



OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER



BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Fiche d'information

Le solde budgétaire et le cycle économique

Ottawa, Canada
Le 18 décembre 2008
www.parl.gc.ca/pbo-dpb

La *Loi fédérale sur la responsabilité* confère au directeur parlementaire du budget (DPB) le mandat de fournir au Sénat et à la Chambre des communes, de façon indépendante, des analyses de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale.

Conformément à ce mandat, la présente fiche d'information porte sur certaines questions essentielles concernant le solde budgétaire et le cycle économique :

- *En l'absence d'estimations publiques disponibles, cette note renferme des estimations approximatives du rendement prévu de l'économie canadienne par rapport au rendement possible (soit l'écart de production) et au solde budgétaire structurel du gouvernement.*
- *Les estimations des écarts de production et des soldes budgétaires structurels peuvent alimenter la discussion et le débat sur l'ampleur et la nature des mesures fiscales nécessaires afin de stabiliser l'économie, ainsi que sur l'impact de la position budgétaire.*

Préparé par : Chris Matier et Brad Recker*

* Les auteurs souhaitent remercier Mostafa Askari, Kevin Page et Stephen Tapp pour leurs commentaires judicieux. Les auteurs assument seuls la responsabilité de toute erreur ou omission.

La faiblesse actuelle et prévue de l'économie canadienne a suscité des préoccupations sur les mesures fiscales discrétionnaires et sur les déficits budgétaires structurels. En effet, on précisait, dans le récent Énoncé économique et financier (EEF) que le gouvernement du Canada allait « permettre au gouvernement de demeurer en position d'excédent budgétaire structurel (c'est-à-dire faisant abstraction des faiblesses temporaires et cycliques) ». À ce jour, cependant, les discussions et l'analyse des déficits budgétaires et l'ampleur des mesures fiscales nécessaires afin de stabiliser l'économie ne reposaient pas sur des estimations ou n'étaient pas exprimées en termes de cycle économique. En l'absence d'estimations accessibles au public, cette note renferme des estimations approximatives du rendement prévu de l'économie canadienne par rapport à son potentiel au cours de la période de 2008-2013 et du solde budgétaire structurel du gouvernement au cours de la période de 2008-09 à 2012-13. De plus, même si ces estimations approximatives peuvent servir à définir l'ampleur des mesures fiscales nécessaires pour stabiliser l'économie au cours de la même période, des efforts additionnels considérables s'imposent à ce niveau.

1. Principaux points

- Selon différentes hypothèses et compte tenu des prévisions récentes du secteur privé qu'on a présentées dans l'Énoncé économique et financier, on prévoit que l'économie canadienne restera en-deçà de son niveau potentiel d'activités au cours de la période de 2008-2013.
 - Si l'on se base sur les estimations du ministère des Finances quant à l'écart de production (PIB réel par rapport au PIB potentiel) et sur une hypothèse médiane en ce qui concerne la croissance potentielle du PIB, cela nous porte à croire que la perspective de l'EEF est comparable à la récession de 1991 et la reprise faible.
 - De plus, puisque les prévisionnistes du secteur privé ont récemment révisé à la baisse leurs prévisions du PIB réel, l'écart de production serait plus important.
- On prévoit, dans l'EEF, une détérioration du solde budgétaire au court terme, laquelle ira en s'accroissant en 2009-10, pour ensuite s'améliorer malgré que l'économie demeure considérablement en-deçà de son potentiel, ce qui porte à croire à l'existence d'un excédent structurel.
 - Les estimations approximatives nous portent à croire que l'excédent du budget structurel du gouvernement du Canada augmentera de près de 3,3 milliards de dollars en 2009-10 à 5,9 milliards de dollars en 2011-12.
- En évaluant les mesures de stimulation financière, on pourrait mesurer leurs impacts en fonction de l'ampleur de l'augmentation ou de la réduction de l'écart de production attribuable à ces mesures.
 - Par exemple, en prenant pour acquis qu'une augmentation des dépenses gouvernementales se traduit par une augmentation identique du PIB réel (i.e., un multiplicateur financier équivalent à un), une mesure de stimulation équivalant à 2 % du PIB permettrait de combler plus de la moitié de l'écart de production prévu en 2009.

- Un multiplicateur financier plus élevé réduirait l'écart de production dans une plus large mesure.
- En faisant la distinction entre les éléments structurels et cycliques du solde budgétaire, il devient alors possible de mesurer l'impact des mesures de stimulation sur celui-ci.
 - Par exemple, si on adoptait un stimulant budgétaire équivalant à 2 % du PIB (environ 30 milliards de dollars) en 2009-10, on réduirait ainsi le solde cyclique de près de 30 milliards de dollars de plus, ce qui donnerait un déficit budgétaire de plus que 34 milliards de dollars.
 - Tant que ce stimulant demeure temporaire et qu'il ne se répète pas d'une façon permanente – une hypothèse essentielle – l'excédent structurel projeté restera intact.
 - D'après nos estimations approximatives, les coûts des mesures fiscales permanentes dépassant les 6 milliards de dollars par année donneraient lieu à des déficits structurels.

2. L'écart de production et le cycle économique

Les économistes et les prévisionnistes évaluent habituellement le rendement économique par rapport à son potentiel, soit le niveau de production lorsque la main-d'œuvre fonctionne à son plein potentiel, lorsqu'on utilise les capitaux et lorsque la technologie présente une valeur tendancielle.¹ En périodes de relance, la croissance réelle du PIB excède son taux de croissance potentiel, ce qui rapproche l'économie de son niveau potentiel (si l'économie se trouve au départ en-deçà de son niveau potentiel). La différence de pourcentage entre le PIB réel observé et le PIB potentiel représente alors l'écart de production.

Les estimations du PIB potentiel sont cruciales pour les responsables de l'élaboration des politiques monétaires et financières, qui doivent connaître la capacité estimée de l'économie afin de déterminer les pressions inflationnistes, ainsi que pour évaluer la situation budgétaire tout au long du cycle d'activités. Malheureusement, le PIB potentiel d'une économie et, par conséquent, l'écart de production ne sont pas directement observables, de sorte qu'on doit les estimer. Heureusement, le ministère des Finances et la Banque du Canada estiment le PIB potentiel qu'ils utilisent lors de leurs analyses des politiques et délibérations respectives. De plus, le ministère des Finances publie également des estimations du solde budgétaire structurel, ou corrigé pour des variations cycliques, dans le passé en remontant jusqu'à 1975 (voir l'annexe 1). Cependant, compte tenu de l'absence d'estimations publiées au cours de l'horizon de planification de 2008-2013, il est essentiel de produire des estimations.

Une approche qu'on peut employer afin de produire des estimations du PIB potentiel sur l'horizon de planification consiste à extrapoler le niveau initial du PIB potentiel à partir des estimations de la croissance potentielle future.

¹ Voir « Le modèle financier canadien et économique : Première partie » Document de travail 98-05 du ministère des Finances (p. 4).

- Le ministère estime qu'en 2007, l'économie canadienne fonctionnait à plein régime, impliquant ainsi un écart de production nul, ce qui nous indique le niveau initial du PIB potentiel.²
- On prend pour acquis que la croissance possible s'élève à 2,4 % par année, alors qu'on tient également compte d'une limite supérieure de 2,7 % et d'une limite inférieure de 2,1 %. Cet éventail est conforme aux estimations de la croissance potentielle d'après les prévisionnistes du secteur privé et la Banque du Canada.³
- Ensuite, les prévisions moyennes de la croissance du PIB réel d'après le secteur privé que l'EEF présente (tableau 1.1) nous donnent une prévision du PIB réel au cours de la période de 2008-2013 à partir de laquelle on détermine l'écart de production prévu.

Le tableau 1 nous montre qu'en vertu de l'hypothèse d'une croissance potentielle de 2,4 %, l'écart de production atteindrait -3,8 % en 2009 pour ensuite descendre graduellement à -2,2 % en 2013. Compte tenu de la prétendue croissance plus lente du potentiel, soit 2,1 %, l'écart de production atteindrait -3,2 % en 2009 pour ensuite disparaître presque complètement d'ici 2013 (-0,4 %). Si la croissance potentielle était plus rapide, soit à 2,7 %, l'écart de production atteindrait les 4,4 % en 2010 pour ensuite demeurer autour de -4 % au cours des années subséquentes. Dans tous les cas, on prévoit que l'économie canadienne restera en-deçà de son potentiel pendant tout l'horizon prévisionnel de 6 ans.

Tableau 1 Prévisions de l'écart de production en 2008-2013 (% du PIB potentiel)

	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Croissance du PIB réel selon l'EEF (%)	2,7	0,6	0,3	2,6	3,1	2,9	2,7
Écart de production avec croissance du PIB potentiel de 2,4 %	0,0	-1,8	-3,8	-3,6	-2,9	-2,5	-2,2
Écart de production avec croissance du PIB potentiel de 2,1 %	0,0	-1,5	-3,2	-2,7	-1,8	-1,0	-0,4
Écart de production avec croissance du PIB potentiel de 2,7 %	0,0	-2,0	-4,3	-4,4	-4,1	-3,9	-3,9

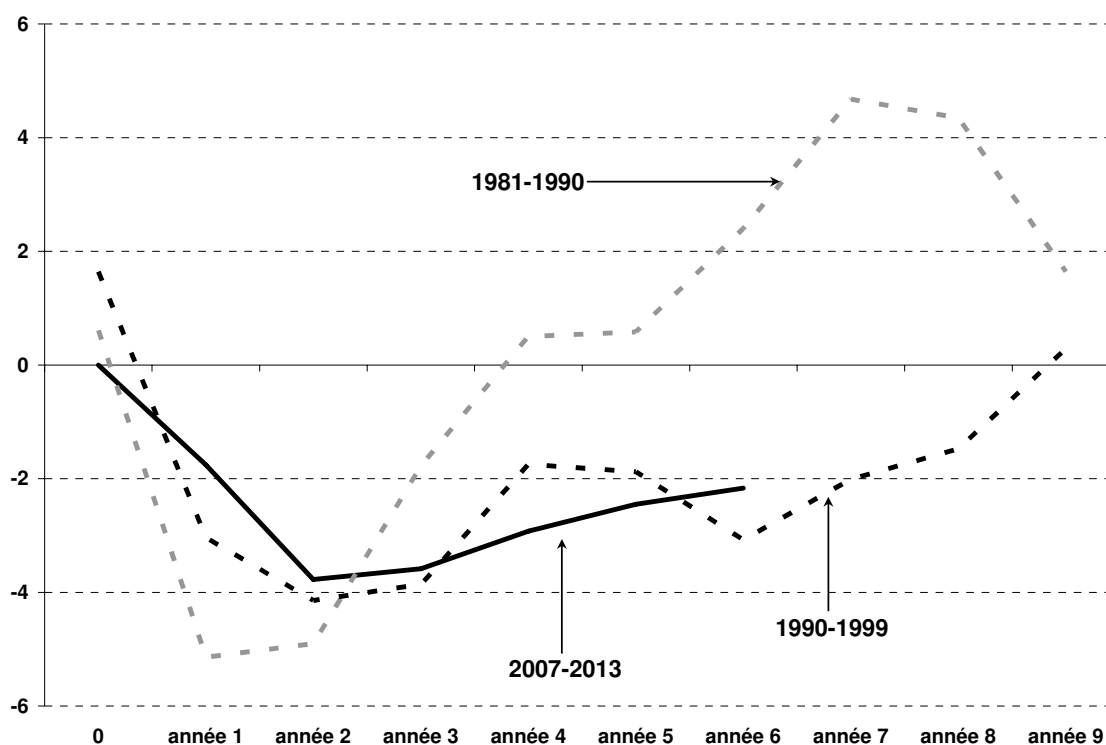
* Estimation de l'écart de production en 2007 d'après le ministère des Finances basée sur les Tableaux de référence financiers (TRF) du mois de septembre 2008.

² Les Tableaux de référence financiers (TRF) du mois de septembre 2008 révèlent qu'en 2007, le solde budgétaire réel (méthode des comptes nationaux) était presque identique à l'estimation du solde budgétaire cyclique ajusté (tableau 45), ce qui implique que le PIB réel est égal au PIB potentiel avec un écart de production égal à zéro. Au tableau 46 des TRF, on présente ces soldes en termes de PIB potentiel (nominal), ce qu'on définit comme étant le PIB potentiel réel multiplié par le déflateur de prix du PIB (réel). Dans cette note, on prend pour acquis que d'après les comptes publics, le solde budgétaire réel est égal au solde budgétaire structurel pour l'exercice financier 2007-08.

³ Par exemple, dans son Rapport d'octobre 2008 sur la politique monétaire, la Banque du Canada estime la croissance potentielle de la production à 2,3 % en 2008 et suppose une croissance potentielle de la production de l'ordre de 2,4 % en 2009 et de 2,5 % en 2010 et en 2011.

Afin de présenter le contexte de certaines des faiblesses prévues, le graphique 1 ci-dessous nous montre l'écart de production prévu (d'après une croissance potentielle de 2,4 %) en fonction des estimations de l'écart de production selon le ministère des Finances au cours des périodes de récession passées. D'après les prévisions moyennes du secteur privé qu'on présente dans l'EEF, la perspective économique actuelle ressemble étrangement à la récession de 1991 et au faible rétablissement qui a suivi. De plus, puisque les prévisionnistes du secteur privé ont récemment révisé à la baisse leurs prévisions du PIB réel, l'écart de production serait plus important s'il y avait aucun changement au niveau des estimations de la croissance potentielle.

**Graphique 1 Écart de production prévu et périodes de récession passées
(en pourcentage du PIB potentiel)**



Sources: Ministère des Finances, Bureau du directeur parlementaire du budget.

3. Solde budgétaire structurel

L'EEF du mois de novembre a présenté les prévisions des soldes budgétaires pour les exercices financiers 2008-09 à 2012-13, soit avant et après avoir comptabilisé les mesures fiscales, comme la réduction des dépenses des ministères et des ventes des actifs du gouvernement. Le tableau 2 présente les prévisions de l'EEF du solde budgétaire avant les mesures fiscales, ainsi que l'écart de production basé sur la prévision de la croissance du PIB réel selon l'EEF en prenant pour acquis une croissance potentielle de 2,4 % au cours de la période de 2008-2013. Alors que le solde budgétaire se détériore en 2008-09 et davantage en 2009-10, il s'améliore par la suite, même si l'économie demeure relativement en-deçà de son potentiel au cours de cette période.

Cela nous porte à croire que la détérioration projetée en 2009-10 est en majeure partie cyclique et qu'il existe réellement un excédent structurel.

Tableau 2 Préviction du solde budgétaire selon l'EEF avant les mesures et écart de production

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Solde budgétaire (en milliards de \$)	+9,6	+0,2	-5,9	-3,4	-1,9	+1,8
Écart de production* (% du PIB potentiel)	0,0	-1,8	-3,8	-3,6	-3,1	-2,6

* D'après l'année civile (l'estimation de 2007-08 concerne l'année civile 2007).

Puisque l'économie est égale à son potentiel en 2007-08, nous avons élaboré des estimations très approximatives des soldes structurels à compter de maintenant en nous basant sur des hypothèses simples quant à la croissance structurelle des recettes et des dépenses (voir les détails à l'annexe 2).

- Premièrement, nous supposons la croissance structurelle sous-jacente des recettes compte tenu de notre croissance présumée du PIB potentiel de 2,4 % et d'une inflation de 2,1 % (ce qui entraîne une croissance nominale de 4,6 %).⁴
- Nous procédons ensuite à des ajustements afin d'intégrer les changements structurels récents qui influencent les recettes en 2008 et après en nous basant sur les estimations publiées par le ministère des Finances, incluant les réductions permanentes au niveau de la TPS (soit la réduction additionnelle d'un point de pourcentage à compter du 1 janvier 2008), ainsi que les réductions prévues du taux d'impôt sur le revenu des sociétés.
- Sur le plan des dépenses, nous utilisons les projections de dépenses présentées dans l'EEF ajustée pour les prestations d'AE, la composante la plus cyclique, et nous enlevons aussi les épargnes proposées résultant des examens de dépenses.⁵ En effet, on suppose que les dépenses des programmes, sauf les prestations d'AE, sont de nature structurelle. Cela semble raisonnable puisque les autres prévisions du gouvernement en matière de dépenses sont majoritairement à l'abri des changements économiques, sauf de légères implications sur la Sécurité de la vieillesse et la péréquation.
- Enfin, on prend pour acquis que les frais de la dette publique resteront à leur niveau de 2007-08.

Au tableau 3, on retrouve nos estimations approximatives des soldes budgétaires structurels et cycliques basées sur les hypothèses précédentes (voir l'annexe 2 pour plus de détails). D'après nos estimations, la détérioration du solde structurel en 2009-10 à 3,3 milliards de dollars de 9,6 milliards de dollars en 2007-08 reflète les réductions d'impôt permanentes.

⁴ Notre hypothèse du taux d'inflation (PIB) de 2,1 % est basée sur la moyenne de prévisions annuelles de l'inflation (PIB) au cours de l'horizon 2008-2013 présenté dans l'EEF (voir tableau 1.1).

⁵ On a exclu les mesures entreprises dans l'EEF de 2008 en raison de l'incertitude entourant leur mise en œuvre et la possibilité de les réaliser.

- On prévoit que le solde structurel s'améliorera à compter de 2010-11, puisque la croissance structurelle des recettes (même après avoir tenu compte des réductions fiscales annoncées précédemment) excède la croissance des dépenses, qui atteindront 5,9 milliards de dollars en 2011-12 pour totaliser 24,7 milliards de dollars au cours de l'horizon prévisionnel (2008-09 à 2012-13).
- D'après l'hypothèse d'une croissance potentielle de 2,7 % (2,1 %) du PIB, l'excédent structurel prévu totaliserait 37,8 milliards de dollars (11,8 milliards de dollars) au cours de la période de 2008-09 à 2012-13.

Tableau 3 Soldes budgétaires réel, structurel et cyclique (avant les mesures préconisées dans l'EEF)

(en milliards de \$)	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
2008 EEF solde budgétaire réel (avant les mesures)	+9,6	+0,2	-5,9	-3,4	-1,9	+1,8
2008 EEF mesures (excluant les ventes des actifs et examens des dépenses)	-	+0,6	+1,7	+1,6	+1,4	+1,3
Solde budgétaire réel	+9,6	+0,8	-4,2	-1,8	-0,5	+3,1
Solde budgétaire structurel	+9,6	+4,7	+3,3	+5,0	+5,9	+5,9
Solde budgétaire cyclique	0,0	-3,9	-7,5	-6,8	-6,4	-2,8

4. Stimulants financiers

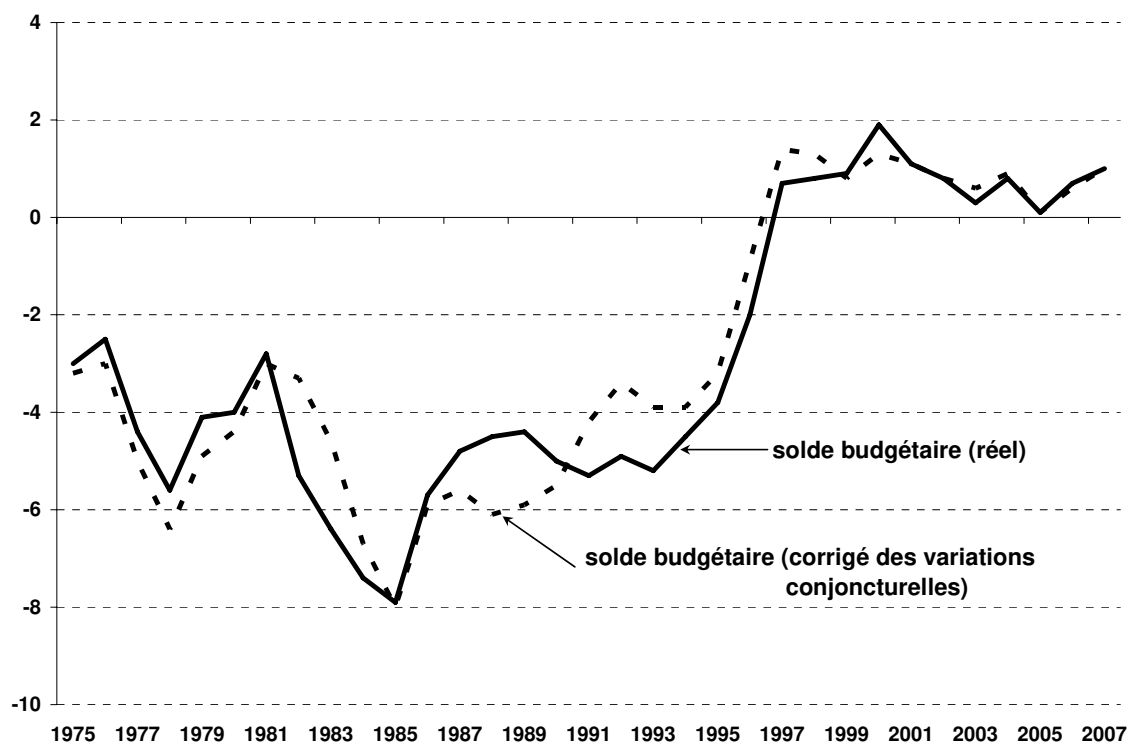
Lors des discussions et des débats récents entourant les stimulants financiers dans l'économie, on n'a pas tenu compte de l'écart de production et de l'impact sur la situation budgétaire. Alors qu'il s'agit d'une estimation, mais plus précisément d'une approximation grossière de la situation de l'économie par rapport à son potentiel, l'écart de production nous procure également un objectif naturel en vue de stabiliser l'économie. Autrement dit, l'impact économique des mesures politiques pourrait se mesurer par rapport à la mesure dans laquelle ces mesures permettent de combler ou de réduire l'écart de production. Par exemple, en supposant que l'augmentation des dépenses du gouvernement se traduit par une augmentation identique du PIB réel (et sans influencer le PIB potentiel à court terme), un stimulant au niveau des dépenses équivalant à 2 % du PIB (ampleur recommandée par le FMI) permettrait de combler plus de la moitié de l'écart de production prévu en 2009. L'élément crucial de ce calcul concerne évidemment le « multiplicateur » financier qui représente l'augmentation du PIB réel résultant d'une augmentation des dépenses gouvernementales qu'on a ajustée afin de tenir compte des fuites attribuables aux importations

et/ou aux économies plus élevées. Un multiplicateur financier plus élevé réduirait l'écart de production dans une plus large mesure.

De plus, en séparant les éléments structurels et cycliques du solde budgétaire, il devient possible de bien identifier l'impact sur le solde budgétaire des stimulants. Par exemple, si un stimulant fiscal équivalant à 2 % du PIB (environ 30 milliards de dollars) était adopté en 2009-10, on réduirait ainsi le solde cyclique de près de 30 milliards de dollars additionnels, ce qui entraînerait un déficit budgétaire de plus que 34 milliards de dollars. Cependant, tant et aussi longtemps que ce stimulant demeure temporaire et qu'on ne le répète pas d'une façon permanente – une hypothèse cruciale – l'excédent structurel prévu resterait intact.⁶ D'après nos estimations approximatives, des mesures fiscales permanentes dépassant les 6 milliards de dollars par année entraîneraient des déficits structurels.

⁶ Nos prévisions ne comportent aucune estimation de l'impact sur les frais de la dette publique associés à l'augmentation de la dette contractée sur les marchés, ce qui serait nécessaire afin de financer un ensemble de stimulants. Cependant, une dette augmentée à 30 milliards de dollars financée aux taux actuels du marché donne lieu à des frais additionnels très en-deçà de 1 milliard de dollars au niveau de la dette publique, ce qui est considérablement moindre que nos estimations de l'excédent structurel.

**Annexe 1 – Solde budgétaire réel et corrigé des variations conjoncturelles
(en pourcentage du PIB potentiel, comptes nationaux)**



Source: Ministère des Finances, Tableaux de référence financiers septembre 2008

Annexe 2 – Calculs et hypothèses

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Montants réels					
Hypothèses relatives à la croissance potentielle de la production						
Inflation du PIB	3,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Croissance du PIB réel	2,7	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Croissance du PIB nominal	5,9	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
Croissance du PIB réel selon l'EÉF de 2008	2,7	0,6	0,3	2,6	3,1	2,9

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
	Montants réels					
Hypothèses au niveau des recettes et des dépenses (en milliards de dollars)						
Recettes budgétaires	242,4	253,5	265,0	277,0	289,6	302,8
croissance (%)		4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
Dépenses des programmes	199,5	206,3	217,8	226,1	235,2	244,8
Frais de la dette publique	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3
Programme d'achat de prêts hypothécaires assurés		0,2	1,1	0,7	0,4	0,3
Changements structurels au niveau des recettes fiscales (voir ci-dessous)						
Impôt sur le revenu des sociétés		4,7	6,7	8,0	10,2	13,4
TPS		4,6	4,8	5,1	5,2	5,3
Réductions d'impôt sur l'épargne		0,0	0,1	0,2	0,3	0,4
Total		9,3	11,6	13,3	15,7	19,1
Solde budgétaire structurel	9,6	4,7	3,3	5,0	5,9	5,9

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Calcul des changements structurels au niveau des recettes fiscales (en milliards de dollars)¹						
Source : Énoncé économique de 2007, tableau 3.1)						
TPS	7,1	12,0	12,6	13,2	13,7	14,2
Impôt sur le revenu des sociétés	1,1	5,9	7,9	9,3	11,5	14,8
	8,2	17,9	20,5	22,5	25,2	29,0
2007-08 année de base avec la croissance des recettes						
TPS	7,1	7,4	7,8	8,1	8,5	8,9
Impôt sur le revenu des sociétés	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4
	8,2	8,6	9,0	9,4	9,8	10,2
Implications après 2007						
TPS		4,6	4,8	5,1	5,2	5,3
Impôt sur le revenu des sociétés		4,7	6,7	8,0	10,2	13,4
		9,3	11,5	13,1	15,4	18,8

1. Le poste 2007-08 incidences sont calculées en éliminant l'impact des mesures fiscales structurelles annoncées en 2007 EFS qui étaient en place à partir de 2007-08 aux fins de la TPS et le CIT mesures. Impôt sur le revenu des mesures introduites dans la déclaration sont assumées être pleinement intégrées de 2007-08