

19 décembre 2019



MISE À JOUR ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE 2019 : ENJEUX POUR LES PARLEMENTAIRES



BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Afin d'aider les parlementaires dans leurs délibérations prébudgétaires, le présent rapport définit les principaux enjeux découlant de la Mise à jour économique et budgétaire 2019 du gouvernement.

Analyste principal :
Caroline Nicol, analyste

Collaborateur :
Tim Scholz, conseiller-analyste

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :
Trevor Shaw, directeur

Nancy Beauchamp, Carol Faucher et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez nous rejoindre à l'adresse dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux
Directeur parlementaire du budget

RP-1920-023-S_f

Afin d'aider les parlementaires dans leurs délibérations prébudgétaires, le présent rapport définit les principaux enjeux découlant de la Mise à jour économique et budgétaire 2019 du gouvernement, publiée le 16 décembre 2019.

Perspectives économiques

Le DPB juge qu'un risque à la baisse pèse sur les perspectives du secteur privé pour le PIB nominal de 2021 à 2024.

Les perspectives économiques présentées dans la Mise à jour économique et budgétaire (MÉB) se fondent sur l'enquête auprès des prévisionnistes du secteur privé réalisée par Finances Canada en septembre 2019¹. Le tableau 1 fournit une comparaison des prévisions du secteur privé concernant le PIB nominal et de la projection présentée par le DPB en novembre 2019. L'annexe A fournit une comparaison plus détaillée des perspectives économiques.

Tableau 1 Comparaison des perspectives relatives au PIB nominal

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
PIB nominal (G\$)						
Mise à jour économique et budgétaire	2 304	2 388	2 479	2 574	2 675	2 778
DPB novembre 2019	2 304	2 380	2 464	2 553	2 647	2 745
	0	8	15	21	28	33

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : La projection du PIB nominal présentée par le DPB est redressée à la lumière des révisions historiques apportées par Statistique Canada dans les séries de données sur le PIB canadien publié le 29 novembre 2019.

Les perspectives du secteur privé concernant le PIB nominal sont en moyenne de 21 milliards de dollars supérieures, de 2020 à 2024, à celles des Perspectives économiques et financières (PÉF) du DPB. Ceci reflète les prévisions plus faibles du DPB quant à l'inflation du PIB en 2020 et aussi une croissance plus faible du PIB réel de 2021 à 2024 (Tableau 2). Notre projection de la croissance du PIB réel est inférieure en partie parce que le secteur privé prévoit une croissance moyenne de l'emploi de 0,2 point de pourcentage supérieure par année, de 2021 à 2024, à notre projection de novembre 2019^{2,3}.

Tableau 2 Comparaison des perspectives relatives à la croissance du PIB réel

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Croissance du PIB réel (%)						
Mise à jour économique et budgétaire	1,7	1,6	1,8	1,8	1,9	1,9
DPB novembre 2019	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7
	0,0	-0,1	0,2	0,2	0,3	0,2

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : La projection du PIB réel présentée par le DPB est redressée à la lumière des révisions historiques apportées par Statistique Canada dans les séries de données sur le PIB canadien publié le 29 novembre 2019.

Une autre raison expliquant cette différence pourrait être que les prévisionnistes du secteur privé prévoient pour 2021 à 2024 une croissance plus élevée du PIB potentiel. De plus, de 2021 à 2024, le DPB prévoit des taux d'intérêt à court et à long terme plus élevés (de près de 50 points de base en moyenne) comparativement aux perspectives du secteur privé présentées dans la MÉB.

Perspectives financières

Sur une base comparable, les déficits budgétaires projetés dans les PÉF de novembre du DPB sont supérieurs de 2,6 milliards de dollars (0,1 % du PIB), par année, en moyenne, de 2019-2020 à 2024-2025 à la MÉB 2019. Si l'on tient compte de l'ajustement de risque annuel du gouvernement, l'écart est ramené à 0,1 milliard de dollars.

Cette comparaison tient compte des nouvelles mesures stratégiques et de l'ajustement de risque annuel effectué par le gouvernement afin de démontrer les écarts dans les perspectives financières attribuables uniquement aux écarts dans les prévisions économiques et financières. Les perspectives moins élevées du DPB quant au PIB nominal représentent le principal facteur à l'origine des déficits budgétaires plus élevés à moyen terme. Nos perspectives inférieures pour le PIB nominal se traduisent par des perspectives moins élevées pour les recettes fiscales tout au long de l'horizon de prévision⁴.

Tableau 3

Comparaison des perspectives relatives au solde budgétaire

G \$	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025
Solde budgétaire dans la MÉB	-26,6	-28,1	-22,1	-18,4	-16,3	-11,6
Mesures depuis le budget de 2019	4,1	2,5	3,2	4,1	5,0	5,0
Ajustement au risque	1,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
(A) Solde budgétaire de la MÉB, sans mesures ni ajustement au risque	-21,0	-22,6	-15,9	-11,3	-8,3	-3,6
Solde budgétaire dans les PÉF	-21,1	-23,3	-19,0	-14,6	-12,5	-11,1
Mesures prises en compte dans les PÉF	2,5	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
(B) Solde budgétaire, sans mesures	-18,6	-23,1	-18,9	-14,5	-12,4	-11,0
Écarts prévisionnels dus à des facteurs économiques et budgétaires (A – B)	-2,3	0,5	3,0	3,2	4,1	7,4

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Le résultat net du tableau 3 compare les différences dans les perspectives financières en raison uniquement des différences entre les modèles et les hypothèses économiques et financiers du DPB et du ministère des Finances Canada. Pour faire cette comparaison, le DPB a retiré des deux prévisions toutes les mesures stratégiques prises après le budget de 2019, ainsi que l'ajustement du gouvernement en fonction du risque.

L'ancrage financier du gouvernement

Le gouvernement a réaffirmé son engagement à réduire la dette fédérale par rapport au PIB et le DPB continuera de surveiller les perspectives financières du gouvernement par rapport à cette cible budgétaire.

Les perspectives financières présentées dans la MÉB 2019 **ne respectent pas** l'engagement du gouvernement de réduire la dette par rapport au PIB, car le gouvernement prévoit un ratio dette/PIB de 31,0 % en 2019-2020 et 2020-2021, supérieur à 30,8 % en 2018-2019. Une combinaison de compressions des dépenses, d'augmentations des recettes supplémentaires ou d'une croissance économique plus rapide serait nécessaire avant le 31 mars 2020 pour ramener le ratio de la dette au PIB sur une trajectoire descendante en 2019-2020.

La croissance économique soutenue et les gains au chapitre de l'emploi au cours des dernières années ont contribué à des recettes fiscales supérieures aux prévisions. Dans ses budgets et ses mises à jour budgétaires réussis, le gouvernement a continuellement utilisé cette marge de manœuvre budgétaire inattendue pour instaurer de nouvelles mesures tout en maintenant des déficits à court terme de 18 à 28 milliards de dollars, une fourchette qui semble être la cible budgétaire implicite⁵. De tels déficits

offrent une marge de manœuvre financière limitée en cas de ralentissement économique pour maintenir un ratio de la dette au PIB en baisse, et une marge de manœuvre financière limitée pour mettre en œuvre des promesses électorales supplémentaires.

Informations incomplètes sur les sources d'économies fiscales

La MÉB 2019 confirme que le gouvernement lancera un examen complet des dépenses publiques et des dépenses fiscales afin de générer des économies de 1,5 milliard de dollars par année à compter de 2020-2021. Aucun détail n'a été publié concernant le processus ou les critères qui seront utilisés pour évaluer les programmes, ce qui rend difficile de déterminer la viabilité de ces économies. Les parlementaires voudront peut-être demander des détails sur la combinaison particulière de politiques fiscales et de mesures opérationnelles que le gouvernement prévoit mettre en place pour atteindre l'objectif annuel de 1,5 milliard de dollars.

Régimes de retraite et autres avantages futurs des employés

Dans la MÉB 2019, le gouvernement a, pour la première fois, fourni des projections détaillées des charges de retraite et des autres avantages futurs des employés. Il s'agit là d'une amélioration importante de la transparence financière qui commence à régler un problème que le DPB a mis en évidence dans une analyse antérieure⁶.

Le changement de présentation présente trois avantages évidents.

- **Transparence accrue.** En distinguant les charges au titre des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs des autres charges d'exploitation, le gouvernement détaille un facteur important des charges d'exploitation. Les budgets et les états financiers doivent fournir une valeur prédictive, qui est accrue si des éléments anormaux (comme les gains ou pertes actuariels) sont présentés séparément^{7,8}.
- **Il délimite les coûts indépendants de la volonté du gouvernement.** Contrairement à la plupart des charges de programmes, les charges liées aux régimes de retraite à moyen terme et aux autres avantages futurs des employés échappent dans l'ensemble au contrôle direct du gouvernement. Ces charges sont fondées sur des principes comptables prédéterminés, ainsi que par des prévisions économiques et actuarielles. La distinction entre les charges discrétionnaires et les charges non discrétionnaires permet aux parlementaires d'illustrer plus clairement l'incidence des changements de politique sur certaines catégories de dépenses, et donc sur le solde budgétaire.

- **Il préserve la cohérence historique avec les principaux agrégats budgétaires.** La présentation dans la MÉB 2019 permet une comparabilité historique complète sans qu'il soit nécessaire de retraiter l'historique des dépenses de programmes, une catégorie clé de l'analyse financière. Cette uniformité est importante pour les utilisateurs des données financières fédérales qui effectuent des analyses et des comparaisons de séries chronologiques.

Relativement à ces nouvelles divulgations, le gouvernement a proposé dans la MÉB 2019 de créer un *solde de fonctionnement* qui séparerait les gains ou pertes actuariels des charges de programmes⁹. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la présentation d'une projection distincte des gains ou pertes actuariels constitue une amélioration par rapport à la présentation antérieure. Pourtant, le solde de fonctionnement proposé par le gouvernement ne répond qu'aux deux premiers avantages de la présentation de la MÉB 2019 et présente d'autres inconvénients potentiels^{10,11}.

Premièrement, le gouvernement présente déjà un solde de fonctionnement défini différemment, de sorte que l'introduction d'un autre concept de solde de fonctionnement pourrait réduire la compréhension qu'ont les utilisateurs des rapports financiers fédéraux^{12,13}. Ensuite, il exigerait un retraitement historique des charges de programmes et créerait une plus grande discontinuité entre les agrégats financiers retraités historiquement et les détails correspondants dans les Comptes publics historiques (non retraités en général). Enfin, cela risque de donner l'impression que le gouvernement a élaboré une définition plus favorable de l'équilibre, ce qui pourrait miner la confiance du public dans la présentation du solde budgétaire du gouvernement¹⁴.

Que le gouvernement maintienne la présentation de MÉB ou qu'il adopte une autre approche, les parlementaires voudront peut-être s'assurer que le gouvernement continue de présenter systématiquement ses prévisions concernant les gains et pertes actuariels (et les coûts des services courants) dans les prochains budgets et mises à jour. Les parlementaires voudront peut-être demander que les données présentées dans les prévisions budgétaires soient entièrement conformes aux données présentées a posteriori dans les Comptes publics.

Annexe A: Comparaison des perspectives économiques de la Mise à jour économique et budgétaire et du DPB

<i>En % sauf indication contraire</i>	Prévision					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Croissance du PIB réel						
DPB novembre 2019*	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7
<i>Mise à jour économique et budgétaire 2019</i>	1,7	1,6	1,8	1,8	1,9	1,9
Inflation du PIB						
DPB novembre 2019*	1,8	1,6	2,0	2,0	2,0	2,0
<i>Mise à jour économique et budgétaire 2019</i>	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Croissance du PIB nominal						
DPB novembre 2019*	3,6	3,3	3,5	3,6	3,7	3,7
<i>Mise à jour économique et budgétaire 2019</i>	3,6	3,7	3,8	3,8	3,9	3,9
PIB nominal (G\$)						
DPB novembre 2019*	2 304	2 380	2 464	2 553	2 647	2 745
<i>Mise à jour économique et budgétaire 2019</i>	2 304	2 388	2 479	2 574	2 675	2 778
Taux des bons du Trésor à 3 mois						
DPB novembre 2019	1,7	1,9	2,5	2,5	2,5	2,5
<i>Mise à jour économique et budgétaire 2019</i>	1,6	1,5	1,6	1,9	2,2	2,4
Taux des obligations du gouvernement à 10 ans						
DPB novembre 2019	1,7	2,0	3,1	3,3	3,3	3,3
<i>Mise à jour économique et budgétaire 2019</i>	1,5	1,6	2,0	2,4	2,7	3,0
Taux de change (cents US / \$CAN)						
DPB novembre 2019	75,4	75,7	75,7	75,8	76,0	76,0
<i>Mise à jour économique et budgétaire 2019</i>	75,4	76,2	76,6	77,4	78,1	79,3
Taux de chômage						
DPB novembre 2019	5,7	5,7	5,6	5,5	5,4	5,3
<i>Mise à jour économique et budgétaire 2019</i>	5,7	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8
Inflation de l'IPC						
DPB novembre 2019	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0
<i>Mise à jour économique et budgétaire 2019</i>	2,0	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0
Croissance du PIB réel américain						
DPB novembre 2019	2,3	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
<i>Mise à jour économique et budgétaire 2019</i>	2,3	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9
Prix du pétrole WTI (\$US / baril)						
DPB novembre 2019	57	55	56	57	58	59
<i>Mise à jour économique et budgétaire 2019</i>	57	57	58	62	64	65

Sources: Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note: * La projection du PIB nominal présentée par le DPB est redressée à la lumière des révisions historiques apportées par Statistique Canada dans les séries de données sur le PIB canadien publié le 29 novembre 2019.

Notes

1. Voir : <https://www.fin.gc.ca/pub/psf-ppsp/2019/2019-09-fra.asp>
2. Voir : <https://www.fin.gc.ca/pub/psf-ppsp/2019/2019-09-fra.asp>
3. Les projections à moyen terme de la croissance de l'emploi du DPB reflètent, en partie, les projections démographiques de Statistique Canada publiées le 17 septembre 2019. Voir : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190917/dq190917b-fra.htm>
4. Nos perspectives de taux d'intérêt plus élevées aussi contribuent à notre prévision de déficits à moyen terme plus élevés qu'à l'EFU 2019.
5. La période de référence comprend les perspectives du solde budgétaire pour un an et deux ans à partir de sept budgets et des mises à jour de l'automne, de l'Énoncé économique de l'automne 2016 à MÉB 2019.
6. Des analyses antérieures du DPB ont affirmé à maintes reprises que les parlementaires pourraient vouloir demander des données supplémentaires sur les charges de retraite et les charges sociales dans les prévisions du ministère des Finances Canada, plus récemment dans nos Perspectives économiques et financières - avril 2019. Une explication plus détaillée de la comptabilité des régimes de retraite et des avantages sociaux du DPB est disponible [ici](#).
7. Voir la norme comptable pour le secteur public 1000.28 pour une analyse plus détaillée.
8. Les charges découlant des pertes actuarielles sont inversement liées aux fluctuations des taux d'intérêt. Les taux actuels et futurs sont beaucoup plus bas que leurs moyennes historiques et ont donc placé la trajectoire à moyen terme des finances fédérales sur une trajectoire stable ou décroissante malgré les augmentations des embauches, des transferts et autres dépenses.
9. La proposition ne tient pas compte des rajustements d'évaluation du coût des services rendus au cours de l'exercice, qui ont fait augmenter les dépenses de 2,2 milliards de dollars en moyenne de 2019-2020 à 2023-2024 dans la MÉB 2019.
10. Dans la MÉB 2019, les gains et les pertes actuariels sont présentés comme une composante distincte des charges de programmes, comme c'est le cas depuis longtemps dans le traitement comptable. L'autre proposition éliminerait les gains et les pertes actuariels de la catégorie des charges de programmes dans les prochains budgets fédéraux.
11. Selon la norme comptable pour le secteur public 1100.22, « les avantages que sont censées procurer les informations contenues dans les états financiers doivent être supérieurs au coût de celles-ci » et « l'évaluation de la nature et de la valeur des avantages et des coûts sont, dans une large mesure, affaire de jugement »

12. Telle qu'elle est actuellement définie : Solde de fonctionnement = Revenus - Charges de programmes. Voir Tableaux de référence financiers - septembre 2019 - Tableau 1, <https://www.fin.gc.ca/frt-trf/2019/frt-trf-19-fra.asp>
13. Les termes « solde de fonctionnement » et « solde budgétaire » peuvent aussi être utilisés comme synonymes selon le contexte. S'il est présenté côte à côte dans l'état récapitulatif des opérations, le concept de solde de fonctionnement peut semer la confusion, même chez les lecteurs bien informés des données relatives aux finances publiques, quant à savoir quel est le solde "véritable".
14. Bien que le solde budgétaire ne soit pas touché par la proposition, d'après les projections financières actuelles, le solde de fonctionnement indique que les finances fédérales sont plus près d'un excédent que le solde budgétaire pendant la majeure partie de la période de prévision.