

OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER



BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Mise à jour de l'évaluation économique et financière

Ottawa, Canada

Le 2 novembre 2009

www.parl.gc.ca/pbo-dpb

En vertu de la *Loi fédérale sur l'imputabilité*, le directeur parlementaire du budget (DPB) doit présenter une analyse indépendante au Sénat et à la Chambre des communes sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que les tendances de l'économie nationale. Ce rapport nous présente une mise à jour de l'évaluation économique et financière du DPB qu'on a présentée au Comité des finances le 6 juillet 2009.

Préparé par : Russell Barnett, Jeff Danforth, Chris Matier et Brad Recker*

* Les auteurs souhaitent remercier Mostafa Askari et Kevin Page pour leurs commentaires utiles. De plus, les auteurs assument toute responsabilité en cas d'erreurs ou d'omissions.

Points importants

Même si une incertitude considérable continue de planer sur les perspectives, on constate une unanimité générale à l'effet que la reprise de l'économie est maintenant enclenchée à l'échelle mondiale. En effet, dans le sondage qu'il a réalisé en septembre 2009 auprès des prévisionnistes du secteur privé, le DPB suggère peu de changements au niveau de la perspective économique du Canada si l'on se base sur l'Évaluation économique et financière (ÉÉF) de juillet. La perspective en ce qui concerne le PIB nominal – le principal paramètre de l'assiette fiscale du gouvernement – reste essentiellement inchangée à moyen terme. Dans la version à jour du sondage, on insinue que l'économie canadienne ne connaîtra pas une pleine reprise, c'est-à-dire pour retrouver sa pleine vigueur, avant la fin de 2013. Cela représente une perte de production latente totalisant plus de 200 milliards de dollars, ajusté pour tenir compte de l'inflation.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	(pourcentage de la différence du PIB réel de son potentiel)						
Écart de production	-0,5	-4,6	-4,3	-3,2	-1,6	-0,3	+0,8

La projection du solde budgétaire du gouvernement d'après le DPB est légèrement inférieure par rapport à l'ÉÉF de juillet, alors qu'on prévoit un déficit budgétaire cumulé de 164,7 milliards au cours de la période de 2009-2010 à 2013-2014. On s'attend à ce que le déficit budgétaire augmente de 5,8 milliards de dollars en 2008-2009 pour culminer à 54,2 milliards de dollars en 2009-2010, avant de s'améliorer pour se chiffrer à 19,0 milliards de dollars en 2013-2014. On prévoit que la dette fédérale augmentera à 631,2 milliards de dollars – 33,8 pour cent du PIB – en 2013-2014, beaucoup plus élevée que l'objectif gouvernemental à moyen terme à ramener le ratio de la dette à 25 pour cent du PIB. Le DPB continue de considérer que l'équilibre des risques entourant la perspective financière à moyen terme est négatif.

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
	(milliards de dollars)					
Solde budgétaire	-5,8	-54,2	-43,1	-27,9	-23,2	-19,0
Dette fédérale	463,7	517,9	561,0	588,9	612,2	631,2
Pourcentage du PIB						
Solde budgétaire	-0,4	-3,6	-2,7	-1,7	-1,3	-1,0
Dette fédérale	29,0	33,9	35,3	35,1	34,5	33,8

Le DPB a amélioré son approche lorsqu'il s'agit d'estimer le solde structurel du gouvernement. D'après ses propres estimations de la production potentielle et en faisant appel à la nouvelle approche, le DPB démontre encore une fois, par ses calculs, que le budget à moyen terme n'est pas équilibré structurellement. Le DPB estime que le solde structurel devrait se détériorer pour passer essentiellement d'une situation d'équilibre en 2007-2008 à un déficit structurel de 18,9 milliards de dollars en 2013-2014.

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
	(milliards de dollars)					
Déficit structurel	3,2	12,5	13,5	13,1	16,8	18,9

Ceci étant dit, les déficits structurels prévus à moyen terme sont considérablement moins élevés que ceux des années 1980 et du début des années 1990 et ils sont faibles lorsqu'on les compare à la taille de notre

économie. Cependant, une évaluation plus approfondie de la durabilité de la structure financière actuelle repose sur une perspective à plus long terme où l'on tient compte, en particulier, des défis que pose le vieillissement de la population sur le plan fiscal. Le DPB entreprend une telle analyse et il entend publier une évaluation détaillée de la durabilité des finances du gouvernement au cours des prochains mois.

1. Situation et perspectives économiques

Depuis que le DPB a publié l'Évaluation économique et financière (ÉÉF) en juillet 2009, on constate une unanimité générale à l'effet que la reprise de l'économie est maintenant enclenchée à l'échelle mondiale. Même si les origines de l'actuelle récession mondiale émanent de l'extérieur, l'économie canadienne a souffert d'une baisse de la demande étrangère et de la chute marquée des prix des produits de base. Jusqu'à présent, l'économie canadienne a encaissé cette récession mondiale mieux que la plupart des économies, affichant le deuxième rendement le plus élevé parmi les pays du G7 (tableau 1-1). De façon précise, même si le PIB réel du Canada a reculé pendant trois trimestres consécutifs, la baisse cumulative du PIB réel du Canada depuis que la récession mondiale a débuté (3,3 pour cent) est moins élevée que la baisse moyenne parmi les pays du G7 (4,7 pour cent).

Tableau 1-1

PIB réel parmi les pays du G7, 2008T1 au 2009T2

(En pourcentage de changement aux taux annuels)

	2008 T1	2008 T2	2008 T3	2008 T4	2009 T1	2009 T2
Canada	-0,7	0,3	0,4	-3,7	-6,1	-3,4
États-Unis	0,7	1,5	-2,7	-5,4	-6,4	-0,7
Royaume-Uni	2,4	-0,3	-2,9	-6,9	-9,6	-2,3
Allemagne	6,5	-2,2	-1,3	-9,4	-13,4	1,3
France	1,9	-1,7	-1,1	-5,7	-5,4	1,1
Italie	2,1	-2,3	-3,1	-8,1	-10,4	-2,0
Japon	3,5	-2,8	-5,1	-12,8	-12,4	2,3

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Haver Analytics.

On s'attend à ce que l'économie canadienne reprennent le chemin de la croissance au cours de la deuxième moitié de l'année, après avoir connu des baisse de son PIB réel de l'ordre de 6,1 et 3,4 pour cent, aux taux annuels, au cours du premier et du deuxième trimestres de 2009

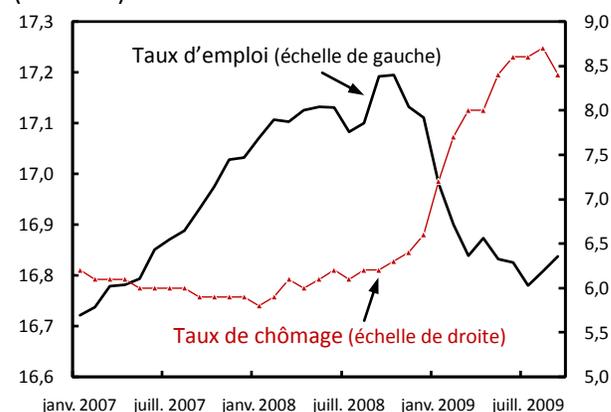
respectivement. Le retour à la croissance positive peut être attribué, en partie, aux interventions politiques exceptionnelles de la part des autorités monétaires et financières mondiales, ce qui a donné lieu à un repli marqué de la confiance des consommateurs et des entreprises.

En conséquence, la baisse tendancielle de l'emploi global a été arrêtée – le niveau d'emploi se situe maintenant à son niveau de mars 2009 – et le taux de chômage semble s'être stabilisé après une hausse importante au début de l'année (figure 1-1). Toutefois, selon l'Enquête sur la population active (EPA), depuis mars, les gains d'emploi dans le secteur public et dans l'emploi indépendant ont compensé 129 000 pertes d'emplois dans le secteur privé comme la baisse tendancielle de l'emploi du secteur privé persiste.

Figure 1-1

Taux d'emploi et de chômage d'après l'EPA, 2007 à 2009

(Niveaux)



Sources: Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada; Haver Analytics

Note: Les nombres d'emplois sont exprimés en millions.

Malgré le retour à la croissance positive et certaines améliorations au niveau du marché de l'emploi, une incertitude considérable continue de planer sur les perspectives économiques. Le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) prévoient que la reprise se fera plus

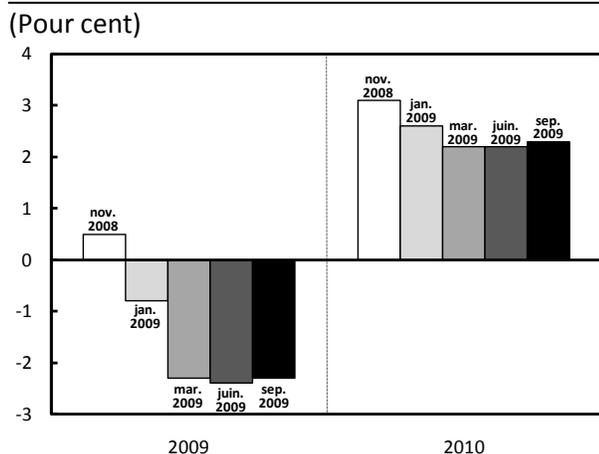
silencieuse que les reprises antérieures en raison de la nature synchronisée et financière du choc qu'a subi l'économie.

Le DPB a procédé à la mise à jour de son sondage mené auprès des prévisionnistes du secteur privé en septembre. Le tableau A-1 à l'annexe A présente les résultats complets du sondage que le DPB a réalisé en septembre 2009 auprès de ces gens.

Suivant une série de révisions à la baisse, la perspective à court terme du secteur privé semble s'être stabilisée au cours des derniers mois (figure 1-2).

Figure 1-2

Perspective du secteur privé à l'égard de la croissance du PIB réel



Source: Bureau du directeur parlementaire du budget

La perspective du secteur privé en ce qui concerne la croissance annuelle du PIB réel est très légèrement révisé à la hausse de l'ÉÉF à -2,3 pour cent et 2,3 pour cent respectivement (tableau 1-2). La perspective à court terme est identique aux résultats du sondage que Finances Canada a réalisé en août, mais légèrement plus positive que la récente prévision du FMI concernant le Canada, soit -2,5 pour cent en 2009 et 2,1 pour cent en 2010.

Tableau 1-2

Perspective de croissance du PIB réel

(Pour cent)

	2009	2010	2011-2014
Enquête de juin 2009 du DPB	-2,4	2,2	3,4
Enquête de septembre 2009 du DPB	-2,3	2,3	3,2

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget

Cependant, on a révisé modestement à la baisse la perspective de croissance pour 2011 à 2014 (0,2 point de pourcentage par année en moyenne), reflétant ainsi les impacts d'une demande plus faible de la part de nos voisins américains et un dollar canadien plus élevé. La croissance du PIB réel à moyen terme (2011-2014) devrait atteindre en moyenne 3,2 pour cent, ce qui est légèrement plus élevé que les résultats du sondage que Finances Canada a réalisé en août (3,1 pour cent).

Le DPB a récemment élaboré ses propres estimations de la production potentielle de l'économie canadienne (encadré 1-1). Il estime que l'économie canadienne a atteint un creux au cours du deuxième trimestre de 2009, alors qu'elle était de 5,1 pour cent inférieure à sa production potentielle (4,6 pour cent en-dessous de son potentiel globale pour 2009). Dans son sondage de septembre 2009, le DPB insinue que l'économie canadienne devrait retrouver son plein potentiel d'ici la fin de 2013 (figure 1-3). D'un point de vue cumulatif, cela représente une perte de plus de 200 milliards de dollars en production latente (ajusté pour tenir compte de l'inflation), ce qui ressemble en pourcentage à la perte cumulative subie au cours de la récession des années 1990.

Encadré 1-1 : Estimations du PIB potentiel d'après le DPB

La production potentielle représente le montant de production que peut réaliser l'économie lorsque les immobilisations, la main-d'œuvre et la technologie sont conformes à leurs tendances respectives. Le DPB a récemment élaboré sa propre estimation de la production potentielle de l'économie canadienne en évaluant les tendances au niveau des intrants de la main-d'œuvre et la productivité de la main-d'œuvre. La tendance des intrants de la main-d'œuvre varie en fonction de la population en âge de travailler, du taux d'emploi et du nombre moyen d'heures de travail par semaine. La productivité de la main-d'œuvre s'évalue en 'filtrant' ou en uniformisant le degré de productivité de la main-d'œuvre et en tenant implicitement compte de l'approfondissement du capital (augmentation du capital par rapport à la main-d'œuvre), ainsi que des améliorations technologiques (qu'on qualifie habituellement de facteur total de productivité). Les estimations du DPB nous portent à croire que la croissance de la production dans l'économie canadienne atteindra en moyenne 1,9 pour cent au cours de la période de 2009 à 2014.

Perspective de croissance du PIB réel

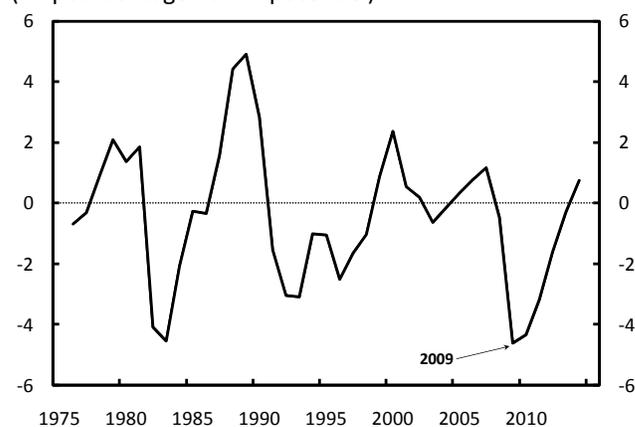
	2008	2009	2010	2011-2014
Croissance de la production potentielle	2,1	1,9	2,0	1,8
Contribution de:				
facteur travail	1,4	1,1	1,0	0,6
productivité du travail	0,7	0,8	1,0	1,2

Une note documentaire sera bientôt diffusée comportant davantage de détails sur la nouvelle méthodologie employée par le DPB.

Figure 1-3

Écart de production

(En pourcentage du PIB potentiel)



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget

Reflétant les révisions à la hausse de la perspective ayant trait aux prix des produits de base, on a révisé à la hausse la perspective du secteur privé en ce qui concerne l'inflation du PIB en 2009 et en 2010, ce qui, parallèlement aux révisions à la hausse de la croissance du PIB réel, a entraîné la croissance du PIB nominal à -4,6 pour cent en 2009 et 4,0 pour cent en 2010 (tableau 1-3). Cependant, en raison des révisions à la baisse de la croissance du PIB réel pour la période de 2011-2014, on a révisé à la baisse à 5,4 pour cent en moyenne la perspective en ce qui concerne la croissance nominale à moyen terme pour cette période.

Tableau 1-3

Perspective de croissance du PIB nominal

(Pour cent)

	2009	2010	2011-2014
Enquête de juin 2009 du DPB	-4,8	3,6	5,6
Enquête de septembre 2009 du DPB	-4,6	4,0	5,4

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget

Ces révisions à la croissance du PIB nominal s'annulent essentiellement et donnent lieu à un niveau projeté à moyen terme du PIB nominal – soit le paramètre le plus général de l'assiette

fiscale du gouvernement – qui est pratiquement inchangé par rapport au sondage de juin du DPB. De plus, le niveau du PIB nominal basé sur le sondage de septembre du DPB ressemble énormément aux résultats du sondage mené en août par Finances Canada; alors que le niveau projeté du PIB nominal d'après le DPB atteint à peine 3 milliards de dollars (0,2 pour cent) de plus annuellement en moyenne au cours de la période de 2009-2014.

Reflétant le rendement supérieur aux prévisions dans le domaine de l'emploi depuis le mois de mai et les révisions à la hausse de la croissance du PIB réel, les prévisionnistes du secteur privé ont revu à la baisse leurs perspectives du taux de chômage à court terme (tableau 1-4). D'après le sondage de septembre 2009 du DPB, les prévisionnistes s'attendent à ce que le taux de chômage atteigne en moyenne 8,4 pour cent en 2009 et 8,9 pour cent en 2010, ce qui est moins élevé que les taux de 8,7 pour cent et 9,4 pour cent qu'on prévoyait respectivement dans le sondage de juin.

D'après les hypothèses du DPB, la perspective de septembre en ce qui concerne le taux de chômage en 2009 dans le secteur privé implique que le niveau d'emploi d'ici la fin de 2009 serait d'environ 76 000 emplois de plus que prévu au moment de l'ÉÉF de juillet; et de presque 142 000 emplois de plus d'ici la fin de 2010. Malgré ces révisions à la hausse, le niveau d'emploi resterait bien en-deçà des niveaux prévus au moment du dépôt du budget 2009. D'ici la fin de 2009 et 2010, le niveau d'emploi s'élèverait à près de 246 000 et 205 000 emplois de moins respectivement que ce qu'on prévoyait au moment de déposer le budget 2009.

Tableau 1-4

Perspective du taux de chômage

(Pour cent)

	2009	2010	2011-2014
Enquête de juin 2009 du DPB	8,7	9,4	7,7
Enquête de septembre 2009 du DPB	8,4	8,9	7,5

Source: Bureau du directeur parlementaire du budget

Les prévisionnistes ont révisé à la baisse leur perspective à moyen terme en ce qui concerne le taux de chômage, soit à 7,5 pour cent en moyenne au cours de la période de 2011-2014. On se retrouve alors avec un retour plus rapide aux estimations à long terme ou 'structurelles' antérieures du chômage, qui variaient habituellement aux alentours de 6,0 à 6,5 pour cent. La perspective d'après le sondage de septembre du DPB est pratiquement identique aux résultats du mois d'août de Finances Canada qui faisaient état d'un taux de chômage atteignant en moyenne 7,6 pour cent pour la période de 2011-2014.

La perspective en ce qui concerne les taux d'intérêts et l'inflation de l'IPC lorsqu'on se base sur le sondage de septembre du DPB est présentée au tableau A-1 à l'annexe A. Les hypothèses du DPB concernant les éléments du PIB que sont les revenus et les dépenses – ce qui joue un rôle important dans la projection financière, parce que les éléments du PIB sont imposés à des taux différents – demeurent essentiellement inchangés par rapport à l'ÉÉF de juillet.

2. Perspective financière

La projection du solde budgétaire actuel selon le DPB est légèrement inférieure à ce qu'on pouvait constater dans l'ÉEF de juillet. On prévoit maintenant que le déficit cumulatif atteindra les 167,4 milliards de dollars au cours de la période de cinq ans de 2009-2010 à 2013-2014, comparativement à 155,9 milliards de dollars en juillet (tableau 2-1). Le déficit devrait atteindre un maximum de 54,2 milliards de dollars (3,6 pour cent du PIB) en 2009-2010, pour ensuite s'améliorer à moyen terme afin d'atteindre 19,0 milliards de dollars (1,0 pour cent du PIB) d'ici 2013-2014. Dans l'ÉEF de juillet, le DPB prévoyait un déficit maximal de 48,6 milliards de dollars en 2009-2010, lequel chutait ensuite à 16,7 milliards de dollars en 2013-2014.

Tableau 2-1

Recettes, dépenses et solde budgétaires

(En milliards de dollars)

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Recettes	233,1	219,7	234,1	250,6	265,1	280,7
Total des charges	238,8	273,9	277,2	278,5	288,3	299,7
Solde budgétaire	-5,8	-54,2	-43,1	-27,9	-23,2	-19,0
Dettes fédérales	463,7	517,9	561,0	588,9	612,2	631,2
Pourcentage du PIB						
Solde budgétaire	-0,4	-3,6	-2,7	-1,7	-1,3	-1,0
Dettes fédérales	29,0	33,9	35,3	35,1	34,5	33,8

Source: Bureau du directeur parlementaire du budget

La projection du déficit plus élevée à court terme est principalement attribuable aux recettes moins élevées, qui, malgré la légère amélioration du PIB nominal projeté, a été révisée à la baisse en raison des résultats plus faibles que prévu. De façon plus précise, on a révisé à la baisse les recettes attribuables à la taxe sur les produits et services (TPS) principalement en raison des résultats très faibles à ce jour (les recettes de TPS sont en baisse de 19,5 pour cent à ce jour en août). La projection des autres recettes a également été révisée à la baisse en raison des résultats plus faibles en 2008-2009 et des recettes moins élevées provenant du Programme d'achat de prêts hypothécaires assurés

(PAPHA), puisque le recours aux installations a été moins élevé qu'on l'avait prévu jusqu'à ce jour. Voyez le tableau A-2 à l'annexe A pour plus de détails.

On prévoit que les recettes budgétaires globales baisseront de 13,4 milliards de dollars en 2009-2010 principalement en raison de la diminution des recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés qui devraient chuter de 5,4 milliards de dollars et \$6,1 milliards de dollars respectivement, en raison des revenus plus faibles et des mesures relatives à l'impôt sur le revenu. On prévoit que les primes d'assurance-emploi (AE) seront légèrement moins élevées au cours de l'horizon de nos projections, et ce, principalement en raison des améliorations dans la méthode que le DPB emploie pour réaliser ses projections (voir l'encadré 2-1).

Encadré 2-1 : Compte d'assurance-emploi

Le DPB a amélioré son modèle en ce qui concerne le compte d'AE qu'il utilisait afin de projeter les contributions d'AE, les prestations versées et les taux de primes en fonction de la méthodologie employée par l'actuaire en chef de l'AE.

D'après le nouveau modèle du DPB et en vertu de la loi actuelle, les estimations du DPB nous portent à croire que le déficit cumulatif atteindra 5,7 milliards de dollars quelque part entre 2008 et 2014. Cette estimation tient compte d'augmentations des taux de prime annuels de 0,15 \$ chaque année (soit l'augmentation maximale permise) à compter de 2011, alors que le gel temporaire des taux de prime d'AE décrété par le gouvernement prendra fin, ainsi que du crédit de 2,9 milliards de dollars versé au compte d'AE en 2010 que l'on décrit dans le budget 2009. Sans les augmentations du taux de prime, les estimations du DPB nous présenteraient un déficit cumulatif du compte d'AE atteignant 24,8 milliards de dollars en 2014, alors que les recettes attribuables aux primes d'AE seraient de 6,3 milliards de dollars inférieures aux projections actuelles en 2013-2014.

Une note documentaire sera bientôt distribuée et comportera davantage de détails sur la nouvelle méthodologie employée par le DPB, ainsi que sur les implications au niveau des soldes du compte d'AE après 2014.

La projection des dépenses consacrées aux programmes, selon le DPB, reste pratiquement inchangée tout au long de l'horizon prévisionnel présenté dans l'ÉÉF de juillet 2009. On prévoit que les transferts importants aux particuliers, ce qui comprend l'AE, les prestations aux aînés et aux enfants subiront une hausse abrupte en 2009-2010, celle-ci étant principalement attribuable à l'augmentation des prestations d'AE en raison du taux de chômage plus élevé et des mesures adoptées dans le budget 2009. On prévoit que les prestations aux aînés augmenteront en même temps que l'inflation et que le nombre de bénéficiaires du programme. Les transferts majeurs vers les autres paliers de gouvernement devraient être plus élevés à court terme que ce qu'on prévoyait dans l'ÉÉF de juillet, principalement en raison des montants qu'on doit verser à la Colombie-Britannique pour harmoniser la taxe de vente et, à moyen terme, en raison des révisions apportées à la projection du DPB au niveau de la péréquation.¹

On prévoit que les charges de programmes directes (CPD) resteront en grande partie inchangées par rapport à l'ÉÉF de juillet. Cependant, il est important de souligner que ce poste dans les projections financières du DPB repose entièrement sur la prévision de Finances Canada. Idéalement, le DPB produirait une projection indépendante des dépenses ministérielles. Pour atteindre cet objectif, le DPB a demandé de l'information sur le plan de dépenses prévues du gouvernement. Cependant, on a jugé qu'il s'agit là de renseignements confidentiels du Cabinet et on a refusé de les fournir.² Par conséquent, comme on peut le voir au tableau 2-2, les CPD que prévoit le DPB reposent sur les données qu'on retrouve dans la mise à jour

des projections économiques et financières de septembre auxquelles on a effectué deux ajustements importants.

Premièrement, on a procédé à un ajustement pour tenir compte des économies prévues qu'on avait incluses dans la projection du gouvernement, mais qu'on n'a toujours pas identifiées. Même si le gouvernement est revenu sur sa décision d'inclure les bénéfices attendus de la vente éventuelle de biens dans ses projections de recettes, il continue d'inclure tout près de 5,8 milliards de dollars d'économies non identifiées résultant des autres examens dont on parle dans l'initiative de gestion efficace des dépenses du gouvernement qu'on retrouve dans l'évaluation économique et financière de 2008, incluant la somme de 2 milliards de dollars pendant l'exercice financier en cours.

Tableau 2-2

Charges de programmes directes

(En milliards de dollars)

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Finances Canada	99,8	120,7	117,2	113,5	117,4	120,0
Ajustements						
épargnes non-identifiées		2,0	1,5	1,1	0,6	0,6
hypothèse de crédits inutilisés						1,5
CPD selon le DPB - novembre	99,8	122,7	118,7	114,6	118,0	122,1

Sources: Finances Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget

Deuxièmement, la baisse de 1,5 milliard de dollars des dépenses projetées en 2013-2014, dont on fait état dans la mise à jour de septembre 2009 et qu'on attribue à des « ressources inutilisées » plus considérables que prévues dans les autorisations ministérielles, a été inversée. Cependant, l'hypothèse relative à ces ressources inutilisées n'est pas justifiée adéquatement et donne lieu à un ralentissement de la croissance des CPD, qui atteignent en moyenne un peu plus élevé 2 pour cent au cours des deux dernières années de la période de projections du gouvernement (2013-

¹ La projection relative à la péréquation dans l'ÉÉF de juillet du DPB présente, en raison d'une erreur, un retard d'un an sur la moyenne mobile du PIB nominal dont dépendent les paiements de péréquation.

² Le 4 juin 2009, le DPB demandait la mise à jour des niveaux de référence de 2009 pour la période de 2009-2010 à 2013-2014 et un résumé des postes qui ont obtenu l'approbation du Cabinet et/ou du budget, mais qu'on n'a toujours pas inclus dans les niveaux de référence et dans le budget principal des dépenses des ministères. Le 24 juillet 2009, le Secrétaire du Conseil du Trésor répondait en précisant que l'information demandée est un secret du Cabinet et que, par conséquent, on ne la divulguera pas au DPB.

2014 et 2014-2015), ce qui est bien inférieur à la moyenne historique.³

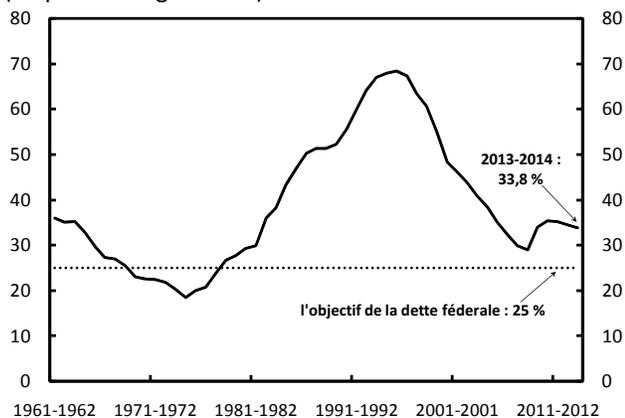
Le DPB prévoit que les frais de la dette publique soient un peu plus élevés au cours de la période de projection, contribuant également à des déficits plus importants. Les frais de la dette publique sont en hausse de 1,9 milliard de dollars en 2009-2010 et de 0,9 milliards de dollars à la fin de la période de projection par rapport à l'ÉÉF de juillet. Cela reflète la hausse des taux d'intérêt ainsi que les révisions à son modèle de frais de la dette publique.

La mise à jour des projections financières du DPB impliquerait que la dette fédérale par rapport au PIB devrait diminuer quelque peu après avoir atteint son plus haut niveau projeté de 35,3 pour cent en 2010-2011, bien que restant nettement supérieur à 25 pour cent, l'objectif à moyen terme de la dette qui a été réaffirmé dans l'Énoncé économique et financier du gouvernement en 2008 (figure 2-1).

Figure 2-1

Rapport entre la dette fédérale et le PIB

(En pourcentage du PIB)



Sources: Finances Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget

3. Estimations du solde budgétaire structurel

Le DPB a amélioré son approche afin d'évaluer la situation budgétaire du gouvernement au cours de ce cycle économique. Même si une incertitude considérable plane sur toute estimation de la production potentielle et du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles ou 'structurelles', le DPB a tenté de peaufiner sa méthodologie afin de tenir compte de façon plus précise de la structure du système fiscal et de son interaction avec le cycle (voir l'encadré 3-1). Le tableau 3-1 nous présente les estimations à jour du solde budgétaire structurel du gouvernement au cours de la période de 2008-2009 à 2013-2014 d'après le DPB.

Tableau 3-1

Estimations du solde budgétaire structurel et cyclique

(En milliards de dollars)

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Solde budgétaire	-5,8	-54,2	-43,1	-27,9	-23,2	-19,0
Solde structurel	-3,2	-12,5	-13,5	-13,1	-16,8	-18,9
Solde cyclique	-2,5	-41,8	-29,6	-14,8	-6,5	-0,1

Source: Bureau du directeur parlementaire du budget

Basées sur sa nouvelle méthodologie, les estimations du DPB continuent de nous laisser croire que le budget ne présente pas un équilibre structurel à moyen terme. Même si on prévoit que l'économie retrouvera sa capacité potentielle d'ici 2013, on ne prévoit pas que le budget reprendra la voie de l'équilibre d'ici 2013-2014 si on ne retrouve aucune mesure politique additionnelle à en croire le sondage de septembre du DPB (voir la figure 1-3). En effet, le DPB estime que l'équilibre structurel irait en se détériorant pour passer essentiellement d'une situation d'équilibre en 2007-2008 (soit un déficit de 0,3 milliard de dollars) à un déficit structurel de 18,9 milliards de dollars en 2013-2014.

³ La croissance des CPD s'élevait en moyenne à 6,8 pour cent au cours des trois dernières années, ce qui est conforme à la moyenne de 6,9 pour cent au cours de la dernière décennie.

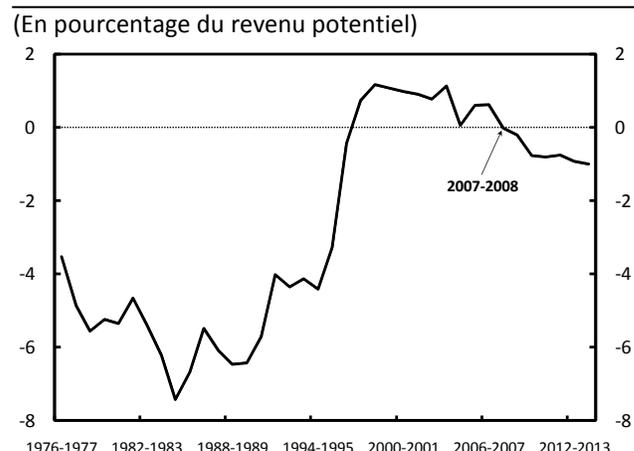
Malgré les changements relativement mineurs au niveau des projections financières du DPB, les nouvelles estimations du déficit structurel sont légèrement plus élevées que les calculs présentés dans l'ÉÉF du mois de juillet. Cette révision à la hausse reflète principalement une estimation réduite des recettes structurelles en 2007-2008 qui, malgré une révision à la hausse du taux de croissance structurel des recettes projetées jusqu'en 2013-2014, entraînerait des recettes structurelles moins élevées au cours de la période de la projection.⁴

Ceci étant dit, par rapport à la taille de l'économie, les déficits structurels projetés en 2012-2013 et en 2013-2014 sont faibles lorsqu'on les compare aux déficits structurels des années 1980 et du début des années 1990 (figure 3-1). Cependant, une évaluation plus approfondie de la viabilité de la structure financière actuelle repose sur une perspective à plus long terme où l'on tient compte, en particulier, des défis que pose le vieillissement de la population sur le plan fiscal. Le DPB entreprend une telle analyse et il entend publier une évaluation détaillée de la durabilité des finances du gouvernement au cours des prochains mois.

⁴ Dans l'ÉÉF de juillet, le DPB basait son calcul sur l'estimation de Finances Canada à l'effet qu'on avait comblé l'écart de production en 2007 (voir les Tableaux de référence financiers de septembre 2008) et, par conséquent, on présumait que les recettes réelles en 2007-2008 étaient égales aux recettes structurelles. On a alors extrapolé ce niveau des recettes structurelles à moyen terme en nous basant sur l'hypothèse d'une croissance sous-jacente de 4,0 pour cent moyennant certains ajustements pour tenir compte des réductions d'impôts prévues dans la loi. Cependant, les nouvelles estimations de la production potentielle selon le DPB révèlent que l'économie se situait à 1,2 pour cent au-dessus de son potentiel en 2007, ce qui, par conséquent, réduit l'estimation des recettes structurelles en 2007-2008, puisque le niveau des recettes réelles demeure inchangé. Ainsi, d'après les estimations du DPB, l'excédent budgétaire de 9,6 milliards de dollars enregistré en 2007-2008 était entièrement cyclique plutôt que structurel, comme on l'avait auparavant présumé.

Figure 3-1

Solde budgétaire structurel



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget

Remarque : Le revenu potentiel représente le produit du PIB potentiel et du gain au niveau des échanges (soit le prix du PIB par rapport au déflateur de la demande intérieure finale).

Encadré 3-1 : Estimations du solde structurel du DPB

Le DPB a adopté une nouvelle approche afin d'estimer les soldes budgétaires structurels qui reposent sur une approche 'standard' en deux étapes utilisée par l'OCDE et le FMI dans leurs estimations officielles du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles pour le Canada. Cette approche consiste premièrement à estimer un écart de production dans l'économie. La deuxième étape vise à identifier l'élément cyclique du budget en estimant la réceptivité des éléments réels du budget à cet écart de production. Cette dernière étape repose habituellement sur l'élasticité des mesures fiscales et des dépenses qu'on peut calculer à partir des microdonnées. Les éléments structurels des recettes et des dépenses sont ensuite calculés par la méthode résiduelle comme étant l'élément réel moins l'élément cyclique. Partant de la recherche entreprise à l'OCDE, le DPB s'en remet à une approche en deux étapes en utilisant un écart du RIB (revenu intérieur brut) plutôt qu'un écart du PIB basé sur la production afin de mieux saisir ainsi la sensibilité cyclique des éléments budgétaires. De plus, le DPB fait appel à un modèle de microsimulation pour estimer l'élasticité des mesures fiscales et des dépenses au niveau du revenu des particuliers et du chômage dans le temps (tant du point de vue historique qu'au niveau des projections). Dans une note documentaire prochaine, on décrira en détail la nouvelle méthodologie du DPB.

Finalement, il est important de prendre note qu'à l'exception des prestations d'AE, le DPB a simplement adopté la projection du gouvernement des autres dépenses consacrées aux programmes qui, de par leur construction, représentent les dépenses structurelles.⁵ Par conséquent, les estimations du DPB des soldes structurelles du gouvernement reposent sur des projections relativement conservatrices, alors que la croissance des dépenses s'élève en moyenne à moins de 4 pour cent au cours des quatre dernières années de la période de projection, soit bien en-deçà des taux historiques et du taux de croissance projeté de l'économie. De plus, les estimations structurelles du DPB ne sont également valables que si le gouvernement s'assure qu'aucun des stimulants d'une durée limitée ne devient permanent.

4. Risques entourant les perspectives

Même si la situation économique s'est quelque peu stabilisée depuis le printemps et si le sondage que le DPB a réalisé en septembre 2009 auprès des prévisionnistes du secteur privé ressemble étrangement à celui de juin, une incertitude considérable continue de planer sur les perspectives économiques.

Le DPB considère que les perspectives à court terme dans le secteur privé laissent entrevoir des risques de perte par rapport à la croissance du PIB réel. De façon plus précise, la possibilité que la nouvelle reprise aux États-Unis soit plus faible que ce qu'on prévoit et la vigueur récente du dollar canadien – dont la valeur est passée d'un creux de 77 cents américains le 3 mars à 96,7 cents américains le 15 octobre – constituent deux risques pour les exportateurs canadiens et pourraient retarder la reprise au Canada.

Le DPB continue de considérer que les risques entourant les perspectives à moyen terme dans le secteur privé en ce qui concerne le PIB nominal

⁵ En vertu de la nouvelle approche, le DPB continue d'éliminer les stimulants temporaires des dépenses structurelles consacrées aux programmes. Ces mesures sont comprises dans le solde cyclique et elles s'élèvent de 17,5 milliards en 2009-2010, 9,0 milliards en 2010-2011, 0,4 milliards en 2011-2012 et 0,3 milliards en 2012-2013.

présentent un équilibre approximatif, reflétant ainsi les risques de pertes au niveau de la croissance du PIB réel et les risques d'augmentation du taux d'inflation qu'on a identifiés dans l'Évaluation économique et financière du mois de juillet.⁶ Cependant, les implications financières de ces risques ne sont pas symétriques et, par conséquent, elles ne s'annulent pas. Autrement dit, une croissance plus faible du PIB réel pourrait être compensée par un taux d'inflation du PIB plus élevé, de sorte que la croissance du PIB nominal resterait inchangée. Cependant, le solde budgétaire du gouvernement en subirait des effets (négatifs), puisque la croissance du PIB réel présente habituellement un impact plus grand sur le plan financier que les chocs au niveau de l'inflation du PIB.

Bien que les risques pour les perspectives à moyen terme pour le PIB nominal soient jugés relativement équilibrés, il reste un large éventail de résultats possibles. Pour aider à illustrer – mais en aucun cas un chiffrage précis – les implications fiscales d'une telle gamme, le DPB a préparé deux scénarios alternatifs sur la base des prévisions basses et hautes du secteur privé pour chaque année de l'horizon de projection (tableau 4-1).⁷

⁶ Le principal risque de perte consiste en ce que la croissance du PIB réel pourrait être plus faible que ce à quoi s'attendent maintenant les prévisionnistes du secteur privé, reflétant ainsi la possibilité que le repli mondial, en particulier compte tenu de sa nature synchronisée et financière, puisse être plus prononcé ou plus long. Sur le plan positif, la perspective d'inflation du PIB pourrait dépasser les prévisions du secteur privé, reflétant ainsi l'incertitude lorsque vient le temps de définir les prix des produits de base et l'évolution des termes de l'échange dans les prévisions relatives au taux d'inflation du PIB. Les nouvelles économies de marché pourraient également connaître une reprise plus rapide qu'on le prévoit, entraînant ainsi une hausse des prix des produits de base.

⁷ Plus précisément, le scénario haut (bas) comprend le plus haut (le plus bas) des prévisions de croissance du PIB réel, l'inflation du PIB de l'IPC, les taux d'intérêt, avec le plus bas (le plus élevé) des prévisions du taux de chômage.

Tableau 4-1

Sondage de septembre 2009 du DPB

(Pour cent)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Croissance du PIB réel						
Prévision moyenne	-2,3	2,3	3,3	3,5	3,2	2,8
Prévision haute	-1,9 (0,4)	2,9 (1,0)	3,8 (1,5)	4,1 (2,1)	3,8 (2,7)	2,8 (2,7)
Prévision basse	-2,7 (-0,4)	1,4 (-1,3)	1,7 (-2,8)	3,0 (-3,3)	2,8 (-3,6)	2,8 (-3,6)
Inflation du PIB						
Prévision moyenne	-2,3	1,6	2,2	2,3	2,1	2,0
Prévision haute	-1,9 (0,4)	2,2 (1,0)	3,5 (2,3)	2,7 (2,7)	2,3 (2,9)	2,1 (3,0)
Prévision basse	-3,4 (-1,1)	0,6 (-2,1)	1,3 (-3,0)	2,0 (-3,2)	1,8 (-3,5)	1,9 (-3,6)

Remarque : Les chiffres entre parenthèses représentent l'écart de pourcentage du niveau prévu du PIB ou des prix du PIB en vertu de la prévision maximale/minimale par rapport au niveau prévu correspondant basé sur la prévision moyenne.

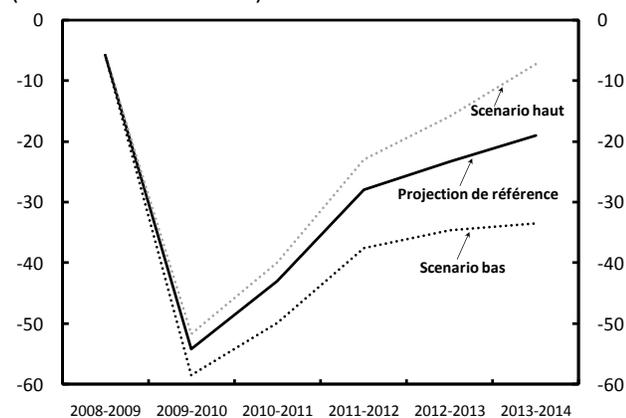
Source : Bureau du directeur parlementaire du budget

Figure 4-1 présente les projections du solde budgétaire sous les scénarios haut et bas, ainsi que la projection de référence indiquée dans le tableau 2-1, qui est basée sur la moyenne des prévisions du secteur privé.

Figure 4-1

Soldes budgétaires sous scénarios alternatifs

(En milliards de dollars)



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget

La fourchette des prévisions du PIB nominal, qui s'élargit à mesure que s'allonge l'horizon de projection, se traduit par une gamme croissante de prévisions concernant le solde budgétaire. En 2013-2014, le solde budgétaire prévue varie d'un déficit de 7,3 milliards de dollars dans le cadre du scénario haut à un déficit de 33,5 milliards de dollars dans le scénario bas.⁸ Cette gamme, à 26 milliards de dollars, est considérablement plus large que celle de 15 milliards de dollars estimés par le gouvernement mais il suggère néanmoins que, même selon les prévisions les plus optimistes du secteur privé du PIB nominal, le déficit budgétaire est – sans mesures politiques supplémentaires – non susceptibles d'être éliminés à moyen terme.

En plus de l'incertitude entourant les perspectives économiques, une incertitude considérable persiste à compter de maintenant en ce qui concerne les taux d'imposition réels et les assiettes du revenu. Le DPB a conservé ses hypothèses relativement optimistes à l'effet que les taux réels d'impôt sur le revenu des particuliers reprendront à un rythme légèrement plus rapide que lors de la dernière récession, alors que la hausse des taux réels a bénéficié quelque peu de la non-indexation des tranches de revenus des particuliers par rapport à l'inflation. Dans le cas des revenus attribuables à l'impôt des sociétés, un degré élevé d'incertitude persiste en raison de la capacité des sociétés de reporter les pertes à un exercice antérieur et ultérieur, ce qui peut entraîner un déclin plus prononcé et/ou retarder le rebondissement des revenus d'impôt des sociétés, et ce, malgré une reprise de l'économie.

Un risque d'augmentation au niveau des perspectives financières à court terme repose dans la capacité du gouvernement de mettre intégralement en œuvre le programme de

⁸ Sous le scénario haut (bas), un PIB nominal plus élevé (plus bas) par rapport aux résultats de base impliquerait des recettes fiscales nettement supérieures (inférieures). Un taux de chômage inférieur (supérieur), se traduit par des prestations d'assurance-emploi plus bases (plus élevées), mais cette réduction (augmentation) des dépenses est compensée par une augmentation (diminution) des dépenses sur la péréquation et des paiements de la SV.

stimulants, particulièrement les fonds particuliers qu'on a réservés aux projets d'infrastructures impliquant divers paliers de gouvernement. Par le passé, Infrastructure Canada a présenté des montants périmés importants en rapport avec ce type de dépenses planifiées, alors qu'un dollar d'infrastructures sur trois n'a pas été dépensé au cours des deux derniers exercices financiers dont on connaît les données.

Tenant compte des risques entourant la perspective économique, ainsi que de l'incertitude qui caractérise les hypothèses relatives aux taux réels du DPB, l'équilibre des risques en ce qui concerne sa perspective financière à moyen terme continue de pencher du côté négatif.

Annexe A – Tableaux sommaires des perspectives économiques et financières

Tableau A-1

Enquête de septembre 2009 du DPB comparativement à l'enquête de juin 2009 du DPB

(Pour cent)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Croissance du PIB réel						
Enquête de juin 2009 du DPB	-2,4	2,2	3,5	3,8	3,3	2,9
Enquête de septembre 2009 du DPB	-2,3	2,3	3,3	3,5	3,2	2,8
Inflation du PIB						
Enquête de juin 2009 du DPB	-2,5	1,4	2,1	2,5	2,0	1,9
Enquête de septembre 2009 du DPB	-2,3	1,6	2,2	2,3	2,1	2,0
Croissance du PIB nominal						
Enquête de juin 2009 du DPB	-4,8	3,6	5,7	6,3	5,4	4,9
Enquête de septembre 2009 du DPB	-4,6	4,0	5,5	5,9	5,3	4,9
Niveau du PIB nominal (milliards de \$)						
Enquête de juin 2009 du DPB	1 523	1 578	1 669	1 774	1 870	1 960
Enquête de septembre 2009 du DPB	1 527	1 588	1 676	1 774	1 868	1 959
Taux des bons du Trésor à 3 mois						
Enquête de juin 2009 du DPB	0,4	1,0	2,7	3,6	4,5	4,6
Enquête de septembre 2009 du DPB	0,3	0,8	2,5	3,7	4,5	4,6
Taux des obligation du gouvernement du Canada à 10 ans						
Enquête de juin 2009 du DPB	3,1	3,5	3,8	4,3	5,1	5,4
Enquête de septembre 2009 du DPB	3,3	3,7	4,1	4,7	5,1	5,4
Taux de chômage						
Enquête de juin 2009 du DPB	8,7	9,4	8,9	8,1	7,2	6,8
Enquête de septembre 2009 du DPB	8,4	8,9	8,5	7,7	7,1	6,8
Inflation d'IPC global						
Enquête de juin 2009 du DPB	0,3	1,7	2,2	2,1	2,2	2,0
Enquête de septembre 2009 du DPB	0,4	1,8	2,0	2,1	2,1	2,0

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget

Tableau A-2
Recettes, dépenses et solde budgétaires du gouvernement fédéral – Évaluation du DPB de novembre 2009 par rapport à l'évaluation du DPB de juillet 2009

milliards de dollars

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Revenus budgétaires							
Total des revenus budgétaires							
<i>novembre 2009</i>	242,4	233,1	219,7	234,1	250,6	265,1	280,7
juillet 2009	242,4	233,7	223,4	235,6	250,3	265,6	280,7
différence	0,0	-0,6	-3,7	-1,5	0,3	-0,5	0,0
<i>Impôts sur le revenu des particuliers</i>							
<i>novembre 2009</i>	113,1	116,0	110,6	117,3	125,8	134,1	141,9
juillet 2009	113,1	116,0	110,0	116,6	125,3	133,8	141,7
différence	0,0	0,0	0,6	0,7	0,6	0,2	0,2
<i>Impôts sur le revenu des sociétés</i>							
<i>novembre 2009</i>	40,6	29,5	23,4	25,6	26,8	27,0	29,2
juillet 2009	40,6	30,0	23,7	25,9	27,2	27,6	29,7
différence	0,0	-0,6	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5
<i>Taxe sur les produits et services</i>							
<i>novembre 2009</i>	29,9	25,7	24,7	27,1	29,4	30,7	32,1
juillet 2009	29,9	25,3	26,7	27,5	29,0	30,4	31,9
différence	0,0	0,5	-2,0	-0,4	0,4	0,3	0,2
<i>Revenus des cotisations d'assurance-emploi</i>							
<i>novembre 2009</i>	16,6	16,9	16,8	17,8	20,0	22,8	25,9
juillet 2009	16,6	16,7	16,8	17,7	20,3	23,3	26,3
différence	0,0	0,2	0,0	0,1	-0,2	-0,5	-0,4
<i>Autres revenus</i>							
<i>novembre 2009</i>	42,3	45,0	44,3	46,4	48,5	50,4	51,6
juillet 2009	42,3	45,6	46,3	47,9	48,6	50,5	51,1
différence	0,0	-0,7	-2,0	-1,5	-0,1	0,0	0,5
Charges							
Total des charges de programmes							
<i>novembre 2009</i>	199,5	207,9	242,8	245,0	241,5	247,7	257,1
juillet 2009	199,5	206,2	242,7	244,6	241,1	247,3	255,7
différence	0,0	1,6	0,1	0,5	0,4	0,4	1,4
<i>Principaux transferts aux particuliers</i>							
<i>novembre 2009</i>	58,1	61,6	68,5	70,6	71,2	73,1	75,6
juillet 2009	58,1	61,3	68,6	71,2	71,5	73,1	74,7
différence	0,0	0,3	-0,1	-0,6	-0,3	0,0	1,0
<i>Principaux transfert à d'autres administration</i>							
<i>novembre 2009</i>	46,2	46,5	51,6	55,8	55,7	56,6	59,4
juillet 2009	46,2	46,5	50,9	55,2	55,3	55,9	58,7
différence	0,0	0,0	0,8	0,6	0,5	0,6	0,7
Frais de la dette publique							
<i>novembre 2009</i>	33,3	31,0	31,1	32,2	36,9	40,6	42,6
juillet 2009	33,3	31,0	29,3	32,4	36,8	39,9	41,7
différence	0,0	0,0	1,9	-0,3	0,1	0,7	0,9
Soldes budgétaires							
<i>novembre 2009</i>	9,6	-5,8	-54,2	-43,1	-27,9	-23,2	-19,0
juillet 2009	9,6	-3,5	-48,6	-41,3	-27,6	-21,6	-16,7
différence	0,0	-2,3	-5,6	-1,7	-0,3	-1,6	-2,3

Source: Bureau du directeur parlementaire du budget