

OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER



BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Comparaison des estimations du solde budgétaire structurel du gouvernement du Canada établies par Finances Canada et par le DPB

Ottawa, Canada

12 décembre 2011

www.parl.gc.ca/pbo-dpb

Le directeur parlementaire du budget 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.

La présente note contient une comparaison des estimations de Finances Canada et du DPB du solde budgétaire structurel (ou corrigé des variations conjoncturelles) du gouvernement du Canada, c'est-à-dire le solde budgétaire qui serait observé si le produit intérieur brut (PIB) ou le revenu intérieur brut (RIB) de l'économie étaient égaux à leur potentiel. Le solde budgétaire structurel fournit des informations utiles sur la situation budgétaire sous-jacente du gouvernement et peut servir à orienter l'action des pouvoirs publics.

Document rédigé par : Chris Matier*

* L'auteur tient à remercier Russell Barnett pour ses observations et assume l'entière responsabilité de toute erreur ou omission.

Points saillants

- Les estimations du solde budgétaire structurel, ou corrigé des fluctuations conjoncturelles, fournissent des renseignements utiles sur la situation budgétaire sous-jacente du gouvernement et peuvent aider à orienter l'action des pouvoirs publics.
- Le ministère des Finances du Canada a récemment révisé sa méthode de correction des variations conjoncturelles pour tenir compte – comme le fait déjà le DPB – des effets des fluctuations transitoires des termes de l'échange (c'est-à-dire le rapport entre les prix des exportations et les prix des importations).
- Les estimations du solde budgétaire structurel établies par le ministère des Finances et par le DPB sont très proches pour la période allant de 1976 à 2005, mais celles du ministère des Finances sont supérieures d'environ 10 milliards de dollars en moyenne à celles du DPB pour la période 2006-2010.
- Le DPB attribue cet écart en grande partie à des différences dans les estimations des résultats réels de l'économie par rapport à son revenu potentiel.
- Suivant les hypothèses du DPB, les estimations de Finances Canada donneraient à penser que, au regard du revenu potentiel, il n'y a pas eu de reprise en 2010 et que le revenu réel de l'économie a été inférieur de 5,5 % à son potentiel, un écart sans précédent.
- Le ministère des Finances pourrait améliorer la transparence budgétaire en publiant ses estimations et ses prévisions à moyen terme du PIB et du RIB potentiels et du solde budgétaire structurel du gouvernement du Canada, ainsi que des informations sur la méthodologie et les hypothèses sur lesquelles reposent ces chiffres.

1 Généralités

Normalement, le solde budgétaire structurel, ou corrigé des variations conjoncturelles, représente le solde budgétaire qui serait observé si l'économie fonctionnait à son plein potentiel. Cependant, vu l'importance des produits de base dans l'économie canadienne, il est utile de corriger de nouveau le solde pour tenir compte des fluctuations transitoires des termes de l'échange ou des gains commerciaux¹.

Les estimations du solde budgétaire structurel donnent un aperçu utile de la situation budgétaire sous-jacente du gouvernement. Du reste, il est essentiel de distinguer les éléments structurels des éléments conjoncturels du solde budgétaire, car, si les éléments conjoncturels tendent à se dissiper à moyen terme quand l'économie se rapproche de son potentiel, les éléments structurels, eux, peuvent exiger une intervention². Comme on l'indique dans le document de travail du ministère des Finances intitulé « Fiscal Policy and the Business Cycle: A New Approach to Identifying the Interaction », de S. Murchison et J. Robbins³, ce type de distinction pourrait aider les décideurs à adopter des politiques efficaces :

Par exemple, il faut se garder de mettre en œuvre des programmes en réaction à des variations conjoncturelles de la situation budgétaire. De plus, il pourrait être une erreur de prendre des mesures budgétaires pour renverser un déficit quand celui-ci pourrait déjà être en voie d'être résorbé grâce à une reprise. À l'inverse, une intervention gouvernementale pourrait être avisée pour juguler un creusement grandissant du déficit structurel de manière à protéger l'intégrité des finances publiques. [traduction]

¹ Statistique Canada note que les gains commerciaux représentent les répercussions des variations des prix relatifs, principalement des termes de l'échange, et représentent le volume de biens exportés auquel il faut renoncer pour acheter un volume donné de biens importés. Voir par exemple le document de recherche de Statistique Canada publié à l'adresse suivante : <http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0027m/11f0027m2007048-fra.pdf>.

² Pour déterminer si la structure financière du gouvernement est viable à long terme, il faut tenir compte des conséquences économiques et financières du vieillissement de la population.

³ S. Murchison et J. Robbins, « Fiscal Policy and the Business Cycle: A New Approach to Identifying the Interaction », document de travail n° 2003-06, ministère des Finances, 2003, <http://www.fin.gc.ca/wp/2003-06-fra.asp>. [en anglais seulement]

La notion de solde budgétaire structurel entre en ligne de compte dans la planification budgétaire du gouvernement du Canada. Par exemple, on lit dans le budget de 2009 que le Plan d'action économique « doit cesser progressivement lorsque l'économie se rétablira, afin d'éviter des déficits structurels à long terme ».

Le ministère des Finances du Canada publie tous les ans des *Tableaux de référence financiers* qui « fournissent des données annuelles concernant la situation financière du gouvernement fédéral et des administrations provinciales ou territoriales et locales », notamment des estimations du solde budgétaire structurel du gouvernement du Canada établies sur la base des *Comptes nationaux* (tableaux 45 et 46)⁴. Avant 2011, la méthode de correction des variations conjoncturelles employée par Finances Canada reposait sur les travaux de Murchison et Robbins (2003). Finances Canada a récemment révisé sa méthodologie, mais n'en a pas (encore) publié les détails.

Comme le solde budgétaire structurel du gouvernement n'est pas un élément observable directement et qu'il faut l'estimer, il est utile de comparer les estimations de sources différentes comme celles de Finances Canada et celles du DPB, d'autant plus que les méthodologies sur lesquelles elles reposent présentent des similarités (apparentes).

2 Estimations du solde budgétaire structurel du gouvernement, 1975-2010

Estimations de Finances Canada

Avec la publication des *Tableaux de référence financiers* de 2011, Finances Canada a révisé sa méthodologie de correction des variations conjoncturelles pour tenir compte – comme le fait

déjà le DPB⁵ – « des effets des termes de l'échange dans le calcul de la composante cyclique ». Cela revient à corriger les éléments budgétaires d'un « écart de revenu », par comparaison avec un « écart de production », qui aide à distinguer les mouvements du solde budgétaire imputables à des variations transitoires des termes de l'échange, lesquelles tiennent principalement aux fluctuations des prix des produits de base.

Se fondant sur les Comptes nationaux, Finances Canada estime que, depuis 1997 (à l'exception de 2005), le gouvernement du Canada a enregistré des excédents structurels, après 22 ans de déficits structurels (figure 2-1). En 2010, le gouvernement du Canada a enregistré un déficit budgétaire de 42,6 milliards de dollars, que Finances Canada considère comme entièrement de nature conjoncturelle, avec un petit excédent de nature structurelle de 0,2 milliard de dollars⁶. L'estimation du solde budgétaire de 2010 (et de celui de 2009) effectuée par Finances Canada tient compte non seulement des effets de la récession mondiale mais aussi – suivant l'exemple du DPB – des mesures temporaires contenues dans le Plan d'action économique (PAE).

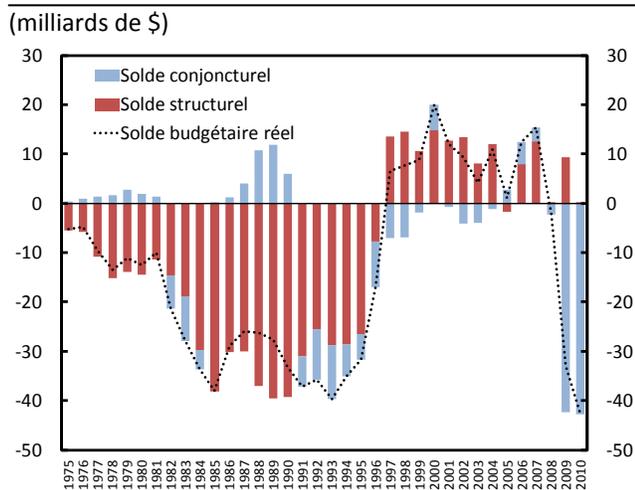
⁴ Les *Tableaux de référence financiers* de 2011 ont été publiés le 12 octobre 2011 (<http://www.fin.gc.ca/frt-trf/2011/frt-trf-11-fra.pdf>). On peut les lire aussi en format Excel (<http://www.fin.gc.ca/frt-trf/2011/frt-trf-11-fra.asp>).

⁵ On trouvera une description de la méthodologie de correction des variations conjoncturelles employée par le DPB à l'adresse : http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/Potential_CABB_FR.pdf.

⁶ Sur la base des Comptes publics, le gouvernement a enregistré un déficit budgétaire de 33,4 milliards de dollars en 2010-2011. Ce chiffre repose sur la comptabilité d'exercice intégrale et correspond à l'exercice financier commencé le 1^{er} avril 2010 et terminé le 31 mars 2011. Le solde budgétaire calculé sur la base des Comptes nationaux comprend à la fois des éléments reposant sur la comptabilité d'exercice et des éléments reposant sur la comptabilité de caisse modifiée et correspond à l'année civile 2010.

Figure 2-1

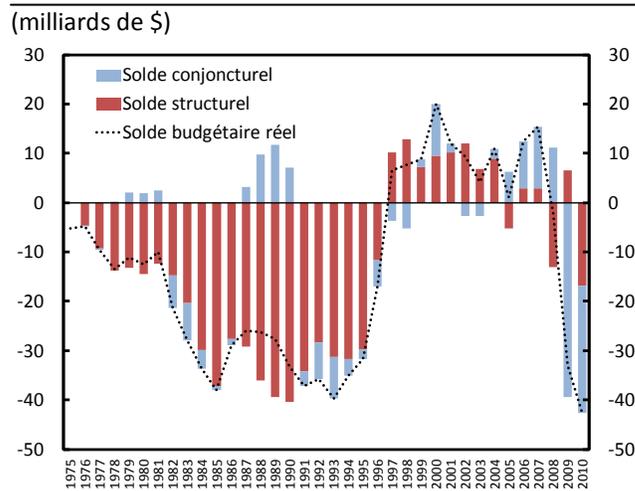
Estimations des soldes budgétaires structurel et conjonctuel du gouvernement du Canada de Finances Canada



Source : Finances Canada; Statistique Canada.
Nota : Sur la base des Comptes nationaux.

Figure 2-2

Estimations des soldes budgétaires structurel et conjonctuel du gouvernement du Canada du DPB



Source : Bureau du DPB; Statistique Canada.
Nota : Sur la base des Comptes nationaux.

Estimations du DPB

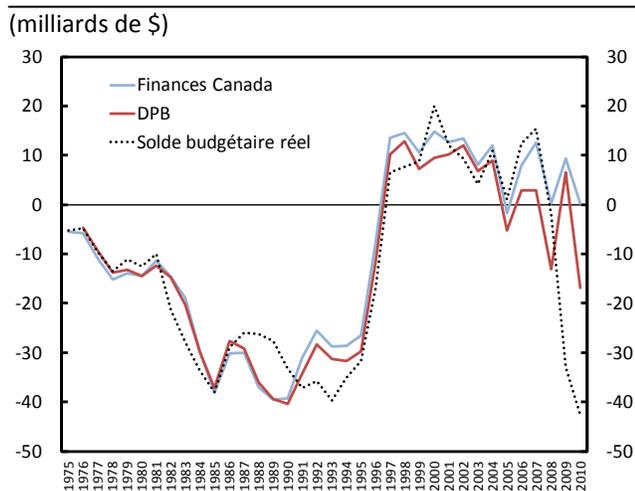
Le DPB publie régulièrement, dans ses rapports sur les perspectives économiques et financières, des estimations du solde budgétaire structurel du gouvernement du Canada fondées sur les Comptes publics. Cependant, pour faciliter les comparaisons des estimations des soldes budgétaires structurels, le DPB a appliqué sa méthodologie de correction des variations conjoncturelles aux chiffres des Comptes nationaux. Ainsi, sur la base des Comptes nationaux, le DPB estime le déficit structurel à 13,1 milliards de dollars en 2008 et à 16,8 milliards de dollars en 2010 (figure 2-2).

3 Comparaison des estimations

Les estimations du solde budgétaire structurel du gouvernement du Canada établies par Finances Canada et par le DPB sur la base des Comptes nationaux sont très proches pour la période allant de 1976 à 2005 (figure 3-1). Durant toute cette période, l'estimation de Finances Canada est, en moyenne, supérieure de seulement 1 milliard de dollars environ, à celle du DPB. En revanche, depuis 2005 – la dernière année où Finances Canada et le DPB ont tous deux conclu à un déficit structurel – l'estimation de Finances Canada dépasse celle du DPB de presque 10 milliards de dollars en moyenne. Pour 2010, l'estimation du solde budgétaire structurel du gouvernement du Canada effectuée par Finances Canada est supérieure de 17 milliards de dollars à celle du DPB.

Figure 3-1

Estimations du solde budgétaire structurel du gouvernement du Canada



Source : Finances Canada; Bureau du DPB; Statistique Canada.

Nota : Sur la base des Comptes nationaux.

Les estimations du solde budgétaire structurel de Finances Canada et celles du DPB sont fondées sur les Comptes nationaux des revenus et des dépenses et semblent reposer sur des méthodologies similaires qui tentent de tenir compte des fluctuations transitoires des cours des produits de base et des mesures de stimulation de l'économie du PAE. Elles sont remarquablement similaires pour la période 1976-2005, ce qui donne à penser que les divergences que présentent les estimations (ou hypothèses) sous-jacentes relativement à la sensibilité aux mesures fiscales et budgétaires et les estimations du PIB potentiel (ou tendanciel) et des termes de l'échange sont relativement mineures⁷.

Malheureusement, Finances Canada n'a pas communiqué ses estimations du PIB potentiel et des termes de l'échange, non plus que ses

⁷ En règle générale, pour estimer le solde budgétaire structurel, on commence par mesurer l'écart de production ou l'écart de revenu de l'économie (c'est-à-dire la différence entre la production réelle ou le revenu réel et la production potentielle ou le revenu potentiel). On détermine ensuite la partie conjoncturelle du solde budgétaire en supposant ou en estimant la sensibilité des revenus et des dépenses à cet écart. La partie structurelle du solde est déterminée de manière résiduelle en fonction des revenus et des dépenses réels ou « observés ».

estimations de la sensibilité des chiffres qui sous-tendent ses estimations du solde budgétaire structurel aux mesures fiscales et budgétaires. Il est donc impossible de déterminer avec certitude l'ampleur de l'écart entre les estimations et hypothèses sous-jacentes de Finances Canada et du DPB.

Cependant, si l'on suppose que la sensibilité globale du solde budgétaire au cycle conjoncturel est la même dans les calculs de Finances Canada et dans ceux du DPB, il est possible de déterminer dans quelle mesure les estimations de la position conjoncturelle de l'économie (c'est-à-dire l'écart entre le revenu réel et le revenu potentiel) de Finances Canada et du DPB pourraient diverger durant la période 2006-2010. Ces différences permettraient alors de « rapprocher » les estimations du solde budgétaire structurel de Finances Canada et du DPB durant cette période.

En ce qui concerne la sensibilité globale du solde budgétaire au cycle conjoncturel, les résultats du DPB semblent indiquer qu'un écart de revenu (revenu réel moins revenu potentiel) de 1 milliard de dollars entraîne, en moyenne, un solde budgétaire conjoncturel d'environ 0,3 milliard de dollars. Compte tenu de ce degré de sensibilité et des estimations du DPB des mesures conjoncturelles⁸ associées au PAE en 2009 et 2010, les estimations du solde budgétaire structurel de Finances Canada pour 2006-2010 signifieraient que l'économie a produit un revenu légèrement supérieur à son potentiel en 2006 et en 2007, puis inférieur à son potentiel après 2008 (figure 3-2).

Abstraction faite de 2009, Finances Canada et le DPB semblent avoir des vues très différentes quant à la situation conjoncturelle de l'économie entre 2006 et 2010. Avant la récession de la fin de 2008 et du début de 2009, l'économie fonctionnait bien au-dessus de son revenu potentiel (entre 2,2 et 3,2 % de plus) suivant les estimations du DPB, mais plus près de son potentiel (-0,5 à 1,0 %) d'après

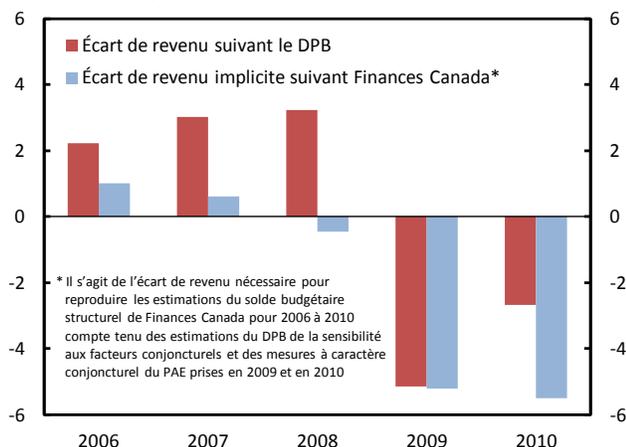
⁸ Sur la base des Comptes nationaux, le DPB estime à 16,1 milliards de dollars et 13,2 milliards de dollars en 2009 et en 2010 respectivement les dépenses conjoncturelles associées au PAE.

Finances Canada. Par conséquent, suivant les estimations de Finances Canada, les excédents budgétaires enregistrés en 2006 et en 2007 auraient été largement d'ordre structurel, tandis que suivant les estimations du DPB, ils présentaient un caractère essentiellement conjoncturel.

Figure 3-2

Estimations de l'écart de revenu, 2006-2010

(% du revenu potentiel)



Source : Bureau du DPB.

Nota : Par définition, l'écart de revenu est la différence entre le revenu intérieur brut (RIB) et le RIB potentiel, exprimée en pourcentage du RIB potentiel.

Par ailleurs, l'écart de revenu estimé par le DPB voudrait dire que l'économie a amorcé une reprise en 2010 puisque le revenu réel a commencé à se rapprocher du revenu potentiel (-2,7 %). D'un autre côté, les estimations de Finances Canada sembleraient indiquer que l'économie a continué à se détériorer, le revenu tombant encore plus loin de son potentiel (-5,5 %)⁹. Ainsi, les estimations de Finances Canada donneraient à penser que le déficit budgétaire de 42,6 milliards de dollars enregistré en 2010 présentait un caractère entièrement conjoncturel, tandis que celles du DPB traduisent la présence de forts éléments structurels et conjoncturels (approximativement 40 % structurels et 60 % conjoncturels).

⁹ L'écart de revenu implicite selon Finances Canada (l'écart de revenu selon le DPB) représenterait une croissance annuelle du revenu potentiel d'environ 3,6 % (4,6 %) en 2007 et 2008, suivie d'une croissance de -1,3 % (3,8 %) et de 5,3 % (3,6 %) en 2009 et en 2010 respectivement.

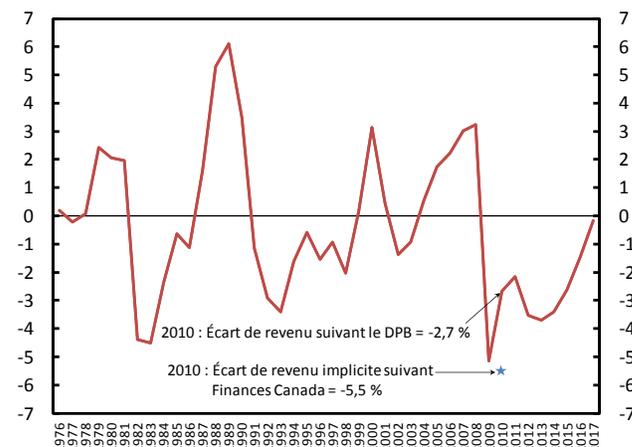
4 L'écart de revenu et le solde budgétaire structurel à moyen terme

Sur la base de ses *Perspectives économiques et financières* de 2011¹⁰, le DPB prévoit que l'économie poursuivra sa reprise – par rapport à son revenu potentiel – en 2011, pour se replier ensuite et tomber à 3,7 % sous son revenu potentiel en 2013 (figure 4-1), après quoi la reprise s'installera définitivement et l'écart de revenu se resserrera pour disparaître en 2017¹¹.

Figure 4-1

Estimations de l'écart de revenu du DPB – Chiffres historiques et projetés

(% du revenu potentiel)



Source : Bureau du DPB.

Nota : Par définition, l'écart de revenu est la différence entre le revenu intérieur brut (RIB) et le RIB potentiel, exprimée en pourcentage du RIB potentiel.

Se fondant sur ses récentes *Perspectives économiques et financières*, le DPB projette que le déficit structurel du gouvernement du Canada – sur la base des Comptes publics – sera ramené de 25,0 milliards en 2011-2012 à 1,6 milliard de dollars 2016-2017 (figure 4-2). La diminution du déficit structurel (par rapport au revenu potentiel)

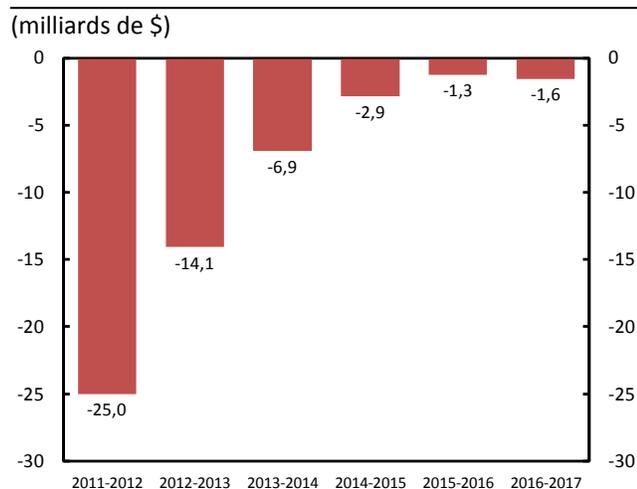
¹⁰ http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/EFO_Novembre_2011_FR.pdf

¹¹ D'après les *Perspectives économiques et financières* de novembre 2011 du DPB, la croissance du revenu nominal (PIB) devrait s'élever en moyenne à 4,5 % par an de 2011 à 2017, tandis que la progression du revenu potentiel devrait se chiffrer en moyenne à 4,1 % par an.

est attribuable en large part à la croissance modeste des dépenses de programmes prévue par le DPB à moyen terme. Bien que le DPB prévoie que le déficit structurel du gouvernement du Canada sera pratiquement éliminé d'ici la fin de la période de projection, si l'on veut évaluer la viabilité de la structure financière du gouvernement, il faut se donner une période de projection plus longue et prendre en considération les conséquences économiques et financières du vieillissement de la population¹².

Figure 4-2

Projections du déficit structurel du gouvernement du Canada établies par le DPB



Source : Bureau du DPB.

Nota : Sur la base des Comptes publics.

Finances Canada ne publie pas ses projections du revenu potentiel ou du solde budgétaire structurel du gouvernement du Canada à moyen terme.

5 Améliorer la transparence budgétaire

Le DPB est d'avis que les estimations et les prévisions des soldes budgétaires structurels fournissent des informations utiles sur la situation financière sous-jacente de l'État et peuvent servir à orienter l'action des pouvoirs publics. Suivant Farrington et coll. (2008)¹³, la publication de prévisions du solde budgétaire structurel, ou corrigés des fluctuations conjoncturelles, et des grands agrégats financiers « contribue à promouvoir la transparence du fonctionnement de la politique budgétaire et à améliorer la qualité des décisions quant aux grandes orientations de la politique publique » [traduction].

Finances Canada publie des estimations du solde budgétaire structurel du gouvernement du Canada, sur la base des Comptes nationaux, mais seulement sur une base historique, à partir de 1975. Le Ministère ne publie pas d'estimations prospectives à moyen terme à ce sujet.

- Finances Canada pourrait améliorer la transparence financière en publiant ses estimations du solde budgétaire structurel du gouvernement du Canada sur la base des Comptes nationaux et sur la base des Comptes publics, à la fois de manière rétrospective et de manière prospective (à moyen terme), et en publiant aussi sa méthodologie et ses hypothèses.

Les estimations du PIB et du RIB potentiels jouent un rôle crucial dans les estimations du solde budgétaire structurel de l'État, car elles servent à déterminer les éléments conjoncturels des revenus et des dépenses. Le DPB estime que les différences entre les estimations de Finances Canada et les siennes quant au solde budgétaire structurel du gouvernement du Canada entre 2006 et 2010 sont imputables à des différences d'estimation des résultats de l'économie par rapport à son revenu potentiel.

¹² D'après le *Rapport sur la viabilité financière de 2011* du DPB (http://www.parl.gc.ca/pbo-dpb/documents/FSR_2011_FR.pdf), la structure financière du gouvernement du Canada n'est pas viable à long terme. Le DPB estime que le rétablissement de la viabilité financière exige des interventions permanentes représentant 1,2 % du PIB.

¹³ S. Farrington et coll., « Public finances and the cycle », Treasury Economic Working Paper No. 5, 2008, http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr08_publicfinances_444.pdf.

*Comparaison des estimations du solde budgétaire structurel du gouvernement du Canada
établies par Finances Canada et par le DPB*

- Finances Canada pourrait améliorer la transparence financière en publiant ses estimations du PIB et du RIB potentiels de manière rétrospective et de manière prospective (à moyen terme), ainsi que sa méthodologie et ses hypothèses.