

POINT DE VUE ÉCONOMIQUE

Aperçu du budget fédéral de 2023 : un goût pour du champagne, des moyens pour de la bière

Par Randall Bartlett, directeur principal, économie canadienne et Marc-Antoine Dumont, économiste

- ▶ Comme pour tout budget fédéral, la fébrilité est à son plus fort à l'approche du budget 2023. À notre avis, le gouvernement fédéral devrait limiter ses nouvelles dépenses étant donné l'incertitude liée aux perspectives économiques.
- ▶ Nos prévisions budgétaires de base suggèrent que les finances fédérales sont soutenables en l'absence de nouvelles dépenses, et ce, incluant le transfert canadien en matière de santé récemment annoncé. Une constatation similaire a été faite par le directeur parlementaire du budget (DPB). Toutefois, nous tablons sur un déficit beaucoup plus important et sur un ratio de la dette sur le PIB plus élevé attribuable, en grande partie, à nos prévisions économiques plus conservatrices, notamment pour le rythme de croissance du PIB nominal.
- ▶ Même si le gouvernement fédéral possède moins de marge de manœuvre budgétaire qu'il ne le souhaite, de nouvelles dépenses seront annoncées dans le budget 2023. Le gouvernement fédéral doit positionner le Canada de manière à mieux concurrencer les États-Unis en matière d'investissement lié à la transition énergétique, notamment dans les domaines où nous avons un avantage concurrentiel. Il est aussi attendu qu'il honore ses engagements pris dans le cadre de l'entente de soutien et de confiance conclue avec le Nouveau Parti démocratique (NPD).
- ▶ La viabilité des finances fédérales pourrait dévier de sa trajectoire si l'économie ralentit fortement au même moment où les dépenses augmentent considérablement. Nos scénarios ne laissent pas envisager qu'il s'agit d'une répétition du fiasco financier des années 1980 et 1990, mais ils illustrent que le chemin pourrait être ponctué d'importants défis pour le gouvernement fédéral. Le risque est que des dépenses excessives aujourd'hui obligent des coupes de dépenses ou des hausses d'impôt plus tard.

Une fois de plus, il s'agit du temps de l'année où les économistes sont appelés à se prononcer sur les perspectives du budget fédéral. Cela dit, de quelle marge de manœuvre budgétaire dispose le gouvernement fédéral pour augmenter les dépenses? Comment pourrait-il répartir les ressources gouvernementales limitées? Et cela pourrait-il placer la dette fédérale sur une trajectoire insoutenable? Ce *Point de vue économique* répond à ces questions ainsi qu'à d'autres.

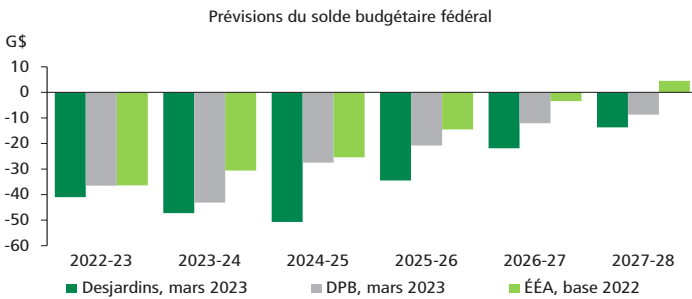
Quel est le point de départ de la planification budgétaire?

Pour répondre à cette question, une projection budgétaire fédérale est élaborée au moyen d'une approche ascendante basée sur nos prévisions économiques canadiennes, figurant dans notre publication *Prévisions économiques et financières de*

mars 2023. Cela nous permet d'être plus sûrs que nos projections budgétaires sont éclairées et s'appuient sur des relations empiriques de longue date.

Notre suivi actuel fait état d'un déficit budgétaire fédéral de 41,0 G\$ pour l'exercice 2022-2023 (graphique 1 à la page 2), ce qui est légèrement supérieur au déficit publié dans l'[Énoncé économique de l'automne de 2022 \(ÉÉA de 2022\)](#). Cela comprend le [transfert canadien de 46,2 G\\$ en santé aux provinces récemment annoncé](#), un engagement supplémentaire de 2 G\$ pour les dépenses de santé avant la fin de l'exercice financier en cours. Toutefois, cet accord récent en matière de santé vient renforcer notre avis selon lequel le déficit budgétaire augmentera durant l'exercice 2023-2024, pour atteindre

GRAPHIQUE 1 Le déficit fédéral devrait se creuser avant de s'améliorer



Note : l'acronyme ÉÉA signifie Énoncé économique de l'automne
Sources : Finances Canada, Directeur parlementaire du budget (DPB) et Desjardins, Études économiques

47,3 G\$. Cela dépasse largement le déficit de base prévu par le gouvernement fédéral publié dans l'ÉÉA de 2022, mais correspond généralement aux [Perspectives économiques et financières de mars 2023 du directeur parlementaire du budget \(DPB\)](#).

Cependant, notre avis sur les perspectives à moyen terme diffère sensiblement de celui du DPB. Nous prévoyons que les déficits seront plus importants chaque année que ceux prévus par d'autres prévisionnistes à compter de l'exercice 2024-2025. Cela est particulièrement vrai pour les prévisions en apparence optimistes du gouvernement fédéral présentées l'automne dernier. Cette différence s'explique en bonne partie par nos prévisions économiques plus prudentes que celles du DPB ou que de la moyenne des prévisionnistes du secteur privé publiée dans l'ÉÉA de 2022 (tableau 1). Les différents profils dans le cadre du transfert canadien en matière de santé jouent également un rôle.

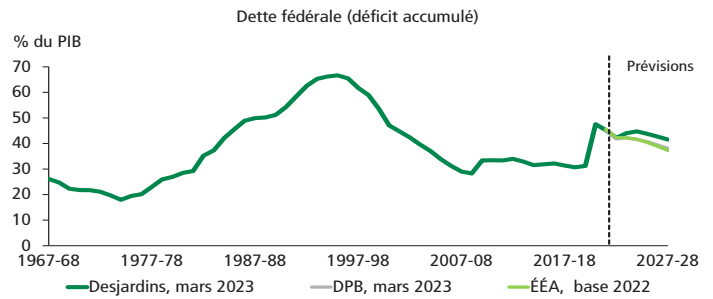
TABLEAU 1
Prévisions économiques et financières

CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE EN % (SAUF SI INDIQUÉ)	2022	2023p		2024p	
	RÉEL		Mouv. Desj.		Mouv. Desj.
PIB réel	3,4	0,7	1,0	0,6	0,9
Déflateur du PIB	7,4	1,9	1,5	-0,8	1,8
PIB nominal	11,0	2,6	2,6	-0,3	3,7
Bons du Trésor – 3 mois	2,2	3,6	4,4	4,3	2,8
Obligations fédérales – 10 ans	2,8	3,1	3,4	2,7	2,8
Taux de chômage	5,3	6,1	5,5	6,0	6,2
Taux de change (¢ US/\$ CAN)	76,8	77,1	76,7	72,4	77,9
PIB réel – États-Unis	2,1	0,6	0,7	0,9	1,7

p : prévisions; MAJ : mise à jour
NOTE : Le total peut ne pas correspondre à la somme des parties en raison de l'arrondissement.
Sources :

Par ailleurs, le ratio de la dette fédérale sur le PIB devrait être stable ou graduellement diminuer selon nos prévisions (graphique 2). Par conséquent, en l'absence de nouvelles mesures, le ratio de la dette fédérale par rapport au PIB devrait se maintenir sous la dernière cible « garde-fou budgétaire » de référence. Cela suppose que la situation financière actuelle du gouvernement fédéral est viable, une conclusion qui a aussi été dégagée par l'ÉÉA de 2022 avant l'annonce des transferts en santé et par le DPB dans son [Rapport sur la viabilité financière](#).

GRAPHIQUE 2 La dette fédérale devrait augmenter avant de graduellement diminuer par rapport au PIB



Note : l'acronyme ÉÉA signifie Énoncé économique de l'automne
Sources : Finances Canada, Directeur parlementaire du budget (DPB) et Desjardins, Études économiques

[de 2022](#). Cela dit, le ratio de la dette fédérale sur le PIB ne devrait pas diminuer de façon constante, une légère augmentation est attendue pour l'exercice 2023-2024, même si aucune nouvelle dépense n'est annoncée dans le budget 2023. Cela s'explique par la faible croissance du PIB nominal.

Nous estimons que le gouvernement du Canada pourrait augmenter de manière permanente ses dépenses et/ou réduire ses recettes d'environ 10 G\$ par année, à partir de l'exercice 2023-2024, et maintenir le ratio de la dette sur le PIB sous la cible de 45,2 % publiée lors du plus récent exercice. Cette marge de manœuvre est moindre que dans [nos estimations précédentes](#), reflétant la forte révision à la baisse du PIB nominal depuis la publication de nos dernières perspectives budgétaires fédérales.

Quelles mesures pourrions-nous voir dans le budget de 2023?

Bien entendu, il ne s'agit là que du point de départ pour la planification du budget 2023, puisqu'il est communément attendu que de nouvelles mesures soient introduites. Elles devraient se concentrer sur l'amélioration de la compétitivité de nos politiques de transition énergétique par rapport à la *Loi sur la réduction de l'inflation (IRA)* adoptée aux États-Unis. D'autres mesures sont attendues, mais elles devraient être plus modestes afin de ne pas attiser des pressions inflationnistes.

Suivre le rythme des Américains

La transition énergétique se trouve au cœur de la politique du gouvernement fédéral depuis 2015, puisque le Canada a tout à gagner d'une croissance économique stimulée par des investissements accrus dans une telle transition. La nécessité d'un soutien stratégique accru est cependant devenue beaucoup plus pressante depuis l'adoption de l'IRA aux États-Unis en 2022. Cette loi prévoit d'importants incitatifs financiers pour les investissements dans les technologies visant à aider les États-Unis à atteindre la carboneutralité d'ici à 2050. En réponse à cette action, le gouvernement du Canada a introduit de nouvelles mesures modestes pour soutenir la transition énergétique

dans l'ÉEA 2022 et promis d'en inclure d'autres dans le budget de 2023.

Autres mesures fiscales souhaitées par le gouvernement fédéral

Une autre mesure attendue dans le budget 2023 est l'élargissement de la Prestation dentaire canadienne. Seule la première étape du plan présenté dans l'[Entente de soutien et de confiance](#) entre le Parti libéral du Canada et le NPD a été incluse dans l'ÉEA de 2022. Ce plan couvre les enfants de moins de 12 ans et devrait être étendu en 2023 aux Canadiens de moins de 18 ans, aux personnes âgées et aux personnes vivant avec un handicap. Sa mise en œuvre entière est prévue d'ici 2025. Le coût total de ce plan n'est pas encore connu, mais le DPB l'évalue à environ 2 G\$ annuellement une fois entièrement mis en œuvre.

Le gouvernement fédéral [a également déclaré](#) qu'il prolongerait le remboursement de la TPS introduit en 2022, bien que les détails ne soient pas connus. Le ministère des Finances du Canada a chiffré le doublement du crédit de TPS pour six mois à 2,5 G \$ pour l'exercice financier 2022-2023. Il est possible que cette situation se répète l'année prochaine. Il est également possible que le complément à l'Allocation canadienne de logement soit prolongé, bien que cela n'ait pas été annoncé.

Un autre programme présenté constamment en vitrine par le gouvernement fédéral est le régime national d'assurance-médicaments. La proposition présentée dans l'entente de soutien et de confiance est une version de la celle qui figurait dans la plateforme électorale du NPD de 2021, que le [DPB estimait](#) à 11,5 G\$ annuellement d'ici l'exercice 2025-2026.

Du côté des revenus, les rumeurs courent sur la possibilité d'une augmentation des impôts dans le budget 2023 afin de compenser le coût des nouvelles dépenses. Mais si c'est le cas, le gouvernement fédéral ne dévoile pas ses cartes. C'est pourquoi nous ne disposons d'aucune estimation des changements fiscaux potentiels en dehors de ceux déjà annoncés, tels que l'augmentation des taxes sur le carbone et l'alcool. Cela dit, des membres et des clients nous ont posé des questions sur l'introduction d'un impôt minimum mondial, que nous surveillerons de près dans le budget 2023.

Risques liés aux prévisions budgétaires fédérales

Afin d'évaluer les risques liés aux prévisions budgétaires, différents scénarios économiques et budgétaires pouvant entraîner un déraillement du déficit et de la dette sont examinés. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ainsi que le DPB font souvent ce même travail d'évaluation des risques liés à leurs prévisions.

Pour cet exercice, nous procédons en deux étapes distinctes. La première étape consiste à déterminer comment la position financière du gouvernement fédéral évoluerait selon différents scénarios économiques. Pour ce faire, une version mise à jour de notre scénario baissier [publié](#) en novembre 2022 est utilisée

(tableau 2). À lui seul, il ferait monter la barre du ratio de la dette fédérale sur le PIB à presque 47 % d'ici l'exercice 2024-2025. Le ratio reviendrait près du niveau de l'exercice 2021-2022 (45 % du PIB) seulement à la fin de l'horizon (graphique 3). Cela laisserait peu de place aux nouvelles dépenses qui ne pourraient se faire sans mettre la viabilité budgétaire en péril.

TABLEAU 2
Prévisions de base de Desjardins et scénario baissier

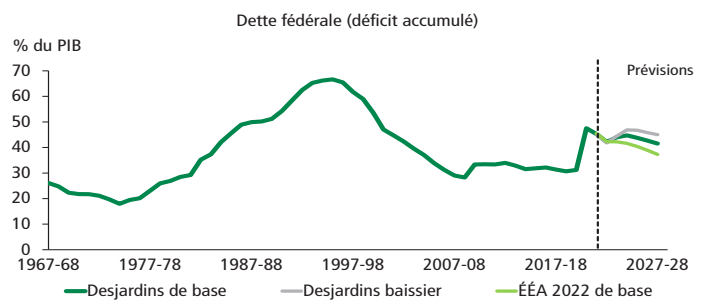
Variation annuelle en % (Sauf indication contraire)	Scénario			
	Prévisions* de Desjardins		Scénario baissier	
	2023	2024	2023	2024
Croissance du PIB réel	0,6	0,9	-1,0	-1,4
Inflation du PIB	-0,8	1,6	-1,0	1,2
Croissance du PIB nominal	-0,3	2,6	-1,9	-0,3
Taux de chômage (%)	6,0	6,7	6,4	7,3
Taux directeur (% , en fin de période)	4,3	2,50	3,8	1,8

* Au 16 mars 2023

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

GRAPHIQUE 3

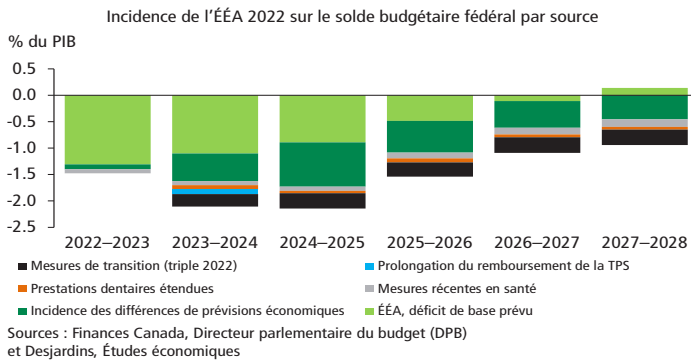
Un ralentissement économique important gonflerait le ratio de la dette au PIB



Note : l'acronyme ÉEA signifie Énoncé économique de l'automne
Sources : Finances Canada, Directeur parlementaire du budget (DPB) et Desjardins, Études économiques

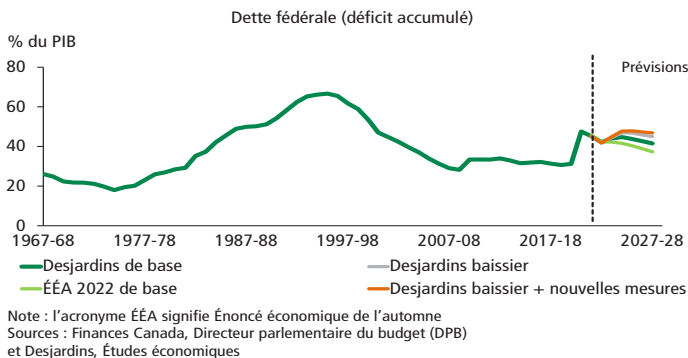
La deuxième étape consiste à estimer l'incidence de dépenses discrétionnaires supplémentaires qui pourraient être annoncées dans le budget 2023. Malheureusement, il n'y a pas d'estimations fiables disponibles, sauf celles produites par le DPB pour la Prestation dentaire canadienne. Dans cette situation, nous utilisons une fourchette de prévisions de dépenses basée sur les montants des mesures de transition énergétique mentionnés dans les récents plans budgétaires du gouvernement fédéral. Ces deux étapes combinées suggèrent que les dépenses pourraient augmenter en moyenne de 6 G\$ à 10 G\$ annuellement (0,20 % et 0,35 % du PIB, respectivement) par rapport aux dépenses prévues dans l'ÉEA de 2022 (graphique 4 sur la page 4).

GRAPHIQUE 4 Les nouvelles dépenses pèseront sur le déficit fédéral



Selon ces divers scénarios, il est évident que la viabilité financière du gouvernement fédéral se trouverait menacée si les dépenses augmentaient considérablement au moment même où l'économie ralentissait fortement (graphique 5). Toutefois, les nouvelles mesures ne suffiraient pas à placer les finances fédérales dans une situation insoutenable, à moins qu'elles n'excèdent largement les montants estimés.

GRAPHIQUE 5 Le risque budgétaire lié à un ralentissement économique représente une contrainte pour les nouvelles dépenses



Bien qu'il ne s'agit pas d'une répétition du fiasco financier des années 1980 et 1990, ces scénarios illustrent que le chemin pourrait être ponctué d'importants défis pour le gouvernement fédéral. Le risque est que des dépenses excessives aujourd'hui obligent des réductions de dépenses ou des hausses d'impôt plus tard. Afin d'éviter ce scénario, le gouvernement fédéral devrait agir avec prudence lors de la préparation du budget 2023, notamment en cette période de forte incertitude quant aux perspectives économiques.

En bref

Comme pour tout budget fédéral, la fébrilité est à son plus fort à l'approche du budget 2023. À notre avis, le gouvernement fédéral devrait limiter ses nouvelles dépenses budgétaires. Malgré une situation financière qui est en ce moment viable, elle pourrait rapidement s'écarter de sa trajectoire si l'économie ralentissait fortement au moment même où les dépenses augmentaient considérablement. Certes, le gouvernement fédéral doit positionner le Canada pour mieux concurrencer les États-Unis en matière d'investissement lié à la transition énergétique. Mais, il ne peut pas se ruiner. En effet, même si le gouvernement a un goût pour le champagne en matière de dépenses, ses moyens ne lui permettent que le houblon.