

Le 16 février 2012

Chers sénateurs et députés,

Par la présente, j'aimerais vous donner des renseignements supplémentaires sur les récents rapports du directeur parlementaire du budget (DPB) afin de vous aider à mieux comprendre les concepts et les indicateurs qu'utilise le DPB et d'éliminer toute confusion concernant les évaluations du DPB sur la viabilité financière que je vous ai remises conformément au mandat du DPB de présenter une analyse indépendante sur l'état des finances du pays et les tendances de son économie [*Loi sur le Parlement du Canada*, alinéa 79.2 a)].

L'analyse du DPB est fondée sur des concepts et des indicateurs d'usage courant dans la documentation sur l'économie que des services du budget comme le Congressional Budget Office (CBO) des États-Unis et l'Office for Budget Responsibility (OBR) du Royaume-Uni emploient aussi. Le DPB revoit régulièrement son analyse afin de tenir compte des faits nouveaux sur le plan économique, des mesures stratégiques et des changements méthodologiques. À titre d'exemple, à la suite du renouvellement du Transfert canadien en matière de santé (TCS) du gouvernement du Canada annoncé le 19 décembre 2011, le DPB a revu son évaluation de la viabilité financière de septembre 2011 de manière à prendre ce changement en compte et a publié une analyse à jour le 12 janvier 2012<sup>1</sup>.

Le DPB utilise des concepts et des indicateurs qui, bien que courants dans la documentation sur l'économie, peuvent être interprétés de manière erronée par les lecteurs, que ces derniers possèdent ou non une expertise en la matière. À titre d'exemple, dans son rapport de novembre 2011<sup>2</sup>, le DPB prévoyait des déficits budgétaires structurels à moyen terme (d'ici 2016-2017) pour le gouvernement du Canada. Toutefois, il estimait la structure financière du gouvernement fédéral viable à long terme dans son analyse du 12 janvier 2012. Tel qu'il est abordé ci-dessous, des projections de déficits budgétaires structurels ne signifient pas nécessairement que la structure financière d'un gouvernement n'est pas viable à long terme. Le DPB tente d'expliquer et de définir dans des termes non techniques les concepts et les indicateurs qui sous-tendent son analyse et ses conclusions.

Voici trois sujets que j'aimerais aborder en plus amples détails :

- 1) Les concepts du solde budgétaire structurel, ou solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, et de la viabilité financière.
- 2) L'évolution de l'analyse de la viabilité financière du DPB.
- 3) L'amélioration de la transparence et de la responsabilisation en matière budgétaire.

---

<sup>1</sup> Disponible à l'adresse suivante : [www.parl.gc.ca/pbo-dpb/documents/Renewing\\_CHT\\_FR.pdf](http://www.parl.gc.ca/pbo-dpb/documents/Renewing_CHT_FR.pdf).

<sup>2</sup> Disponible à l'adresse suivante : [http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/EFO\\_November\\_2011\\_FR.pdf](http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/EFO_November_2011_FR.pdf).

## 1) Solde budgétaire structurel (solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles) et viabilité financière

Le DPB est résolu à fournir une analyse indépendante aux parlementaires afin de les aider à mieux comprendre l'état des finances du pays et les tendances de son économie. Le DPB utilise divers indicateurs, comme l'« écart de production » (c.-à-d. le produit intérieur brut [PIB] réel par rapport à son potentiel), le « solde budgétaire structurel » et l'« écart financier », qui sont fondés sur des concepts d'usage courant dans la documentation sur l'économie que des services du budget comme le CBO des États-Unis et l'OBR du Royaume-Uni emploient aussi.

Le DPB fournit régulièrement des estimations du solde budgétaire structurel (solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles) du gouvernement du Canada. On le définit habituellement comme étant le solde budgétaire que l'on observerait si l'économie atteignait son PIB potentiel; ce dernier représente la production que peut réaliser l'économie lorsque le capital, la main-d'œuvre et la technologie sont conformes à leurs tendances respectives. Les estimations du solde budgétaire structurel donnent un aperçu utile de la situation budgétaire sous-jacente du gouvernement. Du reste, il est essentiel de distinguer les éléments structurels des éléments conjoncturels du solde budgétaire, car, si les éléments conjoncturels tendent à se dissiper à moyen terme (c.-à-d. généralement jusqu'à cinq ans) quand l'économie se rapproche de son potentiel, les éléments structurels, eux, peuvent exiger une intervention.

Le concept de la viabilité financière s'appuie sur la notion selon laquelle la dette du gouvernement ne peut croître plus rapidement que l'économie. Pour évaluer la viabilité financière, le DPB prévoit la dette du gouvernement par rapport à la taille de l'économie (c.-à-d. le ratio de la dette par rapport au PIB) selon un horizon à long terme (jusqu'à 75 ans) afin de veiller à ce que la transition démographique au Canada soit pleinement prise en compte. Plus précisément, une fois que l'économie atteint son PIB potentiel, le DPB tient pour acquis que les revenus du gouvernement croissent parallèlement au PIB nominal (c.-à-d. que le « fardeau » fiscal est constant) et que la structure courante des dépenses de programme, relativement au PIB nominal, est maintenue mais rajustée de façon à tenir compte des changements prévus dans la structure démographique et de l'enrichissement des programmes qui sera vraisemblablement effectué. De plus, le DPB fournit une estimation de la mesure dans laquelle la structure financière n'est pas viable à l'aide de l'écart financier, lequel mesure l'augmentation immédiate et permanente du solde de fonctionnement d'un gouvernement (c.-à-d. les revenus moins les dépenses de programme), relativement au PIB, qui est nécessaire pour stabiliser à long terme le ratio de la dette par rapport au PIB.

Il est important de retenir que des projections de déficits budgétaires structurels ne signifient pas que le budget d'un gouvernement ne sera jamais rééquilibré ou – nécessairement – que la structure financière de ce gouvernement n'est pas viable. Dans la première éventualité, cela donne à penser que des mesures stratégiques visant à augmenter les revenus ou à réduire les dépenses de programme s'imposeraient afin de veiller à ce que le budget soit équilibré une fois le retour de l'économie à son potentiel. Dans la deuxième éventualité, comme l'économie atteint continuellement son potentiel à long terme, de déficits budgétaires structurels peuvent persister même lorsque le ratio de la dette par rapport au PIB d'un gouvernement *diminue*<sup>3</sup>.

Le DPB revoit régulièrement ses estimations du solde budgétaire structurel du gouvernement du Canada afin de tenir compte des estimations révisées de la production et des revenus susceptibles de découler de l'économie, des mesures stratégiques annoncées et des changements dans d'autres hypothèses et projections (p. ex. frais de la dette publique). Dans son rapport au Comité permanent des finances, daté du 1<sup>er</sup> novembre 2011, le DPB présente ses perspectives économiques et financières et mentionne, à la page iv, que : « [l]a réduction projetée du déficit budgétaire pour la période allant de 2011-2012 à 2016-2017 témoigne principalement de

---

<sup>3</sup> À long terme, des déficits budgétaires structurels qui persistent et qui sont inférieurs à  $[g/(1+g)] \cdot D$  (où  $g$  représente la croissance du PIB nominal et  $D$  représente le montant de la dette gouvernementale) garantiraient la diminution continue du ratio de la dette par rapport au PIB d'un gouvernement.

l'amélioration du solde structurel du gouvernement. » Le DPB estimait que dans les comptes publics, le déficit budgétaire structurel du gouvernement du Canada passerait de 25 milliards de dollars en 2011-2012 à 1,6 milliard de dollars en 2016-2017, en grande partie en raison de la croissance modeste qu'il tenait pour acquise dans les dépenses directes relatives aux programmes. De plus, le DPB a présenté la mise en garde suivante à la page iv :

*Le DPB estime que le déficit structurel du gouvernement sera essentiellement éliminé à la fin de la période de projection, mais, pour déterminer si la structure financière du gouvernement est viable, il faut aller au-delà des projections des déficits budgétaires et de la dette à moyen terme et tenir compte des conséquences économiques et financières du vieillissement de la population.*

## 2) Évolution de l'analyse de la viabilité financière du directeur parlementaire du budget

Entre la publication de son rapport intitulé *Rapport sur la viabilité financière de 2011*<sup>4</sup> (RVF) en septembre 2011 et la publication de sa note intitulée *Viabilité financière fédérale et prestations aux aînés*<sup>5</sup> en février 2012, le DPB a modifié son évaluation de la viabilité de la structure financière du gouvernement fédéral en raison de la décision de ce dernier de renouveler le TCS en décembre 2011. Par contre, aucune autre hypothèse ou projection à long terme sur laquelle repose l'analyse de la viabilité financière du DPB n'a changé. Le RVF de septembre 2011 du DPB reposait sur l'hypothèse selon laquelle le TCS du gouvernement fédéral continuerait de croître de 6 % par année après 2016-2017. Le 19 décembre 2011, le gouvernement du Canada a annoncé<sup>6</sup> qu'à partir de 2017-2018, le TCS « augmentera en fonction d'une moyenne mobile de croissance sur trois ans du produit intérieur brut (PIB) nominal et le financement croîtra à un taux minimum de 3 % par année. Tenant compte de la tendance à long terme, ce taux de croissance pourrait se situer aux environs de 4 % par année. » À la suite du renouvellement du TCS, le DPB a mis à jour son analyse de la viabilité financière et, le 12 janvier 2012, il vous a fait parvenir la note intitulée *Renouvellement du Transfert canadien en matière de santé : conséquences pour la viabilité financière aux niveaux fédéral et provincial-territorial*<sup>7</sup>. Voici un extrait de la page ii de cette note :

*La projection mise à jour du rapport de la dette nette au PIB consolidée des gouvernements fédéral et provinciaux-territoriaux indique toujours que la structure financière globale n'est pas viable à long terme, compte tenu des tendances démographiques et économiques projetées. [...] Toutefois, par suite de l'adoption de la nouvelle formule de relèvement du TCS, la structure financière fédérale est maintenant viable.*

Le 8 février 2012, le DPB a publié la note intitulée *Viabilité financière fédérale et prestations aux aînés*, qui reprend les résultats fédéraux mis à jour (publiés en janvier) en plus de présenter une comparaison des projections concernant les prestations aux aînés. La principale contribution de la note publiée en février était le cadre d'analyse qu'elle établissait pour l'évaluation de la viabilité du programme fédéral de prestations aux aînés. Étant donné que la croissance du TCS sera limitée à celle du PIB nominal après 2016-2017, le DPB estime que la structure financière du gouvernement fédéral offre maintenant suffisamment de latitude pour absorber la hausse des coûts du programme fédéral de prestations aux aînés attribuable au vieillissement de la population. Cependant, le contrepoint de la modification de la structure du TCS se reflète à l'échelle provinciale et territoriale. En effet, les prévisions sur la situation financière à long terme des gouvernements provinciaux et territoriaux sont devenues plus sombres. Il convient de mentionner que l'analyse récente du DPB voulant qu'une structure fiscale fédérale, provinciale et territoriale consolidée (c.-à-d. combinée) ne soit pas viable à long terme demeure inchangée de celle qu'il a publié dans le *Rapport sur la viabilité financière* de septembre 2011.

<sup>4</sup> Disponible à l'adresse suivante : [http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/FSR\\_2011\\_FR.pdf](http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/FSR_2011_FR.pdf).

<sup>5</sup> Disponible à l'adresse suivante : [http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/Sustainability\\_OAS\\_FR.pdf](http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/Sustainability_OAS_FR.pdf).

<sup>6</sup> Disponible à l'adresse suivante : [http://www.fin.gc.ca/n11/data/11-141\\_1-fra.asp](http://www.fin.gc.ca/n11/data/11-141_1-fra.asp)

<sup>7</sup> Disponible à l'adresse suivante : [http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/Renewing\\_CHT\\_FR.pdf](http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/Renewing_CHT_FR.pdf).

### 3) Amélioration de la transparence et de la responsabilisation en matière budgétaire

Le DPB est résolu à soutenir le Parlement dans son rôle de surveillance de l'administration des fonds publics par le gouvernement du Canada en veillant à la transparence du processus budgétaire et en faisant la promotion d'un dialogue public éclairé. Le DPB a recours à un modèle procédural ouvert et transparent pour produire une analyse objective et non partisane. Dans le but d'améliorer la transparence et la responsabilisation en matière budgétaire, j'invite fortement, à titre de directeur parlementaire du budget, le gouvernement du Canada à publier les renseignements suivants :

- Les estimations historiques et les projections à moyen terme (c.-à-d. cinq prochaines années) du PIB potentiel de l'économie (revenus), ainsi que la méthodologie et les hypothèses utilisées.
- Les estimations historiques et les projections à moyen terme du solde budgétaire structurel du gouvernement du Canada, ainsi que la méthodologie et les hypothèses utilisées.
- Les hypothèses, les projections et les méthodes utilisées pour intégrer les prévisions économiques du secteur privé aux projections financières du ministère des Finances.

À titre de directeur parlementaire du budget, j'invite fortement le gouvernement du Canada à respecter l'engagement qu'il a pris dans le *Plan budgétaire de 2007*<sup>8</sup>, soit de publier « un rapport exhaustif sur la viabilité des finances publiques et l'équité intergénérationnelle, [lequel] offrira une vaste analyse des changements démographiques actuels et futurs et des répercussions de ces changements sur les perspectives économiques et financières à long terme du Canada. »

J'aimerais discuter plus en détail les analyses et les rapports du DPB avec vous ou les membres de votre personnel. Mon personnel et moi sommes prêts à vous rencontrer au moment qui vous conviendra.

C'est pour moi un honneur et un privilège de vous servir à titre de directeur parlementaire du budget.

Veuillez agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur parlementaire du budget,

*[Signature]*

Kevin Page

---

<sup>8</sup> Consulter la page 167 du *Plan budgétaire de 2007*; disponible à l'adresse suivante : <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf>.