



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

Énoncé économique de l'automne 2017 : Enjeux pour les parlementaires

Ottawa, Canada
21 novembre 2017
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses – notamment des analyses portant sur les politiques macroéconomiques et budgétaires – dans le but d’améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Le présent rapport a été rédigé par :
Chris Matier, directeur principal
Trevor Shaw, conseiller-analyste économique

Ont contribué à l’analyse :
Carleigh Busby, analyste financier
Tim Scholz, conseiller-analyste économique

Ont formulé des commentaires :
Mostafa Askari, sous-directeur parlementaire du budget
Jason Jacques, directeur principal

Nancy Beauchamp et Jocelyne Scrim ont contribué à la préparation du rapport aux fins de publication.

Pour plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le DPB à l’adresse pbo-dpb@parl.gc.ca,

Jean-Denis Fréchette
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	1
1. Perspectives économiques	3
2. Perspectives financières	4
3. Exactitude des prévisions	6
4. Présentation du plan financier	10
5. Objectifs financiers du gouvernement	11
6. Dépenses de fonctionnement	12
Notes	13

Résumé

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

Perspectives économiques

Malgré la révision annuelle (moyenne) à la hausse de 30 milliards de dollars des prévisions du secteur privé concernant le PIB nominal pour la période allant de 2017 à 2021, le DPB estime que les prévisions, par le secteur privé, du PIB nominal de 2020 à 2022 présentent toujours un risque à la hausse. Comparativement à l'*Énoncé économique de l'automne*, les niveaux projetés du PIB nominal par le DPB sont plus élevés de 11 milliards de dollars (0,4 %) par année, en moyenne, de 2020 à 2022.

Perspectives financières

Le DPB prévoit des déficits budgétaires de 2017-2018 à 2022-2023 qui sont inférieurs, en moyenne, de 2,2 milliards de dollars à ceux prévus dans l'*Énoncé économique de l'automne*. La différence s'explique en grande partie par le rajustement en fonction du risque du gouvernement. Par ailleurs, les perspectives du DPB concernant le solde budgétaire tiennent compte à la fois de la hausse des revenus et de la hausse des dépenses.

Exactitude des prévisions

Compte tenu de l'incertitude entourant les projections économiques et financières, le DPB s'est souvent fait demander par les parlementaires de comparer l'exactitude de ses prévisions à celles de Finances Canada.

Pour fournir une évaluation de haut niveau de l'exactitude des prévisions, le DPB a calculé les écarts moyens des prévisions de la croissance du PIB nominal et du solde budgétaire. Dans l'ensemble, les projections du DPB sont moins biaisées et sont aussi exactes que les enquêtes et les prévisions budgétaires de Finances Canada.

Présentation du plan financier

Le gouvernement continue d'améliorer la transparence et l'accessibilité de son plan financier. Cela dit, l'*Énoncé économique de l'automne* passe sous silence les sensibilités des perspectives financières qui ont été fournies dans les énoncés/mises à jour et les plans budgétaires précédents. Ces sensibilités montrent les répercussions de divers chocs économiques (c'est-à-dire des chocs qui touchent la croissance du PIB réel, l'inflation du PIB et les taux d'intérêt) sur le solde budgétaire.

En outre, l'*Énoncé économique de l'automne* établit une réserve financière de 1,9 milliard de dollars pour des « investissements futurs dans les

programmes et les services essentiels » qui seront effectués de 2020-2021 à 2022-2023. Les parlementaires voudront peut-être obtenir plus de détails sur ces investissements.

Objectifs financiers du gouvernement

Malgré les engagements pris par le gouvernement dans le budget de 2016 visant l'atteinte d'objectifs liés au ratio de la dette fédérale au PIB et à l'équilibre budgétaire, l'*Énoncé économique de l'automne* ne fait pas mention de ces objectifs ni n'établit d'échéancier pour l'atteinte de l'équilibre budgétaire selon l'engagement du gouvernement. Les parlementaires voudront peut-être obtenir des précisions supplémentaires sur l'état des objectifs et des engagements financiers du gouvernement.

Dépenses de fonctionnement

L'*Énoncé économique de l'automne* prévoit une augmentation des dépenses de fonctionnement de 0,8 % par année, en moyenne, de 2018-2019 à 2022-2023. Or, les conventions collectives prévoient une augmentation annuelle des salaires supérieure à 0,8 %. Les parlementaires voudront peut-être obtenir plus de détails sur la stratégie du gouvernement pour gérer les dépenses de fonctionnement. Pour mieux les aider, le DPB produira un rapport de suivi qui comprendra une analyse approfondie des dépenses de fonctionnement du gouvernement et de leurs principaux facteurs de coûts.

1. Perspectives économiques

Les perspectives économiques présentées dans l'*Énoncé* se fondent sur l'enquête auprès des prévisionnistes du secteur privé réalisée par Finances Canada en septembre 2017. Le tableau 1-1 fournit une comparaison de la moyenne des prévisions du secteur privé concernant le PIB nominal et de la projection présentée par le DPB en octobre 2017. L'annexe B des *Perspectives économiques et financières* d'octobre fournit une comparaison plus détaillée des perspectives économiques¹.

Tableau 1-1 Comparaison des perspectives relatives au PIB nominal

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PIB nominal (G\$)						
<i>Énoncé économique de l'automne</i>	2 140	2 226	2 302	2 388	2 473	2 568
DPB – octobre 2017	2 140	2 221	2 306	2 395	2 486	2 580
	0	5	-4	-7	-13	-12

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

L'*Énoncé économique de l'automne* montre que par rapport au budget de 2017, les perspectives du secteur privé concernant le PIB nominal ont été revues à la hausse de 30 milliards de dollars par année, en moyenne, pour la période allant de 2017 à 2021, ce qui les rapproche des perspectives du DPB. Cette révision va dans le sens de l'évaluation des risques faite par le DPB en avril 2017, dans laquelle celui-ci indique que les prévisions du PIB nominal établies par le secteur privé dans le budget de 2017 présentent un risque à la hausse².

Cela dit, le DPB estime que les prévisions du PIB nominal par le secteur privé pour la période allant de 2020 à 2022 présentent toujours un risque à la hausse. Par comparaison avec l'*Énoncé économique de l'automne*, les niveaux du PIB nominal projetés par le DPB sont plus élevés de 11 milliards de dollars (0,4 %) par année, en moyenne, pour la période de 2020 à 2022, ce qui rend compte d'une augmentation de l'inflation projetée du PIB (de 2,1 % contre 1,9 % annuellement, en moyenne, de 2020 à 2022).

L'écart dans l'inflation projetée du PIB découle probablement des points de vue divergents quant aux perspectives des prix à la consommation. De 2020 à 2022, le DPB prévoit que les prix à la consommation (tels qu'ils sont mesurés par l'Indice des prix à la consommation [IPC]) augmenteront de 2,1 % par année, en moyenne, tandis que l'*Énoncé économique de l'automne* prévoit une hausse de 1,9 %.

En outre, de 2019 à 2022, le DPB prévoit une hausse des taux d'intérêt à court et à long terme (de près de 50 points de base en moyenne) comparativement aux perspectives du secteur privé présentées dans l'*Énoncé économique de l'automne*.

2. Perspectives financières

Le DPB prévoit des déficits budgétaires de 2017-2018 à 2022-2023 qui sont inférieurs, en moyenne, de 2,2 milliards de dollars à ceux prévus dans l'*Énoncé économique de l'automne* (tableau 2-1). La différence s'explique en grande partie par le rajustement en fonction du risque du gouvernement.

Par ailleurs, les perspectives du DPB concernant le solde budgétaire tiennent compte à la fois de la hausse des revenus (impôt sur le revenu des particuliers, cotisations à l'assurance-emploi et autres revenus) et de la hausse des dépenses (prestations pour enfants, prestations d'assurance-emploi et frais de la dette publique). L'annexe I des *Perspectives économiques et financières* d'octobre fournit une comparaison plus détaillée des perspectives financières.

Tableau 2-1 Comparaison du solde budgétaire

G\$	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023
Solde budgétaire						
DPB – octobre 2017	-20,2	-15,5	-14,2	-13,6	-12,5	-9,9
<i>Énoncé économique de l'automne</i>	-19,9	-18,6	-17,3	-16,8	-13,9	-12,5
Différence	-0,3	3,1	3,1	3,2	1,4	2,6
Ajustement en fonction du risque du gouvernement	1,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Dans l'Évaluation des risques présentée dans l'*Énoncé économique de l'automne*, le gouvernement estime que « [d]ans l'ensemble, les risques pour les perspectives économiques de septembre 2017 semblent généralement équilibrés ». Néanmoins, et suivant l'approche adoptée dans le budget de 2017, le gouvernement inclut un ajustement en fonction du risque « afin de tenir compte des risques et de l'incertitude dans les prévisions économiques et budgétaires ». Par rapport au budget de 2017, le gouvernement soutient qu'il établit cet ajustement « [p]ar souci de planification prudente ». En outre, l'ajustement en fonction du risque et les

changements qui y ont été apportés depuis la présentation du budget de 2017, ainsi que le solde budgétaire non ajusté, apparaissent clairement dans l'*Énoncé économique de l'automne*.

Comme le DPB le mentionne dans son évaluation du budget de 2017, cette planification prudente fait en sorte que le gouvernement sous-estime ses perspectives financières dans l'espoir que les résultats financiers dépasseront ses prévisions. En outre, cette approche contraste avec le rajustement des perspectives économiques du secteur privé pour tenir compte de la balance des risques (soit à la hausse soit à la baisse).

L'*Énoncé économique de l'automne* introduit l'indexation anticipée de l'Allocation canadienne pour enfants et comprend aussi une estimation de l'incidence financière nette de la baisse du taux d'imposition des petites entreprises à 9 %. Le tableau 2-2 fournit une comparaison de l'estimation de ces mesures par Finances Canada et par le DPB.

Tableau 2-2 Comparaison des coûts estimés

	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023
Indexation devancée de l'Allocation canadienne pour enfants (G\$)						
DPB	-	0,5	1,2	1,5	1,6	1,6
<i>Énoncé économique de l'automne</i>	-	0,4	1,1	1,3	1,4	1,4
Différence	-	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Réduction du taux d'imposition des petites entreprises à 9 % (M\$)						
DPB	-45	175	610	785	815	840
<i>Énoncé économique de l'automne</i>	-45	90	685	855	655	675
Différence	0	85	-75	-70	160	165

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : L'incidence financière de la baisse du taux d'imposition des petites entreprises apparaît comme une somme nette. De 2019-2020 à 2022-2023, le DPB estime que les revenus tirés de l'impôt des sociétés diminueront de 1,3 milliard de dollars par année en moyenne. Ces revenus seront partiellement compensés par l'augmentation annuelle de 500 millions de dollars de l'impôt sur le revenu des particuliers attribuable à la baisse des déductions pour revenus de dividendes non admissibles.

Dans l'*Énoncé économique de l'automne*, le gouvernement accélère de deux ans l'indexation des montants des prestations et des seuils de réduction progressive au titre de l'Allocation canadienne pour enfants (ACE), la portant à juillet 2018. Le DPB estime que ce changement stratégique fera augmenter les coûts financiers de l'ACE de 500 millions de dollars en 2018-2019 et les

fera passer à 1,6 milliard de dollars en 2022-2023, soit un peu plus que ce que Finances Canada a estimé.

Le 16 octobre 2017, le gouvernement a annoncé que le taux d'imposition des petites entreprises passera à 10 % le 1^{er} janvier 2018 et à 9 % le 1^{er} janvier 2019. Le DPB estime que ce changement fera augmenter les revenus du gouvernement fédéral de 45 millions de dollars en 2017-2018, puis les fera diminuer de 0,2 milliard de dollars en 2018-2019 et de 0,8 milliard de dollars par année, en moyenne, de 2019-2020 à 2022-2023, soit plus que ce que Finances Canada a estimé.

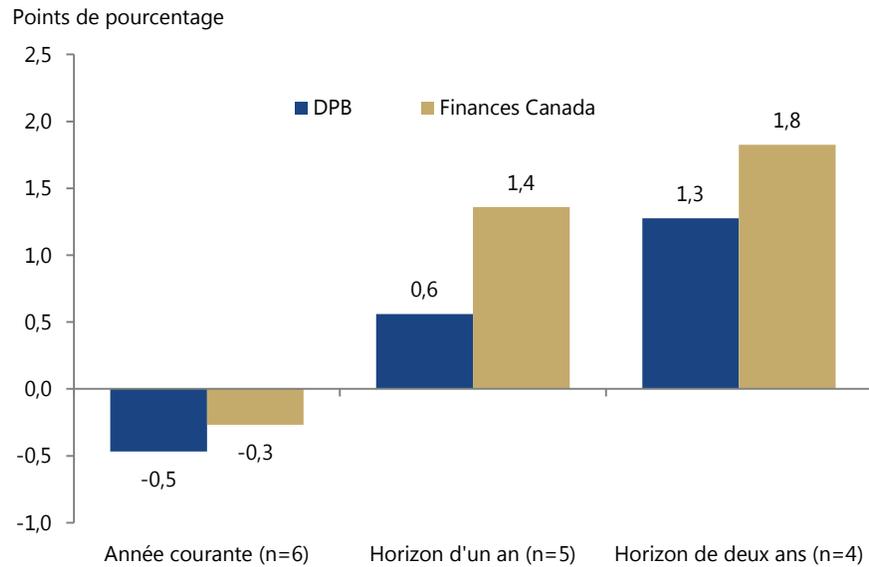
3. Exactitude des prévisions

Le DPB a produit ses premières projections économiques indépendantes en juin 2011. Avant ses projections de juin 2011 – et à l'instar de Finances Canada – il fondait ses perspectives économiques sur la moyenne des prévisions du secteur privé sur sa propre enquête auprès des prévisionnistes. Il établissait ses propres projections économiques afin d'améliorer son analyse indépendante de l'état des finances de la nation et des tendances de l'économie nationale.

Compte tenu de l'incertitude entourant ses projections économiques et financières, le DPB s'est souvent fait demander par les parlementaires de comparer l'exactitude de ses prévisions à celles de Finances Canada. Pour fournir une évaluation de haut niveau de l'exactitude des prévisions, tout en tenant compte des enjeux temporels et des horizons prévisionnels, le DPB a calculé les écarts moyens des prévisions de la croissance du PIB nominal et du solde budgétaire. Il convient de souligner que ces indicateurs se fondent sur un petit nombre d'observations et que, sur le plan statistique, les écarts observés ne sont pas forcément pertinents. Le DPB présentera une évaluation plus détaillée de l'exactitude de ses prévisions dans un futur rapport.

Dans l'ensemble, les projections du DPB concernant la croissance du PIB nominal de 2011 à 2016 ont été moins biaisées que la moyenne des prévisions du secteur privé fondées sur les enquêtes de Finances Canada (Figure 3-1)³. Même si les projections du DPB pour l'année courante ont tendance à plus sous-estimer la croissance du PIB nominal que les prévisions fondées sur l'enquête de Finances Canada, ses projections à un ou deux ans ont tendance à la surestimer dans une moindre mesure par rapport aux prévisions fondées sur l'enquête de Finances Canada⁴.

Figure 3-1 Erreurs de projection moyennes : croissance du PIB nominal (de 2011 à 2016)



Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

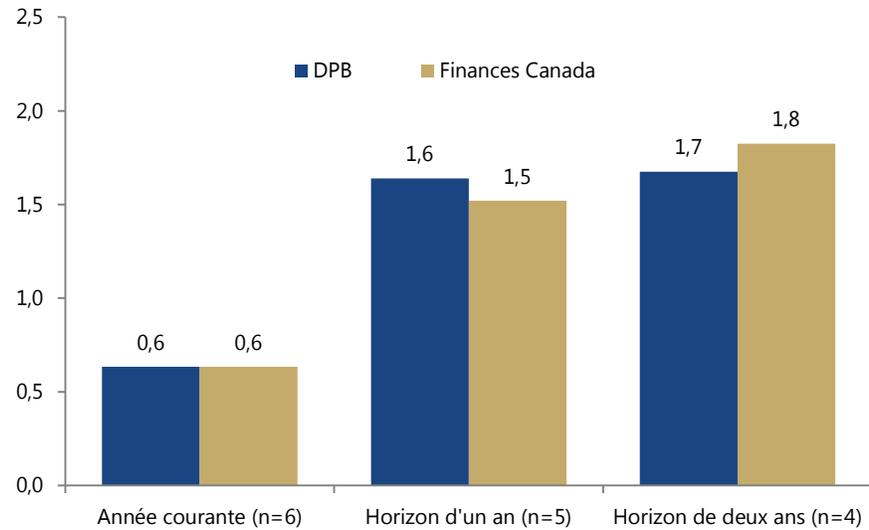
Note : Les projections se fondent sur les perspectives d'automne de l'année. « n » fait référence au nombre d'observations. La croissance du PIB nominal courante est utilisée pour les valeurs réelles. Les erreurs de projection correspondent à la valeur projetée moins la valeur réelle.

Dans l'ensemble, l'exactitude (mesurée selon les erreurs de projection absolues moyennes⁵) des projections du DPB quant à la croissance du PIB nominal de 2011 à 2016 est du même ordre que la moyenne des prévisions du secteur privé fondées sur les enquêtes de Finances Canada (Figure 3-2).

Figure 3-2

Erreurs de projection absolues moyennes : croissance du PIB nominal (de 2011 à 2016)

Points de pourcentage

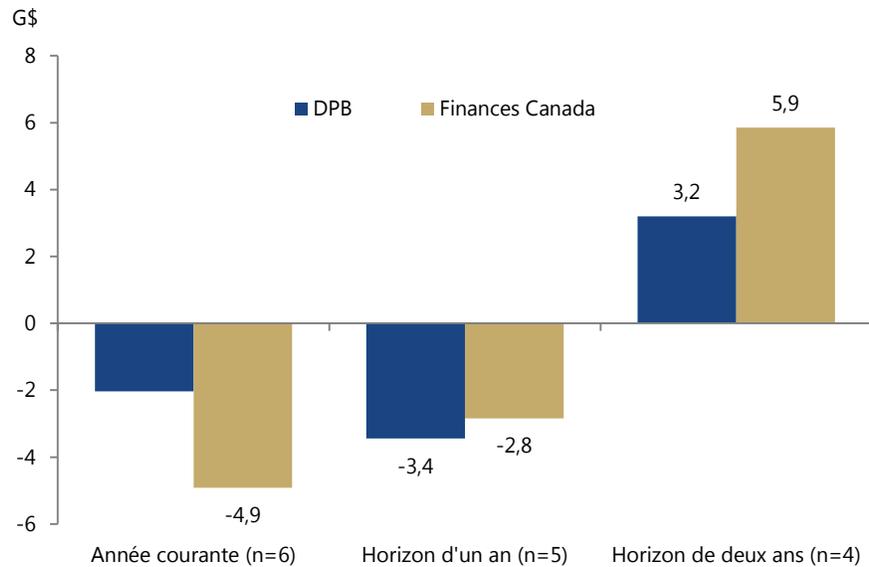


Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Les projections se fondent sur les perspectives d'automne de l'année. « n » fait référence au nombre d'observations. La croissance du PIB nominal courante est utilisée pour les valeurs réelles. Les erreurs de projection correspondent à la valeur projetée moins la valeur réelle.

Dans l'ensemble, les projections du DPB concernant le solde budgétaire pour la période allant de 2011-2012 à 2016-2017 sont moins biaisées que les prévisions de Finances Canada (Figure 3-3). Tant le DPB que Finances Canada ont tendance à sous-estimer le solde budgétaire de l'année courante et à un an, mais à le surestimer à deux ans⁶.

Figure 3-3 Erreurs de projection moyennes : solde budgétaire (de 2011-2012 à 2016-2017)

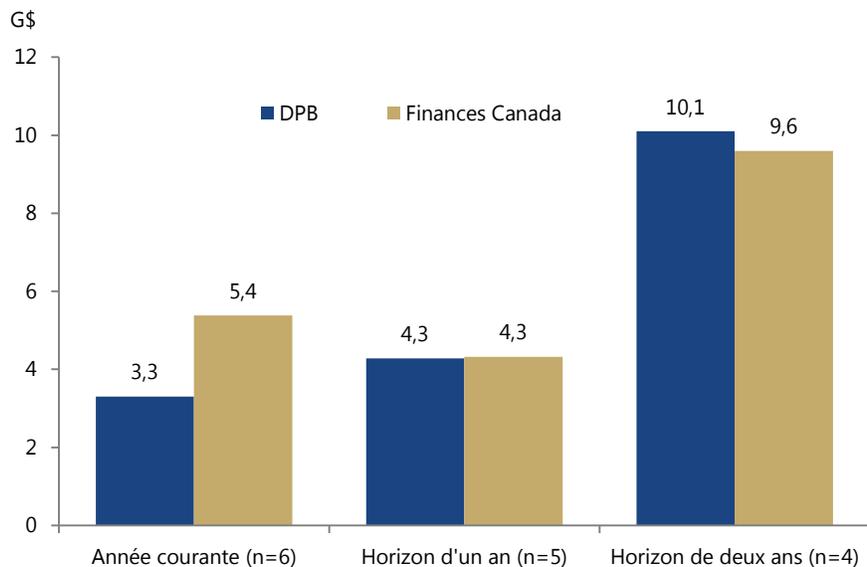


Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Les projections se fondent sur le budget et les perspectives d'avril du DPB. « n » fait référence au nombre d'observations. Les erreurs de projection correspondent à la valeur projetée moins la valeur réelle (non ajustée en fonction des nouvelles mesures stratégiques). Les ajustements en fonction du risque ont été supprimés des prévisions budgétaires du gouvernement, le cas échéant.

Dans l'ensemble, les projections du DPB concernant le solde budgétaire pour la période allant de 2011-2012 à 2016-2017, mesurées selon les erreurs de projection absolues moyennes, sont aussi exactes que celles de Finances Canada (Figure 3-4).

Figure 3-4 Erreurs de projection absolues moyennes : solde budgétaire (de 2011-2012 à 2016-2017)



Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Les projections se fondent sur le budget et les perspectives d'avril du DPB. « n » fait référence au nombre d'observations. Les erreurs de projection correspondent à la valeur projetée moins la valeur réelle (non ajustée en fonction des nouvelles mesures stratégiques). Les ajustements en fonction du risque ont été supprimés des prévisions budgétaires du gouvernement, le cas échéant.

4. Présentation du plan financier

Le gouvernement continue d'améliorer la transparence et l'accessibilité de son plan financier. Par exemple, l'*Énoncé économique de l'automne* explique en détail l'évolution de la conjoncture économique et de la situation financière par poste budgétaire (voir le tableau A1.2). En outre, l'incidence financière des futures mesures non annoncées liées au financement de Transports Canada (globalement), qui s'élèvent à 2,9 milliards de dollars pour la période allant de 2017-2018 à 2022-2023, figure dans le tableau A1.3.

Cela dit, l'*Énoncé économique de l'automne* passe sous silence les sensibilités des perspectives financières qui ont été fournies dans les énoncés/mises à

jour et les plans budgétaires précédents. Ces sensibilités montrent les répercussions de divers chocs économiques (c'est-à-dire des chocs qui touchent la croissance du PIB réel, l'inflation du PIB et les taux d'intérêt) sur le solde budgétaire.

En outre, l'*Énoncé économique de l'automne* établit une réserve financière de 1,9 milliard de dollars pour des « investissements futurs dans les programmes et les services essentiels » qui seront effectués de 2020-2021 à 2022-2023. Les parlementaires voudront peut-être obtenir plus de détails sur ces investissements.

5. Objectifs financiers du gouvernement

Dans le budget de 2016, le gouvernement s'est engagé à réaliser deux objectifs financiers, à savoir :

- i. réduire le ratio de la dette fédérale au PIB sur une période de cinq ans se terminant en 2020-2021;
- ii. rééquilibrer les budgets.

Compte tenu des résultats financiers vérifiés de 2015-2016 et de l'estimation actuelle du PIB nominal en 2015 par Statistique Canada, le premier objectif financier se traduit par un ratio de la dette fédérale au PIB de 31,0 %, ou moins, en 2020-2021. Selon les prévisions du gouvernement présentées dans l'*Énoncé économique de l'automne*, le ratio de la dette fédérale au PIB s'élèvera à 29,5 % en 2020-2021.

L'*Énoncé économique de l'automne* ne fait pas mention de l'objectif du gouvernement relatif au ratio de la dette au PIB malgré l'engagement pris à cet égard dans le budget de 2016.

En ce qui concerne l'objectif visant l'atteinte de l'équilibre budgétaire, le gouvernement s'est engagé, dans le budget de 2016, à élaborer « un échéancier de rétablissement de l'équilibre budgétaire lorsque les prévisions de croissance suivront de manière durable une trajectoire plus élevée ». Or, l'*Énoncé économique de l'automne* ne fait pas état de l'objectif en question ni n'établit d'échéancier pour son atteinte, contrairement à ce que le gouvernement s'est engagé à faire dans le budget de 2016.

Les parlementaires voudront peut-être obtenir des précisions supplémentaires sur l'état des objectifs et des engagements financiers du gouvernement.

6. Dépenses de fonctionnement

La baisse des dépenses de fonctionnement explique la majeure partie de la réduction du déficit budgétaire à moyen terme. L'*Énoncé économique de l'automne* prévoit une augmentation des dépenses de fonctionnement de 0,8 % par année, en moyenne, de 2018-2019 à 2022-2023, ce qui est inférieur à l'inflation projetée⁷. Or, comme les conventions collectives prévoient une augmentation annuelle des salaires supérieure à 0,8 %, d'autres sources d'économies devront sous-tendre les prévisions du gouvernement au chapitre des dépenses de fonctionnement.

Les sources du regroupement planifié des dépenses de programme directes (qui comprennent les dépenses de fonctionnement) n'ont pas encore été pleinement expliquées. Le gouvernement a manifesté l'intention, dans le budget de 2017, de revoir en profondeur ses initiatives inefficaces, coûteuses et désuètes, sans toutefois rendre publics les détails de ses plans.

Les parlementaires voudront peut-être obtenir plus de détails sur la stratégie du gouvernement pour gérer les dépenses de fonctionnement. Pour mieux les aider, le DPB produira un rapport de suivi qui comprendra une analyse approfondie des dépenses de fonctionnement du gouvernement et de leurs principaux facteurs de coûts.

Notes

1. Disponible à l'adresse suivante : http://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/EFO_Oct_2017.
2. Dans son évaluation des perspectives économiques du budget de 2017 réalisée en avril 2017, le DPB indique aux parlementaires que les prévisions, par le secteur privé, du PIB nominal présentent un risque à la hausse (disponible à l'adresse suivante : http://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/EFO_April_2017). Nous avons d'ailleurs fait remarquer que le DPB prévoit une augmentation du PIB nominal de 34 milliards de dollars par année, en moyenne, pour la période allant de 2017 à 2021 comparativement aux perspectives du secteur privé dans le budget de 2017.
3. Les erreurs de projection moyennes indiquent la mesure dans laquelle une projection est biaisée, à savoir la tendance à la surestimation ou à la sous-estimation. Les projections non biaisées n'affichent aucune erreur de projection moyenne.
4. Dans les projections de la croissance du PIB nominal pour l'année courante, l'année courante correspond à la même année civile où les projections sont établies. Par exemple, les projections concernant la croissance du PIB nominal en 2011 sont tirées des Perspectives de octobre 2011 du DPB et de l'enquête auprès des prévisionnistes du secteur privé réalisée par Finances Canada en septembre 2011. Les projections à un et deux ans présentées dans ces perspectives correspondent à la croissance du PIB nominal en 2012 et en 2013 respectivement.
5. Les erreurs de projection absolues sont calculées en fonction de la valeur absolue de l'erreur de projection. L'erreur de projection absolue moyenne représente la taille ou l'ampleur moyenne de l'erreur de projection, sans égard au sens de l'erreur.
6. Dans les projections du solde budgétaire pour l'année courante, l'année courante correspond à l'exercice se terminant au moment de la présentation du budget. Par exemple, les projections concernant le solde budgétaire en 2011-2012 proviennent des *Perspectives économiques et financières* d'avril 2012 du DPB et du budget de 2012. Les projections à un et deux ans présentées dans ces perspectives correspondent au solde budgétaire en 2012-2013 et en 2013-2014 respectivement.
7. Suivant l'enquête auprès des prévisionnistes du secteur privé réalisée par Finances Canada en septembre 2017, l'inflation de l'IPC devrait s'élever en moyenne à 1,9 % par année de 2018 à 2022.