

10 décembre 2020



ÉNONCÉ ÉCONOMIQUE DE L'AUTOMNE 2020 : ENJEUX POUR LES PARLEMENTAIRES



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

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières 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 cerne les principaux enjeux découlant de l'Énoncé économique de l'automne du gouvernement publié le 30 novembre 2020.

Analyste principale :

Kristina Grinshpoon, conseillère-analyste

Collaborateurs :

Caroline Nicol, analyste

Tim Scholz, conseiller-analyste

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Chris Matier, directeur général

Trevor Shaw, directeur

Nancy Beauchamp, Carol Faucher, Jocelyne Scrim et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec nous à l'adresse suivante : dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	1
1. Perspectives économiques	4
2. Perspectives financières	6
3. Garde-fous budgétaires et dépenses de stimulation	9
4. Cibles budgétaires	14
5. Présentation du plan financier	15
6. Assurance-emploi	17
7. Loi autorisant des emprunts	19
Notes	21

Résumé

Afin d'aider les parlementaires dans le cadre de leurs délibérations budgétaires, le présent rapport cerne les principaux enjeux découlant de l'*Énoncé économique de l'automne de 2020* (ÉÉA) du gouvernement publié le 30 novembre dernier.

Perspectives économiques

Les perspectives économiques présentées dans le cadre de l'*Énoncé économique de l'automne de 2020* s'harmonisent avec les grandes lignes des prévisions de septembre du directeur parlementaire du budget (DPB). Les perspectives concernant le produit intérieur brut (PIB) nominal – la mesure la plus générale de l'assiette fiscale du gouvernement – ne s'élèvent qu'à 5,0 milliards de dollars (0,2 %) de plus par année, en moyenne, par rapport aux prévisions du DPB.

Dans l'ensemble, les prévisionnistes du secteur privé s'attendent à une croissance légèrement plus rapide de l'emploi, donnant ainsi lieu à des niveaux d'emploi plus élevés que dans les prévisions du DPB. Compte tenu de leurs perspectives en ce qui a trait au taux de chômage, cela laisse supposer que les prévisionnistes du secteur privé s'attendent à une participation de la population active relativement plus importante.

Perspectives financières

Sur une base comparable à l'ÉÉA, les déficits budgétaires projetés dans nos *Perspectives économiques et financières – Septembre 2020* sont de 5,0 milliards de dollars plus élevés, en moyenne de 2020-2021 à 2025-2026.

Les déficits plus importants du DPB sont principalement imputables à des hypothèses économiques et budgétaires plus faibles, partiellement compensées par des estimations des coûts plus basses des mesures de dépenses incluses dans le Plan d'intervention économique du Canada pour répondre à la COVID-19.

Le DPB estime le coût général du Plan d'intervention pour répondre à la COVID-19 à 12,3 milliards de dollars moins élevé (1,7 milliard de dollars par année, en moyenne) comparativement aux estimations dans l'ÉÉA pour la période de 2019-2020 à 2025-2026. Cela est partiellement imputable aux coûts estimatifs moindres établis par le DPB en ce qui a trait aux reports d'impôt et aux mesures de liquidité.

Garde-fous budgétaires

Dans l'ÉÉA de 2020, le gouvernement a réservé de 70 à 100 milliards de dollars en mesures de stimulation au cours des trois prochains exercices (de 2021-2022 à 2023-2024). Le gouvernement a relevé trois indicateurs relatifs au marché du travail – appelés garde-fous budgétaires – qui aideront à déterminer le moment auquel ces mesures de stimulation prendront fin.

D'après les prévisions du DPB concernant les indicateurs relatifs aux garde-fous, la plupart, voire la totalité, du terrain perdu dans le marché du travail en raison de la pandémie aura été repris d'ici la fin de l'exercice 2021-2022, la première année au cours de laquelle les mesures de stimulation planifiées seraient mises en œuvre. Cela laisse supposer que l'ampleur et le moment des mesures de stimulation budgétaire planifiées pourraient être mal ajustés.

Ainsi, si l'objectif du gouvernement est d'accélérer le retour du marché du travail aux niveaux antérieurs à la pandémie une fois que le virus aura été contrôlé, un plan comportant des mesures de stimulation à plus petite échelle pourrait être concentré sur une période plus courte que la fenêtre de trois ans proposée.

Cibles budgétaires

Dans son ÉÉA, le gouvernement n'a déterminé aucune cible budgétaire, bien qu'il se soit engagé à « [reprendre] une trajectoire budgétaire prudente et responsable fondée sur une cible budgétaire à long terme qui sera définie quand l'économie sera plus stable ». La transparence et la responsabilisation budgétaires, s'en trouveraient renforcées si le gouvernement déterminait sa cible budgétaire, en s'appuyant sur des prévisions économiques et budgétaires détaillées sur un horizon à moyen et à long terme, en plus d'une analyse significative de la viabilité financière.

Présentation du plan budgétaire

De manière importante, le gouvernement a présenté de nouveau des perspectives financières détaillées sur cinq ans – ce qui est essentiel aux fins d'une planification budgétaire crédible et d'un examen minutieux – en plus d'inclure des scénarios axés sur les risques en ce qui a trait à une résurgence du virus. Le gouvernement a également renforcé la transparence en distinguant les prévisions des pertes actuarielles des dépenses de programmes.

D'autres aspects de l'ÉÉA de 2020 se détournent de la transparence : le montant réservé non affecté et non déterminé de 70 à 100 milliards de dollars au titre de dépenses de stimulation au cours de la période allant de 2021-2022 à 2023-2024; les lacunes en matière d'information concernant le financement pour les décisions anticipées du Cabinet; ainsi que l'élimination

des perspectives relatives aux coûts des services pour les régimes d'avantages sociaux des employés fédéraux.

Assurance-emploi

L'ÉÉA de 2020 ne présente aucune perspective concernant le Compte des opérations de l'assurance-emploi. Selon ce que laissent entendre les prévisions budgétaires du gouvernement, le Compte est en voie d'afficher un manque à gagner de 52 milliards de dollars d'ici la fin de 2024.

Le gouvernement a pris l'engagement de geler les cotisations à l'AE à 1,58 \$ par tranche de 100 \$ de rémunération jusqu'à la fin de 2022, mais n'a pas indiqué dans l'ÉÉA de 2020, ou nulle part ailleurs, s'il prévoit s'attaquer à l'insuffisance prévue dans les revenus de l'AE en haussant les taux de cotisation, en réduisant les prestations ou en apportant d'autres modifications aux programmes.

Loi autorisant certains emprunts

La *Loi autorisant certains emprunts* fixe le montant maximum que le ministre des Finances peut emprunter. Dans l'ÉÉA de 2020, le gouvernement propose d'accroître ce montant à 1 831 milliards de dollars – une augmentation de 663 milliards de dollars comparativement au plafond actuel. L'augmentation proposée tient principalement compte des déficits accumulés depuis 2017-2018, en plus des déficits prévus dans l'ÉÉA jusqu'à mars 2024.

Dans le cadre de cette proposition, le gouvernement réserve une somme supplémentaire de 100 milliards de dollars, pour des dépenses de stimulation planifiées, mais non affectées et non déterminées – une somme qui n'est pas prise en compte dans le cadre budgétaire du gouvernement.

1. Perspectives économiques

Les perspectives économiques présentées dans l'*Énoncé économique de l'automne de 2020* (ÉÉA) du gouvernement se fondent sur l'enquête auprès des prévisionnistes du secteur privé réalisée par Finances Canada en septembre 2020. Le tableau 1 présente une comparaison de haut niveau de la moyenne des prévisions du secteur privé dans l'ÉÉA de 2020 et dans les *Perspectives économiques et financières – Septembre 2020* (PEF) du DPB publiées le 29 septembre¹.

Tableau 1 Comparaison des perspectives économiques

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020-2025
Croissance du PIB réel (%)							
<i>Énoncé économique de l'automne</i>	-5,8	4,8	3,2	2,3	2,1	1,9	1,4
DPB – PEF de septembre	-5,2	4,7	2,8	2,4	2,0	1,9	1,4
	-0,6	0,1	0,4	-0,1	0,1	0,0	0,0
Niveau du PIB nominal (G\$)							
<i>Énoncé économique de l'automne</i>	2 183	2 333	2 458	2 565	2 675	2 781	---
DPB – PEF de septembre*	2 200	2 344	2 448	2 554	2 656	2 761	---
	-17	-11	10	11	19	20	---
Taux de chômage (%)							
<i>Énoncé économique de l'automne</i>	9,7	8,1	7,0	6,3	6,0	6,0	7,2
DPB – PEF de septembre	9,7	8,1	6,5	5,7	5,5	5,4	6,8
	0,0	0,0	0,5	0,6	0,5	0,6	0,4
Emplois (milliers)							
<i>Énoncé économique de l'automne**</i>	18 002	18 849	19 301	19 590	19 806	19 964	19 252
DPB – PEF de septembre	17 981	18 712	19 243	19 546	19 750	19 914	19 191
	21	137	57	44	56	50	61

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : * Les niveaux du PIB nominal ont été reformulés afin de tenir compte des révisions historiques.

** L'enquête réalisée par Finances Canada en septembre 2020 comprend les prévisions annuelles moyennes du secteur privé quant à la croissance de l'emploi pour la période allant de 2020 à 2025. Ces taux de croissance prévus ont été appliqués au niveau d'emploi en 2019 afin de produire les niveaux d'emploi prévus.

Les perspectives dans l'ÉÉA concernant la croissance du PIB réel au cours de 2020 à 2025 s'harmonisent avec les PEF de septembre du DPB, avec une croissance moyenne de 1,4 % annuellement. Cependant, les prévisionnistes

du secteur privé s'attendent à une diminution légèrement plus marquée du PIB réel en 2020, suivie d'une reprise plus forte en 2021 et 2022.

Les prévisions du secteur privé concernant le PIB nominal – la mesure la plus large de l'assiette fiscale du gouvernement – s'harmonisent également avec les prévisions de septembre du DPB. D'après les prévisions moyennes du secteur privé présentées dans l'ÉÉA de 2020, le PIB nominal ne s'élève qu'à 5 milliards de dollars (0,2 %) de plus par année, en moyenne, par rapport aux les prévisions du DPB.

Bien que les perspectives des prévisionnistes du secteur privé quant au taux de chômage en 2020 et en 2021 s'harmonisent avec celles du DPB, leurs prévisions relatives au taux de chômage pour la période de 2023 à 2025 sont 0,6 % plus élevées, en moyenne, comparativement aux prévisions de septembre du DPB.

Dans l'ensemble, toutefois, les prévisionnistes du secteur privé s'attendent à une croissance légèrement plus rapide de l'emploi, donnant ainsi lieu à des niveaux d'emploi plus élevés que dans les prévisions du DPB. Cela laisse supposer que les prévisionnistes du secteur privé s'attendent à une participation relativement plus élevée de la population active.

2. Perspectives financières

Sur une base comparable à l'ÉEA, les déficits budgétaires projetés dans nos PEF de septembre sont de 5,0 milliards de dollars plus élevés, en moyenne de 2020-2021 à 2025-26 (tableau 2)². Les déficits plus importants projetés par le DPB sont principalement imputables à des hypothèses économiques et budgétaires plus faibles, partiellement compensées par des estimations plus basses des coûts des mesures incluses dans le Plan d'intervention économique du Canada pour répondre à la COVID-19.

Tableau 2 Comparaison des perspectives financières

G\$	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026
Solde budgétaire du DBP – PEF de septembre	-328,5	-73,8	-55,3	-48,0	-40,1	-34,8
Nouvelle estimation du DBP concernant les mesures dont les coûts ont été établis	-7,4	-4,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Nouvelles mesures détaillées dans l'ÉEA	-46,8	-40,0	-2,7	-1,1	-0,5	0,8
(A) Solde budgétaire ajusté du DPB	-382,8	-118,2	-58,1	-49,1	-40,6	-34,0
(B) Solde budgétaire de l'ÉEA de 2020	-381,6	-121,2	-50,7	-43,3	-30,9	-24,9
Différence dans les soldes budgétaires (A-B)	-1,2	3,0	-7,4	-5,8	-9,7	-9,1
<i>Dont : les hypothèses économiques et financières</i>	-6,6	-5,2	-10,0	-6,4	-9,4	-9,3
<i>Dont : les différences dans les estimations des coûts liés à la COVID-19</i>	5,4	8,2	2,6	0,6	-0,3	0,2

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Un nombre négatif (positif) accroît (réduit) le déficit budgétaire.

La nouvelle estimation des mesures dont les coûts ont été établis antérieurement reflète principalement les postes énumérés dans le projet de loi C-4. Dans nos PEF de septembre, les estimations des coûts pour la Prestation canadienne d'urgence (PCU), la Prestation canadienne de relance économique (PCRE) et les bonifications temporaires des prestations d'assurance-emploi étaient fondées sur un document d'information d'août 2020 provenant de Finances Canada. Le dépôt du projet de loi C-4 est venu modifier les paramètres des programmes par la suite.

Les nouvelles mesures comprennent des mesures hors cycle annoncées après le 1^{er} septembre 2020 ainsi que de nouvelles actions politiques annoncées dans l'Énoncé économique de l'automne de 2020.

Hypothèses économiques et financières

Au cours de la période de prévision, les hypothèses économiques et financières du DPB comptabilisent des déficits budgétaires plus importants de 7,8 milliards de dollars en moyenne. Étant donné que, dans les grandes

lignes, les perspectives économiques du DPB s'harmonisent avec l'ÉÉA, l'essentiel des différences financières est imputable aux hypothèses financières plutôt qu'aux hypothèses économiques.

En 2020-2021, le DPB prévoit des dépenses d'exploitations et des paiements de transfert plus élevés. Pour le reste de la période de prévision, le DPB prévoit des recettes plus faibles, principalement en raison des hypothèses plus basses relatives aux impôts sur le revenu des sociétés et des non-résidents.

Estimations des coûts liés à la COVID-19

Depuis le début de la pandémie de COVID-19, le DPB a publié des estimations indépendantes des coûts du Plan d'intervention économique du Canada pour répondre à la COVID-19, qui tiennent compte de plus de 70 % des coûts du plan d'intervention à ce jour en 2020-2021³.

Au cours de la période de prévision, le DPB estime le coût général du Plan d'intervention pour répondre à la COVID-19 à 12,3 milliards de dollars moins élevé (1,7 milliard de dollars par année, en moyenne) comparativement aux estimations dans l'ÉÉA pour la période de 2019-2020 à 2025-2026 (tableau 3)⁴. Cela est principalement imputable aux estimations des coûts plus faibles par le DPB en ce qui a trait aux reports d'impôt et aux mesures de liquidités, qui sont partiellement compensés par les estimations plus élevées pour les bonifications temporaires des prestations d'assurance-emploi. Dans nos perspectives de septembre, le DPB a utilisé des hypothèses différentes relativement au calendrier des dépenses comparativement à celles utilisées dans l'ÉÉA pour la Prestation canadienne d'urgence et la Prestation canadienne de relance économique.

Tableau 3 Comparaison des coûts liés à la COVID-19 du DPB et Finances Canada

G\$, Finances Canada moins DPB	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026
Mesures de soutien budgétaire							
Prestation canadienne d'urgence (PCU)	-4,6	6,3	-	-	-	-	-
Bonifications temporaires des prestations d'assurance-emploi	-	-5,5	-0,1	0,7	-	-	-
Subvention salariale d'urgence du Canada (SSUC)	-	2,8	-	-	-	-	-
Prestation canadienne de relance économique	-	-4,4	3,9	-	-	-	-
Autres	-	0,7	0,5	0,4	0,0	0,0	0,0
Mesures de soutien fiscal et à la liquidité							
Programmes de soutien du crédit et à la liquidité	-	3,2	4,0	1,5	0,6	-0,3	0,2
Report de paiement de l'impôt sur le revenu, de la taxe de vente et des droits de douane	-	2,3	-	-	-	-	-
Total des différences dans l'établissement des coûts	-4,6	5,4	8,2	2,6	0,6	-0,3	0,2

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Un nombre positif (négatif) indique que l'estimation des coûts de Finances Canada est plus élevée (plus basse) que l'estimation du DPB pour une année donnée.

Les estimations reflètent les dernières estimations des coûts publiées du DPB et celles de l'*Énoncé économique de l'automne de 2020*.

Les programmes de soutien fiscal et à la liquidité comprennent le coût des prêts pour le Programme d'achat de prêts hypothécaires assurés, Financement agricole Canada, le programme de prêts conjoints pour le programme de garanties et de prêts à l'intention des petites et moyennes entreprises et le Programme de garantie et de prêts pour les petites et moyennes entreprises (PME).

3. Garde-fous budgétaires et dépenses de stimulation

Dans l'ÉÉA de 2020, le gouvernement a réservé de 70 à 100 milliards de dollars en mesures de stimulation pour les trois prochains exercices (de 2021-2022 à 2023-2024) qui seront déployées lorsque « le virus sera contrôlé et que l'économie sera en mesure de l'absorber efficacement ». En outre, l'ÉÉA de 2020 présente certains indicateurs relatifs au marché du travail – appelés garde-fous budgétaires – qui aideront à déterminer le moment auquel ces mesures de stimulation prendront fin.

Plus particulièrement, le taux d'emploi, les heures totales travaillées et le taux de chômage sont reconnus comme des déclencheurs basés sur des données pour souligner « quand la remise sur pied faisant suite à la récession causée par la COVID-19 sera terminée » et les dépenses de stimulation prendront fin. Ces indicateurs font l'objet d'une analyse comparative par rapport à leurs niveaux antérieurs à la pandémie, c'est-à-dire aux niveaux de février 2020.

Bien que l'ÉÉA de 2020 ne fixe pas expressément des seuils pour ces garde-fous, leur analyse comparative, de même que les renvois au niveau maximum d'emploi antérieur à la récession (également en février 2020), laisse entendre que les niveaux de février 2020 pourraient servir de seuils⁵. Le gouvernement pourrait améliorer la transparence en indiquant clairement ses seuils quantitatifs.

L'ÉÉA de 2020 montre le suivi actuel des garde-fous budgétaires en date d'octobre 2020. La figure 1 ci-dessous met à jour le suivi afin d'inclure les données tirées de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada (publiée le 4 décembre) et incorpore une prévision fondée sur les *Perspectives économiques et financières – Septembre 2020* du DPB, qui ne comprend pas les dépenses de stimulation prévues de 70 à 100 milliards de dollars⁶. La période de prévision indiquée couvre la période au cours de laquelle les mesures de stimulation sont prévues, à savoir d'avril 2021 à mars 2024.

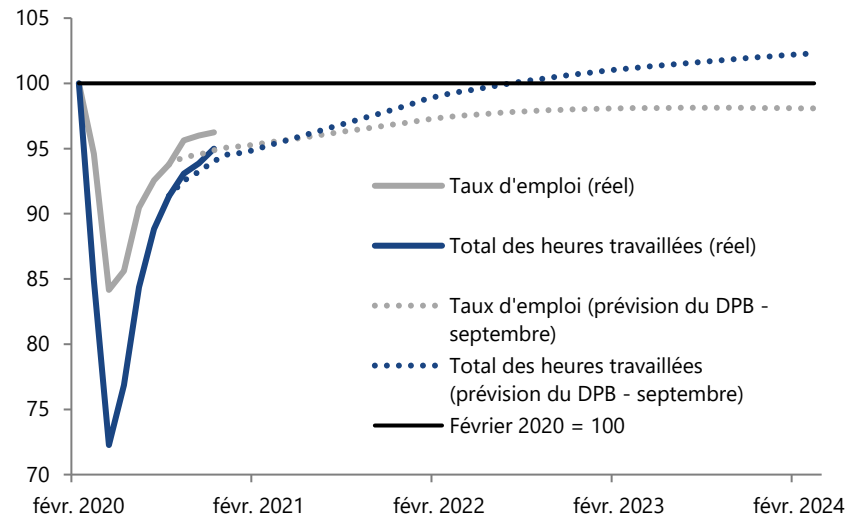
Dans le cas des heures totales travaillées (qui combinent l'emploi et la moyenne des heures travaillées par semaine), les prévisions de septembre du DPB indiquent que ce garde-fou atteindra son niveau de février 2020 en juillet 2022. Le garde-fou lié au chômage converge vers son niveau de février 2020, mais il ne l'atteint pas avant mars 2024. Cela dit, on prévoit que plus de 70 % de l'écart actuel en novembre sera éliminée au plus tard en juillet 2022.

Dans le cas du taux d'emploi (c'est-à-dire, le niveau d'emploi divisé par la population âgée de 15 ans et plus), les prévisions de septembre du DPB montrent une amélioration constante, cependant, ce garde-fou ne retournera jamais à son niveau de février 2020.

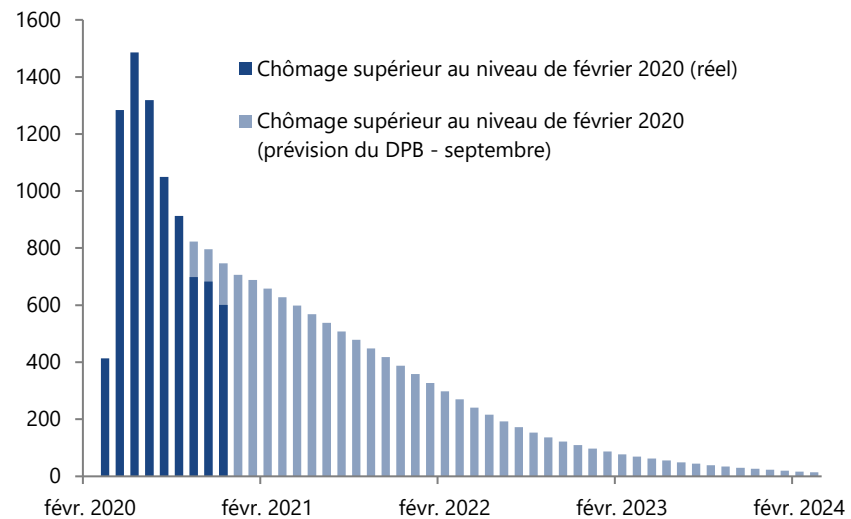
Ce rendement inférieur reflète largement les répercussions prévues des données démographiques sur le marché du travail⁷. Effectivement, dans les *Perspectives économiques et financières – Novembre 2019* du DPB, on prévoyait que le taux d'emploi diminuerait constamment à moyen terme comparativement à son niveau à la fin de 2019.

Figure 1 Suivi des garde-fous budgétaires de l'ÉÉA de 2020

Indice, février 2020 = 100



Milliers



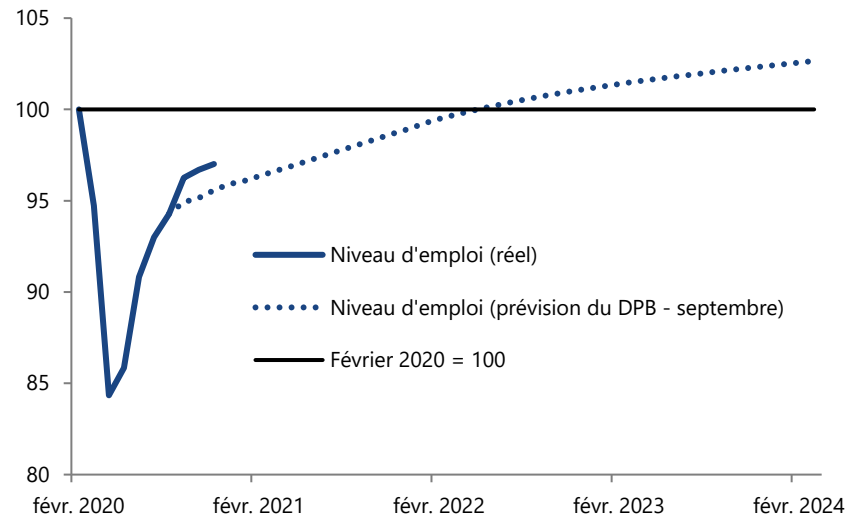
Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Les données réelles s'étendent de février 2020 à novembre 2020. Les projections de septembre du DPB s'étendent de septembre 2020 à mars 2024.

Par conséquent, la refonte du garde-fou relatif au taux d'emploi en ce qui a trait au niveau d'emploi pourrait fournir une meilleure mesure pour évaluer le rendement du marché du travail dans le contexte des dépenses de stimulation. La figure 2 présente le niveau d'emploi indexé à février 2020. D'après les perspectives de septembre du DPB, on prévoit que cet indicateur atteindra son niveau antérieur à la pandémie en mai 2022, soit deux mois avant le garde-fou des heures totales travaillées.

Figure 2 Suivi des niveaux d'emploi

Indice, février 2020 = 100



Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Les données réelles s'étendent de février 2020 à novembre 2020. Les projections de septembre du DPB s'étendent de septembre 2020 à mars 2024.

Exception faite du garde-fou relatif au taux d'emploi, et d'après les prévisions de septembre du DPB, les profils des indicateurs mensuels du marché du travail présentés ci-dessus laissent entendre que la plupart, voire la totalité, du terrain perdu dans le marché du travail en raison de la pandémie aura été repris d'ici la fin de l'exercice 2021-2022 – la première année au cours de laquelle les mesures de stimulation planifiées seraient mises en œuvre.

En mars 2022, on prévoit que le total des heures travaillées et l'emploi atteindront 99,3 % et 99,7 %, respectivement, de leurs niveaux de février 2020, alors que, selon les prévisions, le niveau de chômage sera 24 % supérieur à son niveau avant la pandémie (en baisse comparativement à 53 % au-dessus du niveau en novembre 2020).

Dans l'éventualité où les risques de perte en cas de baisse ne se concrétiseraient pas, cela laisserait supposer que l'ampleur (de 70 à 100 milliards de dollars) et le calendrier (au cours des trois prochains exercices) des mesures de stimulation budgétaire planifiées pourraient être mal ajustés si l'objectif consiste à accélérer le retour du marché du travail aux niveaux antérieurs à la pandémie une fois que le virus sera contrôlé⁸. C'est-à-dire, un plan de mesures de stimulation à plus petite échelle pourrait être concentré sur une période plus courte que la fenêtre de trois ans proposée.

Si les risques de perte en cas de baisse, par exemple la prolongation ou l'intensification des restrictions mises en évidence dans l'ÉÉA de 2020, devaient se concrétiser à court terme, d'autres mesures de soutien fiscal

seraient fournies dans le cadre des programmes d'intervention d'urgence actuels. L'ampleur et le moment des dépenses de stimulation pourraient alors être ajustés.

Mesures de stimulation économique ciblées

Dans l'ÉÉA de 2020, le gouvernement s'est montré résolu à engager des dépenses de stimulation qui pourraient « agir rapidement pour relancer l'économie et avoir une valeur à long terme en créant une prospérité future ».

Dans le cadre du budget de 2016, le gouvernement a également pris l'engagement de procéder à des investissements ciblés à court terme (totalisant 26,5 milliards de dollars au cours des exercices 2016-2017 à 2017-2018), et a présenté des estimations des répercussions sur l'économie et sur l'emploi des mesures qu'il proposait. Cette analyse était similaire à celle présentée dans le budget de 2009, pendant la crise financière mondiale.

Les parlementaires voudront peut-être demander au gouvernement de présenter des estimations et des analyses portant sur les répercussions économiques des dépenses de stimulation planifiées de 70 à 100 milliards de dollars de 2021-2022 à 2023-2024 comprises dans le budget de 2021 pour veiller à ce que les dépenses atteignent leurs objectifs.

4. Cibles budgétaires

Le gouvernement a présenté son plan budgétaire dans l'ÉÉA de 2020. Le gouvernement est résolu à engager des dépenses limitées dans le temps afin de soutenir les ménages et les entreprises jusqu'à ce que la pandémie soit terminée. Le gouvernement s'est également engagé à procéder à des dépenses de stimulation afin de relancer l'économie une fois que le virus sera contrôlé, en s'appuyant sur des garde-fous pour aider à déterminer le moment auquel ces mesures de stimulation prendront fin.

Bien que le gouvernement n'ait pas déterminé une cible budgétaire dans son ÉÉA, il s'est néanmoins engagé à « [reprendre] une trajectoire budgétaire prudente et responsable, selon une cible budgétaire à long terme qui sera définie une fois que l'économie sera plus stable ».

Rappelons que, juste avant la pandémie, dans le cadre de sa *Mise à jour économique et budgétaire de décembre 2019*, le gouvernement a précisé son plan budgétaire. L'un des principaux éléments de ce plan était la cible budgétaire du gouvernement – un engagement de continuer à réduire la dette fédérale par rapport à la taille de l'économie. En outre, le gouvernement s'est engagé à préserver la cote de crédit « triple A » du Canada.

Dans le cadre analytique du DPB, le maintien d'un ratio dette-PIB stable ou à la baisse sur un horizon à long terme est nécessaire en vue d'assurer la durabilité budgétaire⁹.

D'après les prévisions dans l'ÉÉA de 2020 – excluant les dépenses de stimulation planifiées du gouvernement – la dette fédérale augmentera à 50,7 % du PIB en 2020-2021, comparativement à 31,2 % en 2019-2020. On prévoit ensuite que la dette fédérale atteindra un sommet à 52,6 % du PIB en 2021-2022 avant de diminuer progressivement à 49,6 % en 2025-2026.

En outre, dans son analyse de scénarios incluant les dépenses de stimulation planifiées, le gouvernement a constaté que le ratio dette-PIB fédéral prévu entre 55,5 % et 58,5 % est « bien conforme au niveau que la plupart des économistes considèrent comme un niveau soutenable ».

La transparence et la responsabilisation budgétaires s'en trouveraient renforcées si le gouvernement déterminait sa cible budgétaire. Par ailleurs, les prévisions économiques et budgétaires détaillées du gouvernement devraient appuyer cet engagement à moyen et à long terme, en plus d'une analyse significative portant sur la viabilité financière.

5. Présentation du plan financier

Les documents budgétaires qui fournissent une présentation claire et complète des développements économiques et budgétaires sont essentiels à l'examen minutieux des parlementaires et du public en ce qui a trait aux dépenses et à la planification budgétaire du gouvernement.

- Dans l'ÉÉA de 2020, le gouvernement est revenu à sa pratique consistant à présenter un plan budgétaire sur cinq ans – son *Portrait économique et budgétaire de 2020* comportait des estimations pour 2020-2021 uniquement. Les plans à moyen terme fondés sur des hypothèses réalistes concernant les recettes et des plans de dépenses détaillés sont des éléments essentiels aux fins d'une planification budgétaire crédible, spécialement dans les environnements de planification évoluant rapidement.
- L'ÉÉA présente également une analyse informative de scénarios qui tient compte des risques à la baisse liés à une résurgence du virus.
- L'ÉÉA de 2020 comprend un montant réservé de 70 à 100 milliards de dollars aux fins de dépenses de stimulation au cours des trois prochaines années, lequel est entièrement dénué de fondement selon les détails de la politiques.
 - Les parlementaires voudront peut-être demander des renseignements supplémentaires sur les plans de dépenses du gouvernement, notamment avant de tenir compte de ces montants dans les lois en matière de gestion financière, par exemple le plafond d'emprunt aux termes de la *Loi autorisant certains emprunts* (voir la section 7).
- Le gouvernement continue de quantifier le financement prévu pour des décisions non annoncées portant sur des motifs liés à la sécurité nationale, à la sensibilité commerciale, à la négociation de contrats et des litiges – un gain pour la transparence budgétaire.
 - Les parlementaires voudront peut-être demander que l'on présente les dispositions relatives à des décisions anticipées du Cabinet dans une catégorie distincte de celle des mesures non annoncées.
- Dans l'ÉÉA de 2020, le gouvernement distingue les prévisions des pertes actuarielles des dépenses de programmes – une amélioration comparativement aux budgets antérieurs, car les pertes actuarielles sont calculées au moyen d'une formule et sont non

discrétionnaires¹⁰. Cette modification présente un portrait plus clair de la situation budgétaire discrétionnaire du gouvernement.

- Les parlementaires voudront peut-être demander d'autres ajustements en matière d'établissement de rapports pour les autres postes non discrétionnaires, de sorte que les plans budgétaires présentent un *solde primaire*, l'indicateur le plus clair possible de la situation budgétaire discrétionnaire du gouvernement^{11,12}.
- Malheureusement, dans l'ÉÉA de 2020, le gouvernement a suspendu la publication des prévisions des coûts des services actuels, une composante des dépenses liées à la pension et aux avantages des employés fédéraux.

Pour permettre un examen minutieux plus ciblé, les parlementaires voudront peut-être demander que le gouvernement reprenne la publication des prévisions des dépenses de programmes directes plus détaillées dans les budgets futurs.

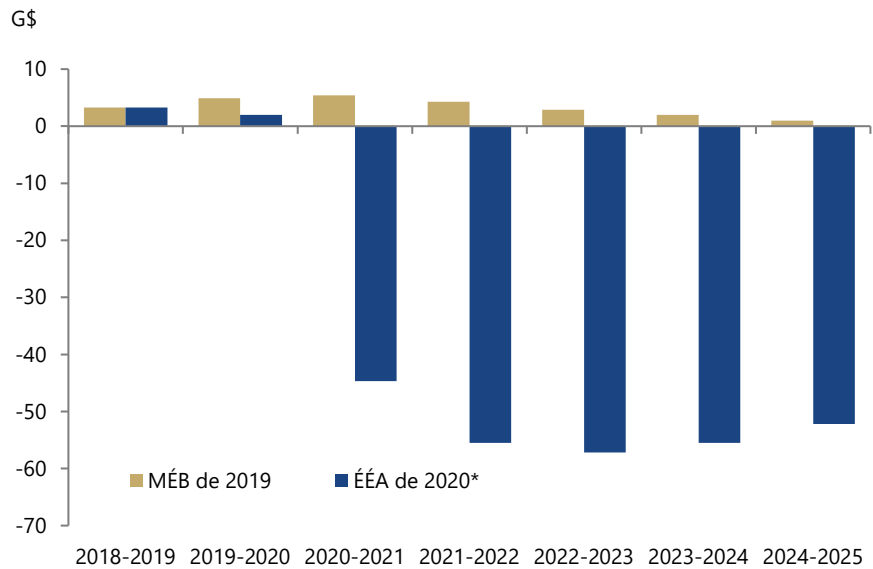
6. Assurance-emploi

Les répercussions profondes de la pandémie de COVID-19 sur le marché du travail ont mis à rude épreuve le système de l'assurance-emploi (AE). Dans l'ÉÉA de 2020, le gouvernement prévoit que les dépenses liées à l'AE s'élèveront à 67,2 milliards de dollars en 2020-2021, soit une augmentation de 45,4 milliards de dollars comparativement à 2019-2020¹³.

Par convention, le gouvernement présente un aperçu concernant le Compte des opérations de l'AE dans ses budgets et énoncés de l'automne. L'ÉÉA de 2020 ne présente aucun aperçu concernant le Compte des opérations de l'AE, bien qu'il fournisse suffisamment de renseignements pour s'approcher de la prévision du gouvernement^{14,15}.

Comparativement à la *Mise à jour économique et budgétaire de 2019* (MÉB), le gouvernement prévoit des dépenses liées à l'AE de 59 milliards de dollars plus élevées et des revenus de l'AE de 5,8 milliards de dollars plus élevés, au cours de la période allant de 2019-2020 à 2024-2025 (figure 3). Étant donné que les dépenses liées à l'AE prévues dépassent de loin les recettes de programmes prévues, le Compte des opérations de l'AE est en voie d'afficher un déficit cumulatif s'élevant à 52 milliards de dollars d'ici la fin de 2024¹⁶.

Figure 3 Aperçu du Compte des opérations de l'assurance-emploi



Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : * L'aperçu contenu dans l'ÉÉA de 2020 est fondé sur l'estimation du DPB compte tenu des prévisions relatives à l'AE du gouvernement présentées dans l'Énoncé économique de l'automne de 2020.

En vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, le gouvernement doit fixer les taux de cotisation à l'AE dans le but de générer suffisamment de recettes pour veiller à ce que, à la fin d'une période de sept ans, les recettes de l'AE soient égales aux dépenses liées à l'AE. En vertu de la loi, chaque dollar versé en provenance de l'AE doit être récupéré par le truchement des cotisations à l'AE dans les sept ans.

Le gouvernement s'est engagé à geler les cotisations à 1,58 \$ par tranche de 100 \$ de rémunération assurable jusqu'à la fin de 2022. Le gouvernement n'a pas indiqué dans l'ÉÉA de 2020, ou nulle part ailleurs, s'il prévoit s'attaquer à l'insuffisance prévue dans les revenus de l'AE en haussant les taux de cotisation, en réduisant les prestations ou par l'intermédiaire de paiements provenant du Trésor.

Les parlementaires voudront peut-être demander au gouvernement de présenter son plan en vue de s'attaquer au manque à gagner prévu dans le Compte des opérations de l'AE.

7. Loi autorisant des emprunts

La *Loi autorisant certains emprunts* confère au ministre des Finances le pouvoir d'emprunter dans les marchés d'obligations et établit la somme maximale pouvant être empruntée. Dans l'ÉÉA de 2020, le gouvernement propose d'accroître le montant maximum à 1 831 milliards de dollars, en vigueur jusqu'au 31 mars 2024 (tableau 4). Cela représente une augmentation de 663 milliards de dollars (57 %) comparativement au plafond actuel de 1 168 milliards de dollars.

Le plafond actuel a été établi en 2017 en tenant compte des exigences présentes et prévues en matière d'emprunt du gouvernement fédéral et des sociétés d'État mandataires, en plus d'une réserve pour éventualités de 5 %.

Tableau 4 Modifications proposées au plafond prévu dans la Loi autorisant certains emprunts

G\$	Plafond actuel	Plafond proposé	Différence
Gouvernement du Canada	794	1 408	614
Dette contractée sur les marchés au début de la période	691	1 088	397
Exigences prévues en matière d'emprunt	103	220	117
Dépenses de stimulation non affectées	-	100	100
Sociétés d'État mandataires	319	335	16
Dette contractée sur les marchés au début de la période	276	333	57
Exigences prévues en matière d'emprunt	43	2	-41
Montant pour éventualités	56	87	31
Total	1 168	1 831	663

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Les dettes contractées sur les marchés au début de la période pour les plafonds actuel et proposé correspondent à des estimations formulées à un moment donné dans le temps pour le gouvernement du Canada et les sociétés d'État mandataires.

Le plafond proposé tient compte de la dette contractée sur les marchés de 397 milliards de dollars accumulée entre avril 2017 et octobre 2020, qui tient principalement compte des déficits budgétaires au cours de cette période (incluant les emprunts extraordinaires liés à la pandémie chiffrés à 286 milliards de dollars)¹⁷. En outre, il tient compte des exigences en matière d'emprunt de 220 milliards de dollars détaillées dans les perspectives financières de l'ÉÉA de 2020 pour la période allant de novembre 2020 à mars 2024.

Dans le cadre de cette proposition, le gouvernement réserve une somme supplémentaire de 100 milliards de dollars, pour des dépenses de stimulation planifiées, mais non affectées et non déterminées – une somme qui n'est pas prise en compte dans le cadre budgétaire du gouvernement. Les parlementaires voudront peut-être poser des questions au gouvernement pour obtenir des détails concernant les dépenses de stimulation ou revoir le plafond établi en vertu de la Loi.

Notes

1. Les *Perspectives économiques et financières* de septembre 2020 du DPB sont accessibles à l'adresse suivante : https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/RP-2021-027-S/RP-2021-027-S_fr.pdf.
2. Il s'agit d'une comparaison imparfaite. Le solde budgétaire rajusté du DPB ne tient pas compte d'une mise à jour révisée de notre modèle économique et budgétaire. Il s'agit d'une approximation fondée sur les nouvelles données sur les PEF de 2020 contenues dans l'ÉÉA de 2020. Le DPB présentera une mise à jour des PEF en avril 2021.
3. Selon les estimations des coûts du DPB.
4. Les dernières estimations des coûts liés à la COVID-19 du DPB sont accessibles à l'adresse suivante : <https://covid19.pbo-dpb.ca/#/fr/costing-economic-response-plan--etablissement-des-couts-plan-intervention-economique>.
5. C'est-à-dire, une fois qu'un indicateur atteint, ou que l'on prévoit qu'il atteindra, son niveau de février 2020, cela soulignerait le moment où la mesure de stimulation devrait prendre fin – selon cet indicateur particulier. L'ÉÉA de 2020 souligne qu'aucun indicateur unique ne représente parfaitement la santé de l'économie et que, par conséquent, plusieurs indicateurs connexes ont été examinés.
6. Bien que les perspectives du DPB aient été préparées avant la résurgence du virus à l'automne, les indicateurs du marché du travail pour la période septembre-novembre ont dépassé nos attentes. Qui plus est, le développement et la disponibilité de vaccins efficaces progressent plus rapidement que prévu. Les perspectives du DPB en matière d'emploi sont légèrement plus pessimistes comparativement aux perspectives du secteur privé présentées dans l'enquête réalisée par Finances Canada en septembre.

Même si les risques à la baisse demeurent, les prévisions de septembre du DPB concernant les indicateurs des garde-fous servent de données de référence centrales raisonnables pour évaluer le calendrier des mesures de stimulation planifiées du gouvernement.

Rappelons que, dans nos perspectives de septembre, nous émettions l'hypothèse que la politique monétaire resterait très accommodante à moyen terme, la Banque du Canada maintenant son taux d'intérêt cible à sa valeur plancher, soit 0,25 %, jusqu'en 2023 inclusivement et poursuivant son programme d'assouplissement quantitatif.
7. Au fur à mesure que la génération du baby-boom continue sa transition vers la retraite, on prévoit que la tendance relative au taux d'emploi diminuera à moyen terme au cours de la période de prévision (voir la figure 2-4, dans les *Perspectives économiques et financières – Septembre 2020* du DPB). En outre, dans nos perspectives de septembre, nous avons formulé l'hypothèse selon

laquelle les tendances dans le marché du travail ne seraient pas modifiées au lendemain de la pandémie.

8. Bien entendu, d'autres indicateurs pourraient être considérés comme des garde-fous, par exemple l'écart de production (le PIB réel par rapport à son potentiel). Le taux de chômage et les heures moyennes travaillées pourraient également être évalués par rapport aux estimations de leurs tendances antérieures à la crise.
9. À titre d'exemple, consultez le rapport de novembre 2020 du DPB : *Rapport sur la viabilité financière de 2020 : Mise à jour*, accessible à l'adresse suivante : https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/RP-2021-033-S/RP-2021-033-S_fr.pdf.
10. Dans le cadre de sa *Mise à jour économique et financière de 2019*, le gouvernement a entrepris des prévisions plus détaillées des pensions et des autres dépenses futures liées aux avantages des employés, y compris des détails sur les pertes actuarielles.
11. De manière positive, le gouvernement a reformulé les agrégats budgétaires historiques de 2008-2009 à 2019-2020 dans les *Tableaux de référence financiers*. Les parlementaires voudront peut-être demander que les données reformulées utilisées pour arriver aux agrégats budgétaires révisés soient également rendues publiques.
12. Voir l'analyse des changements apportés à la manière de déclarer les gains et les pertes dans les résultats financiers du gouvernement de mai 2020 du DPB, accessible à l'adresse suivante : https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/RP-2021-006-S/RP-2021-006-S_fr.pdf.
13. En 2020-2021, 35 milliards de dollars ont été versés en prestations d'AE dans le cadre de la Prestation canadienne d'urgence.
14. De manière similaire, le Portrait économique et budgétaire de 2020 ne contenait aucun aperçu concernant le Compte des opérations de l'AE.
15. Le DPB n'a présenté aucun aperçu concernant le Compte des opérations de l'AE depuis ses PEF de novembre 2019 en raison de l'incertitude liée à l'enregistrement de la Prestation canadienne d'urgence admissible à l'AE. Nous prévoyons présenter une mise à jour des prévisions au début de 2021.
16. Les calculs du DPB sont fondés sur les données présentées dans l'*Énoncé économique de l'automne de 2020* et les *Comptes publics du Canada de 2020*.
17. Les modifications apportées à la *Loi autorisant certains emprunts* en 2020 abordent les éventualités où la ministre pourrait devoir emprunter afin de répondre à des urgences, comme des catastrophes naturelles, ou afin de promouvoir la stabilité ou de maintenir l'efficacité du système financier, ce que l'on appelle également les emprunts extraordinaires. Cette catégorie de dette ne tient pas compte de l'intégralité des emprunts liés à la pandémie.