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

Évaluation des révisions apportées aux perspectives budgétaires du gouvernement

Ottawa, Canada
29 novembre 2012
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de présenter au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que les tendances de l'économie nationale et, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire, de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Le présent rapport présente une évaluation des révisions apportées aux perspectives budgétaires du gouvernement entre le budget de mars 2012 et la *Mise à jour des projections économiques et budgétaires* (Mise à jour de 2012) de novembre 2012.

Préparé par : Randall Bartlett et Chris Matier*

* Les auteurs remercient Mostafa Askari, Patricia Brown et Jason Jacques pour leurs commentaires utiles. Ils assument la responsabilité des erreurs et des omissions. Pour plus de renseignements, prière de communiquer avec Chris Matier (courriel : chris.matier@parl.gc.ca).

Résumé

Par rapport au budget de 2012, la mise à jour des projections de Finances Canada indiquent que les perspectives d'évolution du solde budgétaire du gouvernement du Canada (le gouvernement) ont été révisées à la baisse et réduites de 6,0 milliards de dollars par année, en moyenne, de 2012-2013 à 2016-2017.

Comme il est indiqué dans la Mise à jour de 2012, cette révision reflète des variations des hypothèses économiques et budgétaires ainsi que l'incidence des décisions stratégiques depuis le budget de 2012. De fait, l'hypothèse de planification du gouvernement pour le produit intérieur brut (PIB) nominal est abaissée de 22 milliards de dollars par année, en moyenne. Si l'on se fonde sur le rajustement en fonction du risque effectué par le gouvernement, qui estime qu'une réduction de 20 milliards de dollars du PIB nominal correspond à un déclin des revenus de 3,0 milliards de dollars, la révision de la projection du solde budgétaire – même après avoir tenu compte des décisions stratégiques (totalisant 0,2 milliards de dollars par année en moyenne) – est presque deux fois plus élevée que ce que cette relation semblerait indiquer.

Pour pouvoir fournir une évaluation approfondie et un rapprochement détaillé des révisions apportées aux perspectives budgétaires du gouvernement depuis le budget de 2012, il faudrait des renseignements supplémentaires sur les hypothèses sous-jacentes de Finances Canada et les méthodes employées par le ministère pour intégrer les prévisions économiques du secteur privé dans ses perspectives budgétaires (p. ex. les hypothèses sur le revenu et les dépenses sous-jacentes au PIB nominal, ainsi que les données employées pour calculer les taux d'imposition effectifs). Le DPB a déjà demandé à Finances Canada des données sur ces hypothèses, mais le ministère ne les a pas fournies parce que le Bureau du Conseil privé les considérait comme des données confidentielles du Cabinet.

Par conséquent, pour évaluer les révisions apportées aux perspectives budgétaires du gouvernement – en l'absence de ces données et de ces renseignements – le DPB a employé les sensibilités de Finances Canada, qui sont des « règles empiriques généralisées » et qui fournissent une indication globale de l'incidence des variations des hypothèses économiques sur les revenus et les dépenses.

Étant donné les variations des hypothèses du gouvernement relatives au PIB nominal et aux taux d'intérêt, les calculs du DPB indiquent que la révision à la baisse des projections du solde budgétaire du gouvernement dépasse de 4,7 milliards de dollars par année, en moyenne, ce que l'analyse de sensibilité de Finances Canada semble indiquer. Cet écart semble refléter les variations des hypothèses sur les revenus générés (c.-à-d., les revenus par rapport au PIB nominal ont été révisés à la baisse de manière permanente) et une incidence plus faible des variations du PIB nominal sur les charges de programmes (p. ex., une croissance plus faible du PIB nominal ferait baisser les paiements de péréquation).

Le DPB croit que Finances Canada pourrait améliorer grandement la transparence budgétaire en fournissant, périodiquement, les renseignements et les données concernant ses hypothèses et ses méthodes pour intégrer les prévisions économiques du secteur privé dans ses perspectives budgétaires. Ces renseignements et données sont nécessaires pour rapprocher les révisions

apportées aux perspectives budgétaires du gouvernement. Le personnel du Fonds monétaire international (FMI) a également fait remarquer que la transparence budgétaire pourrait être améliorée à cet égard :

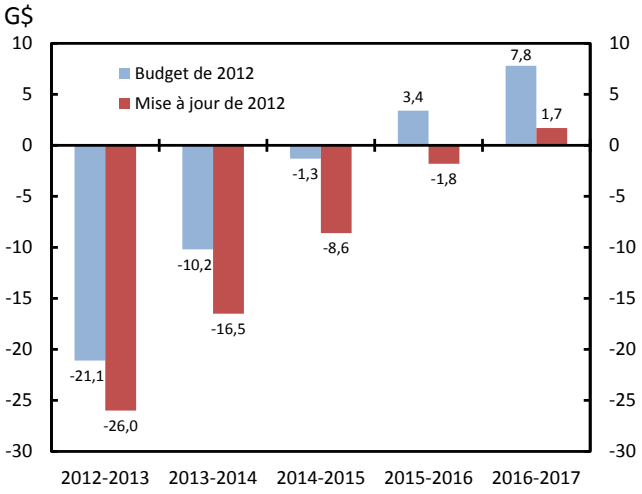
> **« […] fournir plus de renseignements sur les aspects cruciaux du processus de production des prévisions — en particulier les hypothèses et méthodes employées pour transformer des prévisions macroéconomiques en projections financières — permettrait un plus grand examen extérieur, ce qui améliorerait la qualité des prévisions et renforcerait la confiance du public dans les projections financières ».** [traduction] – *Document de travail du FMI WP/05/66*

1 Introduction

Le 13 novembre 2012, Finances Canada a publié la mise à jour des hypothèses de planification économique et des projections financières du gouvernement. Par rapport aux projections présentées dans le budget de 2012, le solde budgétaire du gouvernement (ajusté en fonction du risque) devrait être de 6,0 milliards de dollars moins élevé, par année, en moyenne, pendant la période de cinq ans comprise entre 2012-2013 et 2016-2017 (figure 1-1)[1].

Figure 1-1

Projections du solde budgétaire par Finances Canada



Source : Finances Canada.

La révision des projections du solde budgétaire reflète, en partie, la révision de l'hypothèse de planification du PIB nominal, qui a été abaissée de 22 milliards de dollars par année, en moyenne, pour la période 2012-2016. Si l'on se fonde sur l'ajustement en fonction du risque effectué par le gouvernement, qui estime qu'une réduction de 20 milliards de dollars du PIB nominal correspond à un déclin des revenus de 3,0 milliards de dollars, la révision de la projection du solde budgétaire est cependant presque deux fois plus élevée que ce que cette relation semblerait indiquer.

Pour pouvoir fournir une évaluation approfondie et un rapprochement détaillé des révisions apportées aux perspectives budgétaires, il faudrait connaître les hypothèses et projections employées par Finances Canada pour intégrer les prévisions économiques du secteur privé dans ses projections financières. Le DPB a déjà demandé ces données à Finances Canada; mais le ministère ne les a pas fournies parce que le Bureau du Conseil privé les considérait comme des données confidentielles du Cabinet. Par conséquent, pour évaluer les révisions apportées aux perspectives budgétaires de Finances Canada, le DPB a employé les sensibilités budgétaires du ministère présentées dans la Mise à jour de 2012, qui montrent l'incidence des variations des hypothèses économiques sur les revenus et les dépenses. Finances Canada fait remarquer qu'il s'agit de « règles empiriques généralisées » qui visent à fournir « une indication globale de l'incidence des chocs économiques sur les perspectives du solde budgétaire ». Même si les variations des hypothèses économiques entre le budget de 2012 et la Mise à jour de 2012 peuvent avoir une incidence budgétaire différente de celle que semble indiquer l'analyse de sensibilité, ces sensibilités peuvent néanmoins servir de point de comparaison pour évaluer les révisions des perspectives budgétaires de Finances Canada.

Le reste du présent rapport examine les variations des hypothèses économiques et des projections financières entre le budget de 2012 et la Mise à jour de 2012 et fournit des estimations de l'incidence budgétaire des modifications économiques fondées sur l'analyse de sensibilité de Finances Canada. Les estimations de l'incidence budgétaire sont ensuite comparées aux révisions des projections financières pour mesurer les écarts.

[1] Sans l'ajustement en fonction du risque, le solde budgétaire projeté serait inférieur de 6,4 milliards de dollars par année, en moyenne, au montant projeté dans le budget de 2012. Sauf pour 2012-2013, l'ajustement en fonction du risque dans les deux projections est de 3 milliards de dollars par année. Dans la Mise à jour de 2012, le gouvernement a ramené à 1 milliard de dollars l'ajustement en fonction du risque pour 2012-2013. La révision reflète aussi l'incidence des décisions stratégiques depuis le budget de 2012, qui se chiffre à 0,2 milliard de dollars par année, en moyenne, durant cette période.

2 Variations des hypothèses économiques de Finances Canada depuis le budget de 2012

Dans sa *Mise à jour des projections économiques et budgétaires* de 2012 (Mise à jour de 2012), Finances Canada a révisé à la baisse ses hypothèses de planification du PIB nominal, ainsi que des taux d'intérêt à court et à long terme, par rapport au budget de 2012 (tableau 2-1). L'hypothèse de planification du PIB nominal dans la Mise à jour de 2012 a été abaissée de 22 milliards de dollars (1,1 %) par année, en moyenne, pour la période 2012-2016. En outre, les hypothèses relatives aux taux des bons du Trésor à 3 mois et des obligations du gouvernement canadien à 10 ans ont aussi été révisées à la baisse par rapport aux hypothèses employées lors du budget de 2012. La réduction moyenne des taux pour les bons du Trésor à 3 mois et les obligations du gouvernement canadien à 10 ans équivaut respectivement à 0,3 et 0,5 point de pourcentage (approximativement 30 et 50 points de base)[2].

Tableau 2-1

Révisions aux hypothèses économiques de Finances Canada

	2012	2013	2014	2015	2016
PIB nominal (G$)					
Budget de 2012	1 824	1 905	1 993	2 082	2 170
Mise à jour de 2012	1 815	1 875	1 964	2 058	2 149
révision	-8	-29	-29	-24	-21
Taux des bons du Trésor à 3 mois (%)					
Budget de 2012	0,9	1,3	2,2	3,3	3,9
Mise à jour de 2012	1,0	1,2	1,8	2,6	3,4
révision	0,1	-0,1	-0,4	-0,7	-0,5
Taux des obligations du gouvernement à 10 ans (%)					
Budget de 2012	2,2	2,8	3,6	4,3	4,5
Mise à jour de 2012	1,9	2,2	2,9	3,5	4,2
révision	-0,3	-0,6	-0,7	-0,8	-0,3

Sources : Finances Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

La révision à la baisse de l'hypothèse de Finances Canada relative au PIB nominal (1,1 % par année en moyenne) concorde avec la révision à la baisse des prévisions de l'inflation du PIB compte tenu des enquêtes réalisées par le ministère en mars et octobre 2012 auprès des économistes du secteur privé. Pendant cette période, la révision à la baisse des prévisions de l'inflation du PIB des économistes du secteur privé entraîne une réduction de 1,0 % par année, en moyenne, du PIB nominal projeté.

3 Révisions des perspectives budgétaires de Finances Canada depuis le budget de 2012

Le tableau 3.3 de la Mise à jour de 2012 présente un résumé des changements apportés aux perspectives budgétaires du gouvernement depuis le budget de 2012. D'après Finances Canada, ces changements reflètent l'impact de l'évolution économique et budgétaire, les décisions stratégiques et le reclassement résultant de l'adoption de la nouvelle norme comptable relative aux revenus fiscaux. Afin d'évaluer les révisions des perspectives budgétaires découlant des variations des hypothèses économiques, il faut d'abord rendre comparables les projections du

[2] D'autres hypothèses économiques qui jouent un rôle dans la préparation de projections budgétaires ont aussi été révisées, mais dans une moindre mesure. Pour la période 2012-2016, en moyenne, l'indice des prix à la consommation a été abaissé de 0,4 % par année et le taux de chômage a été abaissé de 0,1 point de pourcentage par année par rapport au budget de 2012.

budget de 2012 et celles de la Mise à jour, afin d'éliminer les effets des décisions stratégiques et du reclassement. Le tableau 3-1 présente un résumé des projections financières de Finances Canada en fonction des normes comptables qui existaient lors du budget de 2012 et en excluant les décisions stratégiques depuis le budget de 2012[3]. L'annexe A présente les révisions aux catégories sous-jacentes des revenus et des charges de programmes.

Durant la période de cinq ans comprise entre 2012-2013 et 2016-2017, Finances Canada a abaissé ses projections du solde budgétaire du gouvernement de 5,8 milliards de dollars par année, en moyenne, en raison des modifications de ses hypothèses économiques et budgétaires. Les révisions du solde budgétaire varient de -3,8 milliards de dollars en 2012-2013 à -7,3 milliards de dollars en 2014-2015. La révision à la baisse des projections du solde budgétaire est attribuable à une diminution des revenus projetés (6,8 milliards de dollars de moins par année, en moyenne) et à une hausse des charges de programmes projetées (0,8 milliard de dollars de plus par année, en moyenne). La baisse des frais de la dette publique projetés (1,8 milliard de dollars par année, en moyenne) atténue l'incidence des modifications des projections des revenus et des charges de programmes de Finances Canada.

Tableau 3-1

Révisions des perspectives budgétaires de Finances Canada

G$

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Revenus budgétaires :					
Budget de 2012	255,0	270,4	285,5	300,0	312,5
Mise à jour de 2012	250,7	263,3	277,7	292,4	305,2
révision	-4,3	-7,1	-7,8	-7,7	-7,3
Charges de programmes :					
Budget de 2012	245,3	249,4	253,9	261,7	268,6
Mise à jour de 2012	246,1	250,0	255,3	262,3	269,1
révision	0,8	0,6	1,5	0,5	0,5
Frais de la dette publique :					
Budget de 2012	30,8	31,1	33,0	34,9	36,1
Mise à jour de 2012	29,6	29,8	31,0	32,0	34,5
révision	-1,3	-1,3	-2,0	-2,9	-1,6
Solde budgétaire :					
Budget de 2012	-21,1	-10,2	-1,3	3,4	7,8
Mise à jour de 2012	-24,9	-16,5	-8,6	-1,9	1,6
révision	-3,8	-6,3	-7,3	-5,3	-6,2

Sources : Finances Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

Nota : Les révisions reflètent les variations des hypothèses économiques et budgétaires et ne tiennent pas compte de l'incidence des décisions stratégiques depuis le budget de 2012. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

Du côté des revenus, toutes les grandes catégories ont été révisées à la baisse, à l'exception des revenus tirés des cotisations à l'assurance-emploi (AE) et des droits de douane à l'importation (voir l'annexe A). Les revenus tirés des cotisations à l'assurance-emploi ont été relevés de 0,3 milliard de dollars par année, en moyenne, tandis que les droits de douane à l'importation sont restés essentiellement inchangés par rapport au budget de 2012. En ce qui concerne les charges de programmes, les charges de programmes directes ont été relevées de 1,2 milliard de dollars par année, en moyenne, tandis que les principaux transferts aux particuliers ont été abaissés de 0,4 milliard de dollars par année, en moyenne. Les principaux transferts aux autres administrations

[3] Les projections des revenus comprennent l'ajustement en fonction du risque du gouvernement, étant donné qu'elles correspondent à l'hypothèse de planification budgétaire du PIB nominal.

sont restés essentiellement inchangés par rapport au budget de 2012.

4 Révisions des perspectives budgétaires fondées sur l'analyse de sensibilité de Finances Canada

Afin de quantifier les risques économiques que comportent ses projections financières, Finances Canada fournit des estimations de la sensibilité du solde budgétaire à des variations de ses hypothèses économiques dans les budgets et les mises à jour. Des estimations sont fournies pour les deux premières années et pour la cinquième année de la période de projection. Le tableau 4-1 présente les estimations de sensibilité de Finances Canada relatives aux variations des hypothèses économiques décrites au chapitre précédent (c.-à-d. les changements relatifs à l'inflation du PIB[4] et aux taux d'intérêt[5]). Afin d'obtenir des estimations de sensibilité pour les troisième et quatrième années de la période de projection, le DPB a fait une interpolation linéaire des estimations de Finances Canada. De plus, il a supposé que la première année de la projection est 2012-2013[6].

Tableau 4-1

Sensibilités budgétaires de Finances Canada

G$

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Revenus budgétaires :					
1 % réduction de l'indice implicite du PIB	-3,1	-2,8	-2,8	-2,9	-2,9
Réduction de 100 points de base des taux d'intérêt	-1,2	-1,5	-1,7	-1,9	-2,1
Charges de programmes :					
1 % réduction de l'indice implicite du PIB	-0,6	-1,0	-1,2	-1,4	-1,6
Frais de la dette publique :					
Réduction de 100 points de base des taux d'intérêt	-1,8	-3,0	-3,4	-3,8	-4,2

Sources : Finances Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

Nota : Les estimations de sensibilité pour 2014-2015 et 2015-2016 se fondent sur une interpolation linéaire des estimations de Finances Canada.

Étant donné les variations des hypothèses économiques décrites au chapitre 2, l'analyse de sensibilité de Finances Canada peut être utilisée pour donner une estimation de l'incidence sur les perspectives budgétaires du ministère. Même si les estimations de sensibilité de Finances Canada sont des estimations statiques de l'incidence budgétaire de changements économiques particuliers et pourraient donc ne pas refléter exactement les variations réelles des hypothèses de Finances Canada – et en l'absence de ces hypothèses – elles fournissent néanmoins un guide utile pour évaluer les révisions des perspectives budgétaires. Idéalement, Finances Canada fournirait périodiquement toutes les hypothèses économiques et budgétaires qui sous-tendent ses projections financières afin d'aider à expliquer les révisions de ses projections.

Afin de calculer l'incidence de la variation du PIB nominal, le DPB a utilisé l'estimation de sensibilité de Finances Canada correspondant à une réduction de l'inflation du PIB, qui est conforme à la révision des prévisions moyennes du PIB nominal établies par le secteur privé. Afin de calculer l'incidence de la variation des taux d'intérêt à court et à long terme sur les rendements des titres du gouvernement, le DPB a utilisé l'estimation de sensibilité de Finances Canada correspondant à une variation des taux d'intérêt. Même si cette estimation de sensibilité se fonde sur une réduction uniforme de tous les taux d'intérêt, le DPB a

[4] Finances Canada fait remarquer que l'estimation de la sensibilité à des variations de l'inflation du PIB se fonde sur une baisse de 1 point de pourcentage, sur une année, du taux d'inflation du PIB, ce qui équivaut à peu près à une réduction permanente de 1 % de l'indice implicite du PIB. De plus, l'estimation de sensibilité se fonde sur l'hypothèse que l'indice des prix à la consommation (IPC) évolue au même rythme que l'inflation du PIB.

[5] Finances Canada fait remarquer que l'estimation de la sensibilité aux variations des taux d'intérêt se fonde sur une augmentation permanente de tous les taux d'intérêt et exclut l'incidence sur les charges des régimes de retraite et d'avantages sociaux du secteur public.

[6] Au moment du budget de 2012, la première projection pour un exercice complet portait sur 2012-2013, ce qui correspond donc à l'estimation de sensibilité pour la première année.

supposé que la réduction générale est une moyenne, à pondération égale, des hypothèses de Finances Canada concernant les taux à court et à long terme.

Le tableau 4-2 présente les calculs effectués par le DPB pour déterminer l'incidence budgétaire des variations des hypothèses de Finances Canada relatives au PIB nominal et aux taux d'intérêt. La réduction de l'indice implicite du PIB (qui représente une réduction du PIB nominal de 22 milliards de dollars par année, en moyenne) entraîne une révision à la baisse des revenus de 3,2 milliards de dollars par année, en moyenne, ce qui correspond à peu près à l'ajustement en fonction du risque prévu par le gouvernement (une réduction de 20 milliards de dollars du PIB nominal correspond à une baisse des revenus de 3 milliards de dollars). La réduction des taux d'intérêt (environ 40 points de base de moins par année, en moyenne) abaisse les revenus de 0,8 milliard de dollars par année, en moyenne, ce qui reflète une baisse des revenus de placement, inclus dans les autres revenus. D'après l'analyse de sensibilité de Finances Canada, l'incidence budgétaire des variations de ses hypothèses relatives au PIB nominal et aux taux d'intérêt semble indiquer que les revenus seraient, en moyenne, de 4,0 milliards de dollars moins élevés par année, toute chose étant égale par ailleurs.

Tableau 4-2

Incidence budgétaire des variations des hypothèses économiques de Finances Canada

G$

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Revenus budgétaires :					
Réduction du PIB nominal	-1,4	-4,3	-4,1	-3,3	-2,8
Réduction des taux d'intérêt	-0,1	-0,5	-0,9	-1,4	-0,8
Charges de programmes :					
Réduction du PIB nominal	-0,3	-1,5	-1,7	-1,6	-1,5
Frais de la dette publique :					
Réduction des taux d'intérêt	-0,2	-1,1	-1,9	-2,9	-1,7
Solde budgétaire	**-1,1**	**-2,3**	**-1,4**	**-0,3**	**-0,4**

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.
Nota : L'incidence budgétaire se fonde sur les estimations de sensibilité et les variations des hypothèses économiques de Finances Canada. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

La réduction de l'indice implicite du PIB réduit également les charges de programmes, en raison de la baisse des coûts des programmes indexés ainsi que de programmes comme la péréquation, qui est reliée directement à la croissance du PIB nominal. D'après l'analyse de sensibilité de Finances Canada, l'incidence budgétaire des variations de ses hypothèses relatives au PIB nominal semble indiquer que les charges de programmes fédérales seraient, en moyenne de 1,3 milliard de dollars moins élevées, chaque année, toutes choses étant égales par ailleurs. Les taux d'intérêt plus bas influent aussi sur les charges de programmes en accroissant les charges des régimes de retraite et d'avantages sociaux du secteur public, mais ces incidences ne sont pas comprises dans l'analyse de sensibilité de Finances Canada.

L'hypothèse de la réduction des taux d'intérêt influe sur les frais de la dette publique, à mesure que la dette à long terme arrive à échéance et qu'elle est refinancée à des taux plus bas. D'après l'analyse de sensibilité de Finances Canada, l'incidence budgétaire des variations des hypothèses sur les taux d'intérêt semble indiquer que les frais de la dette publique baisseraient, en moyenne, de 1,5 milliard de dollars par année, toutes choses étant égales par ailleurs.

Par conséquent, compte tenu des variations des hypothèses économiques relatives au PIB nominal et aux taux d'intérêt, l'analyse de sensibilité de Finances Canada semble indiquer que, toutes choses étant égales par ailleurs, le solde budgétaire serait inférieur de 1,1 milliard de dollars par année, en moyenne, au budget de 2012.

5 Rapprochement des révisions des perspectives budgétaires du gouvernement depuis le budget de 2012

Comme il indiqué dans la Mise à jour de 2012, les variations des hypothèses économiques et budgétaires entraînent une révision à la baisse du solde budgétaire qui s'établit à 5,8 milliards de dollars par année, en moyenne, soit nettement plus que la révision à la baisse annuelle moyenne de 1,1 milliard de dollars fondée sur l'analyse de sensibilité de Finances Canada. Le tableau 5-1 compare les révisions attribuables aux variations des hypothèses économiques et budgétaires indiquées dans la Mise à jour de 2012 aux révisions fondées sur l'analyse de sensibilité de Finances Canada.

Tableau 5-1

Révisions aux projections financières de Finances Canada depuis le budget de 2012 – Réelles et fondées sur l'analyse de sensibilité

G$

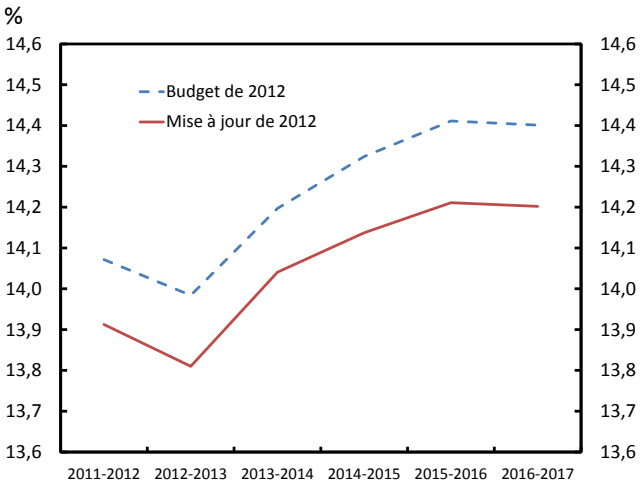
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Revenus budgétaires :					
Basée sur les sensibilités	-1,5	-4,8	-5,0	-4,7	-3,6
Mise à jour de 2012	-4,3	-7,1	-7,8	-7,7	-7,3
différence	-2,8	-2,3	-2,8	-3,0	-3,7
Charges de programmes :					
Basée sur les sensibilités	-0,3	-1,5	-1,7	-1,6	-1,5
Mise à jour de 2012	0,8	0,6	1,5	0,5	0,5
différence	1,1	2,1	3,2	2,1	2,0
Frais de la dette publique :					
Basée sur les sensibilités	-0,2	-1,1	-1,9	-2,9	-1,7
Mise à jour de 2012	-1,3	-1,3	-2,0	-2,9	-1,6
différence	-1,1	-0,3	-0,1	0,0	0,1
Solde budgétaire :					
Basée sur les sensibilités	-1,1	-2,3	-1,4	-0,3	-0,4
Mise à jour de 2012	-3,8	-6,3	-7,3	-5,3	-6,2
différence	-2,7	-4,0	-5,9	-5,0	-5,8

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.
Nota : La révision correspond à la projection dans la Mise à jour de 2012 moins la projection dans le budget de 2012. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

La révision à la baisse des revenus dans la Mise à jour de 2012 dépasse, en moyenne, de 2,9 milliards de dollars la révision fondée sur l'analyse de sensibilité. Cet écart pourrait refléter des variations des hypothèses budgétaires relatives aux revenus (taux d'imposition effectifs). De fait, une comparaison des revenus et du PIB nominal – la plus large mesure de l'assiette fiscale du gouvernement – dans le budget de 2012 et dans la Mise à jour semble indiquer que les hypothèses de revenus ont été révisées à la baisse (figure 5-1). Le ministère semble supposer que l'incidence d'une diminution des revenus par rapport aux prévisions en 2011-2012 (de 2,8 milliards de dollars) est permanente, puisqu'elle se fera sentir sur tous les exercices suivants.

Figure 5-1

Revenus budgétaires par rapport au PIB nominal



Sources : Finances Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

La révision à la hausse des charges de programmes figurant dans la Mise à jour de 2012 dépasse, en moyenne, de 2,1 milliards de dollars la révision fondée sur l'analyse de sensibilité. Cet écart pourrait être attribuable à plusieurs facteurs. D'abord, la révision fondée sur l'analyse de sensibilité se fonde sur l'hypothèse que l'IPC évolue au même rythme que la réduction de l'inflation du PIB; or la révision de l'IPC dans la Mise à jour de 2012 (0,4 % plus bas en moyenne) est un peu plus faible que la réduction de l'indice implicite du PIB (de 1,1 %). Par conséquent, la sensibilité surestimerait la révision à la baisse des charges de programmes, même si elle laisserait encore supposer que les charges de programmes seraient moins élevées que dans le budget de 2012. En outre, l'incidence des taux d'intérêt plus bas sur les charges des régimes de retraite et d'avantages sociaux du secteur public n'est pas prise en considération dans l'analyse de sensibilité. Inclure cette incidence réduirait également l'ampleur de la révision à la baisse des charges de programmes fondée sur l'analyse de sensibilité.

Cela dit, la révision des principaux transferts aux autres administrations dans la Mise à jour de 2012 ne semble pas refléter les variations de la croissance du PIB nominal depuis le budget de 2012. Par exemple, la révision à la baisse de la croissance du PIB nominal devrait entraîner un recul des paiements de péréquation par rapport au budget de 2012[7]. Mais, comme le montre l'annexe A, les principaux transferts aux autres administrations n'ont pas été révisés (en moyenne). De plus, la Mise à jour de 2012 indique que les perspectives budgétaires reflètent plusieurs mesures qui permettront de réaliser des économies : celles qui devraient découler des changements apportés aux régimes de retraite des fonctionnaires fédéraux et au régime de pension des parlementaires; et les économies additionnelles qui proviendront de l'abolition des indemnités de départ dans le cas des départs volontaires. Si le budget de 2012 ne reflétait pas pleinement l'incidence de ces mesures dans ses projections, le fait que la Mise à jour de 2012 en tienne compte devrait entraîner, toutes choses étant égales par ailleurs, une diminution des charges de programmes par rapport au budget de 2012. Tout compte fait, au vu des renseignements disponibles, la révision à la hausse des charges de programmes dans la Mise à jour de 2012 semble surévaluée.

La révision à la baisse des frais de la dette publique dans la Mise à jour de 2012 est beaucoup plus proche des révisions fondées sur l'analyse de sensibilité que les révisions des revenus et des charges de programmes. En moyenne, la révision à la baisse des frais de la dette publique ne dépasse que de 0,3 milliard de dollars la révision fondée sur l'analyse de sensibilité de Finances Canada.

Révisions et comparaisons avec les prévisions économiques du DPB

Le DPB a publié à la fin d'octobre sa mise à jour des perspectives économiques et financières[8], qui ne montrait que des révisions mineures à ses projections du solde budgétaire du gouvernement pour la période comprise entre 2012-2013 et 2016-

[7] De plus, le reclassement après le budget de 2012 de quelques charges, qui passent des principaux transferts aux autres administrations aux paiements de transferts dans les charges de programmes directes, semble indiquer une autre révision à la baisse des principaux transferts aux autres administrations.

[8] Voir : http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/EFOU_2012_FR.pdf.

2017. Le DPB a révisé à la hausse ses projections du solde budgétaire par une moyenne de 0,6 milliard de dollars par année. Même s'il établit ses perspectives financières à l'aide de modèles et d'hypothèses qui diffèrent de ceux de Finances Canada, l'analyse de sensibilité de ce dernier semble indiquer que, compte tenu des révisions apportées aux prévisions économiques du DPB, le solde budgétaire projeté serait inférieur de 0,9 milliard de dollars par année, en moyenne, au montant projeté dans les Perspectives économiques et financières du DPB publiées en avril 2012. Il en résulterait un écart de 1,5 milliard de dollars, en moyenne, entre la révision du solde budgétaire apportée par le DPB et la révision fondée sur l'analyse de sensibilité de Finances Canada[9]. Mais cet écart est nettement plus petit que l'écart de 4,7 milliards de dollars (en moyenne) entre la révision de Finances Canada et la révision fondée sur sa propre analyse de sensibilité.

Pour la période allant de 2012-2013 à 2016-2017 (et en tenant compte des décisions stratégiques prises depuis le budget de 2012), la projection mise à jour du solde budgétaire d'après le DPB dépasse de 5,6 milliards de dollars par année, en moyenne, les projections de la Mise à jour de 2012, parce que les revenus projetés sont plus élevés (4,7 milliards de dollars en moyenne) et les charges de programmes projetées plus faibles (0,9 milliard de dollars en moyenne).

6 Améliorer la transparence budgétaire

En raison des variations des hypothèses économiques du gouvernement et compte non tenu de l'incidence des décisions stratégiques, les modifications des perspectives budgétaires de Finances Canada depuis le budget de 2012 sont un peu plus importantes que ce que semble indiquer l'analyse de sensibilité. Même si les estimations de sensibilité de Finances Canada sont statiques et, par conséquent, ne reflètent peut-être pas précisément l'évolution économique réelle depuis le budget de 2012, elles fournissent un point de comparaison utile pour évaluer les révisions des perspectives budgétaires. Mais Finances Canada ne fournit pas assez de renseignements et de données sur ses hypothèses et sur les méthodes qu'il emploie pour intégrer les prévisions économiques du secteur privé dans ses projections financières et dont il faudrait disposer pour pouvoir effectuer une évaluation approfondie. Le DPB a déjà demandé[10] à Finances Canada des données sur ses hypothèses sous-jacentes, mais le ministère ne les a pas fournies parce que le Bureau du Conseil privé les considérait comme des données confidentielles du Cabinet.

Le DPB croit que fournir ces renseignements améliorerait grandement la transparence budgétaire. Le personnel du Fonds monétaire international (FMI)[11] a également fait remarquer que la transparence budgétaire pourrait être améliorée à cet égard :

> « […] fournir plus de renseignements sur les aspects cruciaux du processus de production des prévisions — en particulier les hypothèses et méthodes employées pour transformer des prévisions macroéconomiques en projections financières — permettrait un plus grand examen extérieur, ce qui améliorerait la qualité des prévisions et renforcerait la confiance du public dans les projections financières ». [traduction]

[9] Cet écart s'explique par les revenus. La révision à la baisse des revenus par le DPB est inférieure de 1,8 milliard de dollars par année, en moyenne, à la révision fondée sur l'analyse de sensibilité de Finances Canada. Cet écart reflète en grande partie une incidence plus faible de la révision à la baisse des taux d'intérêt sur les revenus de placement, qui sont compris dans les autres revenus.

[10] En 2008 et en 2009, le DPB a demandé à Finances Canada ses hypothèses de revenu et de dépenses qui sous-tendaient le PIB nominal (ainsi que les données utilisées pour calculer les taux d'imposition effectifs) employées pour élaborer ses projections budgétaires supposant le statu quo.

[11] Voir : « How Do Canadian Budget Forecasts Compare with Those of Other Countries », document de travail du FMI, de M. Mühleisen et al. (mars 2005), à l'adresse : http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0566.pdf.

Annexe A

Révisions des projections financières de Finances Canada, Mise à jour de 2012 par rapport au budget de 2012

G$	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Impôt sur le revenu					
Impôt sur le revenu des particuliers	-1,2	-3,2	-3,0	-2,4	-2,0
Impôt sur le revenu des sociétés	-1,7	-1,3	-1,2	-0,9	-1,1
Impôt sur le revenu des non-résidents	-0,2	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5
Total de l'impôt sur le revenu	-3,1	-4,8	-4,6	-3,8	-3,6
Taxes et droits d'accise					
Taxe sur les produits et services	-1,5	-1,6	-1,7	-1,7	-1,7
Droits de douane à l'importation	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Autres taxes et droits d'accise	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Total des taxes et droits d'accise	-1,5	-1,9	-1,9	-1,9	-1,9
Cotisations d'assurance-emploi	0,0	0,3	0,3	0,4	0,3
Autres revenus	0,3	-0,5	-1,6	-2,3	-2,0
Total des revenus budgétaires	-4,3	-7,1	-7,8	-7,7	-7,3
Principaux transferts aux particuliers					
Prestations aux aînés	0,0	0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Prestations d'assurance-emploi	-0,5	-0,4	0,1	0,0	0,2
Prestations pour enfants	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1
Total	-0,7	-0,8	-0,2	-0,4	-0,1
Principaux transferts aux autres administrations	0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Charges de programmes directes	1,3	1,3	1,7	1,1	0,7
Frais de la dette publique	-1,3	-1,3	-2,0	-2,9	-1,6
Charges totales	-0,4	-0,8	-0,6	-2,3	-1,0
Solde budgétaire	-3,8	-6,3	-7,3	-5,3	-6,2

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Finances Canada.

Nota : La révision correspond à la projection dans la Mise à jour de 2012 moins la projection dans le budget de 2012. La révision ne reflète pas l'incidence des changements stratégiques et se fonde sur le traitement comptable des revenus fiscaux lors du budget de 2012. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.