



Énoncé économique de l'automne 2018 : Enjeux pour les parlementaires



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

Ottawa, Canada
11 décembre 2018
www.pbo-dpb.gc.ca

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 l'*Énoncé économique de l'automne 2018* du gouvernement.

Analystes principaux :

Kristina Grinshpoon, analyste financière

Tim Scholz, conseiller-analyste économique

Collaborateurs :

Tessa Devakos, adjointe de recherche

Sarah MacPhee, analyste financière

Caroline Nicol, analyste économique

Jason Stanton, analyste financier

Nigel Wodrich, adjoint de recherche

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Chris Matier, directeur principal

Trevor Shaw, directeur

Nancy Beauchamp et Caroline Bernier ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

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

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	1
1. Comparaison des perspectives économiques	4
2. Comparaison des perspectives financières	6
3. Les risques de la faiblesse du cours du pétrole	8
4. Mesures non annoncées	10
5. Les cibles budgétaires du gouvernement	12
6. Harmonisation du budget et du Budget des dépenses	14
7. Délai de présentation des rapports financiers	15
Annexes	18
A : Comparaison des perspectives économiques de l' <i>Énoncé économique de l'automne</i> et du DPB	19
B : Impact économique détaillé d'une baisse de 15 \$US du prix du baril de pétrole	20
C : Incidence budgétaire d'une baisse de 15 \$US du prix du baril de pétrole	21
D : Impact économique détaillé d'une baisse de 5 \$US du prix du baril sur l'écart entre WTI et WCS	22
E : Incidence budgétaire d'une baisse de 5 \$US du prix du baril sur l'écart entre WTI et WCS	23
Notes	24

Résumé

Afin d'aider les parlementaires dans leurs délibérations prébudgétaires, le présent rapport définit les principaux enjeux découlant de l'*Énoncé économique de l'automne 2018* du gouvernement, publié le 21 novembre 2018.

Perspectives économiques

Le DPB juge qu'un risque à la baisse pèse sur les perspectives du secteur privé concernant le PIB nominal de 2021 à 2023. En effet, les perspectives du DPB pour le PIB nominal sont en moyenne de 16 milliards de dollars inférieures, de 2021 à 2023, à celles du secteur privé, telles qu'elles sont présentées dans l'*Énoncé économique de l'automne*.

Perspectives financières

De 2018-2019 à 2023-2024, les déficits budgétaires projetés dans nos *Perspectives économiques et financières* d'octobre sont de 8,0 milliards de dollars (0,4 % du PIB) plus élevés, en moyenne et sur une base comparable, que ceux de l'*Énoncé économique de l'automne*. L'incorporation de l'ajustement de risque annuel de 3 milliards de dollars du gouvernement réduit cet écart à 5 milliards de dollars. L'écart est principalement attribuable aux recettes de l'impôt sur le revenu (3,0 milliards de dollars de moins par année) et à celles de la TPS (1,0 milliard de dollars de moins par année), ainsi qu'aux dépenses de fonctionnement (2,4 milliards de dollars de plus par année).

Malheureusement, Finances Canada ne quantifie pas les composantes sous-jacentes de ses prévisions des dépenses de fonctionnement, ce qui rend difficile le rapprochement des deux prévisions pour cette catégorie. Les parlementaires souhaiteront peut-être obtenir plus de détails quantifiables des principales composantes des dépenses de fonctionnement mentionnées dans l'*Énoncé économique de l'automne*.

Risques liés à la faiblesse du cours du pétrole

La faiblesse du cours du pétrole, vu la chute récente des prix, représente selon nous un risque à la baisse pour les perspectives économiques et financières. Le DPB estime, à la lumière des prix à terme récents du pétrole, que le prix du baril de West Texas Intermediate (WTI) sera en moyenne d'environ 15 \$US inférieur, de 2019 à 2023, à celui prévu dans l'*Énoncé économique de l'automne*. Nous estimons qu'une baisse du prix du pétrole de cette ampleur entraînerait une réduction du PIB nominal de l'ordre de 37 milliards de dollars par année, en moyenne, de 2019 à 2023, et réduirait

le solde budgétaire de 3,5 milliards de dollars par année, en moyenne, de 2019-2020 à 2023-2024.

Mesures non annoncées

L'*Énoncé économique de l'automne 2018* prévoit 9,5 milliards de dollars, de 2018-2019 à 2023-2024, pour des mesures non annoncées. Il existe diverses raisons légitimes de ne pas annoncer certaines mesures à l'avance.

Cela dit, vu l'ampleur sans précédent et le poids financier important des mesures non annoncées de l'*Énoncé économique de l'automne*, les parlementaires souhaiteront peut-être obtenir des détails quantifiables sur les enveloppes des dépenses sous-jacentes aux 9,5 milliards de dollars de mesures non annoncées, en particulier les montants totaux affectés aux futures décisions de financement du Cabinet.

Les cibles budgétaires du gouvernement

En 2015, le gouvernement s'est fixé deux cibles budgétaires : équilibrer le budget en 2019-2020 et continuer de réduire le ratio de la dette fédérale au PIB pendant son mandat.

En octobre 2018, nous avons estimé que, à moins que d'autres mesures ne soient prises, il est pratiquement impossible que le gouvernement équilibre le budget en 2019-2020; quant au ratio de la dette fédérale au PIB, la probabilité qu'il soit en dessous de la cible du gouvernement – 31,8 % du PIB en 2020-2021 – est de 80 %. Dans l'*Énoncé*, le gouvernement dit, au sujet de son objectif d'équilibrer le budget en 2019-2020, que des « progrès [ont été] accomplis », mais qu'il y a des « défis à relever ».

Les parlementaires souhaiteront peut-être demander des rapports réguliers et réalistes sur les progrès du gouvernement par rapport à des cibles budgétaires cohérentes et mesurables dans ses budgets et ses énoncés économiques d'automne.

Harmonisation du budget et des budgets des dépenses

Vu la création du crédit central 40 du Conseil du Trésor, le Parlement a été incité à autoriser l'affectation de fonds à de nombreuses mesures qui, annoncées dans le budget de 2018, n'avaient pas encore fait l'objet du processus de présentation au Conseil du Trésor. Il en résulte une réduction de la capacité des parlementaires d'examiner et de superviser les dépenses du gouvernement. Il ne semble pas que ce changement de procédure ait accéléré la mise en œuvre par le gouvernement des mesures budgétaires.

Délai de présentation des rapports financiers

Le Canada affiche un retard sur ses pairs provinciaux et internationaux en ce qui concerne la rapidité de la publication de ses états financiers annuels. Afin d'accélérer la publication, le Fonds monétaire international recommande aux

gouvernements de publier leurs états financiers sous une forme vérifiée et non vérifiée.

Ainsi, de manière à ce que le Parlement et les Canadiens soient informés plus tôt de la situation financière du gouvernement en fin d'exercice, les parlementaires pourraient demander au gouvernement de publier le Rapport financier annuel non vérifié dans les trois mois suivant la fin de l'exercice financier.

1. Comparaison des perspectives économiques

Les perspectives économiques présentées dans l'*Énoncé économique de l'automne* (EEA) se fondent sur l'enquête auprès des prévisionnistes du secteur privé réalisée par Finances Canada en septembre 2018. Le tableau 1-1 fournit une comparaison des prévisions du secteur privé concernant le PIB nominal et de la projection présentée par le DPB en octobre 2018. L'annexe A fournit une comparaison plus détaillée des perspectives économiques.

Tableau 1-1 Comparaison des perspectives relatives au PIB nominal

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB nominal (G\$)						
<i>Énoncé économique de l'automne</i>	2 228	2 318	2 395	2 484	2 583	2 684
DPB – octobre 2018	2 224	2 314	2 395	2 477	2 567	2 658
	4	4	0	7	16	26

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 de 2017 publiées le 8 novembre 2018.

Les perspectives du secteur privé concernant le PIB nominal sont en moyenne de 16 milliards de dollars supérieures, de 2021 à 2023, à celles du DPB. Cette différence est attribuable principalement à notre projection de la croissance du PIB réel, laquelle, surtout pour 2022 et 2023, est inférieure à celle du secteur privé (tableau 1-2). Notre projection est inférieure en partie parce que le secteur privé prévoit une croissance moyenne de l'emploi de 0,25 point de pourcentage supérieure, de 2021 à 2023, à notre projection d'octobre 2018¹.

Tableau 1-2 Comparaison des perspectives relatives à la croissance du PIB réel

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Croissance du PIB réel (%)						
<i>Énoncé économique de l'automne</i>	2,0	2,0	1,6	1,6	1,9	1,9
DPB – octobre 2018	2,1	1,8	1,5	1,5	1,5	1,5
	-0,1	0,2	0,1	0,1	0,4	0,4

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Abstraction faite de la baisse récente du cours du pétrole, discutée à la section 3, le DPB juge qu'un risque à la baisse pèse sur les perspectives du secteur privé pour le PIB nominal de 2021 à 2023.

2. Comparaison des perspectives financières

De 2018-2019 à 2023-2024, les déficits budgétaires projetés dans nos *Perspectives économiques et financières* d'octobre sont de 8,0 milliards de dollars (0,4 % du PIB) plus élevés, en moyenne et sur une base comparable, que ceux de l'*Énoncé économique de l'automne* (tableau 2-1). L'incorporation de l'ajustement de risque annuel de 3 milliards de dollars du gouvernement réduit cet écart à 5 milliards de dollars. L'écart est principalement attribuable aux recettes de l'impôt sur le revenu (3,0 milliards de dollars de moins par année) et à celles de la TPS (1,0 milliard de dollars de moins par année), ainsi qu'aux dépenses de fonctionnement (2,4 milliards de dollars de plus par année).

Tableau 2-1 Comparaison des perspectives relatives au solde budgétaire

G\$	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024
Solde budgétaire dans l'EEA	-18,1	-19,6	-18,1	-15,1	-12,6	-11,4
Mesures depuis le budget de 2018	4,0	7,1	6,2	5,7	4,7	5,2
Ajustement au risque	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Solde budgétaire de l'EEA, sans mesures ni ajustement au risque	-11,2	-9,5	-9,0	-6,4	-4,9	-3,2
Solde budgétaire du DPB d'octobre, sans mesures	-19,2	-20,9	-17,0	-14,6	-11,1	-9,2
Différence	8,0	11,5	8,0	8,2	6,2	6,0

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : « EEA » est l'abréviation d'« Énoncé économique de l'automne ».

Les recettes annuelles de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés (IRP et IRS, respectivement) projetées par Finances Canada sont en moyenne de 1,3 milliard de dollars supérieures, à moyen terme, à celles projetées par le DPB. Dans l'EEA, Finances Canada a révisé à la hausse, de 1,5 milliard de dollars par année, ses prévisions des recettes de l'IRP et de l'IRS.

On peut lire dans l'EEA que les recettes de l'IRP ont été révisées à la hausse en raison « de résultats supérieurs aux attentes pour 2017-2018 et de résultats cumulatifs vigoureux pour 2018-2019, qui devraient se poursuivre », tandis que les recettes de l'IRS ont été revues à la hausse en raison « des profits plus élevés que prévu chez les sociétés ».

Finances Canada prévoit des dépenses de fonctionnement annuelles moyennes de 2,4 milliards de dollars inférieures, de 2018-2019 à 2023-2024, à celles projetées par le DPB. Par rapport au budget de 2018, Finances Canada a augmenté ses projections des dépenses de fonctionnement de 2,9 milliards de dollars en 2018-2019, puis en moyenne de 1,0 milliard de dollars par année jusqu'en 2023-2024.

Finances Canada précise que sa revue à la hausse des dépenses de fonctionnement prévues « s'explique principalement par la croissance des charges des régimes de retraite et des avantages sociaux découlant d'une baisse du taux d'intérêt prévu à long terme pour ces années par rapport au budget de 2018, ce qui se traduit par des pertes actuarielles ».

Malheureusement, Finances Canada ne quantifie pas ses projections des charges des régimes de retraite et des avantages sociaux ni les autres éléments sous-jacents de son estimation des dépenses de fonctionnement. Par conséquent, nous ne pouvons pas concilier les différences entre nos perspectives des dépenses de fonctionnement.

Les parlementaires souhaiteront peut-être obtenir une ventilation quantifiable plus détaillée des principaux éléments de coût des dépenses de fonctionnement projetées dans l'*Énoncé économique de l'automne*.

3. Les risques de la faiblesse du cours du pétrole

Selon nous, la faiblesse du cours du pétrole brut représente un risque à la baisse pour les perspectives économiques et financières présentées dans l'*Énoncé économique de l'automne*. À la lumière des prix à terme récents du pétrole, notre projection du prix du baril de West Texas Intermediate (WTI) est en moyenne de 15 \$US inférieure, de 2019 à 2023, à celle du secteur privé présentée dans l'*Énoncé économique de l'automne*.

Le tableau 3-1 présente l'impact estimé de la faiblesse du prix du pétrole sur le PIB nominal et le solde budgétaire (voir les annexes B et C pour de plus amples détails)². Nous estimons qu'une baisse de 15 \$US du prix du baril de pétrole entraînerait une réduction du PIB nominal de l'ordre de 37 milliards de dollars par année, en moyenne, de 2019 à 2023, et réduirait le solde budgétaire de 3,5 milliards de dollars par année, en moyenne, de 2019-2020 à 2023-2024³.

Tableau 3-1 Impact estimé d'une baisse de 15 \$US du prix du baril de pétrole

	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024
Énoncé économique de l'automne						
WTI (\$US / baril)	67	68	65	65	68	71
WCS* (\$US / baril)	38	38	37	37	40	43
Écart WTI-WCS* (\$US / baril)	-29	-30	-28	-28	-28	-28
Différence avec l'Énoncé économique de l'automne						
WTI (\$US / baril)	-3,8	-15,0	-15,0	-15,0	-15,0	-15,0
WCS (\$US / baril)	-3,8	-15,0	-15,0	-15,0	-15,0	-15,0
Écart WTI-WCS (\$US / baril)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PIB nominal (G\$)	-6,1	-33,3	-35,8	-38,5	-39,3	-39,5
Solde budgétaire (G\$)	-1,0	-2,9	-3,9	-3,9	-3,6	-3,3

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Le choc débute au 4^e trimestre de 2018. L'impact économique est présenté selon l'année civile; l'impact financier, selon l'exercice. Le tout est basé sur nos *Perspectives économiques et financières* d'octobre.

* Le prix du pétrole WCS est estimé par l'application, à la prévision du prix du WTI présentée dans l'EEA, de l'écart de prix entre le WCS et le WTI calculé dans les perspectives d'octobre du DPB.

L'évolution du cours du pétrole canadien, par exemple Western Canadian Select (WCS), par rapport aux prix de référence mondiaux peut aussi avoir des conséquences économiques importantes.

Nous illustrons ce que serait l'impact potentiel d'une diminution permanente, par rapport aux niveaux projetés, de l'écart entre le prix du WTI et celui du WCS⁴. Le tableau 3-2 montre qu'une baisse permanente de l'écart entre le WTI et le WCS de l'ordre de 5 \$US le baril entraînerait une hausse du PIB nominal annuel de 6 milliards de dollars par année, en moyenne, de 2019 à 2023. En conséquence, le solde budgétaire augmenterait de 0,6 milliard de dollars par année de 2019-2020 à 2023-2024. Voir les annexes D et E pour de plus amples détails.

Tableau 3-2 Impact estimé d'une baisse de 5 \$US de l'écart entre WTI et WCS

	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024
Énoncé économique de l'automne						
WTI (\$US / baril)	67	68	65	65	68	71
WCS* (\$US / baril)	38	38	37	37	40	43
Écart WTI-WCS* (\$US / baril)	-29	-30	-28	-28	-28	-28
Différence avec l'Énoncé économique de l'automne						
WTI (\$US / baril)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
WCS (\$US / baril)	1,3	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Écart WTI-WCS (\$US / baril)	-1,3	-5,0	-5,0	-5,0	-5,0	-5,0
PIB nominal (G\$)	1,0	5,1	5,5	6,3	6,6	6,7
Solde budgétaire (G\$)	0,2	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Le choc débute au 4^e trimestre de 2018. L'impact économique est présenté selon l'année civile; l'impact financier, selon l'exercice. Le tout est basé sur nos *Perspectives économiques et financières* d'octobre.

* Le prix du pétrole WCS est estimé par l'application, à la prévision du prix du WTI présentée dans l'EEA, de l'écart de prix entre le WTI et le WCS calculé dans les perspectives d'octobre du DPB.

4. Mesures non annoncées

L'*Énoncé économique de l'automne 2018* fait rapport de l'incidence budgétaire nette des mesures non annoncées du tableau A1.7 (page 118). Finances Canada affirme que ces mesures comprennent « des provisions pour des décisions prévues du Cabinet qui n'ont pas encore été prises et pour des décisions de financement liées aux questions de sécurité nationale, de sensibilité commerciale, d'accords commerciaux et de litiges ».

Finances Canada fait rapport des mesures non annoncées depuis l'*Énoncé économique de l'automne 2016*. La reddition de comptes explicites sur ces mesures représente une amélioration par rapport au passé, où les mesures non annoncées étaient confondues avec les autres avancées fiscales.

Cela dit, le FMI recommande dans son Manuel sur la transparence des finances publiques que les modifications aux perspectives budgétaires « doivent également inclure des estimations des incidences de chacun des nouveaux programmes sur les recettes et les dépenses [...] [pour fournir] avec précision les raisons pour lesquelles les résultats s'écartent des prévisions en matière de dépenses et, partant, mieux déterminer les responsabilités dans la conduite de la politique de finances publiques⁵ ».

La valeur des mesures non annoncées, qui est de 9,5 milliards de dollars dans l'EEA 2018, a plus que triplé par rapport aux autres exercices, et ces mesures ont un effet sensible sur les projections du solde budgétaire (tableau 4-1). Étant indiquées comme des incidences budgétaires nettes, les mesures peuvent comprendre des hausses de taxes ou de frais qui compenseraient en partie des dépenses additionnelles. Sans détails complémentaires, ces montants font en sorte qu'il est difficile d'évaluer les dépenses réelles par rapport aux plans budgétaires.

En raison de l'ampleur sans précédent et du poids financier important des mesures non annoncées de l'*Énoncé économique de l'automne*, les parlementaires souhaiteront peut-être obtenir des détails quantifiables sur les enveloppes des dépenses sous-jacentes aux 9,5 milliards de dollars de mesures non annoncées, en particulier les montants totaux affectés aux futures décisions de financement du Cabinet.

Tableau 4-1 Mesures non annoncées

M\$	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	Total
EEA 2016	54	291	268	130	217	189			1 151
Budget 2017	-900	300	300	200	300	100			300
EEA 2017		611	114	707	610	449	377		2 868
Budget 2018		1 263	-8	-1 711	-1 424	-1 221	254		-2 845
EEA 2018			1 754	527	541	2 090	1 849	2 777	9 538

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

5. Les cibles budgétaires du gouvernement

Dans la lettre de mandat du 12 novembre 2015, le premier ministre a établi l'atteinte des cibles budgétaires du gouvernement parmi les grandes priorités du ministre des Finances :

S'assurer que notre plan fiscal est viable en respectant nos cibles fiscales, qui sont d'équilibrer le budget en 2019-2020 et de réduire le rapport entre la dette fédérale et le PIB tout au long de notre mandat.

Le gouvernement ne fait pas rapport de manière uniforme des progrès accomplis par rapport aux deux cibles budgétaires dans les budgets et énoncés économiques. Qui plus est, des détails importants ont été supprimés, reformulés et réintégrés.

Dans le budget de 2016, le gouvernement a redéfini ses cibles budgétaires de façon à « rétablir l'équilibre budgétaire » à une date imprécise et s'engageait à réduire le rapport entre la dette fédérale et le PIB « à un niveau inférieur sur une période de cinq ans se terminant en 2020-2021. »

Dans l'*Énoncé économique de l'automne 2018*, le gouvernement a réaffirmé son engagement à « équilibrer le budget en 2019-2020 » et a encore redéfini ses cibles budgétaires pour « [c]ontinuer de réduire le rapport entre la dette fédérale et le produit intérieur brut. »

La cohérence et le caractère mesurable sont des qualités essentielles de cibles budgétaires crédibles. Par conséquent, le DPB fait un suivi régulier des progrès accomplis par le gouvernement par rapport aux deux mêmes cibles publiques mesurables et circonscrites dans le temps (tableau 5-1). D'après nos estimations, à défaut d'autres mesures stratégiques, il n'y avait en octobre 2018 à peu près aucune probabilité que le gouvernement renoue avec l'équilibre budgétaire en 2019-2020 ainsi qu'une probabilité de 80 % que le rapport de la dette fédérale n'atteigne pas la cible du gouvernement fixée à 31,8 % du PIB en 2020-2021.

Le gouvernement fait état dans l'EEA de « progrès accomplis, [de] défis à relever » en ce qui a trait à l'équilibre budgétaire en 2019-2020. Il s'agit d'une interprétation trompeuse vu la faible probabilité de le réaliser au cours de cet exercice.

Les parlementaires pourraient réclamer que le gouvernement rende compte, régulièrement et de façon réaliste, de ses progrès par rapport à des cibles budgétaires cohérentes et mesurables dans ses budgets et ses énoncés économiques d'automne.

Tableau 5-1 Évaluation des progrès par rapport aux cibles budgétaires

Cible budgétaire	Statut	
	Évaluation du gouvernement	Probabilité estimée par le DPB
Équilibrer le budget en 2019-2020	Actions prises, progrès accomplis, défis à relever	nulle
Rapport entre la dette fédérale et le PIB inférieur à 31,8 % en 2020-2021	Actions prises, progrès accomplis	80 %

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Le gouvernement s'engage à « équilibrer le budget en 2019-2020 » dans la lettre de mandat du ministre des Finances, de même qu'à ramener le rapport entre la dette fédérale et le PIB à moins de 31,8 % en 2020-2021 dans le budget de 2016.

6. Harmonisation du budget et du Budget des dépenses

Dans l'EEA 2018, le gouvernement réaffirme que le nouveau crédit central géré par le Conseil du Trésor, le crédit 40, améliore « l'harmonisation du budget et du Budget principal des dépenses, et rend plus transparents la planification, l'utilisation, le suivi et la production de rapports en ce qui concerne les fonds publics⁶ ».

Pour ce faire, on a :

- reporté le dépôt du Budget principal des dépenses, qui contient maintenant les mesures annoncées dans le budget;
- instauré un nouveau crédit central pour le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), le crédit central du Conseil du Trésor, pour exécuter plus rapidement les mesures énoncées dans le budget de 2018⁷.

Auparavant, tout le financement présenté au Parlement faisait l'objet d'un examen dans le cadre du processus normal des présentations au Conseil du Trésor et était approuvé par le Conseil du Trésor (le CT).

Avec l'instauration du crédit 40, on sollicite l'approbation du Parlement avant que la majorité des mesures fasse l'objet d'un examen. On réduit donc la capacité des parlementaires à examiner et à surveiller les dépenses du gouvernement quant aux nouvelles mesures budgétaires sans toutefois accélérer la mise en œuvre de ces mesures⁸.

7. Délai de présentation des rapports financiers

Le gouvernement publie des états financiers annuels deux fois l'an. Dans un premier temps, il présente les Comptes publics, un rapport exhaustif audité sur les états financiers consolidés du gouvernement. Ensuite, il produit le Rapport financier annuel, également audité, mais qui fournit un bilan condensé et plus visuel des Comptes publics. Il publie généralement le Rapport financier annuel environ 20 jours avant la publication des Comptes publics.

Cette année, le *Rapport financier annuel* et les *Comptes publics de 2018* ont été déposés le 19 octobre, soit plus de six mois après la fin de l'exercice financier (au 31 mars)⁹.

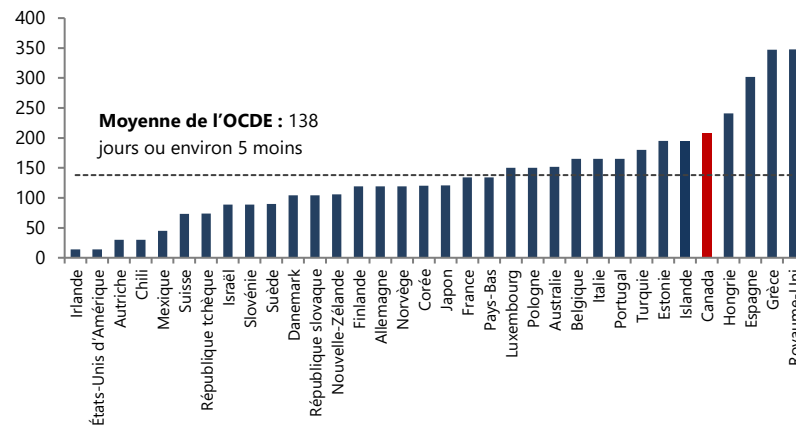
Les comptes publics fédéraux sont publiés après la plupart des comptes publics des provinces, alors que plus de la moitié de ces dernières les publient moins de six mois¹⁰ après la fin de l'exercice. Le gouvernement de l'Alberta fait figure de modèle, car il publie ses comptes à la fin juin, soit trois mois après la fin de l'exercice¹¹.

Le Canada accuse un retard par rapport à ses homologues. Depuis 1995, le gouvernement fédéral a l'habitude de publier ses états financiers en octobre, classant ainsi le Canada au 30^e rang des pays membres de l'OCDE pour ce qui est du délai de présentation (figure 7-1)^{12,13}.

Figure 7-1

Présentation des états financiers annuels

Le nombre de jours jusqu'à la publication, après la fin de l'exercice



Sources : Base de données sur les pratiques et procédures budgétaires de l'OCDE et directeur parlementaire du budget.

Note : Le nombre de jours jusqu'à la publication au Canada a été établi d'après la moyenne des 24 derniers exercices financiers de 1994-1995 à 2017-2018.

Le Canada ne satisfait pas à la norme sur les pratiques avancées énoncée dans les directives du FMI en matière de présentation de l'information financière, selon laquelle les gouvernements sont tenus de publier leurs rapports financiers annuels dans les six mois¹⁴ suivant la fin de leur exercice (le 30 septembre pour le Canada). Plus de 75 % des pays membres de l'OCDE satisfont à la norme du FMI, de même que plus de 40 % des 115 pays sondés par le Partenariat budgétaire international (PBI)¹⁵.

Dans son *Manuel sur la transparence des finances publiques*, le FMI laisse entendre que pour respecter la norme sur les pratiques avancées, les gouvernements doivent communiquer et collaborer régulièrement avec l'auditeur pour la préparation des comptes annuels. Par exemple, si on prépare les comptes annuels dans les trois mois et qu'on accorde jusqu'à trois mois à l'auditeur pour examiner le document et discuter des omissions, erreurs ou irrégularités, le gouvernement pourra satisfaire la norme. Afin d'éviter les retards, l'auditeur peut effectuer en même temps l'audit des opérations financières avant la clôture des comptes annuels.

Le FMI recommande aussi que, pour garantir une présentation rapide de l'information, les états financiers soient publiés sous la forme auditée et non audité.

De l'avis du DPB, il est réaliste que le gouvernement présente l'information financière plus rapidement. Les parlementaires pourraient réclamer que le gouvernement publie son rapport financier annuel non audité dans les trois mois après la clôture de l'exercice. Le Parlement et les Canadiens seraient ainsi informés plus tôt de la situation financière du Canada à la fin d'un

exercice. Les parlementaires disposeraient ainsi de plus de temps afin de procéder à un examen ex post et d'obtenir une meilleure information pour évaluer les plans budgétaires et les budgets du gouvernement.

Qui plus est, il sera particulièrement important en 2019 de dresser pour les partis politiques et les Canadiens un portrait exact des finances du gouvernement avant les élections générales de 2019.

Annexes

A : Comparaison des perspectives économiques de l'Énoncé économique de l'automne et du DPB

En % sauf indication contraire		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Croissance du PIB réel							
	DPB octobre 2018	2,1	1,8	1,5	1,5	1,5	1,5
	<i>Énoncé économique de l'automne 2018</i>	2,0	2,0	1,6	1,6	1,9	1,9
Inflation du PIB							
	DPB octobre 2018	1,9	2,2	2,0	1,9	2,1	2,0
	<i>Énoncé économique de l'automne 2018</i>	2,2	2,1	1,7	2,0	2,0	2,0
Croissance du PIB nominal							
	DPB octobre 2018	4,0	4,0	3,5	3,4	3,6	3,6
	<i>Énoncé économique de l'automne 2018</i>	4,2	4,1	3,3	3,7	4,0	3,9
PIB nominal (G\$)							
	DPB octobre 2018	2 224	2 314	2 395	2 477	2 567	2 658
	<i>Énoncé économique de l'automne 2018</i>	2 228	2 318	2 395	2 484	2 583	2 684
Taux des bons du Trésor à 3 mois							
	DPB octobre 2018	1,4	2,3	3,0	3,0	3,0	3,0
	<i>Énoncé économique de l'automne 2018</i>	1,4	2,1	2,4	2,4	2,4	2,6
Taux des obligations du gouvernement à 10 ans							
	DPB octobre 2018	2,3	3,3	4,0	4,0	4,0	4,0
	<i>Énoncé économique de l'automne 2018</i>	2,3	2,8	3,0	3,1	3,2	3,3
Taux de change (cents US / \$CAN)							
	DPB octobre 2018	77,6	77,6	77,4	77,1	77,1	77,1
	<i>Énoncé économique de l'automne 2018</i>	77,6	78,4	78,7	79,5	80,2	81,1
Taux de chômage							
	DPB octobre 2018	5,9	6,0	5,8	5,7	5,7	5,6
	<i>Énoncé économique de l'automne 2018</i>	5,9	5,8	6,0	6,1	6,0	6,0
Inflation de l'IPC							
	DPB octobre 2018	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
	<i>Énoncé économique de l'automne 2018</i>	2,4	2,1	1,9	1,9	2,0	2,0
Croissance du PIB réel américain							
	DPB octobre 2018	2,9	2,6	1,8	1,8	1,8	1,8
	<i>Énoncé économique de l'automne 2018</i>	2,8	2,5	1,8	1,8	2,0	1,9
Prix du pétrole WTI (\$US / baril)							
	DPB octobre 2018	68	71	68	67	69	70
	<i>Énoncé économique de l'automne 2018</i>	67	68	65	65	68	71

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 de 2017 publiées le 8 novembre 2018.

B : Impact économique détaillé d'une baisse de 15 \$US du prix du baril de pétrole

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB						
PIB nominal (G\$)	-6,1	-33,3	-35,8	-38,5	-39,3	-39,5
Croissance du PIB nominal (%)	-0,3	-1,4	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
Déflateur de prix du PIB (%)	-0,3	-1,2	-1,2	-1,2	-1,1	-1,1
Croissance du PIB réel (%)	0,0	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4
Contribution à la croissance annuelle moyenne du PIB réel (points de pourcentage)						
Consommation	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Logement	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Investissements en capital fixe des entreprises	0,0	-0,4	-0,1	0,0	0,1	0,2
Exportations nettes	0,0	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0
Autres indicateurs économiques						
Inflation mesurée par l'IPC (%)	-0,1	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Emplois (000s)	0,0	-9,9	-11,6	-9,2	-3,2	4,7
Salaire horaire (%)	0,0	-0,2	-0,7	-1,0	-1,2	-1,3
Prix des logements (%)	-0,2	-0,9	-0,7	-0,7	-0,8	-0,9
Valeur nette des ménages (%)	-0,5	-2,2	-2,7	-3,3	-4,0	-4,7
Bénéfices des sociétés (%)	-2,2	-9,8	-7,2	-5,5	-3,6	-2,2
Termes de l'échange (%)	-0,8	-3,5	-3,8	-3,8	-3,8	-3,7
Taux de change (cents US / \$CAN)	0,1	-0,7	-2,9	-4,0	-4,4	-4,5
West Texas Intermediate (\$US / baril)	-3,8	-15,0	-15,0	-15,0	-15,0	-15,0
Western Canadian Select (\$US / baril)	-3,8	-15,0	-15,0	-15,0	-15,0	-15,0
Confiance des entreprises (%)	-1,2	-2,2	-0,2	0,0	0,0	0,0

Source : Directeur parlementaire du budget

Note : Le choc débute au quatrième trimestre de 2018. Nous supposons qu'il n'y aura aucune réaction de la politique monétaire.

C : Incidence budgétaire d'une baisse de 15 \$US du prix du baril de pétrole

G\$	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024
Impôts sur le revenu						
Impôt sur le revenu des particuliers	0,0	-0,7	-1,3	-1,7	-2,0	-2,2
Impôt sur le revenu des sociétés	-1,0	-2,3	-2,6	-2,4	-2,0	-1,4
Impôt sur le revenu des non-résidents	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Impôt total sur le revenu	-1,0	-3,1	-4,1	-4,3	-4,1	-3,7
Taxes et droits d'accise						
Taxe sur les produits et services	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5
Droits de douane à l'importation	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Autres taxes et droits d'accise	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
Total des taxes et droits d'accise	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Cotisations d'AE	0,0	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Autres revenus	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Total des revenus budgétaires	-1,3	-3,8	-5,1	-5,4	-5,4	-5,1
Principaux transferts aux personnes						
Prestations aux aînés	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4
Prestations d'AE	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3
Prestations pour enfants	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6
Principaux transferts aux autres administrations						
Transfert canadien en matière de santé	0,0	0,0	-0,2	-0,5	-0,7	-0,7
Transfert canadien en matière de programmes sociaux	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Péréquation	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3
Formule de financement des territoires	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fonds de la taxe sur l'essence	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Soins à domicile et services de santé mentale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres arrangements fiscaux	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Total	0,0	0,0	-0,3	-0,6	-0,9	-1,0
Charges de programmes directes	-0,1	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3
Frais de la dette publique	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,5
Total des charges	-0,3	-0,6	-0,9	-1,1	-1,3	-1,3
Solde budgétaire	-1,0	-2,9	-3,9	-3,9	-3,6	-3,3

Source : Directeur parlementaire du budget.

D : Impact économique détaillé d'une baisse de 5 \$US du prix du baril sur l'écart entre WTI et WCS

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB						
PIB nominal (G\$)	1,0	5,1	5,5	6,3	6,6	6,7
Croissance du PIB nominal (%)	0,0	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Déflateur de prix du PIB (%)	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Croissance du PIB réel (%)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Autres indicateurs économiques						
Inflation mesurée par l'IPC (%)	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Emplois (000s)	0,0	1,5	2,3	2,7	2,3	1,2
Salaire horaire (%)	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2
Prix des logements (%)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Valeur nette des ménages (%)	0,1	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8
Bénéfices des sociétés (%)	0,4	1,5	1,1	0,9	0,7	0,5
Termes de l'échange (%)	0,1	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Taux de change (cents US / \$CAN)	0,0	0,1	0,4	0,5	0,6	0,6
West Texas Intermediate (\$US / baril)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Western Canadian Select (\$US / baril)	1,3	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Confiance des entreprises (%)	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0

Source : Directeur parlementaire du budget.

Note : Le choc débute au quatrième trimestre de 2018. Nous supposons qu'il n'y aura aucune réaction de la politique monétaire.

E : Incidence budgétaire d'une baisse de 5 \$US du prix du baril sur l'écart entre WTI et WCS

G\$	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024
Impôts sur le revenu						
Impôt sur le revenu des particuliers	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4
Impôt sur le revenu des sociétés	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Impôt sur le revenu des non-résidents	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impôt total sur le revenu	0,2	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7
Taxes et droits d'accise						
Taxe sur les produits et services	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Droits de douane à l'importation	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres taxes et droits d'accise	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total des taxes et droits d'accise	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Cotisations d'AE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres revenus	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Total des revenus budgétaires	0,2	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8
Principaux transferts aux personnes						
Prestations aux aînés	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestations d'AE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestations pour enfants	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Principaux transferts aux autres administrations						
Transfert canadien en matière de santé	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Transfert canadien en matière de programmes sociaux	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Péréquation	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Formule de financement des territoires	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fonds de la taxe sur l'essence	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Soins à domicile et services de santé mentale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres arrangements fiscaux	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Charges de programmes directes	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Frais de la dette publique	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Total des charges	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Solde budgétaire	0,2	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6

Source : Directeur parlementaire du budget.

Notes

1. Voir : <https://www.fin.gc.ca/pub/psf-ppsp/2018/2018-09-fra.asp>.
2. Dans l'ensemble, les perspectives du secteur privé pour le prix du WTI présentées dans l'*Énoncé économique de l'automne* correspondent aux perspectives d'octobre 2018 du DPB.
3. Nous présumons que la baisse du cours du pétrole a pour cause principale l'excédent de l'offre, et qu'elle ne donnera pas lieu à de changement de la politique monétaire. De plus, nous nous attendons aussi, au cours des six premiers trimestres suivant le choc, à une baisse de la confiance des entreprises et des consommateurs conforme à celle qui a accompagné la chute du prix du pétrole de 2014 à 2016.
4. Les prix à terme actuels semblent annoncer que l'écart devrait rester à 21 \$US le baril environ d'ici la fin de 2019.
5. Voir : <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/IMF-Manual-on-Fiscal-Transparency.pdf> [EN ANGLAIS].
6. *Énoncé économique de l'automne 2018*. Voir Annexe 1 – Harmonisation du budget et du Budget des dépenses : Une plus grande clarté quant aux dépenses du gouvernement. <https://budget.gc.ca/fes-eea/2018/docs/statement-enonce/anx01-fr.html>.
7. Le gouvernement a indiqué que ce nouveau crédit central au Budget principal des dépenses « comprendra la totalité des mesures de dépenses supplémentaires prévues dans le budget fédéral de 2018, améliorera l'alignement entre le budget fédéral et le budget des dépenses, et éliminera une partie du décalage entre l'annonce et la mise en œuvre des programmes. »

Voir Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Budget principal des dépenses 2018-2019 : <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/plan-depenses-budget-principal/2018-19-budget-depenses/introduction.html#idchapter139078832>.
8. Budget supplémentaire des dépenses (A) 2018-2019. [https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2018/Supps%20\(A\)%202018-19/2018-19%20Supplementary%20Estimates%20A_FINAL_FR.pdf](https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2018/Supps%20(A)%202018-19/2018-19%20Supplementary%20Estimates%20A_FINAL_FR.pdf)
9. Selon la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le gouvernement du Canada est tenu de publier les Comptes publics dans les neuf mois ou au plus de 274 jours après la fin de l'exercice financier.
10. Quelque huit provinces ont publié leurs comptes publics respectifs avant le gouvernement fédéral, dont sept l'ont fait dans les six mois. Ces provinces sont : Alberta (28 juin), Saskatchewan (19 juillet), Nouvelle-Écosse (26 juillet), Nouveau-Brunswick (21 août, volume I seulement), Colombie-Britannique (28 août), Ontario (21 septembre), Manitoba (21 septembre) et Terre-Neuve (11 octobre, sauf le volume II).
11. L'Alberta a promulgué une loi, la *Fiscal Planning and Transparency Act*, selon laquelle ses comptes publics doivent être publiés au plus tard le 30 juin : <http://www.gp.alberta.ca/documents/Acts/f14p7.pdf> [EN ANGLAIS].

12. Ou 208 jours en moyenne après la fin de l'exercice financier.
13. Les données sont tirées de la Base de données sur les pratiques et procédures budgétaires de l'OCDE, consultable à :
<http://www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/basededonneessurlespratiquesetproceduresbudgetaires.htm>.
14. Dans son *Manuel sur la transparence des finances publiques (2018)*, le Fonds monétaire international énonce des normes et directives internationales sur la divulgation d'information sur les finances publiques. Pour d'autres renseignements, voir : <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/front.xml> [EN ANGLAIS].
15. On trouve les données à <http://survey.internationalbudget.org/#download> [EN ANGLAIS].