



Évaluation des perspectives financières du gouvernement



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

Ottawa, Canada
1er décembre 2015
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 propose une brève évaluation des perspectives financières fondées sur le statu quo que le gouvernement a présentées dans sa *Mise à jour des projections économiques et budgétaires 2015*.

Le présent rapport a été préparé par le personnel du directeur parlementaire du budget. Scott Cameron et Chris Matier ont rédigé le rapport. Mostafa Askari et Jason Jacques 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

Résumé	1
1. Perspectives du solde budgétaire	3
2. Révisions des prévisions	5
3. Rajustement du PIB nominal prévu par le gouvernement	8
4. Conclusion	10
Notes	11

Résumé

Le présent rapport propose une évaluation des perspectives financières fondées sur le statu quo que le gouvernement a présentées dans sa *Mise à jour des projections économiques et budgétaires 2015*, publiée le 20 novembre 2015.

Selon le DPB, les perspectives à moyen terme du gouvernement quant à l'économie et au budget fédéral sont optimistes.

En comparant les prévisions et à la lumière des révisions apportées à celles-ci, le DPB estime que les perspectives du solde budgétaire présentées par le gouvernement à moyen terme, soit pour les exercices 2019-2020 et 2020-2021, présentent un risque à la baisse.

Comparaison des perspectives

Dans l'ensemble, les perspectives du solde budgétaire de 2015-2016 à 2018-2019 sont comparables. En effet, Finances Canada prévoit des déficits budgétaires annuels de 2,7 milliards de dollars en moyenne, tandis que le DPB chiffre ces déficits à 2,9 milliards de dollars en moyenne.

Cependant, pour les exercices 2019-2020 et 2020-2021, le gouvernement prévoit des excédents budgétaires de 1,7 milliard et de 6,6 milliards de dollars respectivement, tandis que le DPB prévoit des déficits de 4,6 milliards et de 4,2 milliards de dollars respectivement. Ces écarts correspondront à 0,3 et à 0,4 point de pourcentage du produit intérieur brut (PIB) en 2019-2020 et en 2020-2021 respectivement.

Comparaison des perspectives du solde budgétaire

Milliards de dollars	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
DPB	1,2	-3,0	-4,7	-5,0	-4,6	-4,2
Finances Canada	-3,0	-3,9	-2,4	-1,4	1,7	6,6
Différence	-4,2	-0,9	2,3	3,6	6,3	10,8

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Cette différence entre les soldes budgétaires prévus de 2017-2018 à 2020-2021 est attribuable à l'estimation relativement optimiste que fait le gouvernement des recettes qu'il tirera de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés et de la taxe sur les produits et services (TPS).

Révisions aux perspectives

La révision à la baisse moyenne apportée par Finances Canada à l'hypothèse de planification du PIB nominal énoncée dans le budget de 2015 se chiffre à 40 milliards de dollars par année (-1,8 %) de 2016 à 2019. Or, par rapport au budget de 2015, le Ministère ne révisé que légèrement à la baisse son estimation des recettes tirées de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés et de la TPS; cette révision n'est que de 1,1 milliard de dollars (-0,4 %) par année, en moyenne, de 2016-2017 à 2019-2020.

En effet, Finances Canada suppose que les recettes plus élevées que prévu observées en 2014-2015 et en 2015-2016 (à ce jour) se maintiendront tout le long de l'horizon prévisionnel. En revanche, le DPB ne suppose pas que les recettes observées plus élevées que prévu se maintiendront tout le long de l'horizon prévisionnel.

Rajustement par Finances Canada du PIB nominal prévu

Vu l'éventualité d'une baisse du cours du pétrole ou d'une croissance mondiale plus faible que prévu, le gouvernement a révisé à la baisse, dans la *Mise à jour*, la prévision du PIB nominal qu'a formulée le secteur privé lorsque Finance Canada l'a consulté en octobre 2015.

Selon le DPB, les ajustements apportés par le gouvernement à ses projections compensent uniquement le risque à la baisse des perspectives du secteur privé pour le cours du pétrole. Le DPB estime donc que l'hypothèse de planification du gouvernement quant au PIB nominal présente encore un risque à la baisse, et ce, parce que les prévisions du secteur privé pour la croissance du PIB réel de 2018 à 2020 sont relativement optimistes.

1. Perspectives du solde budgétaire

La présente section propose une comparaison globale des perspectives financières énoncées par Finances Canada dans la *Mise à jour des projections économiques et budgétaires 2015*, et des *Perspectives économiques et financières* publiées par le DPB en novembre 2015¹.

Dans l'ensemble, les perspectives du solde budgétaire de 2015-2016 à 2018-2019 sont comparables. En effet, Finances Canada prévoit des déficits budgétaires annuels de 2,7 milliards de dollars en moyenne, tandis que le DPB chiffre ces déficits à 2,9 milliards de dollars (tableau 1-1).

Cependant, pour les exercices 2019-2020 et 2020-2021, le gouvernement prévoit des excédents budgétaires de 1,7 milliard et de 6,6 milliards de dollars respectivement, tandis que le DPB prévoit des déficits de 4,6 milliards et de 4,2 milliards de dollars respectivement. Ces écarts correspondront à 0,3 et à 0,4 point de pourcentage du produit intérieur brut (PIB) en 2019-2020 et en 2020-2021 respectivement.

Tableau 1-1 Perspectives du solde budgétaire fondées sur le statu quo

Milliards de dollars	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
DPB	1,2	-3,0	-4,7	-5,0	-4,6	-4,2
Finances Canada	-3,0	-3,9	-2,4	-1,4	1,7	6,6
Différence	-4,2	-0,9	2,3	3,6	6,3	10,8

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

En 2015-2016, les perspectives du solde budgétaire du gouvernement sont inférieures à celles du DPB. En effet, le gouvernement prévoit un déficit de 3,0 milliards de dollars, mais le DPB, un excédent de 1,2 milliard de dollars.

Les deux principales sources de cet écart en 2015-2016 sont les autres revenus et les charges de programmes directes; combinés, ces deux postes représentent 3,9 des 4,2 milliards de dollars d'écart. Comme le DPB ne dispose pas de données aussi à jour et détaillées que le gouvernement sur ces postes budgétaires, il ne peut pas se prononcer à savoir si les perspectives du gouvernement pour le solde budgétaire de 2015-2016 sont pessimistes².

La différence entre les soldes budgétaires prévus de 2017-2018 à 2020-2021 est attribuable à l'estimation relativement optimiste que fait le gouvernement des recettes qu'il tirera de l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP), de l'impôt sur le revenu des sociétés (IRS) et de la taxe sur les produits et services (TPS) (tableau 1-2). Ces trois sources de revenus,

combinées, représentent 76 % des recettes prévues totales du gouvernement pendant cette période

Tableau 1-2 Recettes prévues de l'IRP, de l'IRS et de la TPS

Milliards de dollars	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
DPB	212,4	218,7	228,1	237,0	247,2	258,1
Finances Canada	211,8	224,1	234,8	244,0	254,7	266,5
Différence	-0,6	5,4	6,7	7,0	7,5	8,4

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Ces perspectives relativement optimistes de l'IRP, de l'IRS et de la TPS de 2018-2019 à 2020-2021 reposent sur un rendement accru de l'impôt effectif (quotient des recettes fiscales et du revenu) et sur l'augmentation des revenus (calculés par approximation à partir du PIB nominal) (tableau 1-3)³.

Tableau 1-3 Comparaison du rendement de l'impôt et du PIB nominal

Rendement de l'impôt, %	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
DPB	10,67	10,60	10,57	10,57	10,60	10,64
Finances Canada	10,68	10,91	10,92	10,86	10,88	10,92
Différence	0,01	0,30	0,34	0,30	0,27	0,28

PIB nominal, milliards de dollars	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DPB	1 990	2 063	2 157	2 243	2 331	2 425
Finances Canada	1 983	2 055	2 151	2 246	2 342	2 440
Différence	-7	-8	-6	3	11	15

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Le rendement de l'impôt est la somme des recettes de l'IRP, de l'IRS et de la TPS, divisée par le PIB nominal.

2. Révisions des prévisions

Alors qu'il révisé à la baisse son hypothèse de planification du PIB nominal d'en moyenne 40 milliards de dollars (-1,8 %) par année de 2016 à 2019, Finances Canada ne révisé que légèrement à la baisse son estimation des recettes tirées de l'IRP, de l'IRS et de la TPS; cette révision n'est que de 1,1 milliard de dollars (-0,4 %) par année, en moyenne, de 2016-2017 à 2019-2020 (tableau 2-1).

En 2019-2020, malgré une révision à la baisse de l'ordre de 33 milliards de dollars (-1,4 %) du PIB nominal, les recettes combinées de l'IRP, de l'IRS et de la TPS ne sont révisées à la baisse que de 0,2 milliard de dollars (-0,1 %).

Par comparaison, le DPB réduit son estimation de ces revenus de 2,2 milliards de dollars en moyenne par année (-0,9 %), et ce, même si sa révision du PIB nominal est considérablement moindre : elle est de 24 milliards de dollars par année (-1,1 %) en moyenne de 2016 à 2019.

Tableau 2-1 Révisions des prévisions de Finances Canada

PIB nominal, milliards de dollars	2015	2016	2017	2018	2019
Budget 2015	2 000	2 098	2 196	2 285	2 375
Mise à jour 2015	1 983	2 055	2 151	2 246	2 342
Différence	-17	-43	-45	-39	-33
Différence (%)	-0,9 %	-2,0 %	-2,0 %	1,7 %	-1,4 %

Recettes tirées de l'IRP, de l'IRS et de la TPS, milliards de dollars	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Budget 2015	212,9	225,9	236,2	244,8	254,9
Mise à jour 2015	211,8	224,1	234,8	244,0	254,7
Différence	-1,1	-1,8	-1,4	-0,8	-0,2
Différence (%)	-0,5 %	-0,8 %	-0,6 %	-0,3 %	-0,1 %

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Le PIB nominal indiqué pour le budget de 2015 et la *Mise à jour 2015* est celui qu'utilise le gouvernement aux fins de planification budgétaire. L'hypothèse de planification du PIB nominal exprimée dans le budget de 2015 est ré-établie à la lumière des révisions apportées par le passé. La différence (%) correspond à la différence exprimée en milliards de dollars, divisée par le montant du budget de 2015.

La révision modeste des recettes de l'IRP, de l'IRS et de la TPS, confrontée à la révision à la baisse considérable du PIB nominal, implique que Finances Canada révisé à la hausse le rendement de l'impôt par rapport aux données du budget de 2015 (tableau 2-2).

Dans la *Mise à jour* du gouvernement, Finances Canada fait noter que « [l]a révision à la baisse globale des revenus est légèrement inférieure à ce que laissent supposer les perspectives économiques plus faibles, en raison de l'effet compensatoire des résultats plus élevés que prévu par rapport aux rentrées d'impôt en 2014-2015 et en 2015-2016 (selon les résultats cumulatifs), qui sont reportés de manière prospective sur l'ensemble de la période de prévision. »

En revanche, le DPB ne suppose pas que le rendement plus élevé que prévu de l'impôt se maintiendra tout au long des cinq années suivantes de la période de prévision. Au contraire, le DPB suppose que le rendement de l'impôt reviendra près du niveau projeté dans ses perspectives précédentes (d'avril dernier).

Tableau 2-2 Révisions du rendement de l'impôt

%	2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020
Budget 2015	10,31	10,65	10,77	10,76	10,71	10,73
Mise à jour 2015	10,45	10,68	10,91	10,92	10,86	10,88
Différence	0,14	0,04	0,14	0,16	0,15	0,14

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Le rendement de l'impôt est la somme des recettes de l'IRP, de l'IRS et de la TPS, divisée par le PIB nominal. Les chiffres de la *Mise à jour 2015* pour 2014-2015 sont les données réelles.

Dans son sommaire de l'évolution de la situation économique et budgétaire depuis le dépôt du budget de 2015, le gouvernement a changé sa façon de présenter le rajustement des prévisions (défini jusque-là comme « réserve pour éventualités »). L'impact de l'évolution économique et des changements au rajustement des prévisions, du point de vue des révisions du solde budgétaire, est présenté de manière combinée.

Ainsi, le solde budgétaire révisé présenté au tableau 3.1 de la *Mise à jour* tient compte de l'impact du rajustement des prévisions. Mais il est comparé au solde non rajusté du budget de 2015 (c'est-à-dire au solde avant la réserve pour éventualités, comme l'indique la note 1 du tableau 3.1). Or, par le passé, les comparaisons assignaient un poste distinct à la réserve pour éventualités, question d'en isoler l'impact sur le solde budgétaire en cas de modification.

Soucieux de donner une idée plus exacte des prévisions révisées du gouvernement, le DPB a ré-établi, à partir de la *Mise à jour*, le sommaire de l'évolution de la situation économique et budgétaire depuis le dépôt du budget de 2015 (tableau 2-3).

Tableau 2-3 Sommaire ré-établi de l'évolution de la situation économique et budgétaire, selon la *Mise à jour 2015*

Milliards de dollars	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020
Solde budgétaire selon le budget de 2015	1,4	1,7	2,6	2,6	4,8
Plus : rajustement des prévisions	1,0	1,0	1,0	2,0	3,0
Solde budgétaire selon le budget de 2015 avant le rajustement des prévisions	2,4	2,7	3,6	4,6	7,8
Total – Évolution de la situation économique et budgétaire	-3,9	-3,6	-3,0	-3,0	-3,1
Solde budgétaire selon la <i>Mise à jour 2015</i> avant le rajustement des prévisions	-1,5	-0,9	0,6	1,6	4,7
Moins : rajustement des prévisions	1,5	3,0	3,0	3,0	3,0
Solde budgétaire de la <i>Mise à jour 2015</i>	-3,0	-3,9	-2,4	-1,4	1,7

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

3. Rajustement du PIB nominal prévu par le gouvernement

Aux fins de la planification budgétaire, et vu l'éventualité d'une baisse du cours du pétrole ou d'une croissance mondiale plus faible que prévu, le gouvernement a révisé à la baisse les prévisions du PIB nominal formulées par le secteur privé en octobre 2015; la révision à la baisse atteint 10 milliards de dollars en 2015, puis 20 milliards par année de 2016 à 2020. Selon le gouvernement, ce rajustement aura un impact budgétaire de 1,5 milliard de dollars en 2015-2016, puis de 3,0 milliards de dollars par année de 2016-2017 à 2020-2021.

Selon le DPB, les ajustements apportés par le gouvernement à ses projections compensent uniquement le risque des perspectives du secteur privé pour le cours du pétrole.

En effet, le DPB estime que le rajustement annuel de 20 milliards de dollars aux prévisions du PIB nominal de 2016 à 2020 correspond grosso modo à la baisse du prix du pétrole West Texas Intermediate (WTI) dont témoignent les cours à terme présentés dans la *Mise à jour* (« marchés à terme en date du 13 novembre ») (tableau 3-1)⁴.

Tableau 3-1 Projections du prix du pétrole WTI

\$ US le baril	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Finances Canada	49	54	64	68	70	74
Marchés à terme en date du 13 novembre	-	46	50	53	55	57
Pour correspondre à l'ajustement	-	41	49	52	55	58
DPB	50	49	53	55	57	59

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Les projections du DPB en novembre dernier se fondaient sur les cours à terme moyens du WTI du 12 au 29 octobre 2015.

Malgré ce rajustement des prévisions, le DPB estime donc que l'hypothèse de planification du gouvernement quant au PIB nominal présente encore un risque à la baisse, et ce, parce que les prévisions du secteur privé pour la croissance du PIB réel de 2018 à 2020 sont relativement optimistes (tableau 3-2).

Tableau 3-2 Comparaison des projections de croissance du PIB réel

%	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DPB	1,1	2,0	2,3	1,8	1,8	1,8
Finances Canada	1,2	2,0	2,2	2,2	2,0	2,0
Différence	0,1	0,0	-0,1	0,4	0,2	0,2

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

4. Conclusion

Selon le DPB, les perspectives fondées sur le statu quo que le gouvernement formule à moyen terme pour l'économie et le budget fédéral sont optimistes. Sur comparaison des prévisions et à la lumière des révisions apportées à celles-ci, le DPB estime que les perspectives du solde budgétaire présentées par le gouvernement à moyen terme, soit pour les exercices 2019-2020 et 2020-2021, présentent un risque à la baisse.

Notes

1. Voir <http://www.budget.gc.ca/efp-peb/2015/pub/efp-peb-15-fr.pdf> et http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2015/EFO%202015/EFO_2015_FR.pdf.
2. Pour les autres revenus, le gouvernement a accès à des renseignements sur, entre autres, les émissions d'obligations pendant l'exercice, les revenus des sociétés d'État consolidées, le rendement des investissements, les transactions et les réévaluations du Compte du fonds des changes, et le produit de l'intérêt et des amendes. Pour ce qui est des charges de programmes directes, le gouvernement a accès aux plans de dépenses détaillés des ministères et surtout aux chiffres sur les prestations de pension acquises, lesquelles ont entraîné la révision mentionnée dans la Mise à jour.
3. Le PIB nominal permet de se faire une idée approximative de l'assiette fiscale du gouvernement. L'idéal serait de calculer le rendement de l'impôt à partir des revenus et des assiettes fiscales réelles (revenu imposable des particuliers et des sociétés). Mais en l'absence de projections des assiettes fiscales (ou des volets du PIB englobant les recettes et les dépenses), le DPB utilise le PIB nominal pour estimer approximativement les assiettes fiscales de l'IRP, de l'IRS et de la TPS qui, combinées, fondent les projections de Finances Canada. La projection du PIB nominal utilisée pour Finances Canada est celle du secteur privé, ajustée en fonction des risques (c.-à-d. le PIB nominal prévu utilisé aux fins de planification budgétaire).
4. Pour estimer les prix du pétrole WTI, prix qui correspondent à la révision apportée par le gouvernement aux prévisions du PIB nominal, le DPB a recouru à des simulations de forme réduite de l'inflation projetée du PIB, selon différentes évolutions du cours du WTI, en fonction de la croissance du PIB réel projetée dans la Mise à jour.