

# FCM

Fédération canadienne des municipalités

## Les infrastructures comme stimulants économiques

Le pouvoir anticyclique des investissements  
dans les infrastructures municipales

Préparé pour la FCM par  
Informetrica Limited

Auteur  
Carl Sonnen, Informetrica Limited

Le 6 novembre 2008



[www.fcm.ca](http://www.fcm.ca)

24, rue Clarence • Ottawa ON K1N 5P3

Téléphone : 613-241-5221 • Télécopieur : 613-241-7440

Fédération Canadienne des municipalités  
24, rue Clarence  
Ottawa (Ontario)  
Canada K1N 5P3

Pour de plus amples informations, veuillez communiquer avec  
Gabriel Miller, gestionnaire des relations intergouvernementales, FCM  
Téléphone : 613-907-6316  
[gmiller@fcm.ca](mailto:gmillier@fcm.ca)

Dans l'étude du 31 mai 2008, *Infrastructures municipales — Impacts macroéconomiques des dépenses et du financement au niveau de l'ordre de gouvernement*, Informetrica présentait des estimations modélisées d'investissements accrus dans les infrastructures. Selon nos constatations, chaque tranche d'investissements supplémentaires de 1 milliard de dollars dans les infrastructures accroîtrait la taille de l'économie réelle d'environ 0,13 pour cent et le nombre total d'emplois de 11 500, et cela, dès la première année<sup>1</sup>.

Mise à jour d'études antérieures consacrées à ce sujet, l'étude de mai avait été menée dans le contexte de craintes grandissantes d'un affaiblissement de l'économie dans un an ou deux. Ces inquiétudes se sont avérées depuis la crise financière qui a éclaté en septembre 2008 et secoué le monde entier. La présente étude actualisée porte sur les aspects suivants :

- la probabilité d'une récession économique qui touche déjà le Canada ou le touchera dans les prochains mois;
- la portée que peuvent avoir les engagements dans les infrastructures déjà budgétisés sur les perspectives économiques;
- la comparaison des dépenses dans les infrastructures à d'autres mesures possibles de stimulation de la croissance.

## Situation économique et financière actuelle

---

Nous avons examiné les prévisions courantes des institutions financières et autres organismes de prévisions afin d'établir des perspectives économiques consensuelles. Nos conclusions sont les suivantes :

Le produit intérieur brut (PIB) réel a reculé au cours du premier trimestre de la présente année puis a progressé durant le deuxième trimestre selon les données officielles préliminaires, sans pour cela regagner le terrain perdu au premier trimestre. Les estimations officielles du PIB du troisième trimestre ne sont pas encore disponibles, mais selon la plupart des prévisions diffusées ces dernières semaines, les données mensuelles indiquent une croissance plus forte qu'au précédent trimestre. Voilà pour les bonnes nouvelles. Par contre, certains croient que l'économie a fléchi au troisième trimestre et tous s'attendent à une performance beaucoup plus faible au quatrième trimestre (c'.-à-d. maintenant). Plusieurs, dont la Banque du Canada dans son *Rapport sur la politique monétaire* d'octobre, croient que le PIB est en perte de vitesse. Les optimistes s'attendent à un recul du PIB réel de 0,2 pour cent par rapport au troisième trimestre, soit une croissance de moins de 1 pour cent sur une base annualisée.

Selon les prévisions de Consensus Economics Inc. (le Consensus), la récession sera courte et peu profonde, la croissance reprendra dans les premiers mois de 2009 et ira en s'accélégrant tout au long de l'année et jusqu'en 2010. Les pessimistes du Consensus croient que l'économie perdra encore du terrain au cours du premier semestre de 2009 et que la reprise s'amorcera durant le deuxième semestre de l'année pour s'accélérer au passage à 2010. Il faut cependant demeurer prudent au sujet de ces prévisions, car un danger existe bel et bien. De janvier à mars 2007, les experts du Consensus penchaient vers une croissance de 2,9 pour cent en 2008. Mais tous les mois depuis, ils n'ont cessé de les réviser à la baisse, la croissance n'étant plus estimée qu'à 0,7 pour cent dans le rapport d'octobre<sup>2</sup>. Pour 2009, les prévisions se sont assombries : d'une croissance de 2,5 pour cent en janvier de cette année, elles sont passées à une croissance de 1,1 pour cent. Et cela, pourvu que les mesures prises par les marchés financiers et les réductions de

taux d'intérêt à l'échelle internationale parviennent, à elles seules, à redresser le navire et à stimuler l'accélération décrite ci-dessus.

La plupart, sinon la totalité, des prévisionnistes conviennent que le danger des prévisions du Consensus est la possibilité d'une récession plus longue et plus profonde. De solides arguments incitent à se prémunir contre une telle récession. La récession pourrait être du genre de celle qui a frappé au début des années 1980 et des années 1990, provoquant un recul du PIB de quatre à six trimestres accompagné d'une hausse rapide du taux de chômage. Pourquoi courir un tel risque?

Lorsque l'économie va mal, « l'équilibre » de tous est menacé. À l'inverse d'une période de croissance soutenue, le ralentissement ou la récession actuel et à court terme nuira à l'équilibre de tous les ordres de gouvernement. Il est même fortement probable qu'en l'absence de mesures ciblées pour augmenter les taxes et les impôts ou réduire les dépenses, le gouvernement fédéral et de nombreux gouvernements provinciaux — peut-être la plupart — sombreront dans des déficits budgétaires. Il importe aussi de souligner que « l'équilibre » des ménages et des entreprises est aussi compromis par ce ralentissement réel. La baisse du taux d'emploi et le tort financier causé aux ménages provoquent une détérioration des revenus et du bilan des ménages. Par ailleurs, une stagnation ou une réduction des bénéfices et une chute de la valeur du capital-actions dénotent un déséquilibre similaire pour les entreprises.

Néanmoins, ce tort causé à l'équilibre des ménages, des entreprises et des gouvernements se produit en l'absence d'interventions. Pour renverser la vapeur, il faut prendre des mesures « discrétionnaires » positives, comme de combiner une baisse d'impôts à une hausse des dépenses plutôt que de s'en tenir à l'orientation établie (comme dans les budgets du printemps dernier). Autrement dit, accepter la réalité d'une baisse de revenus sans y réagir ne constitue nullement une mesure discrétionnaire positive. Sabrer ou ralentir la croissance des dépenses est une mesure discrétionnaire qui protégerait l'équilibre budgétaire des gouvernements, mais provoquerait une baisse du PIB et de l'emploi et causerait encore plus de tort à « l'équilibre » des ménages et des entreprises<sup>3</sup>.

## Les budgets des infrastructures sont-ils considérables?

---

Le Budget fédéral dévoilé le 18 mars 2007 prévoyait des mesures importantes en faveur des infrastructures, notamment la prolongation du Fonds de la taxe sur l'essence et le lancement du Fonds Chantiers Canada. Les affectations correspondantes de 8,8 milliards devaient s'échelonner sur sept ans à compter de l'exercice 2007-2008. Selon ce que nous avons compris, les investissements fédéraux dans les infrastructures municipales devaient faire l'objet d'investissements de contrepartie provinciaux et municipaux. D'après les informations que nous avons recueillies auprès de la FCM, très peu, voire aucun, de ces fonds n'ont été dépensés jusqu'ici.

---

<sup>1</sup> Nous avons conclu que les effets varieraient en fonction du genre d'infrastructures construites — bâtiments, systèmes d'alimentation en eau et traitement des eaux usées, routes, rues — mais que les écarts seraient faibles, variant de 11 900 emplois au plus fort à 10 800 au plus faible.

<sup>2</sup> Consensus Economics Inc., *Consensus Forecasts*, Londres, R.-U., 13 octobre 2008, p. 16.

<sup>3</sup> En général, les compressions se traduisent par des déficits sur d'autres plans — pauvreté, santé, infrastructures, etc.

Si les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux donnaient le feu vert aux projets admissibles aux affectations budgétaires de 2007-2008 à 2009-2010, un total de 8,052 milliards (soit 2,684 milliards pour chaque ordre de gouvernement) seraient injectés dans les infrastructures. En mettant à l'échelle les incidences décrites dans notre rapport de mai, ces montants, s'ils étaient dépensés en une seule année, stimuleraient d'un peu plus de 1 pour cent l'économie autrement affaiblie, et créeraient 92 000 emplois (44 000 dans la construction). Cela ne nécessiterait du gouvernement fédéral aucun nouvel engagement budgétaire par rapport à ceux contenus dans son Budget de 2007.

Pourvu que les investissements s'amorcent en janvier prochain et que le Consensus ait vu juste dans ses prévisions de croissance, les investissements accélérés dans les infrastructures stimuleraient la croissance, l'an prochain, de 1,1 pour cent à 2,1 pour cent. Cette cadence serait inférieure au taux de croissance que pourrait atteindre l'économie et pourrait s'accompagner d'une certaine hausse de l'emploi. Elle correspondrait à peu près à la progression économique en 1996, en 2001 et en 2003. Elle formerait un coussin de croissance advenant que les perspectives consensuelles soient dans l'erreur et que le ralentissement soit plus profond et plus prolongé. Personne n'a intérêt à revivre la situation de 1991 alors que le PIB avait glissé de plus de 2 pour cent et que le nombre de chômeurs avait grossi de 82 000.

### Les infrastructures par rapport à d'autres initiatives

En supposant que les obstacles empêchant d'intervenir soient surmontés, il est important ensuite de déterminer quels stimulants s'imposent. Nous croyons qu'il est à peu près certain que de nombreux responsables des gouvernements fédéral et provinciaux conviendront que l'accélération des dépenses dans les infrastructures fait partie des mesures « normales ». Compte tenu de l'opinion très répandue que l'économie est déjà affaiblie, toute mesure retenue devrait pouvoir être mise en œuvre rapidement, comporter peu de risques que les stimulants financiers soient utilisés par certains pour simplement rééquilibrer leur situation (c.-à-d. qu'ils ne suscitent pas une demande accrue de ressources économiques) et cesser après l'atteinte d'une croissance réelle appréciable.

Les mesures possibles explorées actuellement sont d'accélérer les dépenses dans les infrastructures, de réduire les impôts personnels (en s'inspirant du stimulant ponctuel mis de l'avant aux États-Unis au milieu de 2008) ou de réduire la taxe d'accise sur le diesel comme le propose le Parti conservateur dans sa plateforme.

En supposant que l'impact de ces mesures sur l'économie réelle à court terme constitue le meilleur « test » de leur efficacité, voici nos estimations de la stimulation économique que produirait une injection de 1 milliard de dollars sur le PIB et sur l'emploi dès la première année. Les chiffres ci-contre représentent nos estimations de ces effets. Ils englobent une estimation du pouvoir compensatoire — au moins partiel — d'une hausse des dépenses ou d'une réduction des impôts de 1 milliard sur les emprunts ou l'équilibre.

Comme mentionné précédemment, les investissements dans les infrastructures devraient faire l'objet d'une vaste adhésion. Dès lors, il reste à démontrer l'importance de se donner la capacité d'aller de l'avant rapidement. Les arguments en faveur d'une intervention rapide sont les suivants : les dépenses à court terme produisent des effets réels particulièrement importants sur l'économie; elles engendrent un actif réel pour les gouvernements; et cet actif augmente les possibilités d'une plus grande productivité à plus long terme. Il est essentiel que les provinces et les municipalités participent à la hausse de dépenses.

L'effet relativement plus modeste de la réduction des impôts personnels découle de la forte probabilité qu'une partie sensible des bénéfices sur le plan des revenus soit économisée par les ménages et non pas recyclée dans l'économie. Augmenter le transfert aux ménages (augmentation de l'assurance-emploi et de l'aide sociale ou élargissement du groupe admissible) équivaudrait à peu près à une réduction d'impôts personnels. Si ces mesures visaient les premiers échelons de l'échelle de revenus, les effets positifs seraient supérieurs à ceux tirés d'une réduction des impôts personnels mais néanmoins inférieurs aux investissements dans les infrastructures. La réduction des impôts des entreprises présente le même désavantage que les impôts personnels, soit la forte probabilité que les bénéfices soit économisés (et une partie transférée hors du Canada). C'est d'autant plus probable en période de ralentissement, alors que les entreprises utilisent une capacité moindre et sont moins susceptibles d'investir dans le matériel et les installations.

Une réduction de la taxe sur le diesel de l'équivalent de 1 milliard de dollars aurait aussi un effet positif mais plutôt modeste. Ses principaux effets se situent au chapitre de la réduction des prix (les coûts des services de transport diminuent) qui produit une amélioration réelle des revenus des ménages et des entreprises (les dépenses à la consommation et en investissements augmentent)<sup>4</sup>. Quant aux effets transitoires, il n'est pas certain que le gouvernement soit prêt à rétablir le taux de taxe à son niveau antérieur une fois que l'économie recommencera à croître, en particulier dans un contexte où les prix de l'énergie seront probablement en hausse sur le marché.

	PIB réel (%)	Emplois	Équilibre gouv. global Compensation (C \$)*
Infrastructures	0,13	11 500	0,3
Réduction d'impôts personnels	0,08	5 700	0,3
Réduction de la taxe sur le diesel	0,10	7 600	0,3
* Effets sur l'équilibre tirés d'une activité économique accrue découlant d'une initiative de 1 milliard \$			

<sup>4</sup> La réduction de la taxe sur le diesel proposée par le gouvernement représente environ 600 millions de dollars par année, ce qui suppose des bénéfices économiques proportionnellement plus faibles.