



**Budget 2016 :
Enjeux principaux
pour les
parlementaires**



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

Ottawa, Canada
6 avril 2016
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) est chargé de fournir des analyses indépendantes au Parlement sur l'état des finances publiques, les prévisions budgétaires du gouvernement et les tendances de l'économie nationale. À la demande d'un comité ou d'un parlementaire, il est tenu de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Le présent rapport a été produit pour aider les parlementaires à mener leurs délibérations sur le budget de 2016.

Le présent rapport a été préparé par le personnel du directeur parlementaire du budget. Scott Cameron et Chris Matier ont effectué l'analyse et le rapport écrit. Mostafa Askari, Jason Jacques, Helen Lao et Carleigh Malanik ont fourni leurs commentaires. Patricia Brown et Jocelyne Scrim ont participé à la préparation du rapport aux fins de publication. Veuillez envoyer un message à pbo-dpb@parl.gc.ca pour obtenir plus de renseignements.

Jean-Denis Fréchette
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Sommaire	1
1. Présentation du plan financier	6
2. Ajustement par le gouvernement des hypothèses du secteur privé	10
3. Estimation de l'incidence économique des mesures du budget de 2016 faite par Finances Canada	13
Notes	16

8 avril 2016

En utilisant les données fournies par [Finances Canada](#) le 8 avril 2016, le DPB a mis à jour [Tableau Sommaire 2 et Tableau 1-2](#).

Sommaire

Le présent rapport a été produit pour aider les parlementaires à mener leurs délibérations sur le budget de 2016. On y cerne trois enjeux liés à ce budget : 1) la présentation du plan financier; 2) l'ajustement par le gouvernement des hypothèses économiques du secteur privé sous jacentes à son plan financier; 3) l'estimation par Finances Canada de l'incidence économique de ses mesures budgétaires.

Le DPB présentera ses perspectives économiques et financières et une évaluation approfondie des mesures annoncées dans le budget de 2016 lorsqu'il comparaitra devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes.

Présentation du plan financier

Le gouvernement a apporté des modifications à la présentation de son plan financier, ce qui rend l'étude des finances publiques plus difficile pour les parlementaires.

- Le gouvernement n'a pas fourni les tableaux détaillés qui illustraient l'impact des changements à son ajustement des prévisions du secteur privé et l'incidence de ses mesures.
- Le budget de 2016 ramène de 5 ans à 2 ans la période de prévision des coûts du gouvernement.
- Des renseignements financiers essentiels sont publiés à part du budget et de la Mise à jour de l'automne, sans rapprochement avec les documents principaux.

Afin d'harmoniser avec ce qui était la norme, le DPB a tenté d'établir les tableaux de planification financière standard pour le budget 2016. Cependant, le DPB est incapable de fournir des tableaux complets en raison du manque d'informations fournies dans le budget de 2016. Le DPB a demandé les données nécessaires à Finances Canada afin de publier des tableaux complets pour les parlementaires¹.

Tableau Sommaire 1

Sommaire de l'évolution de la situation économique et
budgétaire depuis la Mise à jour de l'automne 2015

G\$	Projection						
	2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021
Solde budgétaire selon la Mise à jour de l'automne 2015	1,9	-3,0	-3,9	-2,4	-1,4	1,7	6,6
Plus : ajustement des prévisions		1,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Solde budgétaire selon la Mise à jour de l'automne 2015, avant l'ajustement des prévisions	1,9	-1,5	-0,9	0,6	1,6	4,7	9,6
Incidence de l'évolution de la situation économique et budgétaire¹							
Revenus budgétaires	0,0	1,3	-7,7	-6,0	-7,2	-7,7	-8,5
Charges de programmes							
Principaux transferts aux particuliers	0,0	0,4	0,2	0,6	1,1	1,2	1,5
Principaux transferts aux autres administrations	0,0	-0,3	-0,3	0,0	0,4	0,4	0,5
Charges de programmes directes	0,0	-1,6	-1,4	-3,4	-2,5	-1,7	-1,8
Total	0,0	-1,5	-1,5	-2,8	-1,0	-0,1	0,2
Frais de la dette publique ²	0,0	0,2	0,2	1,0	0,6	-0,5	-1,3
Total – Évolution de la situation économique et budgétaire	0,0	0,0	-9,2	-8,0	-7,7	-8,3	-9,4
Solde budgétaire révisé selon le statu quo avant l'ajustement des prévisions	1,9	-1,5	-10,1	-7,4	-6,1	-3,6	0,2
Moins : ajustement des prévisions			-6	-6	-6	-6	-6
Solde budgétaire révisé selon le statu quo (avant les mesures annoncées dans le budget)	1,9	-1,5	-16,1	-13,4	-12,1	-9,6	-5,8

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

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

¹ Un nombre négatif indique une détérioration du solde budgétaire (en raison d'une baisse des revenus ou d'une augmentation des dépenses), alors qu'un nombre positif indique une amélioration du solde budgétaire (en raison d'une hausse des revenus ou d'une diminution des dépenses).

² Comprend les frais de la dette publique sur l'impact des mesures contenues dans les Perspectives économiques du Canada de février 2016.

Tableau Sommaire 2 Perspectives budgétaires, mesures budgétaires incluses

G\$	Projection					
	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021
Solde budgétaire révisé selon le statu quo (mesures budgétaires exclues)	-1,5	-16,1	-13,4	-12,1	-9,6	-5,8
Mesures des Perspectives économiques du Canada—Février 2016¹						
Baisse d'impôt pour la classe moyenne et autres mesures fiscales annoncées en décembre	-0,4	-1,3	-1,2	-1,2	-1,3	-1,3
Stabilisation de l'Alberta	-0,3					
Réfugiés syriens	-0,4	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Remboursement de Pratt & Whitney Canada (coût net)	1,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Annulation des économies liées aux congés de maladie	-0,9	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Stratégie pangouvernementale en Iraq, en Syrie, en Jordanie et au Liban		-0,5	-0,5	-0,3	0,0	0,0
Programme Emplois d'été Canada		-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Total	-0,8	-2,3	-2,1	-1,8	-1,4	-1,4
Mesures du budget de 2016¹						
Aider la classe moyenne	0,5	-3,6	-3,6	N/D	N/D	N/D
Une croissance avantageuse pour la classe moyenne		-4,2	-6,4	N/D	N/D	N/D
Un avenir meilleur pour les peuples autochtones		-1,3	-1,8	N/D	N/D	N/D
Une économie axée sur une croissance propre		-0,1	-1,5	N/D	N/D	N/D
Un Canada inclusif et équitable	-3,7	-1,2	-1,5	N/D	N/D	N/D
La place du Canada dans le monde	0,2	-0,3	1,1	N/D	N/D	N/D
Un gouvernement ouvert et transparent		-0,4	-0,2	N/D	N/D	N/D
Un régime fiscal équitable et un système financier vigoureux		0,1	0,7	N/D	N/D	N/D
Total	-3,1	-10,9	-13,3	-8,5	-6,1	-6,2
Total des mesures après la Mise à jour de l'automne	-3,9	-13,2	-15,4	-10,3	-7,5	-7,6
Frais de la dette publique sur les mesures du budget de 2016		0,0	-0,2	-0,4	-0,6	-0,9
Solde budgétaire (compte tenu des mesures)	-5,4	-29,4	-29,0	-22,8	-17,7	-14,3

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

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

¹ Un chiffre négatif signifie une détérioration du solde budgétaire (revenus inférieurs ou dépenses supérieures). Un chiffre positif signifie une amélioration du solde budgétaire (revenus supérieurs ou dépenses inférieures).

Ajustement par le gouvernement des hypothèses du secteur privé

On lit dans le budget de 2016 que l'utilisation des prévisions économiques du secteur privé aux fins de planification budgétaire « confère un élément d'indépendance à ses prévisions budgétaires ». Cependant, dans le budget de 2016, le gouvernement a jugé qu'il convenait d'ajuster à la baisse les prévisions du secteur privé à l'égard du PIB nominal « l'indicateur le plus large de l'assiette fiscale » de 40 milliards de dollars par année de 2016 à 2020. Cet ajustement de prévision se traduit par un impact budgétaire de 6 milliards de dollars par an sur 2016-2017 à 2020-2021.

Le DPB estime, à la lumière de l'expérience des années passées, que cet ajustement de la prévision formulée par le secteur privé en février 2016 est excessif. En effet, si on se fie au degré d'exactitude des prévisions passées du secteur privé, il est probable que le PIB nominal réel en 2016 et en 2017 soit en fait supérieur aux chiffres utilisés aux fins de la planification budgétaire. Toutes autres choses étant égales, les déficits budgétaires en 2016-2017 et 2017-2018 seront donc plus modestes que prévu.

Le DPB estime que les ajustements apportés par le gouvernement aux prévisions du secteur privé (surtout lorsqu'ils sont excessifs et toujours dans le même sens) sapent « l'élément d'indépendance » que confère au plan financier l'utilisation de ces prévisions.

Par contre, le DPB salue la prise en compte, dans le budget de 2016, de la sensibilité de la trajectoire du solde budgétaire à d'autres scénarios de croissance. Le gouvernement s'engage aussi à élaborer d'autres scénarios de croissance et à les communiquer aux Canadiens, ainsi que leurs répercussions budgétaires, « à mesure que les projections seront mises à jour ».

Estimation de l'incidence économique des mesures du budget de 2016 faite par Finances Canada

Finances Canada propose une estimation de l'incidence économique des mesures contenues dans le budget de 2016, estimation qu'il fonde sur son modèle macroéconomique et budgétaire. Mais, contrairement à ce qu'il a fait par le passé, le Ministère n'a pas soumis ses estimations à une évaluation externe. Par exemple, lors du budget de 2009, Finances Canada avait demandé à des organismes du secteur privé de calculer des multiplicateurs budgétaires comparables, question de jauger la sensibilité de ses estimations.

Soucieux de fournir aux parlementaires une estimation indépendante de l'incidence économique des mesures contenues dans le budget de 2016, le DPB leur a appliqué un modèle macroéconomique et budgétaire de sa conception. Dans l'ensemble, les estimations du DPB sont quelque peu inférieures à celles de Finances Canada.

Pour la production de ses estimations, le DPB a postulé que les mesures contenues dans le budget de 2016 seront mises en œuvre dans les échéances et selon les cibles indiquées. Toute révision des échéances (menant par exemple à la non-utilisation de fonds) ou des secteurs ciblés se répercuterait sur les résultats, à quoi il faut ajouter l'incertitude inhérente aux multiplicateurs budgétaires estimés.

Tableau Sommaire 3 Estimation de l'incidence économique des mesures du budget de 2016

%, sauf indication contraire

	2016-2017		2017-2018	
	DPB	Finances Canada	DPB	Finances Canada
Mesures d'investissement dans le logement	0,1	0,1	0,1	0,1
Investissements dans l'infrastructure	0,2	0,2	0,3	0,4
Mesures visant l'impôt sur le revenu des particuliers	0,0	0,0	-0,1	0,0
Mesures à l'intention des ménages à revenu faible et modeste	0,2	0,2	0,3	0,4
Autres mesures de dépenses	0,1	0,1	0,2	0,2
Mesures liées à l'impôt sur le revenu des sociétés	0,0	0,0	0,0	0,0
Incidence totale sur le PIB réel	0,5	0,5	0,8	1,0
Incidence sur l'emploi (emplois créés ou maintenus)	26 000	43 000	60 000	100 000

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

1. Présentation du plan financier

Le Parlement et la population ont besoin, pour examiner les dépenses et les plans financiers du gouvernement, de documents budgétaires où l'évolution économique et budgétaire, ainsi que l'incidence des mesures du cadre financier, sont présentées clairement et sans omissions.

Mais dès la Mise à jour de l'automne 2015, le gouvernement a apporté les modifications suivantes à la présentation de son plan financier, ce qui rend l'étude de la politique gouvernementale et du cadre financier plus difficile pour les parlementaires :

- **Le gouvernement n'a pas fourni, comme les pratiques de présentation passées, les tableaux détaillés qui illustraient l'impact des changements à son ajustement des prévisions du secteur privé et l'incidence de ses mesures.** Or, pour que le plan financier du gouvernement puisse être évalué adéquatement, il faut que les décisions purement discrétionnaires (comme les nouvelles mesures et les changements aux hypothèses de planification) soient séparées de la détérioration ou de l'amélioration des conditions économiques².
- **Le budget de 2016 ramène de 5 ans à 2 ans la période de prévision des coûts du gouvernement.** L'estimation des coûts n'est pas une science exacte, particulièrement sur une période de cinq ans, mais il faut disposer de ces prévisions à moyen terme pour évaluer pleinement l'évolution des coûts des programmes. Le coût annuel total de nombreuses décisions, par exemple l'annulation de la réduction du taux d'imposition des petites entreprises, ne se manifestera pas dans un horizon de deux ans. Le budget de 2016 a retenu la projection quinquennale pour le solde budgétaire, mais les mesures sur lesquelles il repose devraient être présentées avec le même degré de détail.
- **Des renseignements financiers essentiels sont publiés à part du budget et de la Mise à jour de l'automne, sans rapprochement avec les documents principaux.** Le budget de 2016 a été précédé d'un document d'information publié par Finances Canada en février dernier. Intitulé « Perspectives de l'économie canadienne », ce document énonçait des prévisions économiques à jour, en plus d'annoncer et de chiffrer des mesures subséquentes à la Mise à jour de l'automne³. Il est toujours utile d'avoir de l'information à jour, mais ce document d'information, outre que la planification du budget de 2016 s'est faite sur sa base, complique l'évaluation de

l'impact des mesures postérieures à la Mise à jour de l'automne. Par ailleurs, on constate que de nombreux détails sur les politiques sont fournis dans les documents d'information de Finances Canada, plutôt que dans les documents budgétaires déposés à la Chambre des communes. Ainsi, s'il faut saluer la publication fréquente de renseignements budgétaires à jour, il reste que les principaux documents de planification financière déposés au Parlement doivent offrir un rapprochement détaillé des annonces et fournir des étalons uniformes et fiables pour l'examen semestriel.

Afin d'aider les parlementaires à débattre du budget, le DPB a tenté d'établir les tableaux de planification financière standard pour le budget de 2016.

Le tableau 1-1 présente avec transparence l'incidence financière de l'ajustement apporté par le gouvernement aux prévisions économiques du secteur privé, combinée aux hypothèses économiques et financières pour la période suivant la Mise à jour de l'automne. La dernière ligne de ce tableau est le point de départ des mesures présentées dans le budget de 2016 et des « Perspectives » de février dernier.

Le tableau 1-1 montre qu'il est important d'indiquer clairement quelle est l'incidence de l'ajustement des prévisions, et quels sont les changements aux perspectives attribuables à l'économie. En effet, sans l'ajustement de 6 milliards de dollars (l'impact budgétaire de son ajustement à la prévision du PIB nominal du secteur privé) décidé par le gouvernement, le déficit budgétaire du statu quo prévu serait de 10,1 milliards de dollars en 2016-2017, et l'équilibre budgétaire serait rétabli d'ici la fin de l'horizon de planification à moyen terme.

Le tableau 1-2 met à jour le solde budgétaire du statu quo révisé avec les estimations des coûts de cinq ans pour les Perspectives économiques du Canada de février 2016. Le tableau montre les lacunes dans les informations fournies pour les mesures annoncées dans le budget de 2016. Le coût de ces mesures annoncées depuis la Mise à jour de l'automne 2015 sera de 13,2 milliards de dollars en 2016-2017 et de 15,4 milliards de dollars en 2017-2018. Il chutera par la suite et ne sera plus que de 7,6 milliards de dollars en 2020-2021.

Tableau 1-1

Sommaire de l'évolution de la situation économique et budgétaire depuis la Mise à jour de l'automne 2015

G\$	Projection						
	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Solde budgétaire selon la Mise à jour de l'automne 2015	1,9	-3,0	-3,9	-2,4	-1,4	1,7	6,6
Plus : ajustement des prévisions		1,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Solde budgétaire selon la Mise à jour de l'automne 2015, avant l'ajustement des prévisions	1,9	-1,5	-0,9	0,6	1,6	4,7	9,6
Incidence de l'évolution de la situation économique et budgétaire¹							
Revenus budgétaires	0,0	1,3	-7,7	-6,0	-7,2	-7,7	-8,5
Charges de programmes							
Principaux transferts aux particuliers	0,0	0,4	0,2	0,6	1,1	1,2	1,5
Principaux transferts aux autres administrations	0,0	-0,3	-0,3	0,0	0,4	0,4	0,5
Charges de programmes directes	0,0	-1,6	-1,4	-3,4	-2,5	-1,7	-1,8
Total	0,0	-1,5	-1,5	-2,8	-1,0	-0,1	0,2
Frais de la dette publique ²	0,0	0,2	0,2	1,0	0,6	-0,5	-1,3
Total – Évolution de la situation économique et budgétaire	0,0	0,0	-9,2	-8,0	-7,7	-8,3	-9,4
Solde budgétaire révisé selon le statu quo avant l'ajustement des prévisions	1,9	-1,5	-10,1	-7,4	-6,1	-3,6	0,2
Moins : ajustement des prévisions			-6	-6	-6	-6	-6
Solde budgétaire révisé selon le statu quo (avant les mesures annoncées dans le budget)	1,9	-1,5	-16,1	-13,4	-12,1	-9,6	-5,8

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

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

¹ Un nombre négatif indique une détérioration du solde budgétaire (en raison d'une baisse des revenus ou d'une augmentation des dépenses), alors qu'un nombre positif indique une amélioration du solde budgétaire (en raison d'une hausse des revenus ou d'une diminution des dépenses).

² Comprend les frais de la dette publique sur l'impact des mesures contenues dans les Perspectives économiques du Canada de février 2016.

Tableau 1-2 Perspectives budgétaires, mesures budgétaires incluses

G\$	Projection					
	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021
Solde budgétaire révisé selon le statu quo (mesures budgétaires exclues)	-1,5	-16,1	-13,4	-12,1	-9,6	-5,8
Mesures des Perspectives économiques du Canada—Février 2016¹						
Baisse d'impôt pour la classe moyenne et autres mesures fiscales annoncées en décembre	-0,4	-1,3	-1,2	-1,2	-1,3	-1,3
Stabilisation de l'Alberta	-0,3					
Réfugiés syriens	-0,4	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Remboursement de Pratt & Whitney Canada (coût net)	1,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Annulation des économies liées aux congés de maladie	-0,9	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Stratégie pangouvernementale en Iraq, en Syrie, en Jordanie et au Liban		-0,5	-0,5	-0,3	0,0	0,0
Programme Emplois d'été Canada		-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Total	-0,8	-2,3	-2,1	-1,8	-1,4	-1,4
Mesures du budget de 2016¹						
Aider la classe moyenne	0,5	-3,6	-3,6	N/D	N/D	N/D
Une croissance avantageuse pour la classe moyenne		-4,2	-6,4	N/D	N/D	N/D
Un avenir meilleur pour les peuples autochtones		-1,3	-1,8	N/D	N/D	N/D
Une économie axée sur une croissance propre		-0,1	-1,5	N/D	N/D	N/D
Un Canada inclusif et équitable	-3,7	-1,2	-1,5	N/D	N/D	N/D
La place du Canada dans le monde	0,2	-0,3	1,1	N/D	N/D	N/D
Un gouvernement ouvert et transparent		-0,4	-0,2	N/D	N/D	N/D
Un régime fiscal équitable et un système financier vigoureux		0,1	0,7	N/D	N/D	N/D
Total	-3,1	-10,9	-13,3	-8,5	-6,1	-6,2
Total des mesures après la Mise à jour de l'automne	-3,9	-13,2	-15,4	-10,3	-7,5	-7,6
Frais de la dette publique sur les mesures du budget de 2016		0,0	-0,2	-0,4	-0,6	-0,9
Solde budgétaire (compte tenu des mesures)	-5,4	-29,4	-29,0	-22,8	-17,7	-14,3

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

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

¹ Un chiffre négatif signifie une détérioration du solde budgétaire (revenus inférieurs ou dépenses supérieures). Un chiffre positif signifie une amélioration du solde budgétaire (revenus supérieurs ou dépenses inférieures).

2. Ajustement par le gouvernement des hypothèses du secteur privé

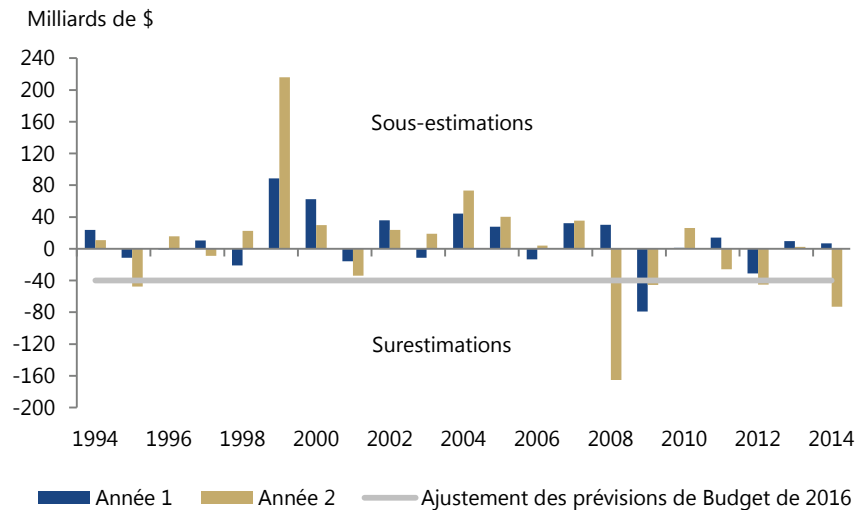
On lit dans le budget de 2016 que le gouvernement fonde sa planification budgétaire sur les prévisions économiques du secteur privé depuis 1994, « ce qui confère un élément d'indépendance à ses prévisions budgétaires ». Cependant, le gouvernement a jugé qu'il convenait d'ajuster à la baisse les prévisions du secteur privé à l'égard du PIB nominal de 40 milliards de dollars par année de 2016 à 2020. Cet ajustement de prévision se traduit par un impact budgétaire de 6 milliards de dollars par an sur 2016-2017 à 2020-2021.

Le DPB estime, à la lumière de l'expérience des années passées, que cet ajustement de la prévision formulée par le secteur privé en février 2016 est excessif. En effet, si on se fie au degré d'exactitude des prévisions passées du secteur privé, il est probable que le PIB nominal réel en 2016 et en 2017 soit en fait supérieur aux chiffres utilisés aux fins de la planification budgétaire. Toutes autres choses étant égales, les déficits budgétaires en 2016-2017 et 2017-2018 seront donc plus modestes que prévu.

Depuis 1994, le PIB nominal réel enregistré pour les années 1 et 2 des périodes de prédiction du secteur privé est habituellement plus élevé que ce qui avait été projeté. Le DPB, par l'application de la méthode de calcul des erreurs de prévision qu'utilise Finances Canada, estime que les prévisions du secteur privé à l'égard du PIB nominal ont été, en moyenne, de 10 milliards de dollars et de 4 milliards de dollars trop basses, respectivement, les années 1 et 2 des périodes de prédiction de 1994 à 2014⁴.

C'est donc dire que, puisque cette tendance à la sous estimation du PIB nominal n'a pas été prise en compte, l'ajustement de 40 milliards de dollars apporté par le gouvernement devrait être augmenté dans les faits d'un écart de 10 milliards de dollars en 2016 et de 4 milliards de dollars en 2017. Or, il arrive rarement que la surestimation excède 40 milliards de dollars à la fois l'année 1 et l'année 2 (figure 2-1).

Figure 2-1 Erreurs relatives aux prévisions du PIB nominal du secteur privé



Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Les années sur l'abscisse sont celles de la réalisation des enquêtes de Finances Canada. L'erreur de prévision est positive (négative) lorsqu'il y a sous-estimation (surestimation).

De 1994 à 2014, le secteur privé a sous-estimé le PIB nominal, soit l'année 1 ou l'année 2, environ 60 % du temps (13 enquêtes sur 21)⁵. Et il n'est arrivé qu'une seule fois que la surestimation dépasse les 40 milliards de dollars tant l'année 1 que l'année 2 : c'était dans l'enquête de janvier 2009, réalisée en pleine crise financière mondiale. Cette année-là, les prévisions du secteur privé pour l'année 1 et l'année 2 avaient été respectivement de près de 80 milliards de dollars et de 45 milliards de dollars trop élevées.

Par ailleurs, on relève seulement deux enquêtes sur 21 où la surestimation moyenne des années 1 et 2 a été de plus de 40 milliards de dollars (janvier 2008 et janvier 2009).

On peut lire dans le budget de 2016 que l'ajustement de 40 milliards de dollars de la prévision correspond généralement à la réduction moyenne, depuis l'enquête de septembre 2014, des prévisions du secteur privé concernant le PIB nominal de 2016 et de 2017. On voit mal l'utilité d'aligner la taille de l'ajustement non pas sur les résultats réellement obtenus, mais sur les autres révisions apportées récemment aux prévisions, si ce n'est que le gouvernement postule ainsi, parmi ses hypothèses de planification budgétaire actuelles, qu'il faut s'attendre à d'autres réductions similaires des prévisions.

Sur cette question du maintien à 40 milliards de dollars de la révision des prévisions concernant le PIB nominal, on peut lire ce qui suit dans le budget de 2016 : « Le gouvernement continuera d'analyser l'évolution de la situation

économique et les risques connexes afin de déterminer s'il convient de maintenir cet ajustement des prévisions à l'avenir ».

Dans la mesure où la moyenne des prévisions du secteur privé représente le scénario le plus probable pendant la période de prévision, on peut ajuster – à la baisse ou à la hausse – les prévisions du PIB nominal, question d'équilibrer la résultante des risques dans les perspectives économiques du secteur privé. Cela dit, les ajustements apportés par le gouvernement aux prévisions du secteur privé (surtout lorsqu'ils sont excessifs et toujours dans le même sens) sapent « l'élément d'indépendance » que confère au plan financier l'utilisation de ces prévisions.

Par contre, le DPB salue la prise en compte, dans le budget de 2016, de la sensibilité de la trajectoire du solde budgétaire à d'autres scénarios de croissance. Le gouvernement s'engage aussi à élaborer d'autres scénarios de croissance et à les communiquer aux Canadiens, ainsi que leurs répercussions budgétaires, « à mesure que les projections seront mises à jour ».

3. Estimation de l'incidence économique des mesures du Budget de 2016 faite par Finances Canada

Comme il l'a fait pour les budgets de 2009 et de 2010, Finances Canada propose une estimation de l'incidence économique des mesures contenues dans le budget de 2016, estimation qu'il fonde sur son modèle macroéconomique et budgétaire. On trouve également à l'annexe 2 du budget de 2016 (page 292) les « multiplicateurs budgétaires » de Finances Canada, qui sont des mesures agrégées de l'impact sur le PIB réel d'une augmentation de un dollar des mesures budgétaires.

Finances Canada estime que les mesures du budget de 2016, avec les changements à l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP) annoncés en décembre 2015, feront augmenter le PIB réel de 0,5 % en 2016-2017, et de 1,0 % en 2017-2018. Le gouvernement s'attend à ce que ces hausses du PIB se traduisent par la création ou le maintien de 100 000 emplois d'ici 2017-2018.

Le gouvernement admet dans le budget de 2016 que « la taille des multiplicateurs budgétaires fait l'objet d'une certaine incertitude et de débats », et il signale que, selon de récentes études, les multiplicateurs sont plus élevés lorsque les ressources sont sous-utilisées au sein de l'économie et lorsque le taux directeur se situe près de sa valeur plancher.

Cependant, et contrairement à ce qu'il a fait par le passé, Finances Canada n'a pas soumis ses estimations à une évaluation externe. Par exemple, lors du budget de 2009, Finances Canada avait demandé à des organismes du secteur privé (le Conference Board of Canada et le Policy and Economic Analysis Program de la University of Toronto) de calculer des multiplicateurs budgétaires comparables, question de jauger la sensibilité de ses estimations. On lit dans le budget de 2016 que la valeur des multiplicateurs de Finances Canada et leur incidence sur le PIB sont « appropriées et prudentes ».

Soucieux de fournir aux parlementaires une estimation indépendante de l'incidence économique des mesures contenues dans le budget de 2016 (et des changements de décembre 2015 à l'IRP), le DPB a appliqué un modèle macroéconomique et budgétaire de sa conception à la valeur et à la

classification des mesures du budget 2016, telles qu'elles sont présentées au tableau A2.4, à la page 295. On trouve au tableau 3-1 une comparaison des multiplicateurs budgétaires du DPB et de Finances Canada.

Figure 3-1 Comparaison des multiplicateurs budgétaires

	2016-2017		2017-2018	
	DPB	Finances Canada	DPB	Finances Canada
Mesures d'investissement dans le logement	0,9	1,0	1,0	1,5
Investissements dans l'infrastructure	0,9	0,9	1,1	1,4
Mesures visant l'impôt sur le revenu des particuliers	0,3	0,2	0,6	0,6
Mesures à l'intention des ménages à revenu faible et modeste	0,8	0,8	1,1	1,3
Autres mesures de dépenses	1,0	0,9	1,2	1,4
Mesures liées à l'impôt sur le revenu des sociétés	0,1	0,0	0,3	0,1

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : On suppose le statu quo de la politique monétaire.

Les multiplicateurs budgétaires estimés sont habituellement différents selon le modèle macroéconomique qu'on utilise. Bien que les estimations multiplicateurs pour les différents types de mesures en 2016-2017 du DPB soient semblables à celles de Finances du Canada, les estimations pour l'investissement, les mesures de soutien et les autres dépenses en 2017-2018 sont inférieures à celles de Finances Canada. Il est difficile de déterminer avec précision les raisons de cette différence. Par exemple, les estimations de Finances Canada pourraient refléter des « fuites » moins élevées relativement aux importations.

Les multiplicateurs budgétaires estimés en application des modèles LENS et ToTEM de la Banque du Canada⁶ sont inférieurs à ceux du DPB et de Finances Canada. Ainsi, les multiplicateurs de dépenses de la Banque du Canada (moyenne des années 1 et 2) oscillent entre 0,53 et 0,65, et les multiplicateurs fiscaux, entre 0,025 et 0,03. C'est que la Banque du Canada postule une révision de la politique monétaire qui atténuera l'effet de stimulation des mesures gouvernementales.

Le DPB estime que les mesures du budget de 2016—suivant leur valeur et leur classification dans le document budgétaire—feraient augmenter le PIB réel de 0,5 % en 2016-2017 et de 0,8 % en 2017-2018. La mise en œuvre des mesures du budget de 2016 se traduirait par un gain net de 60 000 emplois en 2017-2018⁷.

Tableau 3-2 Estimation de l'incidence économique des mesures du budget de 2016

%, sauf indication contraire

	2016-2017		2017-2018	
	DPB	Finances Canada	DPB	Finances Canada
Mesures d'investissement dans le logement	0,1	0,1	0,1	0,1
Investissements dans l'infrastructure	0,2	0,2	0,3	0,4
Mesures visant l'impôt sur le revenu des particuliers	0,0	0,0	-0,1	0,0
Mesures à l'intention des ménages à revenu faible et modeste	0,2	0,2	0,3	0,4
Autres mesures de dépenses	0,1	0,1	0,2	0,2
Mesures liées à l'impôt sur le revenu des sociétés	0,0	0,0	0,0	0,0
Incidence totale sur le PIB réel	0,5	0,5	0,8	1,0
Incidence sur l'emploi (emplois créés ou maintenus)	26 000	43 000	60 000	100 000

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : On suppose le statu quo de la politique monétaire. Toute révision des échéances (menant par exemple à la non-utilisation de fonds) ou des secteurs ciblés se répercuterait sur les résultats, à quoi il faut ajouter l'incertitude inhérente aux multiplicateurs budgétaires estimés.

Dans l'ensemble, les estimations du DPB quant à l'incidence économique des mesures du budget de 2016 sont quelque peu inférieures à celles de Finances Canada. Cet écart est attribuable à des différences sur le plan tant des multiplicateurs budgétaires que de la sensibilité de l'emploi aux changements du PIB réel.

Ainsi, le DPB estime que l'incidence totale sur le PIB réel en 2017-2018 sera de 0,8 %, contre 1,0 % selon Finances Canada. Ce résultat est attribuable à la faiblesse relative des multiplicateurs de dépenses du DPB. Enfin, le DPB estime une incidence de 60 000 emplois, ce qui est considérablement moindre que les 100 000 emplois estimés par Finances Canada. C'est que le DPB croit à un impact moindre sur le PIB en 2017-2018, ainsi qu'à une sensibilité réduite de l'emploi aux changements du PIB réel⁸.

Notes

1. Voir http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Info%20Requests/2016/IR0217_FC_Budget_2016_FR.pdf.
2. À titre d'exemple, on comparera le tableau 1 du Budget de 2016 aux tableaux 5.2.2 et 5.2.3 du Budget de 2015.
3. Voir http://www.fin.gc.ca/n16/data/16-025_1-fra.asp.
4. Comme mesure de l'exactitude des prévisions du secteur privé, le Budget de 2016 utilise les erreurs de prévision moyennes absolues du PIB nominal, calculées à partir des budgets et des mises à jour depuis 1994 (voir le graphique 29 à la page 56 du Budget de 2016). Suivant l'approche de Finances Canada, le DPB calcule l'erreur de prévision de la différence de pourcentage du PIB nominal à chaque période de prévision, et l'applique au PIB nominal projeté dans l'enquête de février 2016 du Ministère, pour obtenir des chiffres comparables en milliards de dollars. Cependant, vu les périodes de prévision différentes, le DPB utilise les enquêtes qui coïncident le plus possible avec les données de février.
5. Au cours des années suivantes, les prévisions du secteur privé quant au PIB nominal tendent d'abord à la surestimation (55 % du temps) l'année 3, avant d'atteindre un équilibre l'année 5 (nombre égal de surestimations et de sous estimations). Les années 3 à 5 de la période de prévision, la surestimation du PIB nominal dépasse habituellement (80 % du temps) les 40 milliards de dollars.
6. Voir page 29 du Rapport technique no 102 de la Banque du Canada, « Analyzing and Forecasting the Canadian Economy through the LENS Model », Olivier Gervais et Marc-André Gosselin. Voir <http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2014/07/tr102.pdf>.
7. Par souci de simplification, le DPB postule que le profil trimestriel de toutes les mesures budgétaires est uniforme d'un exercice à l'autre.
8. Finances Canada postule qu'une augmentation de 1 % du PIB réel se traduit par une augmentation immédiate de l'emploi de 0,2 %, qui monte à 0,6 % après huit trimestres. De son côté, le DPB calcule que l'augmentation de 1 % du PIB réel n'entraînera une augmentation immédiate de l'emploi que de 0,1 %, qui grimpera à 0,5 % après huit trimestres.