



Mémoire prébudgétaire fédéral 2025-2026

Le présent mémoire est présenté par l'IEDM dans le cadre des consultations prébudgétaires fédérales pour l'exercice financier 2025-2026. Afin d'assurer une saine gestion des finances publiques et une économie canadienne dynamique et résiliente, le gouvernement fédéral devra à la fois réduire les dépenses prévues dans le prochain budget pour revenir rapidement à l'équilibre budgétaire et établir un cadre réglementaire qui favorise le développement des ressources naturelles du pays.

► Pour une réduction des dépenses

Un meilleur contrôle des dépenses est nécessaire pour rétablir l'équilibre budgétaire

Les déficits successifs des dernières années ont placé le Canada sur une trajectoire alarmante en matière de finances publiques. Les déficits de 61,9 milliards de dollars en 2023-2024 et de 46 milliards de dollars en 2024-2025 témoignent de la faible considération pour l'endettement chronique du Canada par le précédent gouvernement fédéral¹.

La trajectoire des dernières années est inquiétante, car aucun chemin crédible vers un retour à l'équilibre budgétaire n'a été envisagé. Pire encore, les dernières projections de l'Institut C.D. Howe indiquent que le déficit pour la prochaine année budgétaire pourrait atteindre 92 milliards de dollars². Cela ne doit en aucun cas se concrétiser, afin d'envoyer un signal clair à la population et aux agences de notation : le gouvernement considère la saine gestion des finances publiques comme un enjeu de première importance.

Le nouveau gouvernement en place doit faire de la rigueur budgétaire l'une de ses priorités pour le prochain budget, afin de ne pas faire peser un fardeau indu sur les générations futures.

La cible de réduction de 7,5 % des dépenses de fonctionnement en 2026-2027 et jusqu'à 15 % en 2028-2029 reste d'une part floue – étant donné les modifications souhaitées à la comptabilité nationale – et d'autre part insuffisante compte tenu de la volonté du gouvernement d'augmenter les dépenses en capital³. Le gouvernement actuel semble vouloir répartir différemment les dépenses du budget, ce qui risque plutôt d'aboutir à une augmentation globale des dépenses gouvernementales. Les agences de notation regarderont les dépenses réelles pour évaluer la cote de crédit. Qui plus est, le gouvernement devrait se baser sur des principes généralement reconnus en comptabilité, à savoir que les subventions versées aux entreprises s'inscrivent dans la catégorie d'opérations, et non de dépenses de capital⁴.

Il est nécessaire pour le gouvernement de réduire l'ensemble des dépenses gouvernementales, pas uniquement celles dites de *fonctionnement*, pour faire preuve de saine gestion des finances publiques.

Pour une réduction de l'effectif de la bureaucratie fédérale

La croissance rapide des dépenses gouvernementales s'explique de plusieurs façons, et l'explosion de la taille de l'effectif de l'administration publique fédérale est l'un des facteurs clés. En effet, les embauches depuis l'arrivée du gouvernement libéral de Justin Trudeau ont été d'environ 100 000 fonctionnaires supplémentaires en à peine 10 ans, soit une augmentation de plus de 38 % entre 2016 et 2025⁵.

Cela a inévitablement accentué la pression sur les dépenses gouvernementales, notamment en matière de rémunération des employés du secteur public. Pour renverser la vapeur et assurer un plan crédible de retour à l'équilibre budgétaire, le gouvernement fédéral aura le devoir d'établir un plan ambitieux de réduction de l'effectif de l'administration publique fédérale.

Pour ce faire, le gouvernement doit s'inspirer de l'approche de l'ancien premier ministre libéral Jean Chrétien. Le gouvernement Chrétien avait réduit les effectifs de la fonction publique afin de rétablir l'équilibre budgétaire, générant même un surplus sur plusieurs années.

Le gouvernement actuel semble ne pas avoir l'intention de renouveler l'ensemble des contrats des employés contractuels, notamment à l'ARC⁶. Cette approche doit être étendue à l'ensemble de la fonction publique, qui compte des dizaines de milliers d'employés contractuels⁷. Si cela est nécessaire, davantage doit être fait pour réduire de manière ambitieuse les dépenses en rémunération.

Nous estimons qu'un gouvernement qui réduit graduellement, sur un horizon de 5 ans, la taille de la fonction publique d'environ 64 000 fonctionnaires ou 17,4 %, comme Chrétien l'avait fait, permettrait à terme de dégager des économies d'environ 10 milliards de dollars de fonds publics annuellement⁸. Cela contribuerait significativement à exercer un meilleur contrôle sur les dépenses afin de rétablir l'équilibre budgétaire.

L'abolition nécessaire de nouveaux programmes coûteux

Le précédent gouvernement a lancé plusieurs programmes particulièrement onéreux pour le trésor public fédéral – et donc pour les Canadiens et les Canadiennes. Il faut désormais envisager leur abolition. C'est le cas du Régime canadien de soins dentaires (RCSD), dont le coût pourrait atteindre 13 milliards de dollars sur cinq ans⁹, puis 4,4 milliards de dollars annuellement. Ce programme contribue fortement au déficit fédéral¹⁰. S'ajoute également l'assurance-médicaments, dont les coûts sont estimés à 13,4 milliards de dollars à partir de 2027-2028, selon le Bureau du directeur parlementaire du budget¹¹. Cette assurance-médicaments fédérale à payeur unique entraînerait globalement une réduction de la qualité de la couverture par les programmes pour une vaste portion de la population canadienne.

Et ces programmes peuvent même être nuisibles sur d'autres aspects que le financier. En effet, une assurance-médicaments publique entraînerait une réduction de la couverture offerte par les assurances privées, et ainsi une détérioration de la qualité de celles-ci pour les Canadiens bénéficiant d'une couverture par l'entremise de leur employeur. Cela est particulièrement problématique, dans la mesure où la couverture offerte par les régimes publics provinciaux est généralement inférieure à celles des assurances privées.

À cela s'ajoute un élément central : ces deux programmes relèvent des compétences provinciales. Il va donc sans dire que l'intervention du gouvernement fédéral est malavisée, dans la mesure où il est moins bien placé que les gouvernements provinciaux pour déterminer ce dont la population a réellement besoin.

Le fédéral doit abolir ces deux programmes – et d'autres du même ordre – pour réduire la pression financière causée par des initiatives coûteuses et mal adaptées aux besoins de la population.

Il faut également mettre fin à l'ensemble des subventions aux entreprises, qui positionnent le gouvernement fédéral comme un planificateur central de l'économie, sans en avoir la capacité, ce qui coûte cher aux contribuables¹². En effet, les dernières années ont été le théâtre de plusieurs échecs retentissants en matière de subventions, comme ce fut le cas de Northvolt. Pire encore, ce type de politique économique – accompagné de hausses d'impôt destinées à financer indirectement ces subventions – engendre un coût d'opportunité important pour l'économie canadienne. Par exemple, les subventions financées par la hausse du taux marginal d'imposition en 2015, pour les années 2016 à 2020 sous le gouvernement fédéral précédent, ont été privilégiées au statu quo. Or, le maintien du taux antérieur aurait permis la création de 9820 entreprises supplémentaires¹³, favorisant ainsi une plus grande prospérité au Canada.

Il faut privatiser Postes Canada

Depuis 2018, Postes Canada n'a essuyé que des déficits annuels. En effet, plus de 3,6 milliards de déficits ont été enregistrés au cours de la dernière décennie, témoignant ainsi de l'incapacité de l'organisation à s'adapter au marché en évolution¹⁴.

Les parts de marché de Postes Canada dans le secteur des colis sont ainsi passées de 62 % en 2019 à 24 % en 2024¹⁵. Cette chute s'explique entre autres par l'incapacité persistante de l'organisation à répondre aux nouvelles réalités du marché. Ce diagnostic n'a rien de nouveau : un rapport de la firme EY avait déjà prédit un avenir lourdement déficitaire et incertain pour Postes Canada si rien n'était fait pour corriger ses faiblesses structurelles. Et rien n'a été fait, comme en témoigne le déficit de 841 millions de dollars pour la seule année 2024.

Devant cette situation de déficit chronique – et les prêts consentis par le gouvernement fédéral pour maintenir l'organisation à flot – une nouvelle approche s'impose. Il faut privatiser la société d'État et libéraliser le secteur postal, notamment le courrier, afin de permettre l'entrée de nouveaux joueurs capables de fournir un service de qualité aux Canadiens et Canadiennes.

Ce changement mettrait fin à une impasse organisationnelle et financière, en retirant à la population le fardeau du risque associé à un défaut de remboursement de la part de Postes Canada. Pour y parvenir, le gouvernement fédéral doit planifier une transition vers la privatisation sur un horizon de deux ans. Lors de la première année, une part significative (environ 40 %) des actions doit être attribuée ou vendue à faible prix aux employés actuels¹⁶. La deuxième année, le reste des actions doit être mis à la disposition de l'ensemble des investisseurs. Cette approche favoriserait l'adhésion des employés au projet. En parallèle, l'ouverture du secteur à la concurrence devra d'abord viser une partie du marché postal, pour ensuite mener à une ouverture complète au cours de la deuxième année¹⁷.

Cela permettra au gouvernement de tirer un revenu appréciable de la vente de Postes Canada. Mais surtout, il cessera de porter le risque opérationnel et le fardeau financier d'une organisation qui, loin de démontrer une volonté de changement, s'entête dans la menace de grève.

► Pour une augmentation des revenus gouvernementaux

Il est temps de réviser la réglementation fédérale

La réglementation fédérale n'a cessé de croître au cours des dernières décennies. En effet, cette expansion a atteint 37 % entre 2006 et 2021, soit 320 900 règlements¹⁸. Ce phénomène a affecté négativement le développement économique du pays. Ses effets concrets incluent une baisse de la productivité des travailleurs canadiens, un ralentissement de la croissance du PIB et de plus faibles investissements en capitaux¹⁹.

Pour renverser cette dynamique, le gouvernement fédéral doit réduire de façon considérable le nombre de règlements accumulés au fil des décennies. À ce propos, il a exprimé son intention de procéder à un examen de cette réglementation, notamment en utilisant des outils comme l'intelligence artificielle. L'un des objectifs affichés est par ailleurs de réduire la lourdeur réglementaire lorsqu'elle fait double emploi avec les règlements provinciaux.

Si cela constitue un pas dans la bonne direction, cet examen doit être beaucoup plus ambitieux pour permettre au Canada de réaliser pleinement son potentiel économique et ainsi contribuer à la prospérité de sa population.

Le gouvernement fédéral doit s'inspirer de l'approche de Jean Chrétien il y a une trentaine d'années. Pour mener un examen de la réglementation à la fois exhaustif et rigoureux, les analystes responsables doivent se poser les six questions suivantes :

1. Quel est le but du règlement?
2. Le règlement sert-il l'intérêt public?
3. Compte tenu du rôle du gouvernement fédéral, cette intervention réglementaire est-elle nécessaire?
4. Quel est le coût économique prévu du règlement?
5. Existe-t-il un moyen moins coûteux ou moins intrusif de régler l'enjeu visé par le règlement?
6. Y a-t-il un bénéfice net²⁰?

L'ensemble de ces questions doit guider l'examen de chaque règlement pour retirer ceux qui sont superflus, redondants, ou qui engendrent un coût économique trop élevé.

Mettre en valeur le potentiel des ressources canadiennes

Le Canada est un pays riche en ressources naturelles. Si cela est un truisme largement accepté, davantage doit être fait – notamment par la modification du cadre réglementaire – pour mettre en valeur les ressources encore inexploitées, qui contribuent fortement à la prospérité de la population.

Le secteur gazier et pétrolier joue un rôle central dans la prospérité économique du pays, contribuant près de 209 milliards de dollars au PIB et représentant 25 % des exportations en 2023²¹. En effet, le pays détient la quatrième place mondiale en matière de réserves et de production de pétrole, et la troisième place en matière d'exportation du produit²².

Malgré cette contribution centrale à l'économie canadienne, davantage doit être fait pour accroître la prospérité canadienne et ainsi augmenter les revenus du gouvernement. Pour ce faire, des modifications substantielles à C-69, notamment à la *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI), seront nécessaires.

En effet, il faudra :

1. Limiter la portée de l'évaluation fédérale aux domaines relevant de sa compétence, dans le respect des limites constitutionnelles.
2. Accélérer les projets s'appuyant sur des infrastructures ou des droits de passage existants, de manière à concentrer les évaluations sur les impacts nouveaux ou supplémentaires qui n'ont pas été pris en compte lors d'une évaluation antérieure, plutôt que de réévaluer l'ensemble du projet.
3. Éliminer la possibilité pour le ministre (ou le gouverneur en conseil) de prolonger les délais ou de suspendre le processus.
4. Reconnaître automatiquement les évaluations réalisées à l'échelle provinciale.
5. Restreindre la portée des facteurs pris en compte lors d'une évaluation, afin de permettre aux projets de se réaliser dans des délais raisonnables et dans le respect de l'environnement.
6. Permettre aux promoteurs de projets de déterminer avec certitude si une évaluation est bel et bien nécessaire²³.

Cette approche permettra entre autres de renverser la tendance à la baisse des investissements en capital dans le secteur gazier et pétrolier de la dernière décennie²⁴. En effet, les modifications proposées à la loi contribueront à mobiliser les capitaux nécessaires aux infrastructures de transport et d'exploitation d'énergie. Cela devrait aussi s'accompagner de réformes réglementaires, notamment l'abolition du plafond d'émission dans la production de pétrole et de gaz, ainsi que du règlement sur l'électricité propre²⁵.

L'ensemble de ces mesures permettra une augmentation des revenus du gouvernement fédéral, grâce à la perception de redevances²⁶ et d'impôts sur les entreprises, mais également d'impôts sur les

salaires élevés, puisqu'il s'agit d'un secteur d'activité économique où la rémunération moyenne avoisine les 150 000 dollars.

Une diversification souhaitable pour nos ressources naturelles

Un tel ajustement de la *Loi sur l'évaluation d'impact* facilitera la construction de grands projets de transport de ressources énergétiques, permettant ainsi de diversifier nos partenaires commerciaux. En 2024, le Canada dépendait lourdement des États-Unis pour exporter son pétrole – à plus de 90 % – et 100 % de son gaz naturel²⁷.

Dans ce contexte, ce sont plus de 100 milliards de dollars en exportations d'hydrocarbures qui sont dirigés vers les États-Unis chaque année. Ce manque de diversification doit inciter les décideurs politiques à faciliter le développement d'infrastructures de transport énergétique pour ouvrir l'accès à d'autres marchés, notamment en Asie et en Europe.

Le gouvernement fédéral, tout comme celui du Québec, ont par le passé rejeté certains projets et instauré des cadres réglementaires défavorable à la construction de ce type d'infrastructures. Ce fut notamment le cas d'Énergie Est, qui aurait pu acheminer vers l'Europe l'équivalent de 27,7 % des exportations en 2024, soit 1,1 million de barils de pétrole par jour, ou 36,7 milliards de dollars annuellement. Du côté de GNL Québec, ce sont 46 millions de mètres cubes par jour qui auraient pu être exportés ou 19,4 % des volumes actuellement destinés aux États-Unis, soit l'équivalent de 1,73 milliard de dollars aux prix de la ressource en 2024²⁸.

Ces deux exemples démontrent bien la nécessité de faciliter la construction de nouvelles infrastructures énergétiques pour permettre une meilleure diversification de nos partenaires commerciaux, surtout dans le contexte des tensions commerciales actuelles. Ultimement, ces infrastructures pourraient également permettre d'augmenter la production et les exportations, ce qui se traduirait par une hausse des revenus gouvernementaux du même coup.

Développer un cadre réglementaire de l'intelligence artificielle qui favorise le dynamisme économique canadien

D'autres mesures doivent également être envisagées afin de contribuer à l'essor économique de certains secteurs prometteurs. C'est le cas notamment de l'intelligence artificielle, qui occupe une place grandissante dans la vie des Canadiens.

Afin de favoriser le développement de ce secteur, le gouvernement doit viser un encadrement minimal pour ne pas freiner son élan novateur.

En ce sens, il est important d'éviter de reproduire le modèle européen, qui impose certains mécanismes pour atteindre des objectifs peu réalistes, notamment au regard du processus d'innovation propre à l'intelligence artificielle. Ce type de cadre réglementaire freine l'attractivité des capitaux, au détriment des Européens, des entreprises en démarrage et, par conséquent, de l'innovation.

En effet, depuis plusieurs années, on observe une stagnation des investissements dans le secteur, alors que d'autres territoires dotés d'un cadre réglementaire moins restrictif, comme les États-Unis, attirent davantage de capitaux.

Face aux effets négatifs d'un interventionnisme excessif comme en Europe, le gouvernement fédéral doit y voir l'occasion de définir son propre cadre réglementaire, axé sur le développement économique. Faute de quoi, l'industrie canadienne de l'intelligence artificielle passera à côté d'occasions importantes de croissances et d'investissements en capitaux²⁹.

Notes

1. Il s'agit d'une estimation effectuée par le Bureau du directeur parlementaire du budget pour l'exercice financier 2024-2025. Gouvernement du Canada, *Comptes publics du Canada 2024 – Volume 1*, 9 décembre 2024, p. 11; Bureau du directeur parlementaire du budget, *Revue économique et financière – juin 2025*, 19 juin 2025, p. 6.
2. William B.P. Robson *et al.*, « The Fiscal Update the Government Should Have Produced and the Budget Canada Needs », Institut C.D. Howe, 3 juillet 2025, p. 3.
3. Estelle Côté-Sroka, « Ottawa vise des économies de 25 G\$ en réduction des dépenses du gouvernement », *Radio-Canada*, 11 juillet 2025.
4. *Op. cit.*, note 2, p. 5.
5. Conrad Eder et Gabriel Giguère, « Freiner la bureaucratie fédérale canadienne en s'inspirant de l'approche de Chrétien », Point, IEDM, mai 2025, p. 1.
6. The Canadian Press, « CRA won't renew contracts for more than 1,000 term workers, union says », *CTV News*, 2 mai 2025.
7. Gouvernement du Canada, Infographie pour Gouvernement du Canada, Personnel, Type d'employé (mars 2020 à mars 2024), consultée le 18 juillet 2025.
8. Conrad Eder and Gabriel Giguère, *op. cit.*, note 5, p. 2.
9. Santé Canada, Le Régime canadien de soins dentaires, 11 décembre 2023.
10. *Idem.*
11. Lisa Barkova *et al.*, *Estimation des coûts d'un régime d'assurance-médicaments universel à payeur unique*, Bureau du directeur parlementaire du budget, 12 octobre 2023, p. 18.
12. Statistique Canada, Tableau : 10-10-0147-01 - Statistiques de finances publiques canadiennes (SFPC), situation des opérations et bilan pour les administrations publiques consolidées (x 1 000 000), 22 novembre 2024.
13. Emmanuelle Faubert, *Des milliards en subventions ou des baisses d'impôt pour encourager l'entrepreneuriat*, Cahier de recherche, IEDM, septembre 2023, p. 15.
14. Vincent Geloso et Gabriel Giguère, « Privatiser Postes Canada : Leçons tirées de l'Allemagne », Note économique, IEDM, juillet 2025, p. 1.
15. *Idem.*
16. *Ibid.*, p. 4.
17. *Idem.*
18. Wulong Gu, *Accumulation d'exigences réglementaires, dynamisme des entreprises et croissance économique au Canada*, Statistique Canada, février 2025. p. 25.
19. *Idem.*
20. Shal Marriott, Renaud Brossard et Krystle Wittevrongel, « Comment réduire le fardeau réglementaire au Canada », Point, IEDM, mai 2025, p. 1.
21. Krystle Wittevrongel et Gabriel Giguère, *Exploitation, investissements et réglementation du pétrole et du gaz : La loi canadienne sur l'évaluation d'impact*, Cahier de recherche, IEDM, janvier 2025, p. 9.
22. *Ibid.*, p. 10.
23. Krystle Wittevrongel et Gabriel Giguère, « Le Canada mérite un processus d'approbation des projets qui soit rapide par défaut », Point, IEDM, p. 2.
24. Krystle Wittevrongel et Gabriel Giguère, *op. cit.*, note 21, p. 10-11.

25. Gouvernement du Canada, Environnement et ressources naturelles, Changements climatiques, Changement climatique : notre plan, Plafond sur la pollution par les gaz à effet de serre du secteur pétrolier et gazier, 14 mars 2025; Gouvernement du Canada, Pollution et gestion des déchets, Règlement sur l'électricité propre (DORS/2024-263), consulté le 18 juillet 2025.
26. Statistique Canada, tableau : 25-10-0065-01 - Revenus, dépenses et bilan de l'industrie de l'extraction de pétrole et de gaz (x 1 000 000), 25 septembre 2024.
27. Meghan Potkins, « Canada's first large-scale shipment of LNG delivered to port in South Korea », *Financial Post*, 17 juillet 2025.
28. Gabriel Giguère, « Diversifions nos exportations par la construction d'infrastructures énergétiques au Québec », Point, IEDM, mars 2025, p. 1.
29. Nestor Maslej *et al.*, *Artificial Intelligence Index Report 2025*, Stanford University – Human-Centered Artificial Intelligence, avril 2025, p. 254.

L'IEDM est un *think tank* indépendant sur les politiques publiques, avec des bureaux à Montréal, Calgary et Ottawa. Par ses publications, ses apparitions dans les médias et ses services consultatifs aux décideurs politiques, il stimule les débats et les réformes des politiques publiques en se basant sur les principes établis de l'économie de marché et sur l'entrepreneuriat.

910, rue Peel, bureau 600, Montréal (Québec) H3C 2H8 T 514.273.0969
150, 9^e Avenue SW, bureau 2010, Calgary (Alberta) T2P 3H9 T 403.478.3488
170, avenue Laurier Ouest, bureau 712/714, Ottawa (Ontario) K1P 5V5

iedm.org