègements fiscaux ciblés pour tenir compte des tensions économiques et sociales les plus aiguës. Deuxièmement, lorsqu'il disposera d'une marge de manœuvre financière, il réduira le fardeau fiscal de manière non seulement à assurer l'équité du régime, mais aussi à contribuer de façon appréciable à la création d'emplois et à la croissance.

Offrir des possibilités par le savoir et l'innovation

Un cadre économique sain est le fondement d'une économie prospère, mais pour bâtir une économie forte fondée sur le savoir et l'information, il faut également la participation active des personnes, des entreprises *et* des administrations publiques. Les entreprises, de toute évidence, sont motivées par la volonté d'acquérir et d'appliquer des connaissances en investissant dans la R-D. Cependant, les progrès de la connaissance ont des retombées positives non seulement pour les entreprises qui engagent des investissements à cette fin, mais aussi pour le reste de l'économie – par exemple sous la forme d'une amélioration de la qualité des produits et services ou d'une réduction de leurs prix –, de sorte que toute la société en profite.

L'État a donc un rôle de chef de file à jouer dans la promotion du savoir et de l'innovation. Il peut s'acquitter de ce rôle de diverses façons.

- En premier lieu, la législation et la réglementation peuvent exercer une influence profonde sur la production et l'utilisation des connaissances. Par exemple, les lois qui régissent la propriété intellectuelle visent tout à la fois à stimuler le développement des idées nouvelles et à favoriser leur diffusion dans toute l'économie. Cela est particulièrement important pour encourager la R-D appliquée.

- En deuxième lieu, le gouvernement fédéral doit offrir des programmes stimulant la recherche fondamentale quand l'ouverture et la collaboration sont essentielles au progrès et qu'une protection juridique au moyen de brevets n'est pas possible. Le gouvernement fédéral consacre actuellement un peu plus de 5 milliards de dollars par année aux activités scientifiques et technologiques. Bien des programmes sont administrés en coopération avec le secteur privé, par exemple, pour le développement de la technologie spatiale. Le gouvernement fédéral finance à l'heure actuelle 21 p. 100 de toute la R-D exécutée au Canada, lorsqu'on y inclut les transferts aux entreprises et aux universités pour leur permettre de financer la recherche fondamentale et appliquée. Le crédit d'impôt fédéral à la recherche scientifique et au développement expérimental, qui donne lieu à des demandes de 1,3 milliard de dollars par année, constitue lui aussi une importante contribution fédérale à la recherche dans le secteur privé au Canada.

- En troisième lieu, il est essentiel d'offrir des installations de recherche de qualité mondiale pour attirer des investissements dans les secteurs offrant un fort potentiel de croissance ainsi que pour former et garder des

Il est essentiel d'offrir des installations de recherche de qualité mondiale pour attirer les investissements.

chercheurs hautement qualifiés au Canada. La dotation consentie par le gouvernement fédéral à la Fondation canadienne pour l'innovation – en partenariat avec le secteur privé, les provinces et les universités – aide à moderniser les installations de recherche dans les hôpitaux de recherche ainsi que les établissements d'enseignement postsecondaire au Canada dans les domaines des sciences et du génie, de la santé et de l'environnement.

■ En quatrième et dernier lieu, le gouvernement fédéral doit appuyer la production et plus particulièrement la diffusion de la connaissance dans les divers secteurs et régions du pays. Les petites et moyennes entreprises canadiennes, en particulier, peuvent en bénéficier grâce à un accès amélioré aux technologies de pointe, au financement nécessaire et aux marchés dont elles ont besoin.

L'importance croissante du réseau Internet a amené le gouvernement à mettre au point des programmes d'aide aux collectivités rurales et autochtones, aux écoles, aux bibliothèques et aux entreprises, pour qu'elles puissent se raccorder à l'autoroute de l'information. Par exemple, le programme Réseau scolaire canadien offre aux jeunes Canadiens un accès essentiel aux nouvelles technologies de l'information, ainsi que la possibilité de se former à leur utilisation. En faisant du Canada la nation la plus «branchée» au monde, nous offrirons aux Canadiennes et Canadiens de nouvelles possibilités d'apprendre, d'interagir, de faire des affaires et de réaliser tout leur potentiel économique et social.

Un accès amélioré aux marchés internationaux est également indispensable au développement des connaissances en incitant les entreprises canadiennes à se spécialiser dans ce qu'elles font le mieux. Il favorise également l'utilisation de produits nouveaux et de meilleure qualité, à meilleur prix, afin d'exploiter de nouveaux débouchés commerciaux. Le rôle essentiel du gouvernement fédéral dans ce domaine consiste à veiller à ce que les relations économiques du Canada avec tous ses partenaires commerciaux soient régies par un ensemble de règles équitables. À cette fin, la conclusion d'accords commerciaux en bonne et due forme est extrêmement importante pour la protection des intérêts des petites économies ouvertes comme celle du Canada. Le gouvernement fédéral continue plus particulièrement de favoriser la conclusion d'accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux, comme les négociations qui ont mené à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) afin de superviser et d'orienter l'expansion du commerce mondial.

Les accords multilatéraux soumettent le commerce à des règles équitables.

Le gouvernement aide aussi le secteur privé à assurer et à élargir son accès aux marchés internationaux des biens et services, grâce à une stratégie dynamique de promotion du commerce international qui a pour fer de lance les missions commerciales d'Équipe Canada.

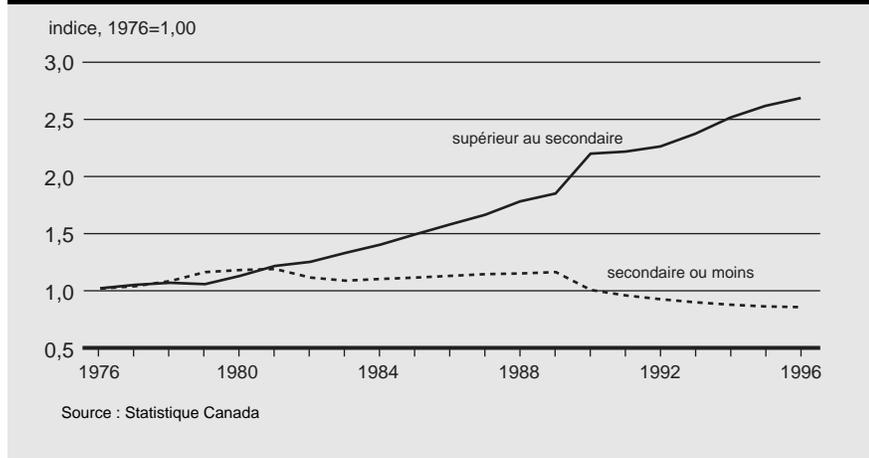
Offrir des possibilités par l'apprentissage

Les transformations que traverse l'économie modifient la façon de travailler des Canadiennes et Canadiens, ainsi que les compétences et aptitudes dont ils ont besoin pour trouver un emploi et le garder. Cela a toujours été une réalité du monde du travail, mais le sort des travailleurs dépend de plus en plus des qualifications qu'ils possèdent ou sont disposés à acquérir. Le Canada ne peut se permettre de laisser pour compte une partie de sa population active pendant que le reste de l'économie progresse. L'histoire a démontré que l'éducation et la formation sont importantes non seulement pour l'économie, mais aussi pour les personnes. Avant toute chose, l'instruction et la formation sont les outils les plus efficaces pour réduire l'inégalité des revenus; ils procurent aux gens des compétences nécessaires pour exploiter les possibilités qu'offre une économie moderne et dynamique. À ce titre, elles constituent les fondations non seulement d'une économie forte, mais aussi d'une société plus juste, où le phénomène d'exclusion tient moins de place.

L'atout que constituent les compétences dans l'économie du savoir est confirmé par les statistiques d'emploi au Canada. Depuis une vingtaine d'années, les personnes les plus qualifiées bénéficient d'une croissance plus rapide de l'emploi (graphique 4.2). En raison de la diminution rapide du nombre d'emplois offerts aux personnes qui n'ont pas terminé leur secondaire, leur taux de chômage est maintenant le double de celui d'un détenteur de diplôme universitaire. De plus, étant donné la demande relativement faible de travailleurs peu qualifiés, leur rémunération est à la traîne de celle des travailleurs plus instruits et qualifiés, ce qui risque de causer une polarisation des revenus nuisible à la cohésion sociale. L'importance croissante de l'instruction et des qualifications professionnelles n'est attribuable qu'en partie à la création de nouveaux emplois «hautement qualifiés» dans les industries dites «de pointe». On observe une hausse constante des exigences professionnelles dans tous les secteurs de l'économie et dans la plupart des catégories d'emploi – des machinistes aux travailleurs d'entrepôt en passant par les agriculteurs et les exploitants forestiers.



La croissance de l'emploi est plus rapide pour les personnes les plus qualifiées.

Graphique 4.2 Croissance de l'emploi selon le niveau de scolarité, 1976-1996

Les jeunes Canadiennes et Canadiens sont particulièrement touchés par l'importance croissante de l'économie du savoir. Les transformations économiques ont accru les avantages que les jeunes peuvent tirer des études. C'est pourquoi de plus en plus de jeunes restent plus longtemps aux études. Ainsi, les jeunes Canadiennes et Canadiens sont aujourd'hui, en moyenne, plus instruits et plus compétents technologiquement qu'ils ne l'ont jamais été.

Il reste que les jeunes d'aujourd'hui ont des défis bien réels à relever. Trop souvent encore, ils ne terminent même pas leur secondaire. Plus nombreux encore sont ceux qui ne disposent pas des ressources financières nécessaires pour entreprendre des études supérieures ou qui doivent s'endetter lourdement pour terminer leurs études. De plus, tout comme le changement technologique a rehaussé la valeur de l'instruction, il a valorisé l'expérience professionnelle. De ce fait, il est particulièrement difficile aux jeunes qui, en général, n'ont pas d'expérience professionnelle, de trouver un premier emploi et de le conserver.

Pour atteindre leurs objectifs économiques et sociaux, les pouvoirs publics doivent soutenir l'éducation, le perfectionnement professionnel et l'acquisition d'une expérience au profit des Canadiennes et Canadiens de tout âge. Une main-d'oeuvre plus instruite et qualifiée est mieux en mesure de créer, de diffuser et d'adopter les progrès technologiques qui sont aujourd'hui à la base de la croissance économique. L'amélioration des compétences est également un puissant outil de réduction des inégalités salariales et de participation de tous les Canadiens et Canadiennes à la

croissance économique. Cet aspect est particulièrement important pour le partage des fruits de la prospérité, lorsque la croissance dépend de plus en plus de l'application des connaissances.

Aucun secteur de la société et aucun palier de gouvernement ne peuvent à eux seuls relever tous les aspects de ce défi. Tous doivent faire leur part. Les provinces sont responsables de la prestation des services d'éducation et d'une bonne partie de la formation professionnelle. Le gouvernement fédéral offre une aide aux étudiantes et aux étudiants canadiens et à leurs familles pour qu'ils puissent faire face aux coûts croissants des études. Cette aide ne se limite pas aux jeunes; elle permet de plus en plus de promouvoir l'apprentissage permanent, pour tenir compte du fait qu'un grand nombre de travailleurs et de travailleuses qui ont quitté le système scolaire doivent continuer d'améliorer leurs compétences ou en acquérir de nouvelles.

- En premier lieu, le gouvernement fédéral aide les étudiantes et étudiants de niveau postsecondaire à assumer le coût non négligeable de leurs études.
- En deuxième lieu, le gouvernement fédéral aide les diplômés de fraîche date à rembourser leurs prêts étudiants.
- En troisième lieu, le gouvernement fédéral aide les familles des futurs étudiantes et étudiants à épargner en vue des études de leurs enfants.

Cette aide prend diverses formes.

- D'abord, le gouvernement fédéral offre des crédits d'impôt pour frais de scolarité et études, qui peuvent désormais être reportés indéfiniment, jusqu'à ce que les étudiantes ou étudiants gagnent un revenu suffisant pour s'en prévaloir. Dans le budget de 1997, le crédit pour études a été doublé pour passer de 100 à 200 dollars par mois d'études à plein temps.
- Ensuite, le Programme canadien de prêts aux étudiants facilite l'accès aux études supérieures en offrant plus de 1 milliard de dollars de nouveaux prêts chaque année aux étudiantes et étudiants de niveau postsecondaire. Les plafonds de prêts ont été relevés pour tenir compte de la hausse du coût de l'éducation. Des changements ont été apportés récemment au programme pour étendre les mesures d'allégement consenties en matière d'intérêt aux emprunteurs qui ont du mal à rembourser leurs prêts. Les bourses octroyées par les conseils subventionnaires fédéraux aident financièrement les étudiants à terminer leurs études et à accroître leur expérience en recherche.

■ Enfin, le régime fiscal incite les parents à économiser en vue des études supérieures de leurs enfants au moyen de cotisations à des régimes enregistrés d'épargne-études (REEE). Les dispositions applicables ont été améliorées dans le budget de 1997.

D'autres mesures seront prises en faveur des étudiantes et étudiants. Le gouvernement propose des subventions spéciales aux étudiants dans le besoin qui ont des personnes à charge. Il étudie également avec les provinces et les autres parties intéressées la possibilité d'instaurer des mécanismes de remboursement liés au revenu ainsi que d'autres modifications des prêts aux étudiants. Le Premier ministre a annoncé récemment la création du Fonds de dotation des bourses d'études du millénaire, qui vise à récompenser l'excellence académique et à fournir des milliers de bourses aux Canadiennes et Canadiens à revenu faible ou moyen.

Le gouvernement fédéral aide également les jeunes qui ont du mal à trouver un premier emploi dans leur domaine de formation. Grâce à la Stratégie emploi-jeunesse récemment élargie, le gouvernement fédéral aide les jeunes Canadiennes et Canadiens à acquérir de l'expérience professionnelle, en partenariat avec les collectivités autochtones, le secteur privé et les organisations communautaires. Par exemple, le Programme de stages pour jeunes dans le secteur public fédéral sera doté de 90 millions de dollars sur trois ans pour offrir, en partenariat avec Avantage Carrière et le YMCA, une expérience professionnelle essentielle à 3 000 jeunes Canadiennes et Canadiens qui sont sous-employés ou «à risque» de chômage.

Le gouvernement entreprendra, en collaboration avec les provinces, le secteur privé et les collectivités, l'élaboration d'un nouveau programme de mentorat ainsi que la mise en place d'un nouveau programme communautaire à l'intention des jeunes Canadiennes et Canadiens qui risquent le plus de se retrouver au chômage à cause de leur manque de qualifications et d'instruction. Les programmes de stages seront renforcés et des centres pour jeunes autochtones seront créés pour aider les jeunes autochtones vivant hors des réserves qui n'ont pas de travail.

Offrir la sécurité grâce à une société forte

La prospérité future du Canada dépend autant du système de santé, des programmes d'éducation et des régimes sociaux que de nos politiques économiques. Des services publics de qualité et des régimes sociaux bien

conçus donnent aux Canadiennes et Canadiens un sentiment de sécurité et de confiance dans leur bien-être et leurs perspectives d'avenir, tout en les aidant à atteindre leurs objectifs économiques. Bien que des progrès appréciables aient été réalisés dans la dynamisation de l'économie canadienne et la préservation des régimes sociaux, il reste du travail à faire dans plusieurs domaines.

Aider les enfants canadiens à prendre un bon départ dans la vie est l'un des investissements les plus productifs que le Canada puisse engager dans son avenir économique et social. La plupart des enfants canadiens mènent une vie saine sur les plans physique, affectif et social. Il reste que les possibilités dont les enfants sont privés sont souvent synonymes de chances perdues pour les adultes. L'expérience vécue par les enfants canadiens, en particulier dans leurs premières années, a une influence profonde sur leur santé, leur bien-être et leur capacité d'apprentissage et d'adaptation, leur vie durant. Dans le budget de 1997, le gouvernement a affecté 100 millions de dollars au développement du Programme d'action communautaire pour les enfants et du Programme canadien de nutrition prénatale.

Malheureusement, certains programmes publics visant à fournir une aide essentielle aux familles à faible revenu ont créé un «piège du bien-être», de sorte que certains parents sont en moins bonne posture financière s'ils participent au marché du travail que s'ils dépendent de l'aide sociale. Cette situation influe sur les possibilités dont bénéficient leurs enfants.

Pour sortir du piège du bien-être, les gouvernements fédéral et provinciaux sont en train d'élaborer un régime national de prestation pour enfants qui vise à éviter et à atténuer la pauvreté chez les enfants, ainsi qu'à garantir que le travail sera toujours plus profitable pour les familles. Ce système reposera sur un mécanisme bonifié et réformé de Prestation fiscale canadienne pour enfants et de Supplément du revenu gagné. La contribution fédérale à ce programme a été accrue de 850 millions de dollars par année dans le budget de 1997, ce qui porte l'aide fédérale totale à 6 milliards de dollars par an. La contribution fédérale augmentera d'au moins 850 millions de dollars pendant le mandat du présent gouvernement. De leur côté, les provinces et les territoires investiront dans des programmes complémentaires afin d'améliorer les incitations au travail de même que les services offerts aux familles à faible revenu qui ont des enfants à charge.

L'aide aux familles canadiennes est l'un des investissements les plus importants que le Canada puisse engager.

Les autorités fédérales et provinciales continueront de collaborer au programme d'action national pour les enfants. À cet égard, le gouvernement s'est engagé dans le discours du Trône à prendre trois initiatives : la création de centres d'excellence pour le bien-être des enfants, l'extension du programme d'aide préscolaire aux Autochtones vivant dans les réserves, ainsi que le suivi de l'état de préparation à l'apprentissage des enfants canadiens.

Le gouvernement est bien déterminé à préserver le système de soins de santé et à veiller à ce qu'il réponde aux besoins futurs. Le Canada a l'un des meilleurs systèmes de santé au monde, ce dont les Canadiennes et Canadiens peuvent s'enorgueillir à juste titre. L'assurance-maladie permet à tous les Canadiens et Canadiennes de recevoir des soins de santé de haute qualité en fonction de leurs besoins plutôt que de leurs ressources financières. Les Canadiennes et Canadiens n'ont pas à craindre la catastrophe financière que peut entraîner une maladie dans la famille. L'assurance-maladie contribue également de manière non négligeable à la compétitivité des entreprises canadiennes, qui n'ont pas à financer elles-mêmes de coûteuses assurances hospitalières et médicales pour leurs employés, comme c'est le cas dans certains autres pays.

Le gouvernement fédéral est déterminé à préserver l'universalité et l'accessibilité de l'assurance-maladie.

Depuis le début des années 1990, les provinces ont dû restreindre la croissance des dépenses de santé au Canada; de même, le gouvernement fédéral a dû réduire ses transferts aux provinces. Cette mesure a causé une grande inquiétude chez les Canadiens au sujet de l'état actuel et de l'avenir de notre système d'assurance-maladie. Le gouvernement fédéral est conscient que cette restructuration a été difficile pour les Canadiens et il relèvera le plancher des transferts en espèces au titre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), qui passera de 11,0 milliards de dollars à 12,5 milliards. Cela se traduira par 6 milliards de dollars supplémentaires sur cinq ans pour les provinces au titre de la santé et des autres priorités sociales. Cela donnera également au gouvernement fédéral les moyens de faire respecter les principes d'universalité et d'accessibilité de l'assurance-maladie pour tous les Canadiens et Canadiennes. Le budget de 1997 a affecté 300 millions de dollars aux nouvelles initiatives en matière de santé, et d'autres mesures seront prises dans ce domaine, ainsi que l'a souligné récemment le discours du Trône.

Veiller à ce que les aîné(e)s disposent d'un revenu de retraite adéquat au Canada est l'une des initiatives les plus importantes jamais entreprises dans ce pays. Le Canada dispose d'un système de revenu de retraite fondamentalement sain, mais ce système sera soumis à des tensions croissantes lorsque la génération née après la Deuxième guerre mondiale arrivera à l'âge de la retraite. On compte actuellement cinq Canadiens en âge de travailler par personne retraitée, mais le rapport ne sera plus que de trois pour un en l'an 2030.

Afin que le système de revenu de retraite reste abordable et viable, le gouvernement fédéral a déposé récemment un projet de loi visant à modifier le Régime de pensions du Canada (RPC). Il est proposé plus précisément de passer à une capitalisation supérieure dès maintenant afin que les taux de cotisation ne dépassent pas 10 p. 100 à l'avenir, d'améliorer le rendement des fonds du RPC grâce à une nouvelle stratégie de placement et de freiner la hausse des coûts en modifiant le mode de calcul et d'administration de certaines prestations. Le gouvernement consulte actuellement les Canadiennes et Canadiens au sujet d'une nouvelle Prestation aux aîné(e)s qui assurerait un meilleur ciblage de l'aide fédérale et qui freinerait la hausse des coûts. Les Canadiennes et Canadiens peuvent maintenant compter sur les prestations dont ils auront besoin au moment de leur retraite.

Le système de revenu de retraite fonctionne bien, mais il est soumis à des tensions.

Conclusion

À l'aube du XXI^e siècle, l'importance croissante du savoir dans l'économie offre à tous les Canadiens et Canadiennes des possibilités considérables, tout en posant de grands défis. Les moyens de communication modernes ont aboli les distances sur le plan économique, et les compétences deviennent la plus importante des ressources. Ce changement profond peut être la source d'une augmentation générale du niveau de vie si les personnes, les entreprises et les administrations publiques font les bons choix.

C'est pourquoi le gouvernement fédéral est déterminé à jouer un rôle de chef de file, pour aider le Canada à s'affirmer dans une économie et une société fondées sur le savoir. Le gouvernement est conscient qu'un pays richement doté en ressources naturelles ne peut véritablement prétendre à la réussite que s'il possède également une main-d'oeuvre compétente et instruite. Parallèlement, un pays disposant d'une main-d'oeuvre

compétente et instruite ne peut prétendre à la réussite que si son économie crée les possibilités nécessaires à l'acquisition et à l'application de ces compétences dans un milieu de travail novateur. Or, ces possibilités ne pourront être pleinement exploitées que si les Canadiennes et Canadiens ont la sécurité nécessaire pour procéder avec confiance aux adaptations qui s'imposent. Il faut donc préserver et renforcer le système de santé, les programmes d'éducation et les régimes sociaux pour ceux et celles qui en ont besoin au Canada. Le gouvernement fédéral est déterminé à bâtir une société marquée au coin de la compétence, de l'innovation et de la sécurité, dont toutes les composantes se renforcent mutuellement, afin de créer et de maintenir des emplois ainsi que d'améliorer le niveau de vie des Canadiennes et Canadiens.

5

Conclusions et principaux enjeux

Depuis quatre ans, le gouvernement fédéral applique une stratégie visant à assainir les finances du pays afin d'instaurer des conditions propices à une croissance économique et à une création d'emplois plus vigoureuses, de même que pour assurer la viabilité à long terme du système de santé, des programmes d'éducation et des régimes sociaux.

De toute évidence, cette stratégie porte fruit. Le déficit fédéral a considérablement diminué, et le gouvernement est déterminé à équilibrer son budget au plus tard en 1998-99. L'économie progresse maintenant à un rythme rapide. Globalement, les perspectives économiques du Canada sont meilleures qu'elles ne l'ont jamais été depuis 25 ans.

Le défi consiste maintenant à s'appuyer sur ces réalisations pour assurer aux Canadiennes et aux Canadiens une économie forte et une société forte à l'avenir. La clé réside dans le maintien d'une situation financière saine dans le secteur public, ainsi que dans les investissements stratégiques visant à offrir les possibilités et la sécurité voulues à tous les Canadiens et à toutes les Canadiennes.

L'amélioration de la situation économique rendra les autres investissements stratégiques du gouvernement plus efficaces. Par exemple, les investissements en faveur de la formation professionnelle sont plus efficaces lorsque les participants trouvent un meilleur emploi à la fin de leurs études. De même, les programmes qui visent à aider les entreprises à utiliser les nouvelles technologies sont plus efficaces quand, grâce aux faibles taux d'intérêt, il en coûte moins cher aux entreprises pour investir.

La stratégie du gouvernement, qui consiste à améliorer la conjoncture économique et à engager des investissements stratégiques, complète l'action des entreprises et des particuliers. Considérés dans leur ensemble, ces efforts amélioreront la capacité d'expansion de l'économie canadienne, de même que la capacité des Canadiennes et des Canadiens de s'adapter aux changements apportés par l'économie du savoir. Il en résultera, en fin de compte, des emplois plus nombreux et meilleurs.

Les consultations publiques qui ont eu lieu au cours des quatre dernières années ont joué un rôle essentiel dans l'orientation de la stratégie économique et financière du gouvernement et dans sa réussite incontestable. Alors que se profile le premier budget de son second mandat, le gouvernement sollicite l'avis des Canadiennes et Canadiens sur la façon de consolider les progrès accomplis jusqu'ici en matière financière et sur les mesures qu'il peut prendre pour aider les Canadiennes et Canadiens à prospérer dans la nouvelle économie.

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

- Premièrement, quelles hypothèses économiques, y compris la marge de prudence appropriée, devraient être utilisées pour 1998 et 1999 dans la préparation du budget de 1998?
- Deuxièmement, quels sont les nouveaux investissements stratégiques et changements appropriés à apporter au système financier, qui permettraient au gouvernement de répondre aux priorités établies?
- Troisièmement, quelle est la meilleure façon pour le gouvernement de veiller à ce que la nouvelle économie offre un large éventail de possibilités d'emploi à tous les Canadiens et à toutes les Canadiennes? Le débat pourrait porter sur les formes d'aide que le gouvernement peut offrir aux Canadiennes et aux Canadiens, afin qu'ils acquièrent la formation et les compétences nécessaires à la réussite dans l'économie du savoir, ainsi que sur les moyens les plus susceptibles de favoriser l'application des connaissances dans toute l'économie canadienne.

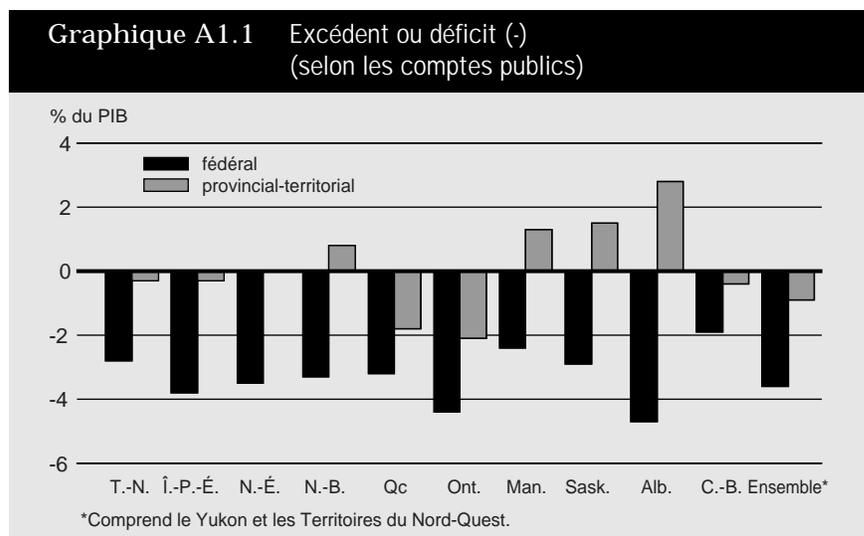
Annexe 1

Amélioration de la situation financière des provinces

Le redressement des finances fédérales est essentiel à la santé des finances publiques au Canada. Il ne s'agit cependant que d'un élément dans l'amélioration générale de la situation financière des administrations publiques au Canada.

La présente annexe permet d'apprécier les progrès réalisés à ce chapitre par les provinces et les territoires.

Le solde budgétaire provincial-territorial avait accusé une détérioration extrêmement rapide au début des années 1990, atteignant un déficit sans précédent de 25,2 milliards de dollars en 1992-93, alors que le déficit était inférieur à 5 milliards de dollars avant la récession de 1990-1991. Depuis cette récession, toutefois, les provinces ont adopté des plans visant à résorber leur déficit budgétaire à moyen terme.



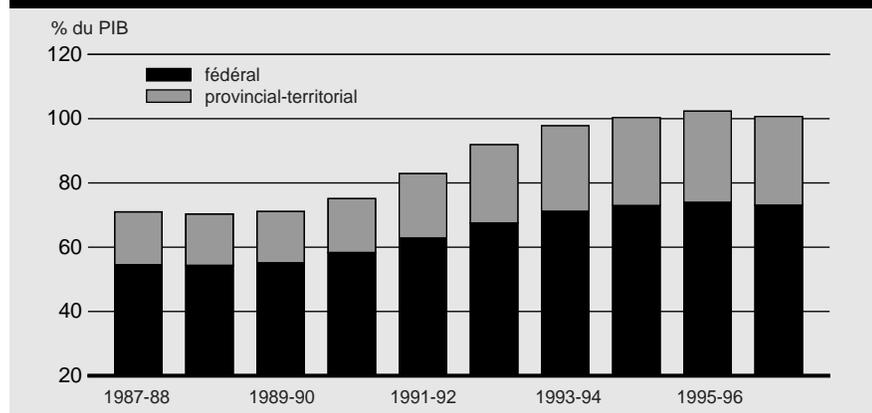
Ces plans ont donné des résultats remarquables. Cinq provinces devraient afficher un excédent budgétaire en 1996-97. Le déficit global des provinces et territoires au cours de l'exercice en question devrait s'établir à 7,2 milliards de dollars, plus de 70 p. 100 en dessous du niveau record atteint en 1992-93. En outre, toutes ces administrations se sont engagées à éliminer leur déficit d'ici la fin de la décennie.

Diverses stratégies ont été adoptées par les provinces pour assainir leur situation financière. La Colombie-Britannique s'est attachée à réduire les dépenses réelles par habitant. En Alberta, les dépenses de programmes ont été réduites sans qu'aucune mesure ne soit prise du côté des impôts ou taxes. Ailleurs, par exemple en Saskatchewan, les dépenses de programmes ont été comprimées pendant que les recettes étaient accrues. Quant à l'Ontario, il a réduit à la fois les dépenses de programmes et les impôts sur le revenu des particuliers.

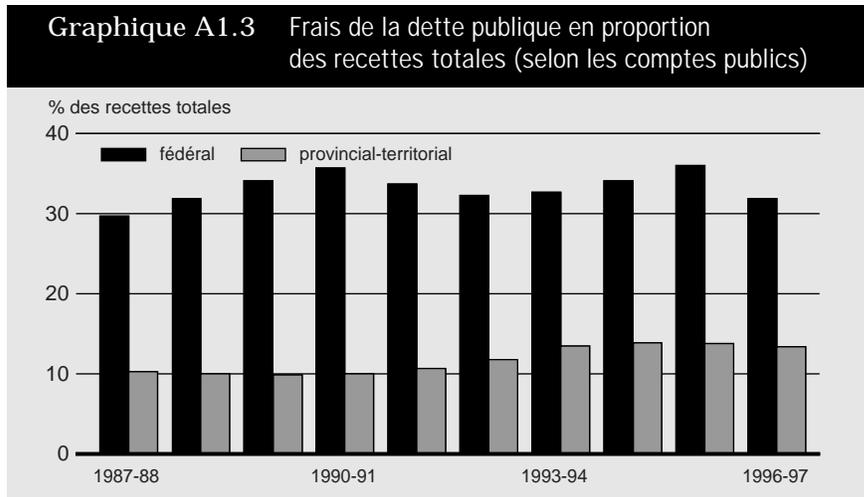
En raison de l'accumulation des déficits depuis le début des années 1990, le ratio de la dette nette du secteur provincial-territorial au PIB est passé de 16 p. 100 avant la dernière récession à un sommet de 28,4 p. 100 en 1995-96. La charge de la dette globale des provinces et territoires a cependant diminué en 1996-97, et ce, pour la première fois depuis 1988-89.

Le ratio de la dette fédérale nette au PIB a grimpé d'environ 55 p. 100 avant la dernière récession à 74,0 p. 100 en 1995-96, avant de revenir à 73 p. 100 en 1996-97. Aussi le ratio de la dette combinée des administrations publiques (gouvernement fédéral, provinces et territoires) au PIB est-il passé d'environ 70 p. 100 avant la récession de 1990-1991 à plus de 100 p. 100 en 1995-96.

Graphique A1.2 Évolution du ratio de la dette nette au PIB
(selon les comptes publics)

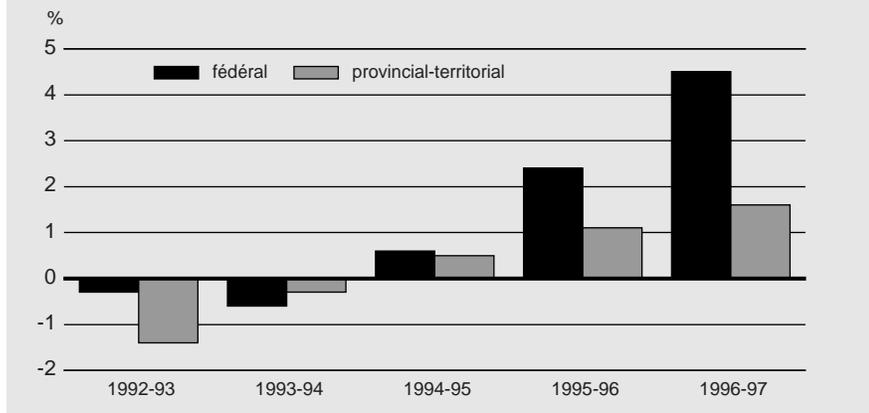


L'endettement beaucoup plus élevé du gouvernement fédéral souligne les difficultés bien plus grandes qu'il doit surmonter en matière budgétaire, comparativement aux provinces et territoires. Par exemple, les frais de la dette publique absorbaient environ le tiers de chaque dollar de recettes au niveau fédéral, comparativement à 14 cents en moyenne au niveau provincial-territorial.



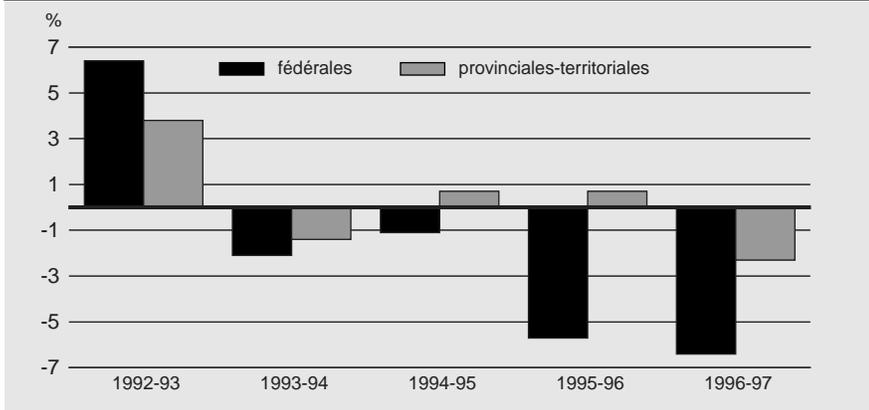
Pour sortir du cercle vicieux de la dette, toutes les administrations publiques au Canada ont dû dégager des excédents de fonctionnement – la différence entre les recettes totales et les dépenses de programmes – croissants. En 1993-94, le gouvernement fédéral accusait un déficit de fonctionnement équivalant à 0,6 p. 100 du PIB. En 1996-97, il enregistrait un excédent de fonctionnement égal à 4,5 p. 100 du PIB. Les administrations provinciales et territoriales ont, elles aussi, pris des mesures en ce sens. Ainsi, le solde de fonctionnement des provinces et territoires est passé d'un déficit de 1,4 p. 100 en 1992-93 à un excédent de 1,6 p. 100 en 1996-97. En raison d'un endettement et de frais de service de la dette supérieurs, le gouvernement fédéral doit dégager des excédents de fonctionnement près de trois fois plus élevés que ceux des provinces et territoires pour obtenir un déficit analogue.

Graphique A1.4 Soldes de fonctionnement du gouvernement fédéral et des provinces et territoires (selon les comptes publics)



Dans leur ensemble, les dépenses de programmes sont plus importantes au niveau provincial-territorial que pour le gouvernement fédéral. Les dépenses de programmes globales des administrations provinciales-territoriales sont passées d'un sommet de 140,2 milliards de dollars en 1992-93 à 137,1 milliards en 1996-97, baissant de 3,1 milliards, soit de 2,2 p. 100. Au niveau fédéral, par contre, les dépenses de programmes n'ont cessé de diminuer au cours des quatre derniers exercices, passant de 122,6 milliards de dollars en 1992-93 à 104,8 milliards en 1996-97, soit une baisse de 17,8 milliards ou de 14,5 p. 100.

Graphique A1.5 Variation annuelle des dépenses de programmes fédérales et provinciales-territoriales (selon les comptes publics)



Étant donné l'ampleur des mesures qui devaient être prises au niveau fédéral pour redresser la situation financière, les transferts aux provinces ne pouvaient échapper aux restrictions. Les transferts en espèces aux provinces et territoires représentent en effet plus de 20 p. 100 des dépenses de programmes fédérales. Cependant, comme le montre le chapitre 3, la diminution de l'ensemble des droits des provinces et territoires a été beaucoup plus faible que la réduction des dépenses de programmes directes du gouvernement fédéral entre 1993-94 et 1996-97. De plus, les réductions des transferts aux provinces et territoires ont été enregistrées principalement en 1996-97, soit une année après les compressions ayant touché les dépenses de programmes directes du gouvernement fédéral. Ce délai a permis aux provinces et territoires de s'adapter à la diminution de leurs droits.

De plus, l'amélioration de la situation financière au niveau fédéral a été bénéfique à toutes les provinces en permettant de réduire leurs frais de service de la dette. En effet, les taux d'intérêt exigés des provinces et territoires sont toujours supérieurs à ceux que paie le gouvernement fédéral. Le redressement spectaculaire des finances fédérales a fortement contribué à la diminution des taux d'intérêt au Canada, au profit de tous les emprunteurs. La baisse des taux d'intérêt a profité autant au secteur privé qu'aux administrations publiques qui ont de nouveaux besoins d'emprunt ou doivent refinancer leur dette.

Annexe 2

Sensibilité des perspectives budgétaires aux hypothèses économiques

Sensibilité aux changements d'hypothèses économiques

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

Sensibilité aux variations du revenu nominal

Une hausse de 1 p. 100 du PIB nominal entraîne un élargissement des assiettes fiscales et donc une hausse des recettes. L'incidence finale sur le déficit dépend des facteurs à l'origine de l'augmentation des revenus nominaux. L'effet le plus favorable est observé lorsque la hausse du PIB nominal provient en totalité d'une amélioration de la production réelle. Les recettes seraient supérieures et les frais d'emprunt plus faibles. Les taux d'intérêt seraient relativement stables.

Si, par contre, l'augmentation du PIB nominal résulte entièrement de l'inflation, l'incidence positive sur les recettes publiques est partiellement compensée par le gonflement des dépenses qu'il faut consacrer aux programmes indexés sur l'inflation. Une hausse de l'inflation entraînerait aussi probablement une augmentation des taux d'intérêt.

Si l'on suppose que la hausse des revenus nominaux est entièrement imputable à une amélioration de la production, sans effet sur les taux d'intérêt, le déficit serait réduit de 1,3 milliard de dollars la première année, la réduction atteignant 1,7 milliard au bout de quatre ans (tableau 1).

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

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

Sensibilité aux variations de taux d'intérêt

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

Une hausse soutenue de 100 points de base de tous les taux d'intérêt ferait monter le déficit de 1,0 milliard de dollars la première année (tableau 2). Quand les titres à moyen ou à long terme viendraient à échéance et seraient refinancés à des taux d'intérêt plus élevés, l'incidence négative sur le déficit s'amplifierait de telle sorte que, la quatrième année, le déficit serait accru d'environ 2,6 milliards de dollars.

Tableau 2
Analyse de sensibilité : hausse de 100 points
de base de tous les taux d'intérêt

	Modifications estimatives de la situation budgétaire			
	1 ^{re} année	2 ^e année	3 ^e année	4 ^e année
	(milliards \$)			
Opérations budgétaires				
Augmentation des recettes	0,5	0,5	0,5	0,5
Diminution des dépenses	1,5	2,4	2,8	3,1
Réduction du déficit	1,0	1,9	2,3	2,6

Ces estimations sont un peu moins élevées que celles présentées les années précédentes. Cela résulte du fait que le gouvernement fédéral a accru la partie à taux fixe de sa dette (la proportion de la dette brute contractée sous forme d'émissions de titres à taux fixe à long terme), qui est passée d'environ 50 p. 100 à la fin des années 1980 et au début des années 1990 à 65 p. 100 à l'heure actuelle.

La mise en place d'une structure prudente de la dette publique, soit une plus forte proportion de titres à taux stable à long terme, est l'une des mesures clés qui ont été prises pour remettre de l'ordre dans les finances du Canada et garder la confiance des investisseurs et des agences de notation. L'importance que le Canada accordait aux titres à court terme n'avait pas échappé aux investisseurs et aux agences de notation – et aurait risqué d'accroître le coût global de financement du gouvernement du Canada. En permettant au gouvernement de se financer à un coût peu élevé et stable, conformément à son objectif, une dette publique présentant une structure prudente bénéficie à tous les contribuables et rapproche le Canada des normes internationales. Pour plus de renseignements, se reporter au *Rapport sur les opérations d'emprunt*, ministère des Finances, novembre 1996.