Mise à jour des perspectives économiques et financières

Ottawa, Canada
29 octobre 2012
www.pbo-dpb.gc.ca

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.

Le présent rapport vise à donner suite à la motion qu'a adoptée le Comité permanent des finances le 29 septembre 2011, selon laquelle :
« [c]onformément au mandat du directeur parlementaire du budget [...] que le directeur parlementaire du budget fournisse au comité une perspective économique et fiscale deux fois par année civile, soit la quatrième semaine du mois d'octobre et la quatrième semaine du mois d'avril, et par la suite, que le directeur demeure disponible à comparaître devant le Comité afin de discuter des conclusions. »

Le présent document présente l'actualisation des perspectives économiques et financières du directeur parlementaire du budget en fonction des données disponibles au 17 octobre 2012.

Préparé par : Randall Bartlett, Scott Cameron, Helen Lao et Chris Matier*

* Les auteurs tiennent à remercier Mostafa Askari de ses observations fort utiles. Cependant, ils assument seuls la responsabilité de toute erreur ou omission. Pour plus de renseignements, prière de communiquer avec Chris Matier (courriel : chris.matier@parl.gc.ca).

Conjoncture¹

Les perspectives économiques mondiales se sont détériorées depuis la publication des *Perspectives économiques et financières* (PEF) du DPB d'avril 2012² (diapositive 1). Dans la dernière parution des *Perspectives de l'économie mondiale* du Fonds monétaire international (FMI), on révèle que le rééquilibrage budgétaire et la faiblesse persistante du système financier continuent de plomber la croissance des pays avancés tandis que la croissance jusque-là vigoureuse des pays émergents a elle aussi fléchi. Les analystes du FMI estiment par ailleurs que l'incertitude qui règne quant à la capacité des décideurs de maîtriser la crise de l'euro et d'éviter le « précipice budgétaire » (en raison d'augmentations des impôts et de réductions des dépenses publiques automatiques) aux États-Unis bride la croissance dans les pays avancés aussi bien que dans les pays émergents et les pays en développement. Ils s'attendent à un raffermissement très graduel de l'économie mondiale et préviennent que les risques de dégradation sont devenus considérables.

Compte tenu des nouvelles mesures de rééquilibrage budgétaire adoptées aux États-Unis, le DPB a révisé à la baisse sa projection de la progression du produit intérieur brut (PIB) réel des États-Unis en 2013 pour la ramener de 2,2 à 1,8 %. Compte tenu de l'endettement des ménages, du niveau élevé du chômage qui persiste et du rééquilibrage budgétaire, le DPB prévoit que l'économie américaine tournera bien en deçà de sa capacité pendant encore longtemps (diapositive 2). À en juger par l'indice produit à ce sujet par la Banque du Canada, les prix des produits de base ont été inférieurs aux chiffres prévus par le DPB dans les PEF d'avril dernier. Cette atonie, combinée à une reprise mondiale plus laborieuse que prévu, a amené le DPB à réviser à la baisse ses prévisions des cours des produits de base (diapositive 3). Cela dit, ces prévisions demeurent bien meilleures que les niveaux implicites dans les cours à terme du pétrole et du gaz naturel dont se sert la Banque du Canada pour préparer ses prévisions.

La conjoncture a donc forcé le DPB à réviser à la baisse les perspectives de l'économie canadienne par rapport aux PEF d'avril³. Ainsi, il a amputé de 22 milliards de dollars par an en moyenne sa projection du PIB nominal en raison de révisions à la baisse du PIB réel et de l'indice implicite des prix du PIB (diapositive 4). Les conditions sur le marché du travail ayant été meilleures que prévu durant les deuxième et troisième trimestres de 2012 (et compte tenu des révisions de ses estimations du PIB potentiel), le DPB a corrigé à la baisse ses prévisions du taux de chômage (diapositive 5). Il a aussi révisé à la baisse sa projection des taux d'intérêt à long terme vu le recul attendu des taux à long terme sur les obligations du gouvernement des États-Unis. En conséquence, le DPB prévoit maintenant une baisse des recettes fiscales, qui sera compensée par une réduction des dépenses au titre de l'assurance-emploi et une diminution des frais de la dette publique, avec pour résultat que les soldes budgétaires projetés demeurent conformes aux prévisions d'avril.

¹ Sauf indication contraire, tous les taux présentés correspondent à des taux annualisés. Dans tout le texte, « le gouvernement » désigne le gouvernement du Canada.

² http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/EFO_April_2012_FR.pdf.

³ Les données sur le PIB présentées dans le présent document reposent sur le Système de comptabilité nationale du Canada 1997 (SCNC1997). Le 1^{er} octobre 2012, Statistique Canada a publié des données historiques (qui remontent jusqu'à 1981) fondées sur son nouveau système SCNC2012. Le DPB est en train d'incorporer le nouveau système de comptabilité aux modèles qu'il utilise pour ses projections.

Perspectives économiques selon le DPB

Le PIB réel au Canada a progressé de 1,8 % durant la première moitié de 2012 – soit à peine un peu moins que ce qu’avait prévu le DPB dans ses PEF d’avril (1,9 %). Le DPB prévoit que l’économie canadienne croîtra de 1,6 % durant la seconde moitié de 2012, ce qui se soldera par un PIB réel inférieur de 1,9 % au PIB potentiel au quatrième trimestre (diapositive 6) et une croissance annuelle de 1,9 % en 2012. Combinées à la faiblesse prévue de l’économie mondiale et des cours des produits de base, les mesures gouvernementales de restriction et de réduction des dépenses vont contribuer à brider la croissance économique et la création d’emplois. En conséquence, le DPB prévoit que le PIB réel du Canada progressera de 1,5 et 2,0 % respectivement en 2013 et en 2014⁴. Cette asthénie de l’économie à court terme éloignera encore plus celle-ci de son potentiel (diapositive 7), ce qui aura pour effet de faire remonter le taux de chômage. Les pressions inflationnistes étant bien contenues et l’inflation de l’indice des prix à la consommation (IPC) demeurant sous la cible de 2 %, le DPB s’attend à ce que la Banque du Canada maintienne son taux directeur à 1 % jusqu’au premier trimestre de 2015. Une fois que la reprise sera fermement établie, le PIB réel devrait croître à un rythme annuel de 2,7 % en moyenne durant la période 2015 à 2017.

Sur la base des « multiplicateurs » estimatifs de Finances Canada (qui mesurent l’incidence, en dollars, sur le PIB réel d’une modification permanente d’un dollar des dépenses), le DPB estime qu’en l’absence des mesures de restriction et de réduction des dépenses publiques prévues par le gouvernement, lesquelles totalisent 48,2 milliards de dollars de 2012-2013 à 2016-2017 – toutes choses égales par ailleurs –, le PIB réel serait supérieur aux prévisions d’environ 1 % par an en moyenne de 2014 à 2016 (diapositive 8). En outre, le nombre total d’emplois dans l’ensemble de l’économie en 2016 dépasserait les projections de 0,7 %, ce qui représente approximativement 125 000 emplois.

Risques entourant les perspectives économiques du secteur privé

Depuis la parution des PEF du DPB d’avril, les prévisionnistes du secteur privé ont révisé à la baisse leurs perspectives de croissance du PIB réel en 2012 et en 2013 pour les rapprocher de celles du DPB d’avril (diapositive 9). Par rapport à la moyenne des prévisions du secteur privé de septembre, le DPB prévoit une croissance plus timide du PIB réel et une moindre inflation du PIB en 2013 et en 2014. En conséquence, ses prévisions quant au PIB nominal – la plus large mesure de l’assiette fiscale du gouvernement – sont inférieures de 22,0 milliards de dollars par an, en moyenne, à la projection reposant sur la moyenne des prévisions du secteur privé⁵. Le DPB estime cependant que la résultante des risques dans les perspectives du PIB nominal établies par le secteur privé tend vers le bas et

⁴ Les prévisions économiques du DPB reflètent également les répercussions de la réduction du plafond de l’augmentation du taux de cotisation à l’assurance-emploi et les autres mesures présentées dans le budget de 2012 qui influent sur le PIB réel et la création d’emplois. Pour plus de détails, voir le rapport de suivi des prévisions économiques et financières présenté en mai 2012 au Comité permanent des finances (http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/EFO_Avril_2012_follow-up_FR.pdf).

⁵ Les prévisions du PIB nominal établies par le secteur privé sur la base des prévisions moyennes du secteur privé relativement à la croissance du PIB réel et à l’inflation du PIB publiées en septembre sont inférieures aux hypothèses quant au PIB nominal présentées dans le budget de 2012 à des fins de planification budgétaire, qui comportaient une révision à la baisse (de 20 milliards de dollars par an) des prévisions de mars du secteur privé pour la période 2012 à 2016.

reflète sans doute des conséquences plus lourdes des compressions des dépenses et une reprise plus lente aux États-Unis, ainsi que des divergences de vues quant aux cours des produits de base et à leur incidence sur la croissance du PIB réel et sur l'inflation du PIB. Pour illustrer le degré d'incertitude et la résultante des risques entourant la projection du PIB nominal établie par le secteur privé, le DPB a construit un diagramme en éventail reflétant la fiabilité historique des prévisions moyennes recueillies au moyen de l'enquête de Finances Canada auprès des économistes du secteur privé (diapositive 10).

Perspectives financières selon le DPB

À mesure que la reprise prendra de l'élan, la progression des revenus budgétaires (diapositive 11) devrait dépasser celle du PIB nominal. Cela reflète un rebond cyclique des revenus ainsi que les augmentations du taux de cotisation à l'assurance-emploi, qui passera de 1,83 \$ (par tranche de 100 \$ de gains assurables) en 2012 à 2,08 \$ en 2017 pour éliminer le déficit cumulé du Compte des opérations de l'assurance-emploi. Le DPB prévoit que les charges de programme du gouvernement croîtront à un rythme annuel de 2,2 % en moyenne de 2012-2013 à 2017-2018 (diapositive 12). D'après les perspectives présentées dans le budget de 2012, les charges de programme directes du gouvernement seront essentiellement gelées pendant six ans : elles progresseront en moyenne de 0,2 % par an, ce qui est bien en deçà de la moyenne historique de 4,3 % (diapositive 13). Le DPB prévoit par ailleurs que les frais de la dette publique passeront de 31,1 milliards de dollars en 2012-2013 à 36,3 milliards en 2017-2018 en raison d'une hausse des taux d'intérêt.

Comme les revenus budgétaires augmenteront plus vite que les charges totales (charges de programme plus frais de la dette publique), le solde budgétaire s'améliorera progressivement à moyen terme pour passer d'un déficit de 18,1 milliards de dollars (1,0 % du PIB) en 2012-2013 à un excédent de 13,8 milliards de dollars (0,6 % du PIB) en 2017-2018 (diapositive 14). Compte tenu de l'estimation qu'il fait de la résultante des risques associés aux projections économiques établies par le secteur privé, le DPB estime que la probabilité d'atteindre l'équilibre budgétaire ou meilleur est d'environ 60 %, 70 % et 75 % en 2015-2016, 2016-2017 et 2017-2018 respectivement (diapositive 15).

L'amélioration projetée du solde budgétaire durant la période 2012-2013 à 2017-2018 tient principalement au redressement du solde structurel du gouvernement. Le DPB estime en effet que ce dernier passera d'un déficit de 9,3 milliards de dollars en 2012-2013 à un excédent de 14,0 milliards en 2017-2018 (diapositive 16). En proportion du revenu potentiel, cela représente une hausse de 1,1 points de pourcentage passant de -0,5 % en 2012-2013 à 0,6 % en 2017-2018 (diapositive 17). L'amélioration projetée du solde structurel du gouvernement (en regard du revenu potentiel) est attribuable principalement aux réductions de dépenses et aux mesures de restriction du gouvernement à moyen terme.

Viabilité financière

Le DPB entrevoit que le solde budgétaire structurel du gouvernement passera d'un déficit à un excédent à moyen terme, mais pour déterminer si la structure financière d'un gouvernement est viable, il faut analyser la situation à plus long terme de manière à prendre en compte les conséquences économiques et financières du vieillissement de la population. Dans le *Rapport sur la*

*viabilité financière de 2012*⁶, le DPB a fait le point sur la viabilité à long terme des structures financières du gouvernement fédéral, des gouvernements des provinces et des territoires et des régimes de pension publics (diapositive 18). Il y a conclu que la structure financière du gouvernement fédéral était viable à long terme compte tenu de mesures adoptées récemment, à savoir la réduction de la progression du Transfert canadien en matière de santé (TCS) après 2016-2017, les réductions des charges de programme directes et le relèvement de l'âge de l'admissibilité aux prestations de Sécurité de la vieillesse (diapositive 19). Le DPB a estimé que le gouvernement fédéral aurait une marge de manœuvre suffisante – elle représenterait 1,4 % du PIB – pour réduire les impôts, augmenter les dépenses de programme ou les deux sans compromettre sa viabilité financière.

Amélioration de la transparence et de la responsabilisation en matière budgétaire

Le DPB est heureux de constater que Finances Canada publie maintenant ses estimations⁷ du solde budgétaire structurel (ou corrigé des fluctuations conjoncturelles) du gouvernement sur la base des Comptes publics dans ses *Tableaux de référence financiers*. Tout comme celles du DPB, les estimations de Finances Canada font maintenant état d'un déficit structurel relativement petit mais croissant sur la période 2008-2009 à 2011-2012 (diapositive 20).

Le DPB note aussi que Finances Canada a publié un rapport⁸ sur le vieillissement de la population du Canada. Le rapport de Finances Canada confirme les analyses faites par le DPB de la structure financière du gouvernement fédéral et présentées dans son rapport sur la viabilité financière de septembre 2011⁹, dans son analyse du renouvellement du Transfert canadien en matière de santé (TCS) de janvier 2012¹⁰ et dans son rapport sur la viabilité financière de septembre 2012. En effet, le DPB avait conclu que, avant les modifications apportées par le gouvernement au TCS en décembre 2011, la structure financière du gouvernement fédéral n'était pas viable, car, suivant les projections, le rapport de la dette fédérale au PIB allait continuer d'augmenter à long terme. Comme l'a noté le DPB dans son évaluation de janvier 2012, la réduction du rythme d'augmentation du TCS a permis de rendre viable la structure financière du gouvernement. Il importe de préciser que, dans son analyse de janvier 2012, le DPB ne tenait pas compte des réductions des dépenses de programme et des mesures de restriction du gouvernement, ni du relèvement de l'âge de l'admissibilité à la pension de Sécurité de la vieillesse.

Dans le but d'améliorer la transparence et la responsabilisation en matière budgétaire, le DPB encourage Finances Canada à publier :

- ses estimations historiques et ses projections à moyen terme (c.-à-d. sur cinq ans) du PIB potentiel (revenu), ainsi que la méthodologie et les hypothèses sur lesquelles elles reposent;

⁶ http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/FSR_2012_FR.pdf.

⁷ http://www.fin.gc.ca/frt-trf/2012/frt-trf-1204-fra.asp#Tableau_17.

⁸ <http://www.fin.gc.ca/pub/eficap-rebvpc/eficap-rebvpc-fra.pdf>.

⁹ http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/FSR_2011_FR.pdf.

¹⁰ http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/Renewing_CHT_FR.pdf.

- ses projections à moyen terme du solde budgétaire structurel (ou corrigé des variations cycliques) du gouvernement du Canada, ainsi que la méthodologie et les hypothèses sur lesquelles elles reposent;
- les hypothèses, les projections et les méthodes utilisées pour intégrer les prévisions économiques du secteur privé aux projections financières du ministère des Finances;
- les analyses de viabilité des finances publiques des administrations provinciales et territoriales qu'il a préparées¹¹.

¹¹ Dans son récent rapport sur les analyses de viabilité à long terme des finances publiques réalisées par Finances Canada (http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_oag_201210_07_f.pdf), le Bureau du vérificateur général signale, à la page 21, que Finances Canada a « préparé des projections à long terme, sur un horizon de 45 et 55 ans, pour toutes les administrations provinciales et territoriales confondues [...] ».

Perspectives de croissance de la production mondiale du FMI

Source : Fonds monétaire international.

Diapositive 1

Écart de production des États-Unis, de 1961 à 2017

Sources : Bureau du DPB; U.S. Bureau of Economic Analysis.

Diapositive 2

Indice des prix des produits de base de la Banque du Canada

1972 = 100, en dollars É.-U.

Sources : Bureau du DPB; Banque du Canada.

Nota : La projection d'avril 2012 du DPB a été ajustée pour des révisions historiques.

Diapositive 3

Prévisions économiques du DPB – avril et octobre 2012

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance du PIB réel (%)						
Projection d'avril 2012	1,9	1,6	2,2	2,9	3,2	2,6
Projection d'octobre 2012	1,9	1,5	2,0	2,9	3,0	2,3
Inflation du PIB (%)						
Projection d'avril 2012	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0
Projection d'octobre 2012	1,1	1,5	1,8	1,9	2,0	2,0
Croissance du PIB nominal (%)						
Projection d'avril 2012	3,6	3,4	4,1	4,9	5,2	4,7
Projection d'octobre 2012	3,0	2,9	3,8	4,9	5,1	4,3
Niveau du PIB nominal (G\$)						
Projection d'avril 2012	1 780	1 841	1 917	2 011	2 116	2 215
Projection d'octobre 2012	1 773	1 825	1 895	1 987	2 089	2 179
Croissance du PIB réel aux États-Unis (%)						
Projection d'avril 2012	2,1	2,2	2,7	3,3	3,6	3,5
Projection d'octobre 2012	2,2	1,8	2,7	3,5	3,6	3,4

Source : Bureau du DPB.

Diapositive 4

Prévisions économiques du DPB – avril et octobre 2012

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taux des bons du Trésor à 3 mois (%)						
Projection d'avril 2012	0,9	1,0	1,0	1,8	2,8	3,8
Projection d'octobre 2012	1,0	1,0	1,0	1,4	2,8	4,0
Taux des obligations du gouvernement à 10 ans (%)						
Projection d'avril 2012	2,7	3,8	4,3	4,6	4,9	5,2
Projection d'octobre 2012	1,9	2,2	2,8	3,6	4,4	5,2
Inflation de l'indice des prix à la consommation (%)						
Projection d'avril 2012	2,0	1,7	1,8	1,9	2,0	2,0
Projection d'octobre 2012	1,6	1,6	1,8	1,9	2,0	2,0
Taux de chômage (%)						
Projection d'avril 2012	7,7	7,9	7,9	7,5	7,0	6,6
Projection d'octobre 2012	7,4	7,6	7,6	7,3	6,8	6,5
Taux de change (C\$/\$CAN)						
Projection d'avril 2012	100,2	99,3	98,8	99,1	100,2	101,0
Projection d'octobre 2012	100,1	102,0	102,5	102,8	102,9	103,0

Source : Bureau du DPB.

Diapositive 5

PIB réel et potentiel

milliards de dollars de 2002 enchaînés

Sources : DPB; Statistique Canada.

Diapositive 6

Les révisions des perspectives de croissance du PIB réel

Sources : Bureau du DPB; prévisions du secteur privé de septembre 2012.

Diapositive 9

Prévisions du PIB nominal

Sources : Bureau du DPB; Statistique Canada; prévisions du secteur privé de septembre 2012.

Diapositive 10

Perspectives des revenus budgétaires – DPB

milliards de dollars

	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018
Revenus fiscaux						
Impôt sur le revenu des particuliers	127,9	134,7	141,6	150,1	158,7	166,6
Impôt sur le revenu des sociétés	28,8	28,9	31,0	33,7	36,5	38,6
Impôt sur le revenu des non-résidents	5,8	6,1	6,4	7,0	7,5	8,0
Total de l'impôt sur le revenu	162,4	169,8	179,0	190,8	202,7	213,1
Taxes et droits d'accise						
Taxe sur les produits et services	30,3	31,4	32,6	34,1	35,7	37,1
Droits de douane à l'importation	4,0	4,2	4,4	4,6	4,8	5,0
Autres taxes et droits d'accise	10,9	10,9	11,0	10,9	10,7	10,7
Total des taxes et droits d'accise	45,2	46,5	47,9	49,6	51,2	52,9
Cotisations d'assurance-emploi	20,1	21,6	23,0	24,8	26,7	27,1
Autres revenus	29,3	29,7	29,4	30,7	32,2	31,5
Total des revenus budgétaires	257,0	267,5	279,3	295,9	312,8	324,6

Source : Bureau du DPB.

Diapositive 11

Perspectives concernant les dépenses – DPB

milliards de dollars

	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018
Principaux transferts aux particuliers						
Prestations aux aînés	40,2	42,4	44,7	47,2	49,7	52,4
Prestations d'assurance-emploi	18,6	20,8	21,0	21,1	20,9	21,1
Prestations pour enfants	13,2	13,5	13,8	14,0	14,1	14,3
Total	72,0	76,7	79,5	82,2	84,7	87,8
Principaux transferts aux autres administrations						
	57,2	59,2	61,7	64,2	67,1	69,9
Charges de programmes directes						
Paiements de transfert	32,8	31,9	30,7	30,1	30,2	29,8
Amortissement des immobilisations	5,3	5,5	5,8	6,0	6,1	6,2
Autres charges de fonctionnement	23,2	23,2	23,4	24,4	24,4	24,4
Charges de fonctionnement faisant l'objet d'un gel	53,6	53,3	53,3	54,8	55,6	56,4
Total	114,9	113,9	113,2	115,3	116,3	116,8
Frais de la dette publique	31,1	31,2	29,7	31,0	33,9	36,3
Total des charges	275,2	281,0	284,1	292,7	302,0	310,9

Source : Bureau du DPB.

Diapositive 12

Croissance des charges de programmes directs

Diapositive 13

Sommaire des perspectives financières – DPB

milliards de dollars

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Revenus budgétaires	257,0	267,5	279,3	295,9	312,8	324,6
Charges de programmes	244,1	249,8	254,4	261,7	268,2	274,6
Frais de la dette publique	31,1	31,2	29,7	31,0	33,9	36,3
Total des charges	275,2	281,0	284,1	292,7	302,0	310,9
Solde budgétaire	-18,1	-13,5	-4,7	3,2	10,8	13,8
Dette fédérale	600,3	613,8	618,5	615,3	604,5	590,7
% du PIB						
Revenus budgétaires	14,5	14,7	14,7	14,9	15,0	14,9
Charges de programmes	13,8	13,7	13,4	13,2	12,8	12,6
Frais de la dette publique	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7
Solde budgétaire	-1,0	-0,7	-0,2	0,2	0,5	0,6
Dette fédérale	33,9	33,6	32,6	31,0	28,9	27,1

Source : Bureau du DPB.

Diapositive 14

Résultats relatifs au solde budgétaire en tenant comptes des incertitudes économiques

Sources : Bureau du DPB; Finances Canada.

Diapositive 15

Estimations des soldes structurel et cyclique

milliards de dollars

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Solde budgétaire	-18.1	-13.5	-4.7	3.2	10.8	13.8
Solde structurel	-9.3	-1.2	7.7	10.8	13.1	14.0
Solde cyclique	-8.9	-12.3	-12.5	-7.6	-2.3	-0.2

Source : Bureau du DPB.

Diapositive 16

Incidences des principaux changements de politique sur l'écart financier fédéral depuis le RVF de 2011

Source : Bureau du DPB.

Diapositive 19

Estimations du DPB et Finances Canada du solde structurel fédéral, de 1975-1976 à 2011-2012

Sources : Bureau du DPB; Finances Canada.

Diapositive 20