

POINT DE VUE ÉCONOMIQUE

Prévisions budgétaires fédérales : l'endettement est pavé de bonnes intentions

Par Randall Bartlett, directeur principal, économie canadienne

Faits saillants

- ▶ Depuis le dévoilement du budget de 2023, plusieurs annonces ont été faites et une multitude de nouvelles données ont été publiées. Chaque annonce ou donnée prise individuellement révèle peu de choses, mais l'analyse de tous ces éléments renforce l'idée d'une évolution malencontreuse des perspectives budgétaires.
- ▶ Concrètement, malgré certaines fluctuations de l'équilibre budgétaire, les données mensuelles de l'exercice 2022-2023 n'ont globalement eu aucun effet sur les prévisions. En outre, la forte progression du produit intérieur brut (PIB) réel au début de 2023 devrait donner un certain élan à l'exercice en cours. Les bonnes nouvelles s'arrêtent toutefois là. En particulier, la hausse des salaires découlant de la grève dans la fonction publique fédérale et les nouvelles subventions industrielles feront augmenter le déficit durant l'exercice en cours et les exercices ultérieurs.
- ▶ Pris ensemble, ces facteurs se traduiraient par des prévisions du ratio de la dette au PIB généralement conformes à celles publiées dans le budget de 2023. Une telle conjoncture suppose toutefois que le gouvernement fédéral sera en mesure d'amasser des revenus et de réaliser les économies escomptées. Le passé nous porte à croire qu'un tel dénouement est peu probable. Nous prévoyons donc que la hausse du ratio de la dette au PIB excédera les perspectives du budget de 2023.

Les données préliminaires de l'exercice 2022-2023 ont été dévoilées dans une indifférence généralisée. Le déficit s'est avéré légèrement inférieur aux estimations du budget de 2023, mais de peu, et représente encore 1,5 % du PIB. Les détails de chaque recette et dépense peuvent varier, mais la présentation d'un compte rendu exhaustif risquerait de guérir les insomniques plutôt que de susciter de l'intérêt pour les finances du gouvernement fédéral.

Ainsi donc, en supposant d'entrée de jeu que les prévisions budgétaires correspondent à peu près aux estimations du budget de 2023, quels sont les changements observables? En vérité, il y en a plusieurs.

L'AFPC, un fin négociateur

Les ententes sur l'augmentation des salaires conclues en mai 2023 à la suite de la grève dans la fonction publique fédérale ([ici](#) et [ici](#)) exerceront sans doute des pressions à la hausse sur les charges de fonctionnement. Ces ententes, qui s'appliquent à 155 000 fonctionnaires fédéraux, prévoient une hausse annuelle moyenne de 3,0 % des traitements et salaires de 2021 à 2024

(graphique 1). Cela s'ajoute à un paiement forfaitaire unique de 2 500 \$ versé à chaque fonctionnaire en grève. À elles seules, ces ententes pourraient coûter jusqu'à 2,3 milliards de dollars supplémentaires au gouvernement fédéral durant l'exercice 2023-2024, en supposant qu'aucune part de cette somme

GRAPHIQUE 1 La grève de la fonction publique a permis de faire des gains salariaux plus importants

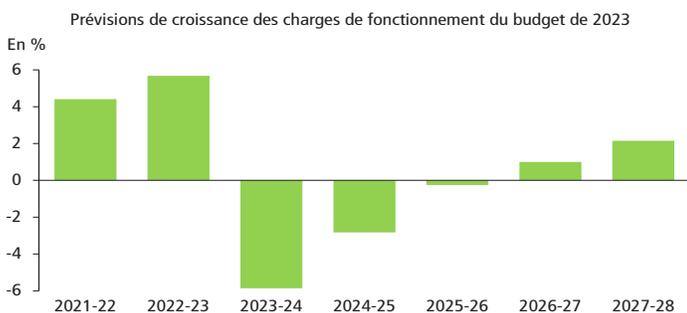


*En fonction d'un salaire annuel moyen de 67 300 \$ pour les membres de l'AFPC au Conseil du Trésor
Sources : Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) et Desjardins, Études économiques

n'était prévue au cours des exercices précédents. Ces 155 000 travailleurs ne représentent cependant qu'un peu plus de 35 % des fonctionnaires fédéraux. Si de telles conditions devaient être accordées à l'ensemble de ceux-ci, les coûts additionnels dépasseraient les 6 milliards de dollars pour l'exercice en cours.

Cette hausse annuelle moyenne de 3,0 % des traitements et salaires tranche nettement avec la contraction annuelle moyenne de 4,4 % des charges de fonctionnement pour les exercices 2023-2024 et 2024-2025, prévue dans le budget de 2023 (graphique 2). Nous disposons toutefois de très peu de renseignements sur ce qui sous-tend ces prévisions. Selon le budget de 2023 du gouvernement du Canada, la baisse des charges de fonctionnement « est en partie attribuable à la réduction des dépenses liées à COVID-19, par exemple pour l'achat de vaccins, de traitements et de trousse de dépistage. Cette augmentation au cours des dernières années de la période de projection est notamment attribuable aux salaires des employés fédéraux et aux dépenses d'amortissement, que contrebalancent en partie les effets des mesures de réduction des dépenses annoncées dans le budget de 2022 et dans le présent budget. »

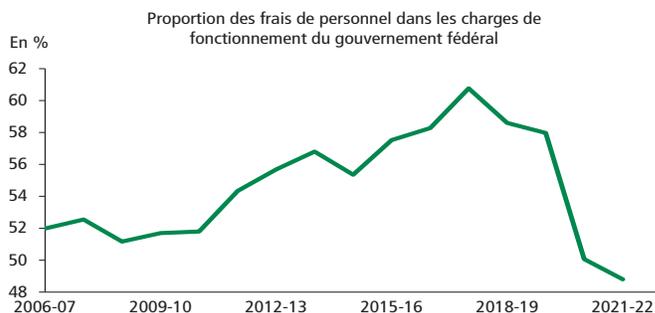
GRAPHIQUE 2 Les charges de fonctionnement devraient se contracter cette année et l'année suivante



Sources : Gouvernement du Canada et Desjardins, Études économiques

Avant la pandémie, les frais de personnel représentaient de 50 % à 60 % des charges de fonctionnement du gouvernement fédéral (graphique 3). Selon l'analyse de [Bartlett et Reeves \(2018\)](#), ces frais étaient composés surtout des traitements et des salaires, mais aussi des avantages sociaux et des cotisations aux régimes de retraite. Toutefois, dans les derniers [Comptes publics du Canada 2022](#), les frais de personnel représentaient moins de 50 % des charges de fonctionnement de l'exercice 2021-2022. Cela dit, cette proportion historiquement basse ne s'explique pas par une réduction des dépenses de personnel. Elle résulte plutôt d'une hausse marquée des dépenses relatives à la pandémie. Par conséquent, les récentes ententes de rémunération et la fin des mesures liées à la pandémie feront en sorte que les frais de personnel redeviendront le principal déterminant des charges de fonctionnement du gouvernement fédéral.

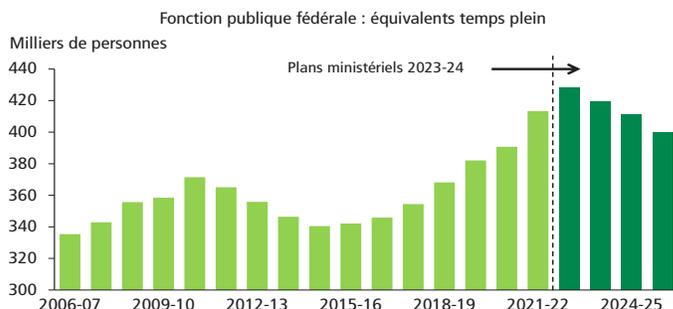
GRAPHIQUE 3 Les frais de personnel augmentaient par rapport aux dépenses avant la pandémie



Sources : Gouvernement du Canada et Desjardins, Études économiques

Outre la hausse de la rémunération individuelle, la taille de la fonction publique fédérale a énormément augmenté depuis le début de la pandémie. Le nombre d'équivalents temps plein (ETP) au sein de la fonction publique fédérale est passé de 368 000 en 2018-2019 à 413 000 en 2021-2022 (graphique 4). Il s'agit d'une augmentation de plus de 45 000 ETP, soit plus de 12 %. À titre de comparaison, de 2015-2016 à 2018-2019, la hausse du nombre d'ETP était plus près de 25 000.

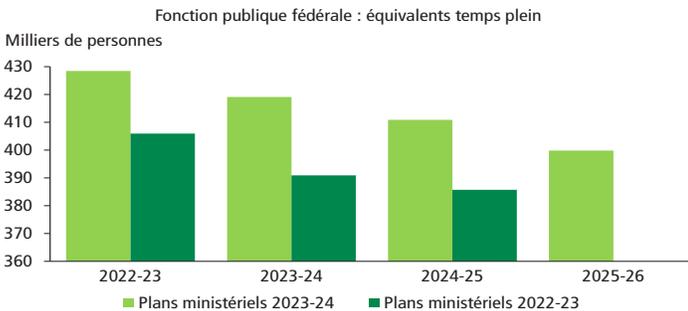
GRAPHIQUE 4 Le nombre de fonctionnaires fédéraux devrait avoir atteint un sommet



Sources : Directeur parlementaire du budget, gouvernement du Canada et Desjardins, Études économiques

[Selon les données comptabilisées par le directeur parlementaire du budget](#) à partir des plans ministériels 2023-2024, le nombre d'ETP devrait avoir atteint un sommet à 428 000 en 2022-2023. Par la suite, ce nombre devrait diminuer progressivement, jusqu'à atteindre un niveau tout juste en deçà de 400 000 en 2025-2026. Il s'agit d'un recul annuel de 2,3 % depuis le sommet jusqu'à la fin des prévisions. La fonction publique fédérale conserverait toutefois encore une taille supérieure à celle observée avant la pandémie.

Cela dit, une telle baisse des ETP a déjà été évoquée. Les plans ministériels montrent constamment une diminution des nombres d'ETP par rapport aux prévisions (graphique 5 à la page 3). Cela tient en partie au fait que le financement de

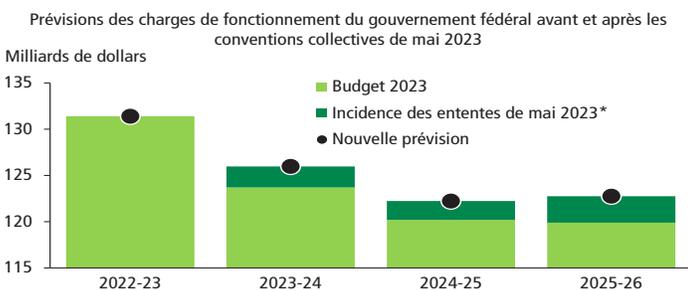
GRAPHIQUE 5
Le nombre de fonctionnaires fédéraux devrait encore diminuer


Sources : Directeur parlementaire du budget, gouvernement du Canada et Desjardins, Études économiques

certain programmes de longue date est révisé et renouvelé annuellement; on présume donc que ces ETP ne sont pas assurés.

Comme Milton Friedman avait toutefois l'habitude de dire à la blague, rien n'est plus permanent qu'un programme gouvernemental temporaire. En effet, la réduction proposée des ETP serait à peu près équivalente aux trois dernières années du mandat de l'administration précédente. Voilà donc pourquoi, en l'absence d'un plan explicite de réduction du nombre d'ETP, nous présumons que le nombre de fonctionnaires fédéraux demeurera identique au niveau prévu pour l'exercice 2022-2023. Même cette hypothèse pourrait cependant s'avérer optimiste, puisque la croissance soutenue de la masse salariale de la fonction publique avant la pandémie semble indiquer que l'orientation prise est peu susceptible de changer dans un proche avenir.

Tout bien considéré, nous nous attendons à ce que la hausse des salaires fasse augmenter les charges de fonctionnement (graphique 6). Si l'on tient seulement compte des 155 000 membres de l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) qui ont fait la grève dernièrement, une telle hausse représente 2,3 milliards de dollars pour l'exercice en cours et environ 2,5 milliards de dollars annuellement pour chaque exercice ultérieur. Cela suppose que l'offre initiale du Conseil du Trésor

GRAPHIQUE 6
Les charges de fonctionnement augmenteront du fait de la hausse des salaires


*Incidence en cas d'application à l'ensemble de la fonction publique fédérale
Sources : Alliance de la Fonction publique du Canada, gouvernement du Canada et Desjardins, Études économiques

était déjà incluse dans les charges de fonctionnement du budget de 2023. Si ce n'est pas le cas, les répercussions budgétaires seront encore plus importantes. En outre, si les modalités de ces nouvelles ententes sont en définitive appliquées à l'ensemble de la fonction publique, les frais de personnel s'avéreront beaucoup plus élevés et dépasseront les 6 milliards de dollars par année à compter de l'an prochain.

Mégasubventions pour giga-usines

Après le budget de 2023, on a [annoncé](#) des subventions de 13 milliards de dollars sur 10 ans pour Volkswagen en vue de construire une usine de fabrication de batteries électriques dans le sud-ouest de l'Ontario. « Le budget de 2023 tient pleinement compte des coûts prévus de cet accord. D'autres détails et des annonces suivront dans les prochaines semaines, une fois l'accord officialisé par Volkswagen. » Aucun détail n'a cependant été inclus dans le budget à propos des coûts prévus. Nous ignorons donc si ces 13 milliards de dollars ont été entièrement pris en compte.

De même, le directeur parlementaire du budget (DPB) a récemment publié sa propre [analyse financière](#) du soutien du Canada à l'usine de fabrication de batteries pour voitures électriques de Volkswagen. Dans cette analyse, le DPB estime que le soutien fédéral total pourrait dépasser les hypothèses du gouvernement de 2,8 G\$. En effet, « le gouvernement devrait offrir un ajustement fiscal afin d'égaliser l'aide après impôt offerte dans le cadre de l'IRA [*Inflation Reduction Act*], comme il l'a déclaré publiquement à de nombreuses reprises ».

L'histoire ne s'arrête toutefois pas là. À la suite de l'annonce des subventions destinées à Volkswagen, Stellantis a demandé d'autres subventions pour sa nouvelle usine de batteries de véhicules électriques dans le sud-ouest de l'Ontario. Nous ignorons le montant définitif des subventions, mais nous savons que celles-ci n'étaient pas incluses dans le budget de 2023. Selon un chercheur, cette générosité budgétaire est évaluée à plus de 19 milliards de dollars, ce qui signifie que la facture que devront payer les contribuables pourrait s'avérer considérable.

Et tout cela n'est que le début, en réalité. La lecture du budget de 2023 ne permet pas d'avoir une idée plus précise des plans ultimes du gouvernement fédéral au sujet des subventions industrielles et de connaître le montant maximal qu'il est prêt à dépenser.

L'économie à la rescousse... encore une fois

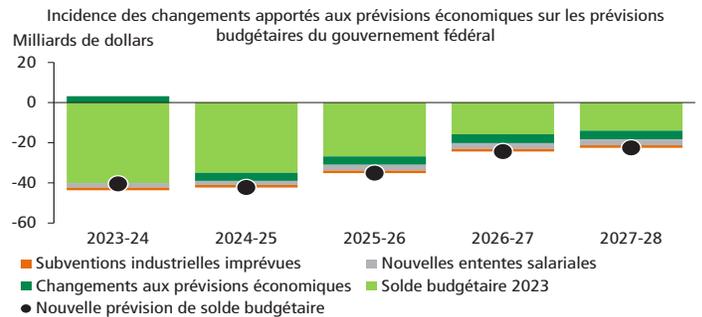
Malgré des dépenses indéniablement plus élevées que ne l'annonçait le budget de 2023, les nouvelles ne sont pas toutes mauvaises. L'économie canadienne a continué de dépasser les attentes, notamment le PIB réel à court terme (tableau à la page 4). Cette situation ne devrait cependant pas durer. L'évolution prévue de la conjoncture suggère que l'économie alourdira les finances publiques fédérales presque chaque année

TABLEAU
Prévisions économiques et financières

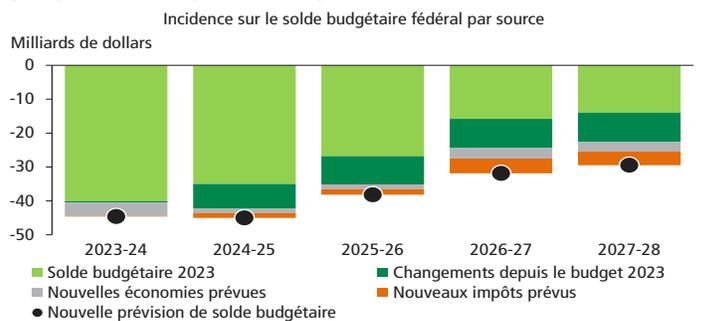
CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE EN % (SAUF SI INDIQUÉ)	2023p	2024p	2025p	2026p	2027p
Budget de 2023					
PIB réel	0,3	1,5	2,3	2,2	1,9
Déflateur du PIB	0,6	2,0	1,9	1,9	1,9
Bons du Trésor – 3 mois	4,4	3,3	2,6	2,4	2,4
Obligations fédérales – 10 ans	3,0	2,9	3,0	3,1	3,1
Desjardins (juin 2023)					
PIB réel	1,7	0,3	1,7	1,8	1,9
Déflateur du PIB	0,0	2,1	2,4	2,1	2,0
Bons du Trésor – 3 mois	4,7	3,5	2,3	2,2	2,5
Obligations fédérales – 10 ans	3,2	2,9	2,7	2,8	3,0
Différence (Desj. - B2023)					
PIB réel	1,4	-1,2	-0,6	-0,4	0,0
Déflateur du PIB	-0,6	0,1	0,5	0,2	0,1
Bons du Trésor – 3 mois	0,3	0,2	-0,3	-0,2	0,1
Obligations fédérales – 10 ans	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,1

p : prévisions; MAJ : mise à jour

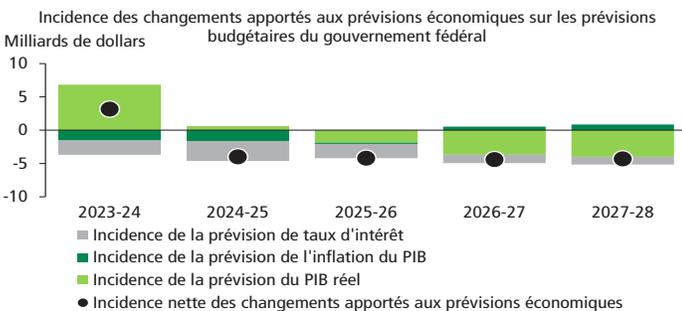
NOTE : Le total peut ne pas correspondre à la somme des parties en raison de l'arrondissement.

GRAPHIQUE 8
Les perspectives budgétaires du gouvernement fédéral devraient s'aggraver à moyen terme


Sources : Gouvernement du Canada, Statistique Canada et Desjardins, Études économiques

GRAPHIQUE 9
Beaucoup de choses peuvent encore mal tourner dans les perspectives budgétaires du gouvernement fédéral


Sources : Gouvernement du Canada et Desjardins, Études économiques

GRAPHIQUE 7
En définitive, les changements apportés aux perspectives économiques se sont avérés négatifs


Sources : Gouvernement du Canada, Statistique Canada et Desjardins, Études économiques

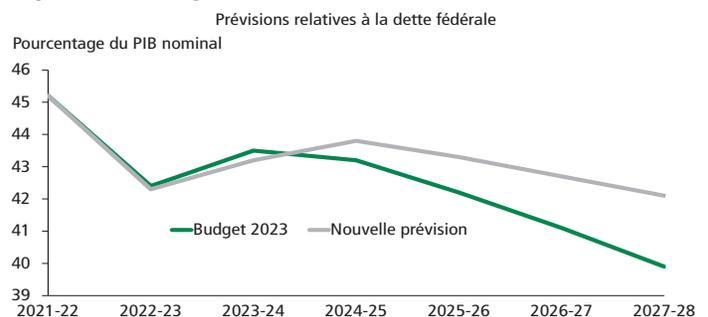
de l'horizon de prévision (graphique 7). À ce sujet, voir nos plus récentes [Prévisions économiques et financières](#)

Il convient de noter que les récents accords salariaux conclus avec la fonction publique fédérale ne devraient pas avoir d'impact significatif sur l'inflation. En effet, l'augmentation annuelle moyenne de 3 % est conforme à ce que nous avons observé par le passé. De plus, il semble que les accords salariaux au sein de la fonction publique tendent à se répercuter plus graduellement sur les prix que ceux du secteur privé. La nature des services offerts ne se prête pas aussi facilement à une transmission des hausses de salaires vers les consommateurs.

Aucune dépense n'assure la soutenabilité de la dette

Les bonnes perspectives économiques de très court terme sont bénéfiques pour le gouvernement fédéral, puisqu'elles aideront à compenser dans une certaine mesure les dépenses plus élevées que prévu de l'exercice en cours. Cependant, la détérioration des perspectives économiques amèneront des dépenses plus élevées au cours des exercices à venir (graphique 8).

Qui plus est, ces perspectives présument que le gouvernement fédéral haussera ses revenus et qu'il générera les économies espérées dans le budget de 2023. Comme nous l'avons décrit dans notre [aperçu](#) du budget, une telle situation est peu probable à notre avis. Les nouvelles mesures fiscales génèrent toujours moins de revenus que prévu. Pour ce qui est des économies, nous n'avons encore pris connaissance d'aucun plan crédible (voir [Clark \[2011\]](#) pour les critères exposant en quoi consiste un plan budgétaire crédible). Par conséquent, le

GRAPHIQUE 10
Le ratio dette au PIB du gouvernement fédéral devrait être supérieur au budget de 2023


Sources : Gouvernement du Canada et Desjardins, Études économiques.

déficit fédéral pourrait dépasser considérablement les prévisions actuelles (graphique 9).

Une telle situation aura d'importantes répercussions sur le niveau d'endettement fédéral. Plus particulièrement, le ratio de la dette au PIB augmenterait durant les exercices 2023-2024 et 2024-2025, pour ensuite diminuer graduellement (graphique 10). Tout compte fait, le profil de la dette au PIB sera vraisemblablement supérieur à celui présenté dans le budget de 2023 pour une bonne part des prévisions. Si les perspectives du ratio de la dette au PIB suivent en définitive cette trajectoire plus élevée, il s'agirait seulement de l'exemple le plus récent d'un déplacement des objectifs du plan budgétaire par le gouvernement fédéral.

Cela ne veut pas dire que la dette fédérale a emprunté une trajectoire insoutenable (voir notre [billet](#) sur l'état des finances gouvernementales au Canada). Même en cas de hausse du ratio de la dette au PIB au cours des deux prochaines années, nous prévoyons qu'il diminuera graduellement à long terme en l'absence de nouvelles dépenses. Il faut aussi noter que si le gouvernement fédéral parvient à augmenter tous les nouveaux revenus et à réaliser toutes les économies décrites dans le budget de 2023, le ratio de la dette au PIB n'afficherait qu'une modeste détérioration par rapport aux prévisions du budget. Le gouvernement du Canada ne peut toutefois pas compter en permanence sur une amélioration des conditions économiques pour améliorer sa situation budgétaire, surtout lorsque la Banque du Canada tente de freiner la croissance. En outre, chaque annonce de nouvelles dépenses imprévues mine la crédibilité du plan budgétaire et érode encore plus la durabilité des finances publiques.

Conclusion

Les renseignements économiques et budgétaires publiés depuis le budget de 2023 justifient certaines préoccupations. Les déficits budgétaires et la dette seront probablement plus élevés que les prévisions faites par le gouvernement fédéral plus tôt cette année. Cette situation est entièrement attribuable aux décisions prises par le gouvernement du Canada en matière de dépenses et elle survient malgré l'amélioration du contexte économique à très court terme. Cela ne signifie pas que ces décisions n'ont pas été prises avec les meilleures intentions du monde. Nous savons tous cependant que l'endettement est pavé de bonnes intentions, et le gouvernement fédéral serait avisé de ne pas l'oublier.