

BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET



OFFICE OF
THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Rapport sur la viabilité financière de 2014

Ottawa, Canada
Le 30 septembre 2014
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de présenter au Parlement une analyse indépendante de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement, ainsi que des 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 contient l'évaluation de la viabilité à long terme des finances gouvernementales dans trois secteurs : le gouvernement fédéral; les administrations infranationales, c'est-à-dire les administrations provinciales, territoriales, locales et autochtones; le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec. Le DPB présentera une mise à jour des perspectives financières à moyen terme du gouvernement fédéral en octobre 2014.

Préparé par : Scott Cameron, Helen Lao et Trevor Shaw

Tableau des matières

Résumé	1
1 Rapports sur la viabilité financière	5
2 Démographie	5
3 Projections économiques à long terme	7
4 Opérations du gouvernement fédéral	11
4.1 Revenus du gouvernement fédéral	12
4.2 Dépenses de programme du gouvernement fédéral	12
4.3 Solde primaire du gouvernement fédéral	15
5 Opérations des administrations infranationales	16
5.1 Revenus autonomes des administrations infranationales	16
5.2 Dépenses de programme des administrations infranationales	16
5.3 Solde primaire des administrations infranationales	21
6 Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec	22
6.1 Revenus du RPC et du RRQ	22
6.2 Dépenses du RPC et du RRQ	23
7 Évaluation de la viabilité	23
7.1 Écart financier du gouvernement fédéral	25
7.2 Écart financier des administrations infranationales	26
7.3 Écart financier des fonds du RPC et du RRQ	28
8 Analyse de sensibilité	30
Bibliographie	36
Annexe A	37
Annexe B	38
Annexe C	41
Annexe D	42
Annexe E	45
Annexe F	47

RÉSUMÉ

Le présent rapport traite de la viabilité à long terme du gouvernement fédéral, des administrations infranationales et des régimes de retraite publics. Il a pour but de déterminer si des changements d'orientation s'imposent vu les conséquences budgétaires des tendances démographiques au sein de l'économie et dans les programmes de dépenses du gouvernement sur lesquels se répercute le vieillissement de la population.

Selon les résultats :

- Le gouvernement fédéral dispose d'une marge de manœuvre financière pour relever tous les défis associés au vieillissement de la population selon la politique actuelle. Il pourrait accroître les dépenses ou réduire les taxes tout en maintenant viable la dette publique.
- Les administrations infranationales du Canada (provinciales, territoriales, locales et autochtones) ne peuvent relever les défis liés au vieillissement de la population. Elles doivent apporter des changements de politique importants pour que la dette publique demeure viable.
- Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec peuvent assumer les coûts liés à l'augmentation prévue du nombre de bénéficiaires tout en demeurant viables en tant que parts de l'économie.

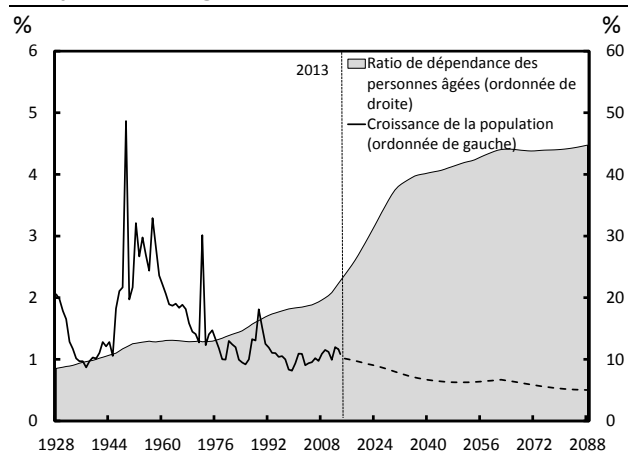
Défi démographique du Canada

Les projections démographiques concernant la population canadienne constituent le principal facteur des perspectives économiques et financières à long terme du directeur parlementaire du budget (DPB). Au cours des 75 prochaines années, le ratio de dépendance des personnes âgées (rapport entre la population âgée de 65 ans et plus et la population de 15 à 64 ans) connaîtra une forte hausse en raison de la baisse soutenue du taux de fécondité observée depuis la fin des années 1950 et de l'augmentation de l'espérance de vie (figure 1 du résumé).

Le changement prévu dans la composition et la croissance de la population se traduira par une progression plus lente de la population active et du nombre d'heures travaillées. Le DPB prévoit une croissance moyenne annuelle du produit intérieur brut (PIB) de 1,5 % de 2019 à 2088, soit une baisse significative par rapport à la croissance moyenne de 2,6 % des 30 dernières années (tableau 1 du résumé).

Figure 1 du résumé

Croissance démographique et ratio de dépendance des personnes âgées, de 1927 à 2088



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Nota : Les valeurs antérieures à 1971 proviennent de CANSIM, tableau 051-0026.

Tableau 1 du résumé

Croissance annuelle moyenne du PIB réel

%	1983-2013	2014-2018	2019-2088
Croissance du PIB réel	2,6	2,2	1,5
<i>Contribution à la croissance (p.p.)</i>			
Croissance des intrants de la main-d'œuvre	1,5	1,0	0,5
Croissance de la population en âge de travailler	1,3	1,0	0,7
Taux d'emploi	0,3	-0,3	-0,2
Moyenne d'heures travaillées chaque semaine	-0,1	0,3	0,0
Croissance de la productivité du travail	1,1	1,1	1,1

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Le vieillissement de la population aura des répercussions négatives sur les finances de l'État. Le fléchissement de la croissance du PIB nominal

ralentira la croissance des revenus de tous les niveaux de gouvernement. Parallèlement, le vieillissement de la population fera augmenter la demande au titre des programmes gouvernementaux qui profitent principalement aux groupes de personnes âgées, par exemple, les soins de santé, les prestations destinées aux aînés et les programmes de retraite. L'augmentation des dépenses reliée à l'âge sera supérieure à la diminution des dépenses de programme pour les groupes de personnes plus jeunes, notamment les programmes d'éducation, les prestations pour enfants et l'aide sociale.

Viabilité de la dette publique canadienne

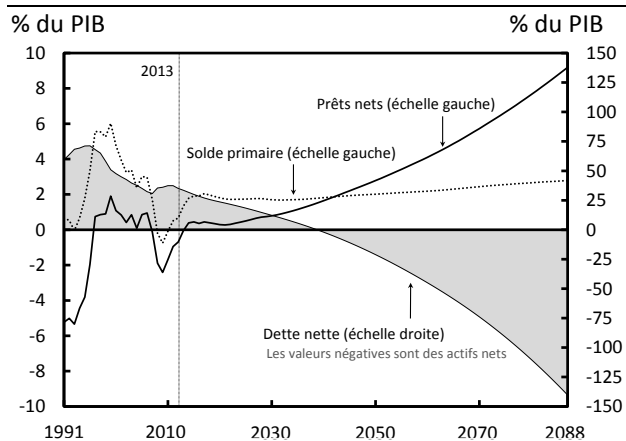
Pour évaluer la viabilité financière du gouvernement fédéral et des administrations infranationales, le DPB établit des projections des flux budgétaires (revenus et dépenses) sur un horizon de 75 ans. Ces projections tiennent compte des pressions de la politique gouvernementale, de la situation démographique et des perspectives économiques à long terme.

Selon la définition qu'en donne le DPB, la dette gouvernementale est viable si, compte tenu de la politique actuelle et en proportion de l'ensemble de l'économie, la dette publique évolue de manière à être inférieure ou égale, en 2088, au niveau de 2013. Une statistique sommaire, définie comme l'écart financier, peut servir de mesure. L'écart financier correspond au montant dont le gouvernement doit immédiatement et de façon permanente réduire les dépenses ou augmenter les impôts et les taxes pour maintenir la dette à un niveau stable.

Le DPB estime que le gouvernement fédéral n'a pas d'écart financier. À la fin de 2013, sa dette nette correspondait à 35,1 % du PIB. Elle devrait régresser au cours de la période visée par les projections pour placer le gouvernement en situation d'actif net en 2040 (figure 2 du résumé). Le gouvernement fédéral pourrait instaurer de nouveaux programmes, élargir des programmes existants ou réduire les impôts et les taxes d'un montant correspondant à 1,4 % du PIB (28,2 milliards de dollars en 2014) tout en maintenant la dette à un niveau stable.

Figure 2 du résumé

Solde primaire, prêts nets et dette nette du gouvernement fédéral, de 1991 à 2088



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

En indexant le financement fédéral des soins de santé au taux de croissance du PIB, le gouvernement fédéral se prémunit en grande partie de l'impact financier du vieillissement de la population. Mais les gouvernements provinciaux, investis de la responsabilité constitutionnelle des soins de santé, ne peuvent pas agir ainsi.

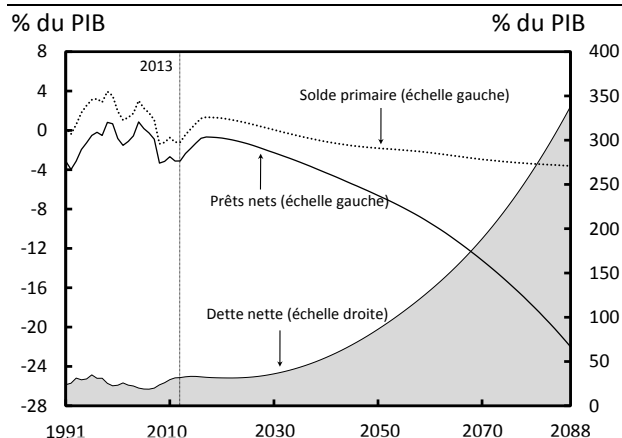
Selon le DPB, les administrations infranationales du Canada ont, collectivement, un écart financier. Dans le cadre de la politique actuelle, leur dette n'est pas viable. À la fin de 2013, la dette nette des administrations infranationales correspondait à 31,8 % du PIB, et elle devrait progresser à long terme pour atteindre 338,1 % du PIB en 2088 (figure 3 du résumé). L'écart financier découle principalement de la hausse prévue des coûts des soins de santé attribuable au vieillissement de la population et à la croissance excédentaire des coûts (augmentations de coûts au-delà de la croissance des revenus et des facteurs démographiques).

Pour assurer la viabilité de la dette, les administrations infranationales doivent augmenter les revenus, recevoir des transferts fédéraux plus élevés ou dégager des économies dans les régimes de soins de santé ou d'autres programmes de manière à améliorer, dans l'immédiat et en

permanence, leur solde budgétaire global de 1,7 % du PIB (34,1 milliards de dollars en 2014).

Figure 3 du résumé

Solde primaire, prêts nets et dette nette des administrations infranationales, de 1991 à 2088

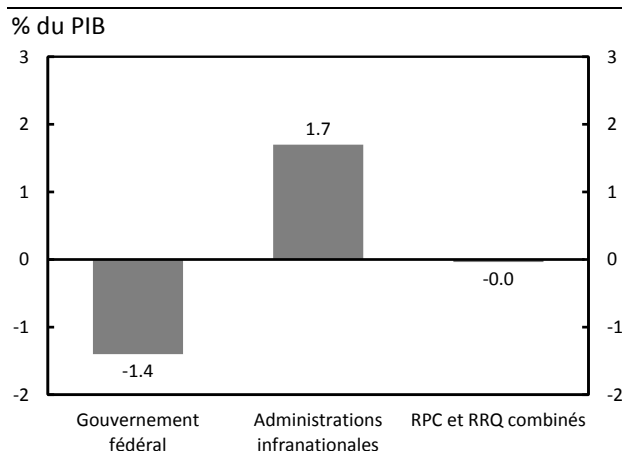


Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Selon les projections, le RPC et le RRQ seront viables suivant les mêmes critères d'évaluation appliqués au gouvernement fédéral et aux administrations infranationales. La figure 4 du résumé illustre les écarts financiers des trois niveaux de gouvernement.

Figure 4 du résumé

Estimations de l'écart financier



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Analyse de sensibilité et autres scénarios

Le DPB évalue les écarts financiers à partir de scénarios fondés sur des hypothèses démographiques, économiques et financières

différentes. Voici les principales conclusions tirées de ces scénarios :

- Le gouvernement fédéral a un niveau d'endettement viable selon d'autres scénarios distincts prévoyant un vieillissement démographique plus accentué, une croissance ralentie du PIB, des taux d'intérêt plus élevés, une plus grande bonification des prestations aux aînés et un facteur de relèvement du TCS indexé aux augmentations des coûts associés au vieillissement de la population. Le maintien du facteur de relèvement du TCS à 6 % ne serait pas viable, car il entraînerait un écart financier fédéral équivalant à 0,4 % du PIB.
- Selon le scénario le plus favorable parmi les autres scénarios utilisés, les administrations infranationales ont toujours une dette non viable, évaluée séparément. Même si la progression des coûts des soins de santé est limitée aux effets du vieillissement démographique et à la croissance du revenu, l'écart financier des administrations infranationales correspondra à 0,9 % du PIB. Pis encore, si la croissance des coûts des soins de santé ne peut être freinée par rapport à ce qu'elle a été récemment, les provinces devront affronter un écart financier de taille (2,5 % du PIB).
- Dans un scénario mixte où les gouvernements provinciaux maîtrisent la croissance excédentaire des coûts et où l'impact du vieillissement démographique est réparti proportionnellement entre les gouvernements fédéral et provinciaux au moyen de changements apportés au facteur de relèvement du TCS en 2025, l'écart financier des administrations infranationales est réduit, passant de 1,7 % du PIB à 0,6 %; du coup, la situation financière du gouvernement fédéral demeure viable, sa marge de manœuvre financière correspondant à 1,1 % du PIB.

Conséquences

Dans l'ensemble, l'écart financier du secteur gouvernemental global (c'est-à-dire le gouvernement fédéral et les administrations

infranationales) n'est pas viable. Par contre, la marge de manœuvre financière du gouvernement fédéral contrebalance en grande partie l'écart financier des administrations infranationales.

L'écart financier des administrations infranationales est considérable, mais non insurmontable. Si les provinces peuvent maîtriser la croissance excédentaire des coûts, l'augmentation du facteur de relèvement du TCS en fonction du vieillissement de la population, revu en 2024, éliminerait presque complètement l'écart financier des administrations infranationales tout en laissant au gouvernement fédéral une importante marge de manœuvre financière. Ce qui reste de l'écart financier des administrations infranationales pourrait être comblé par des mesures de compression modeste des dépenses et par des augmentations fiscales.

1 RAPPORTS SUR LA VIABILITÉ FINANCIÈRE

Le Rapport sur la viabilité financière de 2014 (RVF de 2014) du directeur parlementaire du budget évalue la viabilité financière à long terme de la dette du gouvernement fédéral et de celle de l'ensemble des administrations infranationales (provinciales, territoriales, locales et autochtones). Le RVF de 2014 comporte aussi une évaluation de la viabilité du RPC et du RRQ.

Le DPB mesure la viabilité de la dette gouvernementale au moyen de prévisions des flux budgétaires annuels sur un horizon de 75 ans. À l'aide de projections démographiques (partie 2), il détermine l'impact des tendances de la main-d'œuvre sur la croissance économique à long terme et sur d'autres variables économiques (partie 3). Il applique ensuite les projections économiques et démographiques à des modèles financiers détaillés afin d'en déterminer l'incidence à long terme sur les emprunts publics effectués dans le cadre de la politique actuelle (parties 4, 5 et 6).

À partir des projections des emprunts publics, le DPB établit une statistique sommaire appelée « écart financier » (partie 7). L'écart financier est la modification permanente du cours du solde primaire du gouvernement (revenus moins les dépenses autres que les intérêts) qu'il faudrait apporter immédiatement si on voulait que la dette de l'État comme part du PIB soit identique au début et à la fin de la période visée par les projections¹. La modification du cours du solde primaire pourrait provenir de revenus accrus et/ou de dépenses hors intérêts réduites.

Le DPB évalue la viabilité du RPC et du RRQ au moyen d'une statistique semblable qui permet de déterminer si le rapport des actifs au PIB est viable selon les taux de cotisation prévus par la loi.

Pour évaluer la sensibilité des projections du DPB aux hypothèses démographiques, économiques et

financières, les calculs des écarts financiers de chacun des secteurs gouvernementaux sont repris dans un certain nombre de scénarios différents (partie 8).

Les perspectives à long terme de l'économie et de la politique gouvernementale sont incertaines. Or, par la projection des tendances économiques et financières dans ce cadre officiel, le DPB peut cerner les difficultés à prévoir en matière de dépenses de façon que le gouvernement puisse prendre sans tarder des mesures préventives et ainsi éviter par la suite de devoir apporter des modifications de politique soudaines et radicales.

2 DÉMOGRAPHIE

Le Canada subit une transition démographique qui laissera des traces profondes dans le marché du travail et dans l'économie. Au cours des 75 prochaines années, la proportion de la population du Canada âgée d'au moins 65 ans connaîtra une augmentation saisissante par rapport à la population des 15 à 64 ans, à cause de la baisse du taux de fécondité total observée depuis la fin des années 1950 et des augmentations de l'espérance de vie des 80 dernières années. L'impact démographique se fera le plus sentir ces 20 prochaines années à mesure que la génération du baby-boom (formée de ceux qui sont nés entre 1946 et 1965) fera la transition vers la retraite.

Le profil démographique projeté de la population canadienne constitue l'un des principaux facteurs des perspectives économiques et financières à long terme du DPB. La projection démographique de référence du DPB a été établie en se fondant sur ses propres hypothèses et celles de Statistique Canada (en 2010 et 2014)². Les projections

¹ Dans la version provisoire du *Manuel de statistiques de finances publiques* (MSFP de 2014), le solde primaire est défini comme étant les revenus dont sont déduites les dépenses hors intérêts, celles-ci correspondant aux dépenses brutes (excluant la consommation de capital fixe) auxquelles s'ajoute l'acquisition de capital non financier.

² Les projections démographiques du DPB ont été révisées en fonction des modifications apportées aux hypothèses de Statistique Canada et des estimations actuelles de la population pour 2013. Au-delà de 2013, il s'agit d'extrapolations pour les groupes d'âge et de sexe, fondées sur les taux de croissance établis par Statistique Canada (2014). Les hypothèses démographiques du DPB sont globalement comparables à celles de Statistique Canada (2014) et l'hypothèse sur l'espérance de vie à la naissance est basée sur celle de Statistique Canada de 2010. Les projections démographiques du DPB ont été produites en juillet 2014.

démographiques reposent sur des hypothèses concernant le taux de fécondité total, l'espérance de vie à la naissance et le taux d'immigration.

Taux de fécondité total

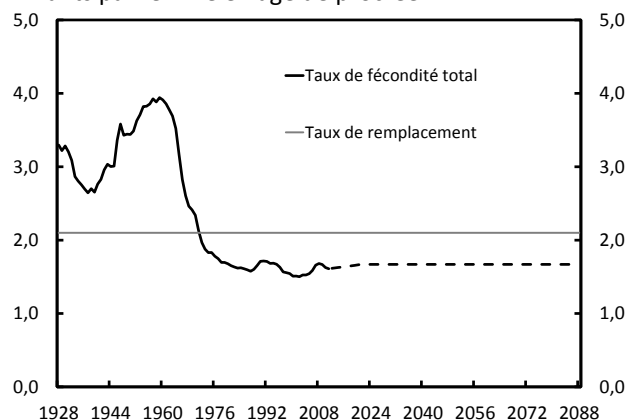
Le taux de fécondité total, défini comme le nombre d'enfants nés par femme en âge de procréer, a atteint un sommet de 3,9 enfants par femme en 1959 pour ensuite connaître une baisse marquée depuis. Il a chuté en deçà du seuil de remplacement de 2,1 enfants par femme en 1972. Il a atteint le plus bas niveau enregistré au Canada en 2000 et en 2002, soit 1,51 enfant par femme. En 2008, le taux s'est hissé à 1,68.

Sur la période de projection, le DPB présume que le taux de fécondité augmentera légèrement à partir du niveau le plus récent (1,61 en 2011) pour s'établir à 1,67 en 2021 et qu'il se maintiendra à 1,67 par la suite. Cette hypothèse cadre avec le scénario à moyen terme de Statistique Canada (2014).

Figure 2-1

Taux de fécondité total, de 1928 à 2088

Enfants par femme en âge de procréer



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Espérance de vie à la naissance

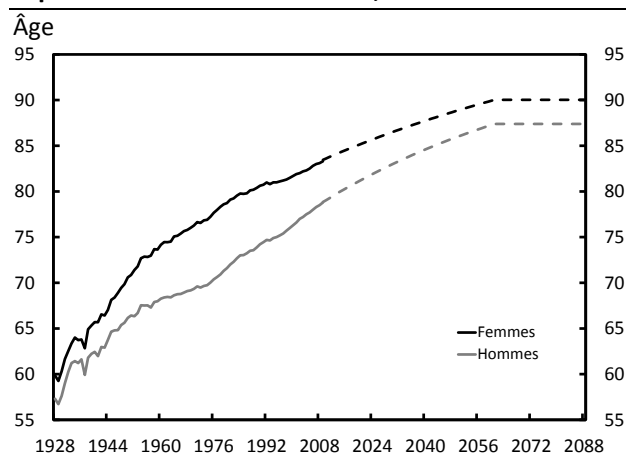
L'espérance de vie à la naissance a connu une augmentation considérable au cours des 80 dernières années (figure 2-2). L'espérance de vie des femmes à la naissance a toujours été plus élevée que celle des hommes, même si l'écart entre les deux sexes a varié considérablement avec le temps. Par exemple, l'espérance de vie des

femmes à la naissance a progressé plus rapidement que celle des hommes au cours des années 1950, 1960 et 1970. En 1978, l'écart était de 7,4 ans. L'espérance de vie des femmes et des hommes a continué d'augmenter entre 1978 et 2009, mais l'espérance de vie des hommes a augmenté plus rapidement que celle des femmes au cours de cette période, réduisant ainsi à 4,5 ans l'écart entre les deux sexes.

Sur la période de projection, le DPB utilise des hypothèses conformes au scénario à moyen terme de Statistique Canada (2010). L'espérance de vie à la naissance devrait augmenter chez les hommes et chez les femmes, atteignant respectivement 87,4 ans et 90 ans en 2061. Elle devrait ensuite demeurer stable jusqu'en 2088.

Figure 2-2

Espérance de vie à la naissance, de 1928 à 2088



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Taux d'immigration

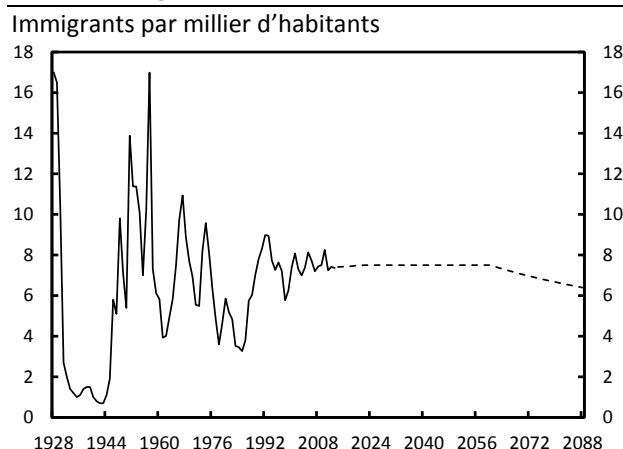
Le taux d'immigration a beaucoup fluctué depuis 1928, au gré des diverses politiques adoptées en matière d'immigration (figure 2-3). Depuis le milieu des années 1990, les taux d'immigration ont davantage influé sur la croissance de la population canadienne que les tendances en matière de fécondité et d'espérance de vie³.

³ Statistique Canada (2008), *Regard sur la démographie canadienne*, n° 91-003-XIF au catalogue : <http://www.statcan.gc.ca/pub/91-003-x/91-003-x2007001-fra.pdf>.

En 2013, le taux d'immigration correspondait à 7,4 immigrants par tranche de mille habitants. Pour la période subséquente allant de 2014 à 2061, le DPB a présumé que le taux augmentera progressivement et correspondra à 7,5 immigrants par tranche de mille habitants. Il devrait ensuite demeurer constant et commencer à régresser après 2061.

Figure 2-3

Taux d'immigration, de 1928 à 2088



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Composition et taille de la population canadienne

Pour établir une projection de la population, le DPB a utilisé les trois hypothèses exposées précédemment. La figure 2-4 montre que la croissance démographique devrait fléchir de façon constante tout au long de la période de projection.

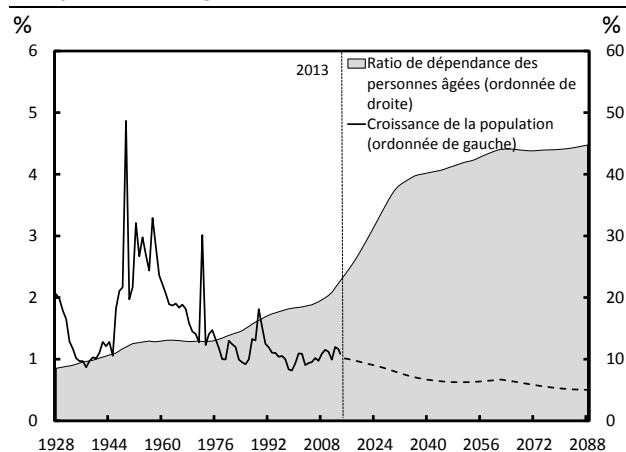
À mesure que la population baisse, le ratio de dépendance des personnes âgées (rapport obtenu en divisant le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus par le nombre de personnes de 15 à 64 ans) devrait augmenter considérablement au cours des décennies à venir, passant de 22,3 % en 2013 à 30,8 % en 2023. Par la suite, il devrait continuer d'augmenter pour s'établir à 38,8 % en 2033. Le rythme d'augmentation du ratio de dépendance devrait ralentir, mais ce dernier continuera de croître, pour atteindre 44,1 % en 2063 et 44,8 % en 2088.

Autrement dit, on comptait environ 7,8 personnes en âge de travailler pour chaque personne de 65 ans et plus en 1973. En 2013, le ratio avait été

ramené à 4,5. Il devrait continuer de baisser pour s'établir à 3,2 en 2023 et à 2,6 en 2033, puis se stabiliser autour de 2,3 à partir de 2055.

Figure 2-4

Croissance démographique et ratio de dépendance des personnes âgées, de 1921 à 2088



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

3 PROJECTIONS ÉCONOMIQUES À LONG TERME

Pour la période de 2014 à 2018, les projections économiques sont établies à partir des Perspectives économiques et financières du DPB de 2014 (PEF de 2014), mises à jour en fonction des dernières données économiques publiées.

Au-delà de 2018, elles sont fondées sur la croissance potentielle révisée du PIB, établie d'après les projections démographiques du DPB⁴ et d'après les hypothèses à long terme relatives à l'inflation de l'Indice des prix à la consommation (IPC), à l'inflation du PIB, au taux des bons du Trésor à 3 mois et au taux des obligations de référence du gouvernement du Canada à 10 ans⁵.

⁴ Après les PEF d'avril 2014, le DPB a révisé son évaluation du PIB potentiel de manière à tenir compte des données sur la productivité et la population active de 2013 et de la projection de la population révisée.

⁵ Sur le long terme, le DPB présume que l'inflation de l'IPC et du PIB est de 2 % par année, ce qui correspond à la cible d'inflation de la Banque du Canada. Il présume que le taux des bons du Trésor à 3 mois et le taux des obligations du gouvernement du Canada à 10 ans seront respectivement de 4,2 et de 5,3 % à long terme. Ces hypothèses sont conformes aux taux de rendement ajustés en fonction de l'inflation, respectivement de 2,2 et de 3,3 %, qui sont les taux moyens réels ex

L'annexe A présente une comparaison des projections économiques contenues dans les RVF de 2014 et de 2013.

Comme il l'est indiqué dans les PEF de 2014, l'écart de production estimé (soit le niveau du PIB réel par rapport au PIB potentiel) sera essentiellement comblé d'ici 2016⁶. Par la suite, l'économie subira inévitablement des chocs positifs et négatifs, mais on peut s'attendre à ce qu'elle retourne à son niveau potentiel après avoir subi de tels chocs.⁷ Par conséquent, la croissance moyenne du PIB réel devrait équivaloir à la croissance moyenne du PIB potentiel sur une longue période, ce qui cadre avec l'hypothèse du DPB selon laquelle le PIB réel augmentera au même taux que le PIB potentiel à long terme.

PIB potentiel

La projection du DPB en ce qui concerne la croissance du PIB réel à long terme repose sur son estimation de la croissance du PIB potentiel⁸. Le PIB potentiel représente la production que peut réaliser l'économie lorsque le capital, la main-d'œuvre et la technologie ne dérogent pas de leurs tendances respectives. Il est établi/projeté à partir de l'offre dans l'économie, au moyen de l'équation suivante :

$$Y = L \cdot \left(\frac{Y}{L}\right)$$

post observés de 1993 à 2007 (période choisie pour refléter l'actuel régime de politique monétaire, mais aussi pour faire abstraction de la crise financière récente).

⁶ Tenant compte des données économiques révisées, le DPB a rajusté à la hausse (0,1 point de pourcentage) la croissance du PIB réel pour 2014, laquelle s'établit à 2,2 % par rapport aux PEF d'avril 2014. Pour les autres années incluses dans la projection à moyen terme, la croissance du PIB réel est rajustée à l'intérieur d'une fourchette de 0,2 point de pourcentage par rapport aux estimations des PEF d'avril 2014, en fonction des données historiques révisées et de la croissance potentielle. Le taux de croissance estimatif révisé du PIB pour 2015, 2016, 2017 et 2018 s'établit respectivement à 2,5 %, 2,5 %, 2,1 % et 1,6 %.

⁷ Sur le long terme, le DPB présume que les composantes du PIB réel sont égales aux évaluations de leurs tendances respectives alors que les chocs temporaires se dissipent et que la croissance économique dépend des facteurs démographiques et des hypothèses à long terme. On suppose que les composantes du PIB réel rejoindront leurs estimations de tendances après 2025.

⁸ Pour de plus amples détails sur la méthodologie et les hypothèses employées pour estimer le PIB potentiel, voir DPB (2010).

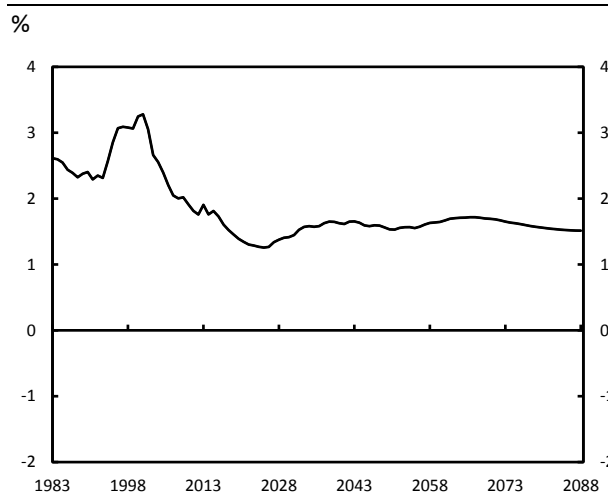
L'équation dit que le PIB réel (Y) est égal aux intrants de la main-d'œuvre (L) multipliés par la productivité du travail (Y/L).

On établit une projection du PIB potentiel au moyen de deux mesures distinctes : la mesure tendancielle des intrants de la main-d'œuvre et la mesure tendancielle de la productivité du travail, lesquelles tiennent compte des tendances de l'âge et du sexe dans la population en âge de travailler, du taux tendanciel d'activité et de la moyenne tendancielle d'heures travaillées par semaine.

La mesure tendancielle des intrants de la main-d'œuvre et la mesure tendancielle de la productivité du travail sont ensuite combinées pour donner une estimation du PIB potentiel. Le PIB réel potentiel devrait augmenter au taux annuel moyen de 1,5 % de 2019 à 2088 (figure 3-1).

Figure 3-1

Croissance du PIB réel potentiel, de 1983 à 2088



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Intrants de la main-d'œuvre

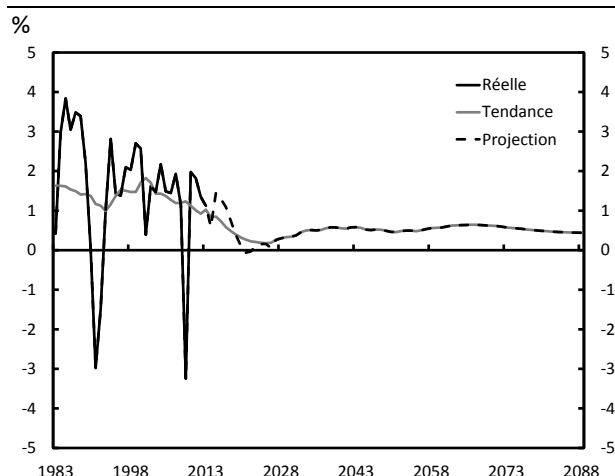
Les intrants de la main-d'œuvre constituent le premier paramètre permettant de calculer le PIB potentiel. Il s'agit du produit de la taille de la population en âge de travailler, du taux d'emploi global et de la moyenne hebdomadaire des heures travaillées par employé au cours d'une semaine donnée. Chaque paramètre fait l'objet d'une projection distincte fondée sur l'âge et le sexe de façon qu'on puisse tenir compte des différents

facteurs qui influent sur leurs profils respectifs. L'annexe B traite en détail de la projection de chaque élément des intrants.

À moyen terme, la croissance des intrants de la main-d'œuvre devrait rester stable puisqu'elle dépend avant tout du cycle économique. À long terme, elle devrait reculer considérablement en raison du ralentissement de la croissance de la population en âge de travailler et du fléchissement prévu du taux d'emploi global (figure 3-2). Plus précisément, la croissance des intrants de la main-d'œuvre devrait, selon les prévisions, passer de 1,1 % en 2013 à 0,1 % en 2023. Elle devrait ensuite s'établir à 0,5 % en moyenne pour le reste de la période de projection.

Figure 3-2

Croissance des intrants de la main-d'œuvre, de 1983 à 2088



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Productivité du travail

La productivité du travail est le deuxième paramètre permettant d'estimer le PIB potentiel. Définie comme étant le PIB par heure travaillée, elle mesure l'efficacité avec laquelle la main-d'œuvre est utilisée. La croissance de la productivité du travail est tributaire de l'intensification du capital (soit l'augmentation du capital par rapport au travail), ainsi que des améliorations technologiques, qu'on appelle habituellement la productivité totale des facteurs.

La croissance de la productivité du travail a beaucoup fluctué ces 30 dernières années, s'établissant en moyenne à 1,1 % depuis 1983. Toutefois, depuis 2003, la croissance de la productivité du travail du Canada a été particulièrement faible, n'atteignant que 0,7 % par année. Elle a chuté au cours de la récente récession, s'établissant à 0,0 % en 2008 et à 0,6 % en 2009. Depuis, elle s'est légèrement améliorée, mais demeure faible; elle se situait à 0,9 % en 2013.

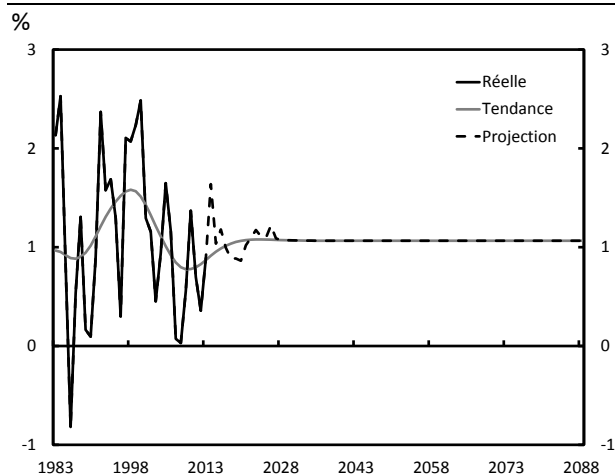
À moyen terme, le DPB prévoit que la croissance de la productivité du travail demeurera instable, oscillant de 1,6 % en 2014 à 0,9 % en 2018. Par la suite, le DPB présume qu'elle retournera à 1,1 % d'ici 2022, soit le taux de croissance moyen observé depuis 1983 (figure 3-3).

Les résultats des recherches concernant les répercussions du vieillissement de la population sur la productivité du travail sont partagés. D'une part, le vieillissement démographique pourrait freiner la croissance de la productivité étant donné la baisse de main-d'œuvre contribuant à la production d'extrants.

D'autre part, des recherches donnent à penser que le vieillissement de la population pourrait favoriser la croissance de la productivité en raison de l'investissement accru dans les compétences et le capital humain. La pénurie de main-d'œuvre et l'augmentation des salaires qui en résultent pourraient également entraîner l'intensification du capital et des changements technologiques⁹.

Par conséquent, le DPB a formulé une hypothèse neutre au sujet des répercussions du vieillissement démographique sur la croissance de la productivité du travail, présumant que celle-ci reviendra à la moyenne historique de longue date.

⁹ On trouvera un examen des recherches sur les effets du vieillissement sur la productivité du travail chez Beach, C.M. (2008), *Canada's Aging Workforce : Participation, Productivity, and Living Standards*, compte rendu d'une conférence tenue par la Banque du Canada. <http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/09/beach.pdf>.

Figure 3-3**Croissance de la productivité du travail, de 1983 à 2088**

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Croissance du PIB réel

Le PIB réel devrait progresser au taux annuel moyen de 2,2 % de 2014 à 2018. À long terme, la croissance du PIB réel devrait diminuer en raison du fléchissement de la croissance des intrants de la main-d'œuvre attribuable à la baisse projetée de la croissance de la population en âge de travailler et du taux d'emploi (Tableau 3-1). Plus précisément, la croissance du PIB réel devrait passer de 2,6 à 1,5 % en moyenne par an au cours des deux prochaines décennies (de 1983 à 2013).

Tableau 3-1**Croissance annuelle moyenne du PIB réel, de 1983 à 2088**

%	1983-2013	2014-2018	2019-2088
Croissance du PIB réel	2,6	2,2	1,5
<i>Contribution à la croissance (p.p.)</i>			
Croissance des intrants de la main-d'œuvre	1,5	1,0	0,5
Croissance de la population en âge de travailler	1,3	1,0	0,7
Taux d'emploi	0,3	-0,3	-0,2
Moyenne d'heures travaillées chaque semaine	-0,1	0,3	0,0
Croissance de la productivité du travail	1,1	1,1	1,1

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Nota : Les chiffres ayant été arrondis, le total des contributions à la croissance peut ne pas correspondre.

Croissance du PIB nominal

Sur le long terme, le DPB présume que le déflateur du PIB augmentera de 2 % par année, ce qui correspond à la cible d'inflation de la Banque du Canada. Par conséquent, vu le fléchissement de la croissance du PIB réel attribuable au ralentissement de la croissance des intrants de la main-d'œuvre qu'entraîne la baisse projetée de la croissance de la population en âge de travailler et du taux d'emploi, la croissance du PIB nominal devrait également ralentir : d'un taux annuel moyen de 5,3 % (de 1983 à 2013), elle devrait s'établir à 4,2 % entre 2014 et 2018, puis à 3,6 % de 2019 à 2088.

Tableau 3-2**Croissance annuelle moyenne du PIB nominal, de 1983 à 2088**

%	1983-2013	2014-2018	2019-2088
Croissance du PIB nominal	5,3	4,2	3,6

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

PIB réel par habitant

Le PIB réel par habitant est une mesure du niveau de vie couramment utilisée. Sa croissance sert à la bonification des prestations prévues par certains programmes dans les projections financières du DPB, par exemple la projection de référence des prestations pour enfants et les autres scénarios se rapportant aux prestations aux aînés. Le PIB réel par habitant peut s'exprimer par la formule suivante :

$$\frac{Y}{POP} = \frac{L}{POP} \cdot \frac{Y}{L}$$

où Y représente le PIB réel, L les intrants de la main-d'œuvre et POP la population totale. Cette formule montre que l'augmentation du PIB réel par habitant dépend de deux facteurs :

- La fraction de la population engagée dans la production (abstraction faite des fluctuations dans la moyenne des heures travaillées); et,
- L'efficacité avec laquelle les travailleurs peuvent produire des biens et des services (soit la productivité du travail).

Ces 30 dernières années, la croissance du PIB réel par habitant a dépassé la croissance de la productivité du travail. C'est que la croissance des intrants de la main-d'œuvre a dépassé la croissance de la population totale, favorisant ainsi la croissance du PIB réel par habitant.

Cette croissance plus forte des intrants de la main-d'œuvre par rapport à celle de la population totale découle de deux facteurs. Premièrement, la croissance de la population en âge de travailler a dépassé celle de la population totale pendant la majeure partie de cette période. Alors que la population totale a augmenté au taux annuel de 1,1 % de 1983 à 2013, la population en âge de travailler s'est accrue de 1,3 % par an en moyenne pendant la même période.

Deuxièmement, le taux d'emploi global a présenté une tendance à la hausse tout au long de cette période, car la participation des femmes sur le marché du travail s'est accrue considérablement. Le taux de participation des femmes est passé de 53 % en 1983 à 62,1 % en 2013. Par ailleurs, ces deux facteurs ont été partiellement contrebalancés par la diminution de la moyenne des heures travaillées pendant cette période.

Selon les estimations du DPB, la croissance du PIB réel par habitant ralentira considérablement au cours des 30 prochaines années. Le PIB réel par habitant s'est accru en moyenne de 1,5 % par an depuis 1983, mais il devrait progresser au taux annuel moyen de 0,7 % seulement de 2014 à 2044.

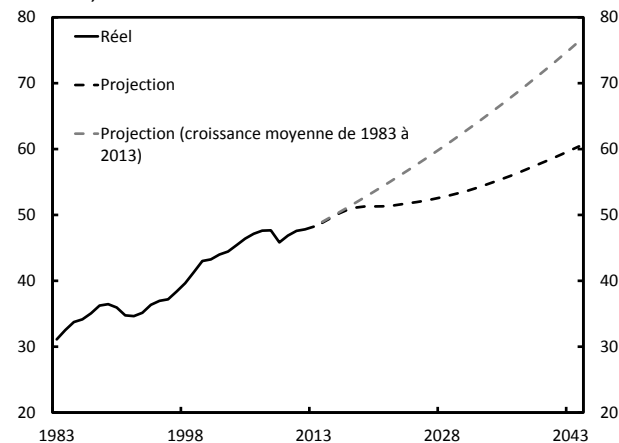
Comme pour le PIB réel, la baisse de la croissance projetée du PIB réel par habitant est attribuable au ralentissement relatif de la croissance des intrants de la main-d'œuvre. Par contre, le vieillissement de la population entraînera une pression à la baisse sur la fraction de la population qui participe à la production des extrants, d'où la diminution du taux d'emploi global et de la croissance du PIB réel par habitant.

Par conséquent, on prévoit que le PIB réel par habitant en 2044 sera de 26,4 % inférieur à ce qu'il serait s'il augmentait au même rythme qu'au cours des 30 dernières années (figure 3-4).

Figure 3-4

PIB réel par habitant, de 1983 à 2044

Milliers, dollars chaînés de 2007



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

4 OPÉRATIONS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Les trois parties suivantes décrivent les projections du DPB concernant les revenus et les dépenses de programme du gouvernement.

La présente partie porte sur les agrégats financiers fédéraux. La partie 5 décrit la situation financière des administrations infranationales (provinciales, territoriales, locales et autochtones). La partie 6 présente les projections du RPC et du RRQ. L'annexe C compare les projections financières du RVF de 2013 à celles du RVF de 2014.

Pour ses projections à long terme, le DPB utilise comme point de départ les prévisions à moyen terme pour la période de 2014 à 2018, exposées dans les PEF de 2014¹⁰. Au-delà de 2018, le DPB projette les revenus et les dépenses en tenant compte le plus possible de son évaluation des perspectives de la politique actuelle, ce qui inclut les politiques qui ont été annoncées, mais qui n'ont pas encore été mises en œuvre, ainsi que les hypothèses à long terme fondées sur les parts de revenus et de dépenses, actuelles et historiques,

¹⁰ Les projections des PEF de 2014 sont converties, des comptes publics aux comptes nationaux du SCNC 2012, et elles ont été révisées en fonction des données historiques du plus récent trimestre qui proviennent des comptes courants et des comptes de capital des administrations publiques, ce qui est conforme au cadre du MSFP de 2014.

dans l'économie¹¹. En ce qui concerne les politiques qui sont censées prendre fin, le DPB présume que les programmes bien établis seront probablement renouvelés.

4.1 Revenus du gouvernement fédéral

Les revenus du gouvernement fédéral proviennent de l'impôt sur le revenu (impôt sur le revenu des particuliers, impôt des sociétés et impôt des non-résidents), des taxes à la consommation (TPS et part fédérale de la TVH, taxes et droits d'accise et taxes sur les importations), des cotisations à l'assurance-emploi, de la vente de biens et services et de transferts de capital.

Le DPB prévoit que les revenus vont se rétablir à moyen terme à mesure que l'économie atteindra à nouveau son plein potentiel. Actuellement, les revenus du gouvernement fédéral correspondent à 13,9 % du PIB, proportion qui devrait progresser à moyen terme, pour atteindre un sommet de 14,4 % en 2016, avant de redescendre à 14,3 % en 2018. La baisse projetée est causée en partie par une diminution projetée du taux des cotisations à l'assurance-emploi en 2017.

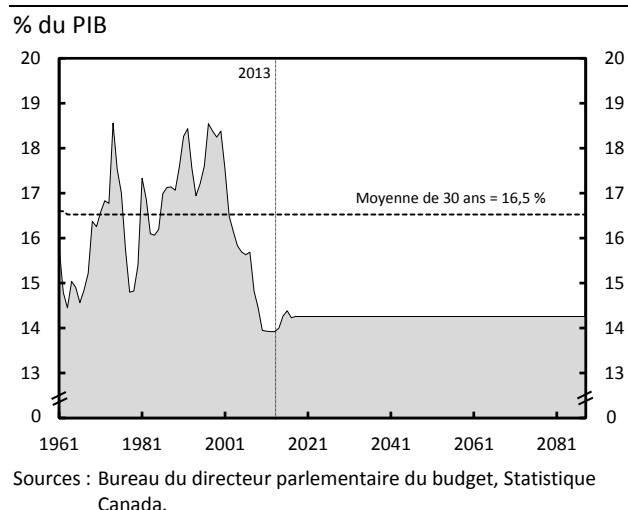
Sur le long terme, le DPB prévoit que les revenus se maintiendront au niveau de la charge fiscale de 2018, soit 14,3 % du PIB (figure 4-1). Cette charge est bien inférieure à la moyenne historique sur 30 ans (16,5 %) et elle est légèrement inférieure à l'hypothèse de 14,5 % dans le RVF de 2013.

Le maintien d'une charge fiscale constante exige des changements d'orientation dynamiques. Par exemple, à défaut de tels changements, les revenus provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers augmenteraient comme part du PIB lorsque les revenus réels augmentent, car les seuils législatifs et les déductions personnelles sont indexés à l'inflation seulement. Selon l'hypothèse implicite du DPB, les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers sont réduits, les seuils sont relevés

en fonction des gains ou l'ensemble des mesures fiscales est rajusté d'une autre manière de façon à maintenir une charge fiscale relative constante. Cette hypothèse s'appuie sur le traitement répandu des revenus dans les projections à long terme des conseils budgétaires¹².

Figure 4-1

Revenus fédéraux, de 1961 à 2088



4.2 Dépenses de programme du gouvernement fédéral

Les dépenses de programme fédérales comprennent les transferts aux particuliers, les transferts aux autres ordres de gouvernement et les dépenses de programme directes.

Au total, le ratio projeté des dépenses fédérales de programme par rapport au PIB devrait passer de 13,3 % du PIB en 2013 à 12,2 % en 2018. Cette diminution est attribuable à la compression des dépenses de programme directes, ainsi qu'aux transferts moins élevés aux particuliers, par exemple les prestations d'assurance-emploi moins élevées en raison des taux de chômage à la baisse. La compression des dépenses à moyen terme est traitée plus à fond dans les PEF de 2014.

Au-delà de 2018, les dépenses de programme du gouvernement fédéral devraient augmenter comme proportion du PIB jusqu'en 2032 en raison

¹¹ Les données historiques sur les dépenses et les revenus sont tirées des comptes courants et des comptes de capital du SCNC 2012 pour les administrations publiques, ce qui est conforme au cadre des SFP de 2012.

¹² Par exemple, voir Office for Budget Responsibility (2014) et Congressional Budget Office (2014).

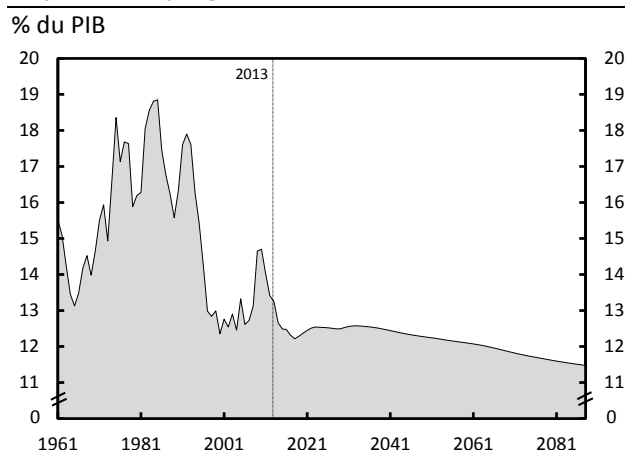
de la demande accrue de prestations aux aînés résultant du vieillissement de la population. Après 2032, les dépenses de programme devraient diminuer de façon constante, à mesure que la cohorte du baby-boom dépasse son espérance de vie et que la croissance du PIB devient supérieure à celle des dépenses de programme qui ne sont pas pleinement indexées à la croissance de l'économie (figure 4-2).

Les projections de dépenses de programme du gouvernement fédéral à long terme sont inférieures aux projections du RVF de 2013 (environ 0,4 % du PIB), en raison des données économiques et démographiques révisées et des perspectives des dépenses de programme directes énoncées dans le budget de 2014.

Les situations démographique et économique à long terme influent différemment sur chacune des composantes des dépenses de programme du gouvernement fédéral. Le reste de la présente partie est consacré aux principales catégories de dépenses.

Figure 4-2

Dépenses de programme fédérales, de 1961 à 2088



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Prestations aux aînés

Les prestations aux aînés comprennent les prestations de la Sécurité de la vieillesse (SV), le supplément de revenu garanti (SRV), l'allocation au conjoint et l'allocation au survivant. Le DPB établit les projections relatives aux prestations aux aînés à

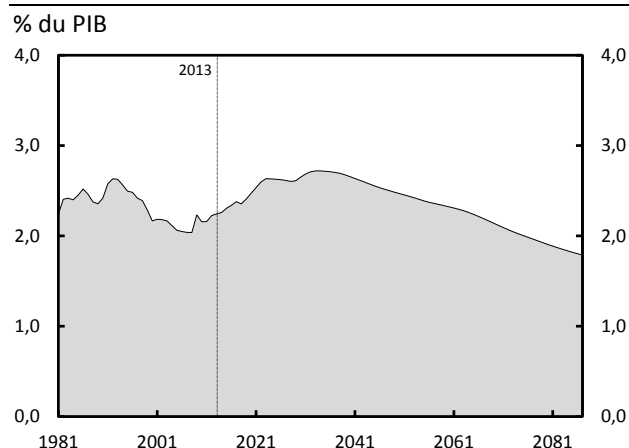
l'aide des données démographiques concernant les personnes admissibles et l'inflation de l'IPC.

La population admissible se compose des personnes âgées de 65 ans et plus. À compter de 2023, l'âge d'admissibilité aux programmes de prestations aux aînés passera progressivement à 67 ans sur une période de six ans. Ce changement tempérera en partie la croissance des coûts des programmes de prestations aux aînés qui découle du vieillissement de la population¹³.

La cohorte du baby-boom devrait faire augmenter les dépenses en prestations aux aînés jusqu'en 2033, année où elles atteindront un sommet de 2,8 % du PIB (figure 4-3). À mesure que la cohorte du baby-boom dépassera son espérance de vie, les dépenses en prestations aux aînés devraient progressivement reculer en tant que part du PIB et s'établiront à 1,8 % en 2088.

Figure 4-3

Prestations aux aînés, de 1981 à 2088



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Assurance-emploi

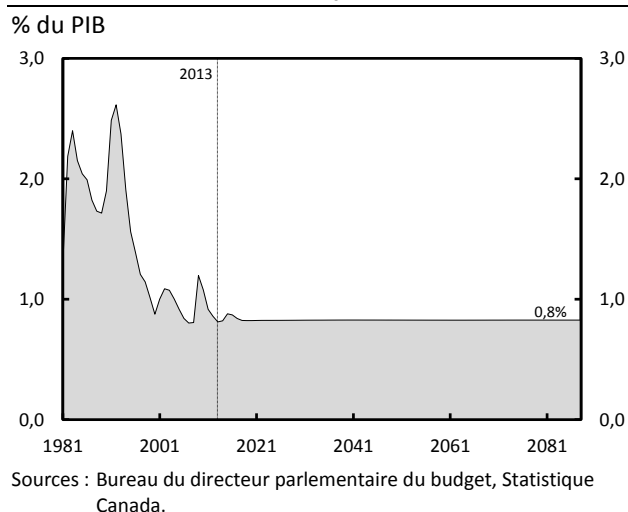
Le DPB établit une estimation des prestations d'assurance-emploi (AE) à long terme à partir de projections du salaire moyen et du nombre de prestataires. La croissance du salaire moyen est égale à la croissance de la productivité du travail. L'augmentation du nombre de prestataires devrait

¹³ L'effet financier de cette modification législative de la définition de la population admissible est exposé en détail dans le RVF de 2012.

être fonction de la taille de la population active. Les prestations d'AE demeurent à peu près constantes comme part du PIB parce que la productivité du travail et la main-d'œuvre sont également les deux déterminants de la projection de l'économie à long terme (figure 4-4).

Figure 4-4

Prestations d'assurance-emploi, de 1981 à 2088

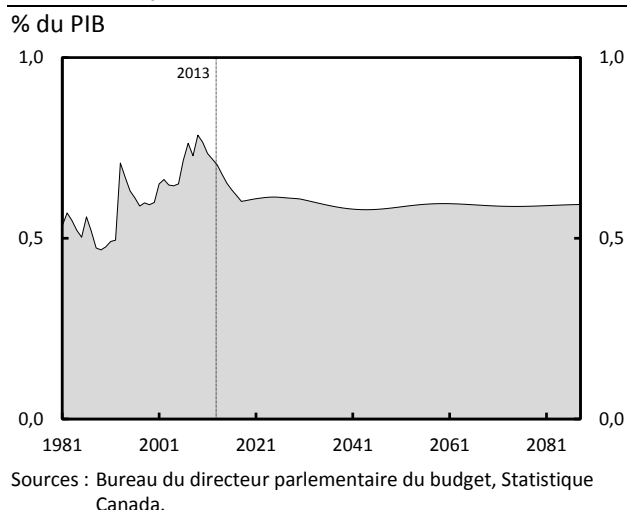


Prestations pour enfants

Le DPB présume que les coûts des prestations pour enfants (Prestation fiscale canadienne pour enfants et Prestation universelle pour la garde d'enfants) augmenteront avec le PIB nominal et la proportion de la population de moins de 18 ans. Comme celle-ci devrait diminuer légèrement au cours de la période de projection, les dépenses en prestations pour enfants devraient également baisser, passant de 0,7 % du PIB en 2013 à 0,6 % en 2088 (figure 4-5).

Figure 4-5

Prestations pour enfants, de 1981 à 2088



Transferts aux autres niveaux de gouvernement

Les transferts fédéraux aux provinces comprennent le Transfert canadien en matière de santé (TCS), le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), le programme de péréquation, la formule de financement des territoires, les accords sur les hydrocarbures extracôtiers, le Fonds de la taxe sur l'essence et d'autres transferts. Les transferts aux administrations infranationales représentent une dépense importante du gouvernement fédéral et constituaient 32,0 % des dépenses hors intérêts en 2013.

La plupart des transferts sont attribués et relevés conformément à des formules établies dont la plus récente révision remonte au budget de 2012. Le DPB présume que les formules de transfert demeurent inchangées après la période prévue pour leur révision.

La péréquation et la formule de financement des territoires augmentent avec la croissance du PIB. Le TCS est relevé de 6 % par année jusqu'en 2016 et correspondra par la suite à une moyenne mobile de trois ans du PIB.

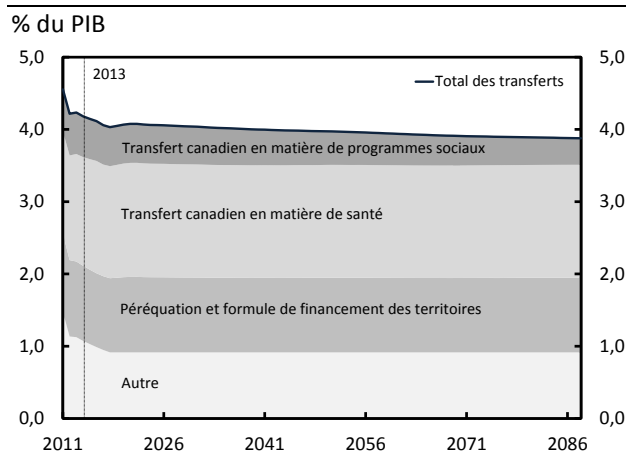
Le DPB présume que les autres transferts aux provinces diminueront comme proportion du PIB à moyen terme, compte tenu des mesures d'austérité annoncées pour les dépenses de programme directes. En 2019 et pour les années

suivantes, ils devraient augmenter en fonction de la croissance du PIB. Ces transferts appuient certains secteurs de programme, notamment les arrangements financiers pour le système de justice et l'investissement dans le transport en commun¹⁴.

Comme le facteur de relèvement annuel du TCPS (3 %) est inférieur à la croissance projetée du PIB, les dépenses relatives au TCPS régressent peu à peu au fil du temps par rapport au PIB. Par conséquent, le total des transferts aux autres niveaux de gouvernement comme proportion du PIB devrait diminuer légèrement à long terme (figure 4-6).

Figure 4-6

Transferts fédéraux aux administrations infranationales, de 1961 à 2088



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

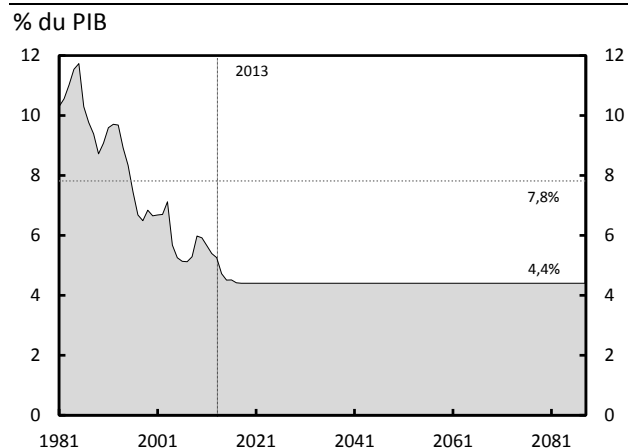
Autres dépenses de programme

Les autres dépenses comprennent les dépenses de programme directes (à l'exclusion des transferts ministériels aux provinces et l'amortissement des immobilisations) et l'acquisition du capital. Les autres dépenses de programme à moyen terme, projetées par le DPB, sont fondées sur le plan des

dépenses du gouvernement dans le budget de 2014. Après 2018, les autres dépenses de programme devraient progresser au même rythme que l'économie, représentant une part constante du PIB : 4,4 %. Cela est bien inférieur à la moyenne historique de 7,8 % du PIB (figure 4-7).

Figure 4-7

Autres dépenses fédérales de programme, de 1981 à 2088



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

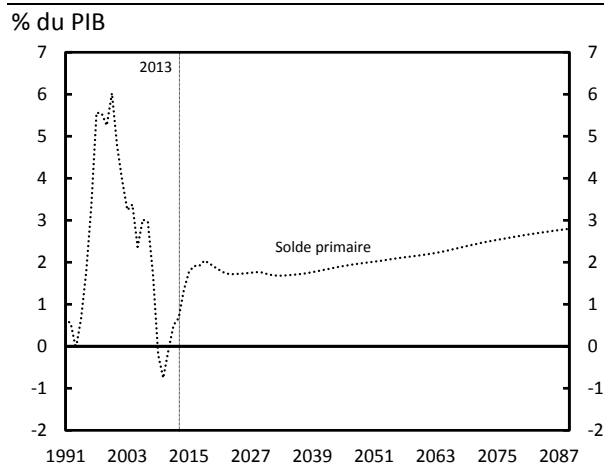
4.3 Solde primaire du gouvernement fédéral

Le solde primaire du gouvernement fédéral (figure 4-8) s'obtient en soustrayant des revenus les dépenses de programme prévues.

Au fil du redressement de l'économie en 2014 et en 2015, les revenus du gouvernement fédéral augmentent et la croissance globale des dépenses de programme demeure restreinte. Il en résulte une nette amélioration du solde primaire, qui atteint 2,0 % du PIB en 2018.

À long terme, le solde primaire du gouvernement fédéral devrait demeurer passablement stable, correspondant en moyenne à 2,1 % du PIB au cours de la période de projection de 75 ans. Il atteint un creux de 1,7 % en 2033, lorsque l'impact du vieillissement démographique sur les prestations aux aînés est le plus marqué. Le solde primaire s'accroît progressivement pour s'établir à 2,8 % en 2088, tandis que les prestations aux aînés et les transferts aux provinces reculent par rapport au PIB.

¹⁴ Dans le SCNC 2012, les transferts aux administrations infranationales comprennent les transferts aux provinces qui sont présentés comme des dépenses de programme directes dans les comptes publics plutôt que comme principaux transferts aux autres administrations. La différence entre les transferts du SCNC 2012 aux autres niveaux de gouvernement et, dans les comptes publics, les principaux transferts aux autres administrations représentaient 19,7 milliards de dollars en 2013.

Figure 4-8**Solde primaire du gouvernement fédéral, de 1961 à 2088**

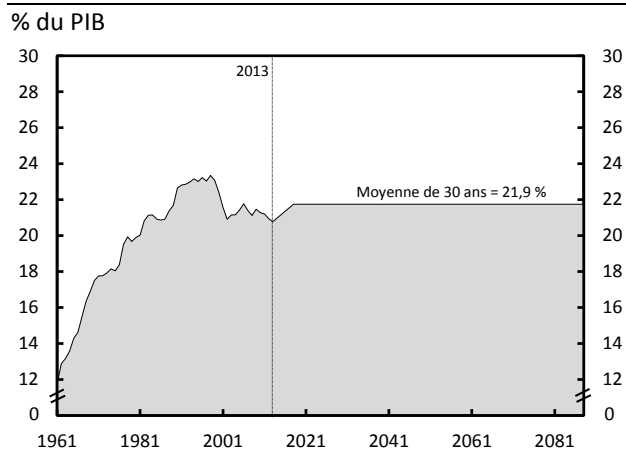
Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

5 OPÉRATIONS DES ADMINISTRATIONS INFRATIONALES

Pour établir les revenus et les dépenses de programme des administrations infranationales, on additionne les revenus et les dépenses prévus des administrations provinciales, territoriales, locales et autochtones, moins les transferts intergouvernementaux. Les revenus des administrations infranationales comprennent les revenus autonomes et les transferts du gouvernement fédéral. Quant aux dépenses, elles sont réparties en quatre secteurs : les soins de santé, l'éducation, les prestations sociales, et autres dépenses de programme.

5.1 Revenus autonomes des administrations infranationales

Les revenus autonomes ne comprennent pas les transferts fédéraux ni les transferts intergouvernementaux entre administrations infranationales. En 2013, ces revenus ont atteint le plus bas niveau en 30 ans (20,7 %), mais ils devraient progresser à moyen terme. Le DPB présume que les revenus autonomes retourneront en 2018 à leur moyenne historique de 30 ans (21,9 %) et qu'ils s'y maintiendront à long terme (figure 5-1). Ces projections demeurent à peu près les mêmes que dans le RVF de 2013.

Figure 5-1**Revenus autonomes des administrations infranationales, de 1961 à 2088**

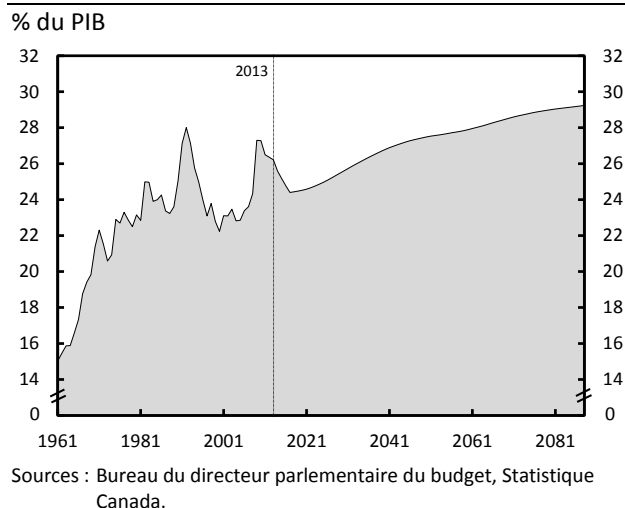
Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

5.2 Dépenses de programme des administrations infranationales

À mesure que bon nombre d'administrations infranationales mettent en œuvre les mesures d'élimination du déficit qu'elles ont annoncées, les dépenses de programme des administrations infranationales devraient continuer de diminuer après le sommet de 27,3 % du PIB atteint en 2009 au milieu de la récession et s'établir à 24,4 % en 2018 (figure 5-2).

Après la période de restriction, les dépenses devraient augmenter de 3,8 % par année pour correspondre à près de 29,2 % du PIB en 2088. À long terme, cette tendance à la hausse est principalement attribuable à la croissance des dépenses dans le secteur de la santé.

Les dépenses de programme des administrations infranationales projetées par le DPB sont légèrement inférieures par rapport au RVF de 2013. Cela est attribuable aux estimations historiques et provisoires des coûts des soins de santé de 2011 à 2013, conjuguées à la projection à long terme du PIB nominal qui est moins élevée et à de légers changements dans la composition démographique escomptée.

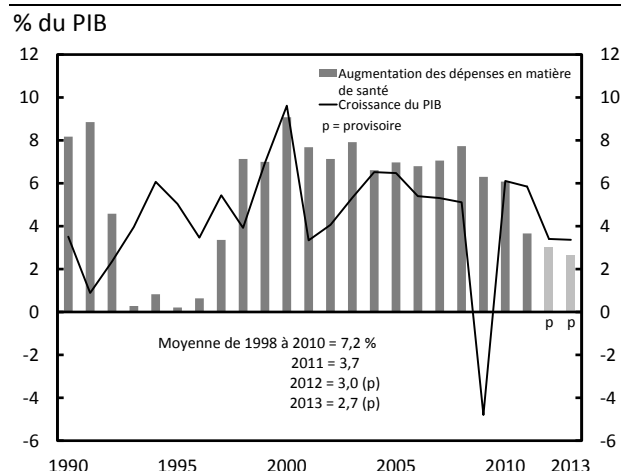
Figure 5-2**Dépenses de programme des administrations infranationales, de 1961 à 2088****Dépenses en soins de santé**

Le régime de santé public du Canada englobe les coûts des hôpitaux et d'autres établissements de santé, les services des médecins et autres spécialistes, les régimes d'assurance-médicaments, l'administration de la santé publique et des dépenses diverses¹⁵.

Les dépenses en matière de santé se sont accrues plus rapidement que le PIB en 13 années consécutives entre 1998 et 2010, augmentant en moyenne de 7,2 % par année (figure 5-3). Cette augmentation est en grande partie responsable de la détérioration des perspectives financières des administrations infranationales ces dernières années.

La hausse des dépenses montre des signes de ralentissement prometteurs. Les données historiques pour 2011, publiées récemment par l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS), indiquent que les dépenses en santé ont augmenté dans une moindre mesure que le PIB pour la première fois depuis la période de restriction des dépenses entre 1994 et 1997. Selon les estimations provisoires de l'ICIS, l'augmentation des dépenses

en matière de santé s'est maintenue à un niveau inférieur à la croissance du PIB en 2012 et en 2013.

Figure 5-3**Augmentation des dépenses en matière de santé, de 1990 à 2013**

Le DPB établit ses projections en décomposant les dépenses en matière de santé en trois composantes : 1) la hausse des dépenses attribuable à l'augmentation des revenus; 2) la hausse des coûts résultant du vieillissement de la population; 3) un facteur de croissance excédentaire des coûts.

La croissance du revenu est représentée par la croissance du PIB (revenu national). Depuis 1975, l'augmentation des dépenses en matière de santé au Canada et dans les autres pays du G7 a été égale ou supérieure à la croissance du PIB nominal la plupart du temps.

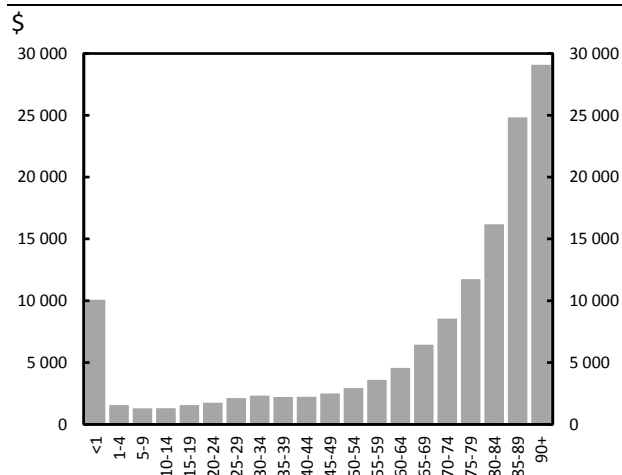
L'augmentation des coûts des soins de santé due au vieillissement est l'élément principal des dépenses en santé comme part du PIB. Pour établir une projection de l'augmentation de ces coûts, le DPB se sert d'un indice de l'âge en dressant le Tableau des dépenses en matière de santé par habitant selon les groupes d'âge et en l'appliquant

¹⁵ Pour de plus amples détails sur les catégories de dépenses en matière de santé, voir l'Institut canadien d'information sur la santé (2013).

à la population projetée des groupes d'âge au cours des 75 prochaines années (figure 5-4)¹⁶.

Figure 5-4

Dépenses en soins de santé par habitant selon les groupes d'âge, 2010



Source : Institut canadien d'information sur la santé

La mesure dans laquelle les coûts des soins de santé dépassent l'augmentation attribuable au vieillissement de la population et à la croissance du revenu est déterminée par la *croissance excédentaire des coûts*. Selon la projection de référence du DPB indiquée dans le RVF de 2014, le taux conjecturel de croissance excédentaire des coûts à long terme est de 0,3 %, soit l'augmentation annuelle moyenne de la croissance excédentaire des coûts de 1975 à 2013. Ce taux est inférieur au taux conjecturel de 0,35 % utilisé dans le RVF de 2013, en raison des données historiques récentes pour 2011 et des estimations provisoires de l'ICIS pour 2012 et 2013.

Les dépenses historiques en matière de santé et la projection des futures dépenses en santé, établie par le DPB, sont indiquées à la figure 5-5. Comme

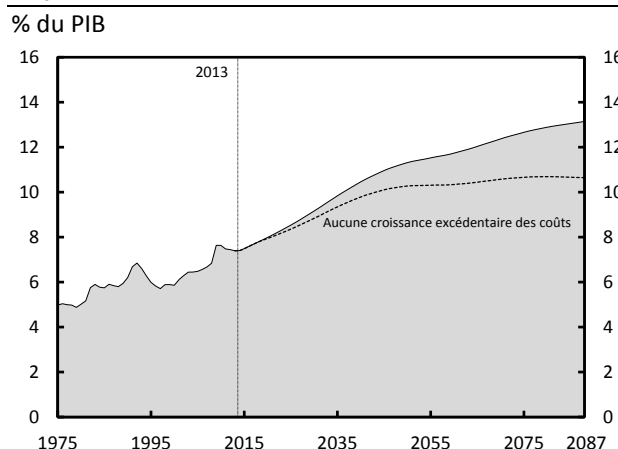
proportion du PIB, les dépenses des provinces pour les soins de santé se sont accrues de 5,0 % en 1975 à 7,5 % en 2011. De 2011 à 2013, les dépenses en soins de santé sont censées avoir légèrement diminué et correspondent à 7,4 % du PIB.

De 2013 à 2050, les dépenses en santé devraient augmenter au taux annuel de 4,8 %, dont 0,8 point de pourcentage est attribuable au facteur du vieillissement. Comme le PIB nominal devrait progresser au taux annuel de 3,6 % seulement, les dépenses en santé devraient augmenter, passant de 7,4 % du PIB à 11,3 %. La hausse des dépenses en santé comme proportion de l'économie au cours de cette période est principalement due au vieillissement de la population, lequel représente 69,9 % de l'augmentation de 3,9 points de pourcentage.

Après 2050, la pression du vieillissement sur la demande de services de santé devrait s'atténuer. L'augmentation des dépenses en santé ralentit et s'établit en moyenne à 4,1 % par année, et seulement 0,1 point de pourcentage de la hausse est attribuable au facteur du vieillissement. Pour le reste de la projection, la croissance excédentaire des coûts est le principal facteur expliquant l'augmentation des dépenses en santé comme proportion de l'économie. La projection des dépenses en santé sans croissance excédentaire est aussi présentée dans la figure 5-5 à des fins de comparaison.

Au total, les dépenses de santé, qui représentaient 7,4 % du PIB en 2013, passeraient à 13,1 % en 2088.

¹⁶ Des chercheurs soutiennent que l'accroissement de l'espérance de vie reflète un meilleur état de santé de la population et, partant, que la croissance des dépenses en santé devrait être plus faible, car l'impact du vieillissement sur ces dépenses est retardé. Le DPB ne tient pas compte de cet impact possible parce que l'estimation des dépenses en santé suivant d'autres hypothèses que celles de l'ICIS comporte une grande marge d'incertitude. Pour un exposé détaillé sur le rapport entre le vieillissement et l'état de santé et les conséquences pour les dépenses en santé, voir OCDE (2006), et Hogan S. et S. Hogan (2002).

Figure 5-5**Dépenses en matière de santé, de 1975 à 2088**

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Bien que les soins de santé soient administrés par les provinces, le gouvernement fédéral fixe des objectifs pour la prestation des soins dans la *Loi canadienne sur la santé*. Le TCS du gouvernement fédéral aide les provinces à atteindre ces objectifs. Le facteur de relèvement du TCS est actuellement de 6 % par année. Annoncées en 2011, des modifications au TCS auront pour effet d'indexer le transfert à la moyenne mobile de trois ans de la croissance du PIB nominal à compter de 2017.

Si l'expérience des années 2011 à 2013 se poursuit et que les provinces sont en mesure de maîtriser la croissance excédentaire des coûts, l'indexation du TCS au PIB ne laissera qu'un écart minime par rapport à la contribution proportionnelle du gouvernement fédéral dans le domaine de la santé au cours de la prochaine décennie, avant que les effets les plus prononcés du vieillissement démographique ne se fassent sentir. Lorsque l'accord sur la santé sera revu en 2024, les transferts annuels seront de 3,1 milliards de dollars moins élevés que s'ils avaient progressé à un taux proportionnel à la croissance des revenus et à l'augmentation de la demande de soins de santé résultant du vieillissement de la population (tableau 5-1).

Mais si le financement continue d'être indexé au PIB après 2024, l'écart entre le TCS et la contribution fédérale qui fait en sorte que le poids

du vieillissement démographique est réparti proportionnellement entre les niveaux de gouvernement devrait s'établir à 0,4 % du PIB, soit 21,1 milliards de dollars, en 2040. À la fin de la période visée par les perspectives, il correspondra à 0,6 % du PIB, soit 163,6 milliards de dollars.

Pour garantir l'accès continu à d'excellents soins de santé, les provinces devront compléter ce financement par une hausse de taxes et d'impôts ou par un abaissement des dépenses reliées à d'autres services publics.

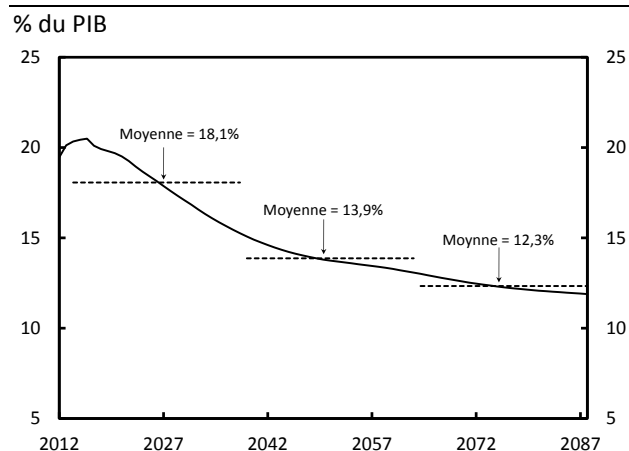
Tableau 5-1**Autres facteurs de relèvement du TCS**

en milliards \$, sauf indication contraire

	2017	2020	2024	2040	2060	2088
TCS indexé au PIB et aux coûts liés au vieillissement de la population	35,1	39,8	47,0	96,7	208,2	585,5
TCS indexé au PIB seulement	34,5	38,7	43,8	75,6	154,1	421,9
Écart	0,6	1,1	3,1	21,1	54,1	163,6
Écart (% du PIB)	0,0%	0,0%	0,1%	0,4%	0,5%	0,6%

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget, BDDNS.

La projection de référence du DPB part du principe que les provinces ne pourront pas maîtriser les coûts excédentaires et que le TCS sera encore indexé au PIB. À long terme, la proportion des coûts des soins de santé provinciaux couverts par le TCS passera de 20,1 % en 2013 à 11,9 % en 2088 (figure 5-6).

Figure 5-6**Part des transferts fédéraux dans les dépenses en matière de santé, de 2013 à 2088**

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

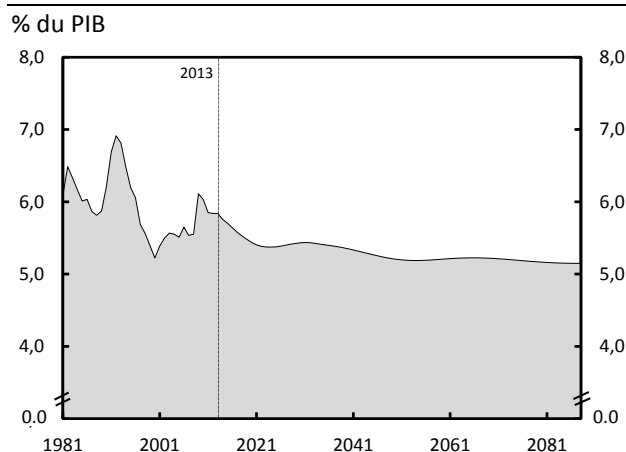
Dépenses en matière d'éducation

Le DPB calcule les dépenses en matière d'éducation en proportion de la croissance du PIB nominal et de la croissance du groupe des 5 à 24 ans par rapport à l'ensemble de la population. Il présume que les dépenses n'augmenteront pas.

La population âgée de 5 à 24 ans devrait croître plus lentement que l'ensemble de la population à long terme. Les dépenses en matière d'éducation devraient donc diminuer comme proportion du PIB, passant de 5,8 % en 2013 à 5,1 % en 2088 (figure 5-7). La diminution à long terme des dépenses en matière d'éducation est interrompue deux fois par des cohortes d'enfants d'âge scolaire relativement importantes, soit les petits-enfants et les arrière-petits-enfants de la génération du baby-boom.

Figure 5-7

Dépenses en matière d'éducation, de 1981 à 2088



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

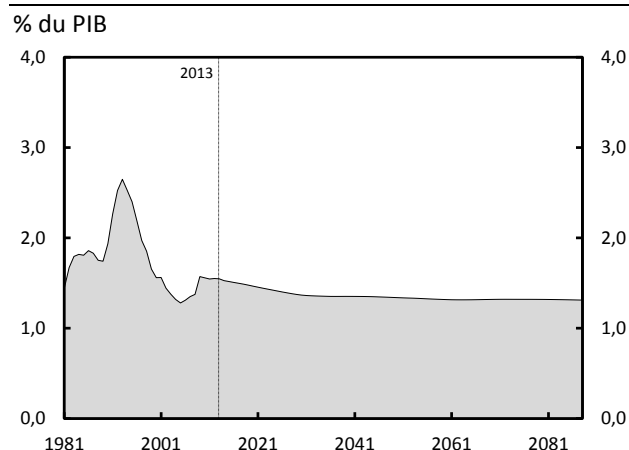
Prestations sociales

Les prestations sociales comprennent les mesures de remplacement du revenu, le soutien en cas d'invalidité et d'autres programmes d'aide sociale. Le DPB fait ses projections des prestations sociales à partir de l'évolution de la population de 15 à 64 ans par rapport à l'ensemble de la population et de la croissance du PIB nominal¹⁷.

De 2014 à 2045, la population âgée de 15 à 64 ans fléchit par rapport à l'ensemble de la population. Par conséquent, les dépenses en prestations sociales diminuent, passant de 1,5 % du PIB en 2013 à 1,3 % en 2044, puis se stabilisent et progressent à peu près au même taux que le PIB pour le reste de la période (figure 5-8).

Figure 5-8

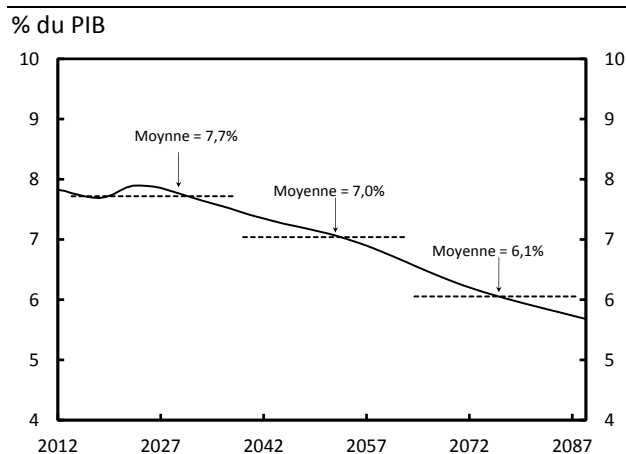
Dépenses en prestations sociales, de 1981 à 2088



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

On présume que le taux de relèvement du TCPS est maintenu à 3 % à long terme, ce qui est inférieur à la croissance projetée des dépenses des administrations infranationales en prestations sociales et en éducation. Les transferts fédéraux du TCPS comme part des dépenses en prestations sociales et en éducation devraient s'établir en moyenne à 7,7 % les 25 premières années de la période visée par les projections, à 7,0 % les 25 années suivantes et à 6,1 % le reste de la période (figure 5-9).

¹⁷ Le DPB présume que la population admissible aux prestations sociales n'est pas touchée par la modification de l'âge d'admissibilité aux prestations fédérales destinées aux aînés.

Figure 5-9**Part des transferts fédéraux dans les dépenses sociales et en éducation des administrations infranationales, de 2013 à 2088**

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Autres dépenses hors intérêts

Après examen des plans de dépenses discrétionnaires des budgets provinciaux, le DPB présume que les autres dépenses de programme resteront bloquées jusqu'à la fin de 2017. Les autres dépenses diminueront comme proportion du PIB, passant de 11,4 % en 2013 à 9,6 % en 2018.

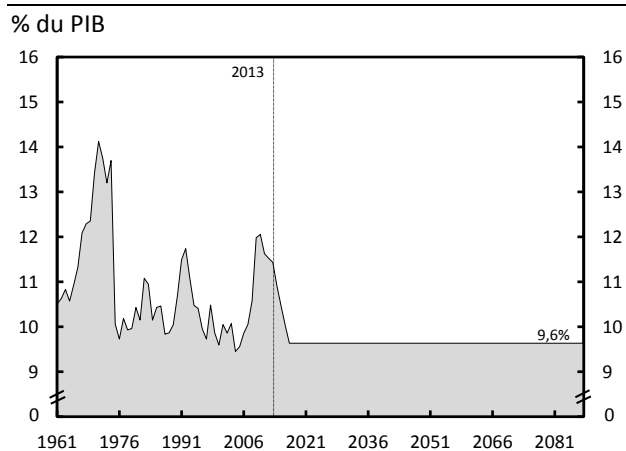
Le gel des dépenses découle des compressions apportées aux dépenses discrétionnaires prévues par l'Ontario, qui contrebalancent les augmentations prévues d'autres budgets provinciaux. Les calculs effectués par le DPB au sujet de la viabilité de la situation des administrations infranationales reposent en grande partie sur l'hypothèse que l'Ontario limitera les dépenses comme il est indiqué dans son budget de 2014.

En 2017, la plupart des plans budgétaires des provinces afficheront à nouveau un excédent. Le DPB présume que les mesures de compression s'assoupliront après 2017 et que les autres dépenses de programme augmenteront au même rythme que le PIB.

Au cours des trois dernières années, on a réussi jusqu'à un certain point à comprimer les autres dépenses discrétionnaires, qui sont passées d'un sommet de 12,1 % du PIB en 2010 à 11,4 %

en 2013. Les autres dépenses continueront de baisser pour frôler des creux historiques (figure 5-10).

Au sujet des compressions à moyen terme, le DPB suppose que les autres dépenses de programme seront réduites de façon permanente : elles seront réduites de près d'un point de pourcentage du PIB et seront inférieures à la moyenne historique de 10,5 %.

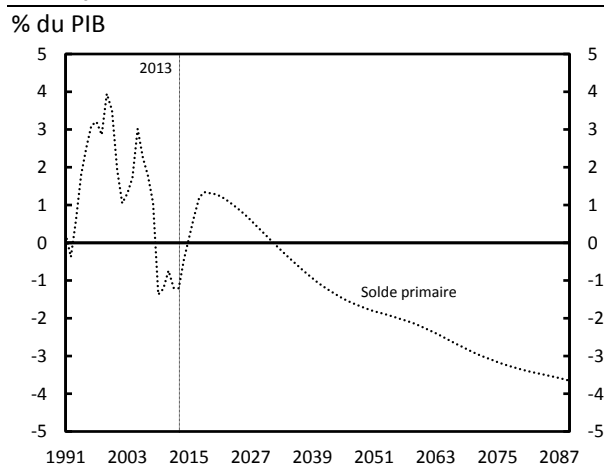
Figure 5-10**Autres dépenses de programme des administrations infranationales, de 1961 à 2088**

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

5.3 Solde primaire des administrations infranationales

On obtient une projection du solde primaire des administrations infranationales en retranchant des revenus les dépenses de programme projetées (figure 5-11).

Par suite de la compression des dépenses à moyen terme, le solde primaire des administrations infranationales devrait atteindre un sommet en 2018, s'établissant à 1,3 % du PIB. Par la suite, le vieillissement de la population et la hausse des coûts des soins de santé entraînent le solde primaire sur une courbe descendante à long terme, le situant à 3,6 % du PIB en 2088.

Figure 5-11**Solde primaire infranational, de 1961 à 2088**

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

6 RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA ET RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC

Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec sont inclus dans le RVF de 2014, car ils entrent dans l'évaluation de la viabilité de la dette et dans l'analyse des risques du secteur public en général, qu'effectue le DPB¹⁸. L'Agence du revenu du Canada et le ministère de l'Emploi et du Développement social du Canada assurent l'intendance conjointe du RPC tandis que la Régie des rentes du Québec gère le RRQ.

Le DPB établit des projections concernant le RPC et le RRQ à partir de ses projections économiques et démographiques à long terme et de l'information contenue dans le *26^e Rapport actuariel du Régime de pensions du Canada au 31 décembre 2012* et l'*Évaluation actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2012*¹⁹. L'annexe E fournit

des précisions sur la méthodologie utilisée pour établir les projections relatives au RPC et au RRQ.

6.1 Revenus du RPC et du RRQ

Les revenus du RPC et du RRQ proviennent des placements et des cotisations, lesquelles représentent la majorité des revenus.

Les cotisations au RPC et au RRQ sont déterminées par le taux de cotisation et les gains ouvrant droit à pension. Le taux de cotisation au RPC fixé dans la loi est de 9,9 % et le taux de cotisation au RRQ devrait passer de 10,35 % en 2014 à 10,80 % en 2018, une augmentation de 0,15 point de pourcentage par an.

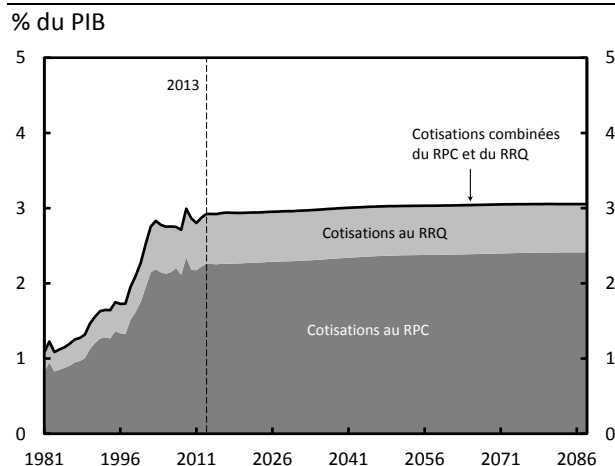
Pendant la période visée par les projections, le DPB présume que les cotisations au RPC et au RRQ augmenteront au gré de l'emploi, de l'inflation et de la productivité du travail; il utilise à cet effet les projections démographiques et économiques décrites dans les parties 2 et 3.

Les cotisations au RPC devraient augmenter, passant de 2,3 % du PIB en 2014 à 2,4 % en 2088. Quant aux cotisations au RRQ, elles devraient fléchir et être ramenées de 0,7 % du PIB en 2014 à 0,6 % en 2088. Cette différence tient au fait que la croissance de l'emploi sera plus lente au Québec que dans le reste du Canada²⁰. Les cotisations combinées au RPC et au RRQ devraient passer graduellement de 2,9 % du PIB en 2014 à 3,1 % en 2088 (figure 6-1).

¹⁸ Le RPC et le RRQ sont des fonds de pension autonomes : ils ont leurs propres actifs et passifs, et des opérations commerciales sont effectuées pour leur propre compte. Selon le système de classification du MSFP 2014, ils font partie du *secteur public* et non du *secteur des administrations publiques*.

¹⁹ Bureau du surintendant des institutions financières Canada (2013), *26^e Rapport actuariel du Régime de pensions du Canada au 31 décembre 2012* : <http://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/Docs/cpp26.pdf>; Régie des rentes du Québec (2013), *Évaluation actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2012* : http://www.rrq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/www.rrq.gouv.qc/Francais/publications/regime_rentes/EA2012.pdf.

²⁰ Le DPB n'établit pas de projection distincte de l'emploi au Québec. Il utilise la distribution présentée dans le *26^e Rapport actuariel du RPC* pour répartir ses projections nationales de l'emploi entre le Québec et le reste du Canada. La croissance annuelle moyenne de l'emploi au Québec est de 0,3 % entre 2014 et 2088 tandis qu'elle est de 0,5 % dans le reste du Canada pendant la même période.

Figure 6-1**Cotisations au RPC et au RRQ, de 1981 à 2088**

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Les revenus de placements constituent la deuxième composante des revenus du RPC et du RRQ. Ils sont déterminés par le taux de rendement des portefeuilles de chacun. Le DPB établit le taux de rendement en se fondant sur sa projection du taux d'intérêt des obligations du gouvernement du Canada à 10 ans et sur l'estimation des actions et des primes de risques de l'actuaire en chef. Le DPB prévoit que le taux nominal de rendement des placements du RPC et du RRQ passera de 5,4 % en 2014 à 6,5 % en 2023, et qu'il demeurera stable par la suite.

6.2 Dépenses du RPC et du RRQ

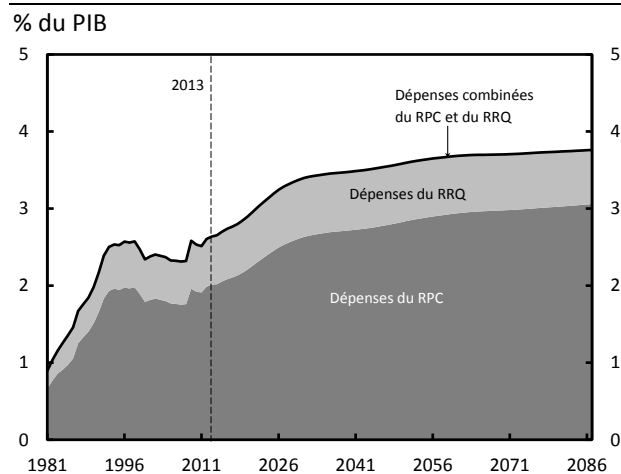
Les dépenses du RPC et du RRQ se composent des prestations de retraite, d'autres prestations et des frais d'administration. Les dépenses devraient augmenter à long terme à mesure que le ratio de dépendance des personnes âgées augmente, passant de 22,3 % en 2013 à 44,8 % en 2088. Le DPB prévoit que les prestations de retraite des deux régimes passeront de 2,0 % du PIB en 2013 à 2,9 % en 2034, à mesure que la génération du baby-boom passera à la retraite. Les prestations de retraite continueraient d'augmenter par la suite, atteignant 3,3 % du PIB en 2088. Cette augmentation s'explique à la fois par le vieillissement de la population et par la bonification des prestations. Celles-ci sont

bonifiées parce que la croissance de la productivité du travail fera augmenter la moyenne des gains cotisables des futurs retraités.

D'autres prestations, à savoir les prestations d'invalidité, les prestations de décès et de survivant, et les prestations d'enfant, devraient augmenter au taux annuel moyen de 3,3 % au cours de la période de projection, en raison de la croissance prévue de la population en âge de travailler, de l'inflation et de la productivité du travail.

Les frais d'administration devraient augmenter au même rythme que les gains cotisables, soit de 3,5 % en moyenne par année pendant la période de projection.

Dans l'ensemble, les dépenses combinées du RPC et du RRQ devraient passer de 2,6 % du PIB en 2013 à 3,8 % en 2088 (figure 6-2).

Figure 6-2**Dépenses du RPC et du RRQ, de 1981 à 2088**

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

7 ÉVALUATION DE LA VIABILITÉ

Le DPB évalue la viabilité financière en déterminant le niveau projeté de la dette publique au terme des 75 prochaines années²¹. Si le rapport

²¹ Le DPB a choisi un horizon de 75 ans parce qu'il englobe des données démographiques concernant la génération du baby-boom, ses enfants et petits-enfants, et parce qu'il est suffisamment long pour permettre au ratio de dépendance des personnes âgées de se stabiliser.

de la dette au PIB en 2088 est égal ou inférieur au rapport en 2013, le DPB considère que la politique budgétaire du gouvernement est viable. Par contre, si ce rapport est plus élevé en 2088 qu'en 2013 et va en augmentant, la politique budgétaire du gouvernement n'est pas viable et pourrait nécessiter un changement de cap.

Pour établir une projection du niveau de la dette publique, le DPB commence par analyser les plus récentes observations au sujet des bilans du gouvernement provenant des Tableaux de statistiques de finances publiques de Statistique Canada²². La mesure du PIB utilisée par le DPB est la *dette nette*, définie dans le MSFP de 2014 comme étant égale à la dette brute de laquelle sont soustraits les actifs financiers correspondant aux titres de créance. La dette brute est la somme des créances gouvernementales²³, qui englobe en particulier la dette contractée sur les marchés et les obligations au titre des prestations constituées pour les futurs régimes de retraite et de santé publics. Les actifs financiers sont les mêmes titres de créance, mais le gouvernement en est le créancier.

Le DPB ajoute les flux annuels prévus à long terme du solde primaire du gouvernement fédéral et des administrations infranationales à l'encours de la dette publique nette pour déterminer l'impact des opérations annuelles sur les emprunts ou les prêts. L'intérêt annuel est imputé à la dette résultant de l'encours initial de la dette et des activités d'emprunt tout au long de l'année. Les projections des taux d'intérêt sont établies à partir de la méthodologie exposée dans l'encadré 1.

L'addition du solde primaire et des frais d'intérêt chaque année donne le *prêt net* si le résultat est positif (le gouvernement apporte des ressources financières à d'autres secteurs de l'économie) ou l'*emprunt net* si le résultat est négatif (le

Encadré 1 : Projection des taux d'intérêt effectifs

Le DPB calcule le taux effectif sur la dette du gouvernement en divisant les charges de la dette publique par l'encours de la dette portant intérêt de l'année précédente. La dette portant intérêt comprend la dette sur les marchés (obligations à court et à long terme) et la dette hors des marchés (obligations non capitalisées des régimes de retraite et autres comptes créditeurs).

Le taux d'intérêt sur la dette fédérale sur les marchés est déterminé par une équation estimative qui pondère les dettes à court et à long terme. Sur le long terme, la dette hors des marchés et ses frais d'intérêt sont écartés et le taux d'intérêt à long terme s'approche du taux d'intérêt sur la dette sur les marchés, qui, à long terme est présumé correspondre à 4,9 %. Le taux d'intérêt à long terme sur la dette sur les marchés est une moyenne pondérée des taux d'intérêt sur le marché des bons du Trésor à trois mois (4,2 %) et des obligations du gouvernement du Canada à 10 ans (5,3 %) établis dans les projections économiques.

Le DPB suppose que le taux d'intérêt de la dette sur les marchés des administrations infranationales s'établit à 50 points de base au-dessus du taux d'intérêt sur les obligations du gouvernement à 10 ans. Cette hypothèse repose sur la différence entre le taux d'intérêt moyen sur le marché pour la dette fédérale et la dette provinciale à long terme entre 1993 et 2007^a. Il existe donc une différence de 90 points entre le taux d'intérêt du gouvernement fédéral et celui des administrations infranationales sur le long terme (5,8 contre 4,9 %), ce qui est un peu moins que la différence moyenne de 110 points de base observée pendant la période de 1992 à 2007.

^a Le taux fédéral à long terme est le rendement moyen sur les obligations du gouvernement du Canada à 10 ans et le taux provincial à long terme est le rendement moyen pondéré de Scotia Capitaux sur les obligations provinciales à long terme.

gouvernement utilise des ressources financières provenant d'autres secteurs de l'économie).

Le flux annuel de prêt net détermine l'accumulation de dettes additionnelles. La viabilité des niveaux futurs de la dette ne dépend pas simplement de l'accumulation de l'encours nominal de la dette, mais également du revenu national annuel qui est disponible pour le service

²² Les Tableaux statistiques de finances publiques sont préparés conformément à des normes comparables au niveau international. Voir le Tableau CANSIM 385-0032 et les publications connexes.

²³ Les passifs financiers comprennent : l'or monétaire et les droits de tirage spéciaux, le numéraire et les dépôts, les titres de dette, les prêts, les assurances, pensions et régimes de garanties standardisées, et autres comptes débiteurs.

de la dette, c'est-à-dire le PIB. Si le PIB croît plus rapidement que l'accumulation de la dette additionnelle, celle-ci diminuera comme proportion du revenu national. Par contre, si le PIB croît plus lentement que l'accumulation de la dette additionnelle, le pays pourrait avoir du mal à la financer. Tous les encours et flux qui font partie des évaluations de la viabilité financière effectuées par le DPB sont présentés en proportion du PIB. La relation entre la croissance du PIB nominal, les taux d'intérêt et la viabilité financière est expliquée plus à fond dans l'encadré 2.

Se fondant sur l'évolution projetée de la dette publique, le DPB établit une donnée statistique sommaire concernant la viabilité de la situation financière du gouvernement appelée *l'écart financier*²⁴. L'écart financier se définit comme l'amélioration immédiate et permanente du solde primaire qui est nécessaire si on veut obtenir le même rapport de la dette au PIB à la fin de l'horizon choisi qu'au début de la période de projection (respectivement 2088 et 2013).

Il est possible d'améliorer le solde primaire par un accroissement des revenus et/ou par une diminution des dépenses hors intérêts. Si aucun correctif n'est apporté, l'écart financier positif a pour conséquence une croissance exponentielle de la dette du gouvernement comme proportion de l'économie, ce qui finit par compliquer le financement des programmes gouvernementaux. L'annexe F offre une définition détaillée et des formules de calcul de l'écart financier.

Les parties 7.1 et 7.2 présentent les estimations de l'écart financier de référence, établies par le DPB, pour le gouvernement fédéral et les administrations infranationales. La partie 7.3 fait état de l'évaluation, par le DPB, des fonds du RPC et du RRQ, selon une méthodologie et une statistique sommaire semblables.

Encadré 2 : Taux d'intérêt, taux de croissance et viabilité

Lorsque le taux d'intérêt réel sur la dette (i) excède la croissance du PIB (g), il faut, pour maintenir le ratio d'endettement stable (D/Y), dégager un excédent du solde primaire (PB). De plus, la taille de cet excédent par rapport au PIB qui est nécessaire au maintien d'un ratio d'endettement stable dépend de la différence entre le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB, ainsi que du ratio d'endettement du moment :

$$\frac{PB}{Y} = (i - g) \cdot \frac{D}{Y}$$

Cette relation indique que le rapport de la dette au PIB augmentera si le solde primaire par rapport au PIB est moins élevé que le taux différentiel de croissance des intérêts multiplié par le ratio d'endettement du moment.

Dans le cas du RPC et du RRQ, quand le taux de rendement (r) dépasse la croissance du PIB (g), le maintien d'un rapport stable entre les actifs et le PIB (A/Y) nécessite des flux nets de trésorerie négatifs (NCF) pour compenser les revenus de placements. En tant que part du PIB, la taille du flux net de trésorerie (cotisations moins dépenses) requis pour maintenir un ratio d'actifs stable dépend de la différence entre le taux de rendement et le taux de croissance du PIB ainsi que du ratio d'actifs du moment.

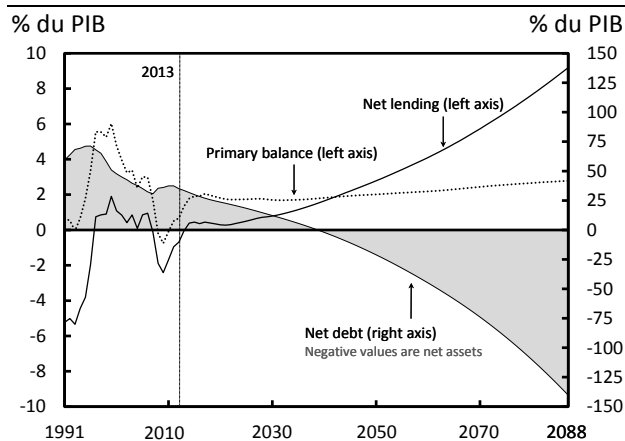
$$\frac{NCF}{Y} = -(r - g) \cdot \frac{A}{Y}$$

7.1 Écart financier du gouvernement fédéral

La figure 7-1 illustre les projections du DPB concernant le solde primaire, le prêt net et la dette nette du gouvernement fédéral.

Bien que, selon les projections, l'excédent du solde primaire diminuera légèrement de 2018 à 2032 et que le taux d'intérêt sur la dette dépassera la croissance du PIB, les excédents annuels sont plus importants qu'il ne faut pour stabiliser le rapport de la dette au PIB. La dette nette diminue, comme part du PIB, et elle est éliminée en 2040, après quoi le gouvernement continue à accumuler des actifs financiers nets.

²⁴ La méthodologie du DPB servant au calcul de l'écart financier est une adaptation de la méthodologie de Blanchard et de ses collaborateurs (1990) et d'Auerbach (1994).

Figure 7-1**Solde primaire, prêt net et dette nette du gouvernement fédéral, de 1991 à 2088**

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Le Tableau 7-1 présente l'estimation que le DPB propose de l'écart financier fédéral de référence à des horizons de 25, de 50 et de 75 ans. En 2013, le rapport de la dette nette du gouvernement fédéral au PIB était de 35,1 %. L'estimation de l'écart financier est fondée sur l'hypothèse voulant que les mesures budgétaires nécessaires à la stabilisation du rapport de la dette soient mises en place immédiatement (à compter de 2014) et maintenues indéfiniment. Pour chaque horizon, l'application de ces mesures budgétaires garantirait que le rapport de la dette fédérale nette au PIB retrouve son niveau de 2013 à la fin de chaque période.

Tableau 7-1**Estimation de l'écart financier, gouvernement fédéral**

% du PIB	Horizon des projections		
	25 ans	50 ans	75 ans
Gouvernement fédéral	-1,1	-1,2	-1,4

Nota : La période de projection commence en 2014. Les calculs sont fondés sur un rapport de la dette nette au PIB de 35,1 % en fin de période.

L'écart financier de référence est estimé à -1,4 % du PIB à l'horizon de 75 ans. Un écart financier négatif signifie qu'il existe une marge de manœuvre financière pour augmenter les

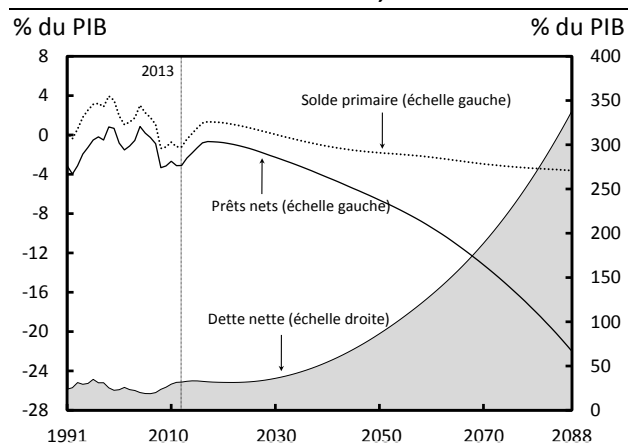
dépenses ou réduire les revenus, en permanence, sans compromettre le retour à l'actuel rapport de la dette nette au PIB en 2088. D'ici là, la marge de manœuvre est moins grande surtout parce que la période sur laquelle peuvent être accumulés les revenus d'intérêts provenant de futurs actifs nets est moins longue.

Changements par rapport à l'évaluation de l'an dernier

La marge de manœuvre financière prévue dans le RVF de 2014 s'est légèrement accrue par rapport à celle prévue dans le RVF de 2013, soit de 1,3 à 1,4 %. Le gouvernement devrait être en situation d'actif net quatre ans plus tôt, en raison surtout de la compression des dépenses de programme directes à moyen terme. Une comparaison complète des résultats entre le RVF de 2014 et le RVF de 2013 se trouve à l'annexe C.

7.2 Écart financier des administrations infranationales

La figure 7-2 illustre le solde primaire, le prêt net et la dynamique de la dette des administrations infranationales découlant de la projection de référence que le DPB fait des revenus et des dépenses de programme, combinés au taux d'intérêt projeté.

Figure 7-2**Solde primaire, prêt net et dette nette des administrations infranationales, de 1991 à 2088**

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Les taux d'intérêt sur la dette des administrations infranationales étant supérieurs à la croissance du PIB, il faut, pour maintenir un rapport stable de la dette au PIB, dégager des excédents du solde primaire. La hausse à prévoir des déficits du solde primaire entraîne une augmentation rapide de l'emprunt net. Le rapport de la dette au PIB atteint 338,1 % en 2088.

L'écart financier de référence des administrations infranationales est estimé à 1,7 % du PIB. À compter de 2014, il faudrait faire augmenter le solde primaire de 1,7 point de pourcentage du PIB chaque année au-dessus de la projection de référence en accroissant les revenus, en réduisant les dépenses de programme ou en faisant les deux pour retrouver après 75 ans un rapport de la dette nette au PIB de 31,8 % (Tableau 7-2).

Sur une moins longue période, moins de mesures d'ajustement sont nécessaires parce que l'augmentation prévue des coûts des soins de santé due au vieillissement de la population et à la croissance excédentaire des coûts ne s'est pas encore pleinement produite.

Tableau 7-2

Estimation de l'écart financier des administrations infranationales

% du PIB

	Horizon des projections		
	25 ans	50 ans	75 ans
Administrations infranationales	0,5	1,3	1,7

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Nota : La période de projection commence en 2014. Les calculs sont fondés sur un rapport de la dette nette au PIB de 31,8 % en fin de période.

L'écart financier représente la réaction nécessaire sur le plan budgétaire en 2014, mais il n'est pas nécessaire d'agir immédiatement. Les mesures visant à améliorer le solde primaire peuvent être appliquées progressivement. Cependant, plus elles tardent, plus l'ajustement requis est imposant.

Changements par rapport à l'évaluation de l'an dernier

D'après les projections démographiques révisées, l'environnement économique, les nouvelles mesures budgétaires et les plus récentes données

historiques, l'écart financier des administrations infranationales s'est amélioré par rapport à l'an dernier. Cela est principalement attribuable à la révision à la baisse des estimations historiques et provisoires des coûts des soins de santé de 2011 à 2013. Une comparaison complète des résultats entre le RVF de 2014 et le RVF de 2013 se trouve à l'annexe C.

Variantes des objectifs de dette par rapport au PIB

Au lieu de chercher à établir, en 2088, le rapport actuel de la dette nette au PIB, on peut aussi calculer les écarts financiers de façon à atteindre des objectifs différents de dette par rapport au PIB à long terme. Le Tableau 7-3 présente les écarts financiers que le DPB a estimés pour chacune des variantes des objectifs de dette nette par rapport au PIB pour le gouvernement fédéral et les administrations infranationales.

Pour éliminer la dette nette d'ici 2088 au lieu de 2040, il faudrait que le gouvernement fédéral augmente ses dépenses ou réduise ses revenus en permanence de 1,1 % du PIB. Pour parvenir au même but, les administrations infranationales devraient, de façon soutenue, réduire leurs dépenses ou augmenter leurs revenus de 1,9 % du PIB chaque année.

Et si le rapport de la dette au PIB visé était de 100 % du PIB en 2088, il faudrait que le gouvernement fédéral augmente ses dépenses ou réduise ses revenus de 2,0 % du PIB. Les administrations infranationales devraient quand même réduire leurs dépenses ou augmenter leurs revenus, mais dans une moindre mesure : 1,3 % du PIB.

Tableau 7-3**Écart financier du gouvernement fédéral et des administrations infranationales, selon des variantes de l'objectif de dette nette par rapport au PIB**

% du PIB	Rapport final de la dette nette au PIB, en ajoutant: (2088)					
	Rapport 2013	0	25	50	75	100
Gouvernement fédéral	-1,4	-1,1	-1,4	-1,6	-1,8	-2,0
Administrations infranationales	1,7	1,9	1,8	1,6	1,5	1,3

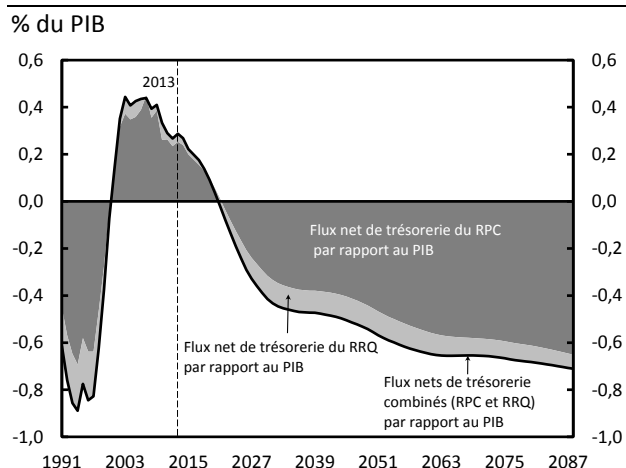
Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Nota : Tous les écarts sont calculés sur 75 ans.

7.3 Écart financier des fonds du RPC et du RRQ

À mesure que la génération du baby-boom se retire du marché du travail et commence à toucher des prestations de retraite, le flux net de trésorerie (c'est-à-dire les cotisations moins les dépenses) du RPC devrait passer d'un excédent de 0,3 % du PIB en 2013 à un déficit de 0,4 % en 2048. À mesure que les enfants et les petits-enfants de la génération du baby-boom prennent leur retraite, le flux net de trésorerie du RPC devrait diminuer, pour correspondre à -0,7 % du PIB en 2088 (figure 7-3).

Quant au RRQ, son flux net de trésorerie devrait rester en équilibre de 2013 à 2022, car les cotisations devraient progresser au même rythme que les dépenses. Après 2022, le flux net de trésorerie du RRQ devrait fléchir légèrement pour s'établir à -0,1 % du PIB pendant le reste de la période de projection. Cela tient à l'hypothèse que le ratio de dépendance des personnes âgées du Québec est un peu plus élevé que celui du reste du Canada, d'où les pressions à la hausse sur les paiements de prestations du RRQ. Néanmoins, l'augmentation du taux de cotisation au RRQ, qui est prévue par la loi (le taux s'établira à 10,8 % en 2018) compense partiellement la hausse projetée des paiements de prestations. Par conséquent, le flux net de trésorerie du RRQ devrait diminuer plus lentement que celui du RPC.

Figure 7-3**Flux nets de trésorerie du RPC et du RRQ par rapport au PIB, de 1991 à 2088**

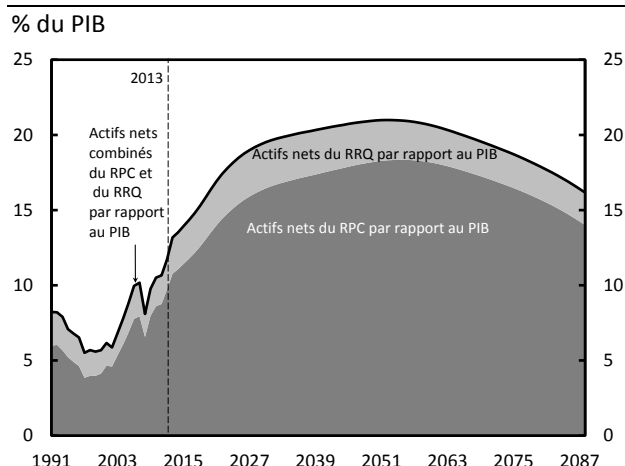
Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Le DPB établit une projection des actifs nets du RPC et du RRQ par rapport au PIB à partir des projections des flux nets de trésorerie et des taux de rendement sur les placements. Compte tenu des taux de cotisation fixés dans la loi pour les deux régimes, le DPB évalue que les actifs nets du RPC et du RRQ passeront de 13,2 % du PIB en 2013 à 21,0 % en 2050. Par la suite, ils devraient régresser, pour correspondre à 16,2 % du PIB en 2088 à mesure que diminuent les flux nets de trésorerie (figure 7-4).

Comme on prévoit que les flux de trésorerie du RPC et du RRQ seront négatifs en 2023, les deux régimes dépendraient considérablement des revenus de placements pour conserver leur viabilité financière. Le DPB prévoit les revenus de placements en fonction des actifs et du taux de rendement projetés. Comme il présume que le taux de rendement réel à long terme sera constant, les actifs nets par rapport au PIB devraient diminuer. Cela tient au fait que le flux net de trésorerie exerce des pressions à la baisse sur la croissance des actifs nets, ce qui réduirait la croissance des revenus de placements et des futurs actifs nets.

Figure 7-4

Actifs nets du RPC et du RRQ par rapport au PIB, de 1991 à 2088



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

L'évolution des rapports des actifs aux dépenses du RPC et du RRQ peuvent également servir d'indication de la viabilité financière.

Le DPB prévoit que le rapport des actifs aux dépenses du RPC augmentera de façon constante de 2013 à 2039, passant de 5,1 à 6,2. Il diminuera ensuite progressivement pour s'établir à 4,4 en 2088 étant donné que les actifs nets devraient progresser plus lentement.

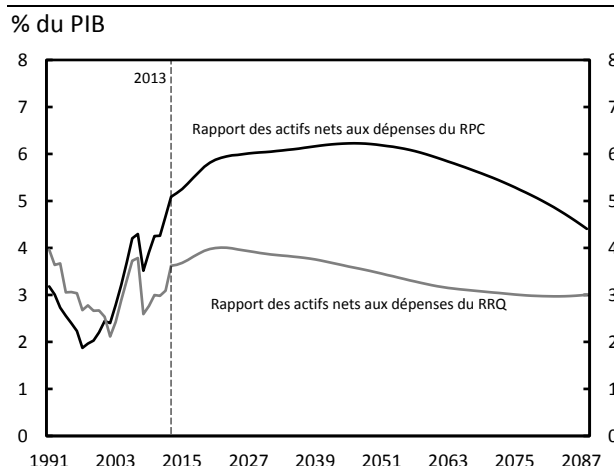
Le DPB prévoit que le rapport des actifs aux dépenses du RRQ passera de 3,6 en 2013 à 4,0 en 2020, pour ensuite diminuer progressivement et s'établir à 3,0 en 2088 (figure 7-5).

Par rapport au RVF de 2013, les rapports des actifs aux dépenses projetés sont inférieurs à long terme en raison des changements apportés aux projections économiques et démographiques. Les projections concernant les rapports des actifs aux dépenses sont extrêmement sensibles aux hypothèses économiques et démographiques²⁵.

²⁵ D'après le 26^e Rapport actuariel du Régime de pensions du Canada au 31 décembre 2012, le rapport des actifs aux dépenses devrait atteindre 5,7 en 2088. La projection peut différer légèrement de celle du DPB à cause d'hypothèses et de données démographiques et économiques différentes. D'après l'Évaluation actuarielle du régime de rentes du Québec au 31 décembre 2012, le rapport des actifs aux dépenses devrait s'établir à 2,2 en 2062.

Figure 7-5

Actifs nets du RPC et du RRQ par rapport aux dépenses, de 1991 à 2088



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Selon la même méthode utilisée pour établir les estimations du gouvernement fédéral et des administrations infranationales, les écarts financiers du RPC et du RRQ représentent la modification permanente des revenus ou des dépenses des régimes qu'il faudrait apporter dans l'immédiat pour que le rapport de l'actif net au PIB soit identique au début et à la fin de la période de projection.

Le DPB estime que l'écart financier des deux régimes est nul à l'horizon de 75 ans, ce qui donne à penser que tous deux sont viables à long terme (Tableau 7-4).

Tableau 7-4

Estimation de l'écart financier, RPC et RRQ

% du PIB	Période de projection		
	25 ans	50 ans	75 ans
RPC et RRQ combinés	-0,2	-0,1	0,0
Régime de pensions du Canada	-0,2	-0,1	0,0
Régime de rentes du Québec	0,0	0,0	0,0

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Nota : La période de projection commence en 2014. Les calculs de l'écart financier du RPC et du RRQ sont basés sur le rapport de l'actif net au PIB en fin de période qui est de 10,8 % du PIB pour le RPC et de 2,4 % du PIB pour le RRQ.

Le DPB établit une estimation des taux de cotisation de régime permanent qui font en sorte

que le rapport des actifs aux dépenses à la fin de la période visée par les projections est identique à celui de 2013²⁶.

Le DPB estime que le taux de cotisation de régime permanent du RPC est inférieur au taux de cotisation prévu dans la loi pour les horizons de projection de 25 et de 50 ans (Tableau 7-5). Cependant, en appliquant les projections économiques et démographiques de référence, le taux de cotisation de régime permanent du RPC s'établit à 10,01 % pour un horizon de 75 ans, ce qui est légèrement supérieur au taux de cotisation prévu par la loi, qui est de 9,9 %.

Le taux de cotisation de régime permanent pour le RRQ sur un horizon de 25 ans est inférieur au taux de cotisation prévu par la loi, mais il est supérieur pour les horizons de projection de 50 et de 75 ans. Les estimations des taux de cotisation de régime permanent pour le RPC augmentent à mesure que s'allonge la période de projection, car le flux net de trésorerie projeté du RPC diminue avec le temps en raison du vieillissement de la population. Les estimations des taux de cotisation du RRQ sont relativement plus stables, ce qui reflète un flux net de trésorerie constant et relativement plus équilibré pour toutes les périodes de projection.

Il faut signaler que la projection du rapport des actifs aux dépenses utilisé pour établir le taux de cotisation de régime permanent est très sensible aux hypothèses économiques et démographiques. Le point de départ du DPB pour la projection des taux de cotisation de régime permanent diffère de ceux utilisés dans les rapports actuariels du RPC et du RRQ.

²⁶ Le DPB applique le taux de cotisation de régime permanent aux niveaux de 2014. Cependant, dans le rapport actuariel sur le RPC, ce taux est appliqué après la période d'examen (trois ans après la date des dernières données historiques) et il est défini comme étant le taux de cotisation le plus bas qui garantit le même ratio de l'actif aux dépenses du Régime projeté à la 10^e et à la 60^e année suivant la fin de la période de révision. Dans le rapport actuariel sur le RPC, le taux de cotisation de régime permanent s'applique à l'année 2016 et aux années subséquentes. Dans le rapport actuariel sur le RRQ, le taux de cotisation de régime permanent est le taux qui stabiliserait le rapport entre la réserve (actif) et les sorties de fonds dans les dernières années de la période de projection, et ce rapport doit être le même à la 30^e et à la 50^e année de la période de projection. Le taux de cotisation de régime permanent s'applique à l'année 2018 et aux années subséquentes dans le rapport actuariel sur le RRQ.

Tableau 7-5

Estimation du taux de cotisation de régime permanent, RPC et RRQ

%	Période de projection		
	25 ans	50 ans	75 ans
Régime de pensions du Canada	9,59	9,87	10,01
Régime de rentes du Québec	10,70	10,82	10,81

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Nota : La période de projection commence en 2014. Les calculs des taux de cotisation de régime permanent du RPC et du RRQ sont fondés sur le rapport des actifs nets aux dépenses en fin de période, qui était de 4,8 pour le RPC et de 3,6 pour le RRQ.

8 ANALYSE DE SENSIBILITÉ

Pour évaluer la sensibilité des estimations de référence de l'écart financier sur un horizon de 75 ans, le DPB met à l'essai un certain nombre de variantes démographiques, économiques et stratégiques. La présente partie traite des répercussions des scénarios suivants sur l'écart financier :

- variantes des projections démographiques,
- variantes de la croissance économique,
- variantes des taux d'intérêt,
- bonification accrue des prestations aux aînés,
- hausse des dépenses des provinces à moyen terme,
- variantes de la croissance excédentaire des coûts des soins de santé,
- utilisation d'autres facteurs de relèvement du TCS,
- élimination de la croissance excédentaire des coûts et utilisation d'un autre facteur de relèvement du TCS.

a) Variantes des projections démographiques

Le DPB projette les écarts financiers selon deux variantes démographiques : 1) un scénario qui donne une population plus âgée, avec un taux de fécondité inférieur, une espérance de vie supérieure et des taux d'immigration plus faibles; 2) un scénario qui donne une population plus jeune, avec un taux de fécondité supérieur, une

espérance de vie moindre et des taux d'immigration plus élevés.

Dans le scénario qui prévoit une population plus jeune, le taux de fécondité passe de 1,61 en 2011 à 1,88 en 2021, et demeure constant par la suite. Le taux d'immigration progresse peu à peu : pour chaque tranche de 1 000 habitants, il passe de 7,5 en 2013 à 9 en 2022, et il demeure constant par la suite.

Dans le scénario qui prévoit une population plus âgée, le taux de fécondité diminue, passant de 1,61 en 2011 à 1,53 à partir de 2021. Le taux d'immigration diminue progressivement, passant de 6,8 par tranche de 1 000 habitants en 2013 à 5,0 en 2022. Le tableau 8-1 résume la projection de référence et les variantes démographiques.

Tableau 8-1

Variantes des projections démographiques

	Référence	Population plus âgée	Population plus jeune
Indice synthétique de fécondité (naissances par femme en 2021)	1.67	1.53	1.88
Espérance de vie à la naissance (en 2062)			
Hommes	87.4	88.8	85.8
Femmes	90.0	91.3	88.6
Taux d'immigration 2022/23 (par 1 000 personnes)	7.5	5.0	9.0

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Si la population est plus âgée, les dépenses liées à l'âge augmentent et la production fléchit (baisse des revenus, mais également diminution des dépenses de programme comme les transferts fédéraux qui sont rajustés d'après la croissance du PIB). L'effet net d'une population plus vieille sur les soldes primaires du gouvernement fédéral et des administrations infranationales et sur l'évolution de la dette nette est négatif. La marge de manœuvre financière fédérale est ramenée à 0,8 % du PIB et l'écart financier des administrations infranationales se creuse, ce qui nécessite un resserrement budgétaire permanent de 2,1 % du PIB (tableau 8-2).

Si la population est plus jeune, la marge de manœuvre financière fédérale est portée à 2,0 % du PIB, tandis que l'écart financier des

administrations infranationales se rétrécit pour s'établir à 1,4 % du PIB.

Tableau 8-2

Écart financier selon des variantes des projections démographiques

% du PIB

	Référence	Population plus âgée	Population plus jeune
Gouvernement fédéral	-1,4	-0,8	-2,0
Administrations infranationales	1,7	2,1	1,4

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Pour le RPC et le RRQ, une population plus âgée entraîne une augmentation des paiements de prestations, d'où les cotisations additionnelles requises pour maintenir le même rapport des actifs au PIB en 2088. L'écart financier augmente et correspond à 0,1 % du PIB (tableau 8-3). L'écart financier du RRQ augmente, mais se maintient autour de 0,0 % du PIB.

Si la population est plus jeune, il faut moins de cotisations pour maintenir le même rapport des actifs au PIB en 2088. En outre, la marge de manœuvre financière du RPC s'établit à 0,2 % du PIB. Elle augmente légèrement, mais elle est moins sensible au scénario d'une population plus jeune et se maintient autour de 0 % du PIB.

Tableau 8-3

Écart financier selon des variantes des projections démographiques – RPC et RRQ

% du PIB

	Référence	Population plus âgée	Population plus jeune
Régime de pensions du Canada	0,0	0,1	-0,2
Régime de rentes du Québec	0,0	0,0	0,0

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

b) Variantes de la croissance économique

Le DPB évalue également les écarts financiers selon deux autres scénarios économiques à long terme : la croissance du PIB réel de 0,5 point de pourcentage au-dessus du point de référence et la

diminution du PIB réel de 0,5 point de pourcentage en deçà du point de référence²⁷.

Si la croissance du PIB est plus faible, la marge de manœuvre financière fédérale est ramenée à 0,8 % du PIB et l'écart financier des administrations nationales demeure autour de 1,7 % du PIB (tableau 8-4). Si la croissance du PIB est plus forte, la marge de manœuvre fédérale correspond à 2 % du PIB et l'écart financier des administrations infranationales augmente légèrement, se situant à 1,8 % du PIB.

La marge de manœuvre fédérale réagit à la croissance du PIB réel parce que les prestations aux aînés sont indexées à l'inflation uniquement et que le facteur de relèvement du TCPS n'est que de 3 %.

L'écart financier des administrations infranationales ne réagit pas à la croissance du PIB vu l'hypothèse selon laquelle la plupart des revenus et des transferts (sauf le TCPS) et toutes les principales dépenses de programme évoluent au gré de la croissance du PIB. Par conséquent, les variantes de la croissance ont un effet compensatoire sur le solde primaire.

Tableau 8-4

Écart financier selon des variantes de la croissance du PIB réel

% du PIB	Référence	Croissance PIB plus faible	Croissance PIB plus forte
Gouvernement fédéral	-1,4	-0,8	-2,0
Administrations infranationales	1,7	1,7	1,8

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

²⁷ La diminution (augmentation) de 0,5 point de pourcentage de la croissance du PIB réel projetée est fondée sur une diminution (augmentation) de la croissance de la productivité du travail. Les projections démographiques et des intrants de la main-d'œuvre demeurent inchangées par rapport au point de référence.

Les écarts financiers du RPC et du RRQ demeureront passablement stables selon les variantes de croissance du PIB réel (tableau 8-5). Cela tient au fait que les cotisations et les prestations projetées devraient augmenter avec la productivité du travail. Un changement dans le PIB réel fondé sur toute variante de la croissance de la productivité du travail aura donc un effet compensatoire sur les revenus et les dépenses.

Tableau 8-5

Écart financier selon des variantes de la croissance du PIB réel – RPC et RRQ

% du PIB	Référence	Croissance PIB plus faible	Croissance PIB plus forte
Régime de pensions du Canada	0,0	0,0	0,0
Régime de rentes du Québec	0,0	0,0	0,0

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

c) Variantes des taux d'intérêt

Le DPB évalue les écarts financiers selon deux variantes des taux d'intérêt au-delà du moyen terme : une augmentation de 50 points de base des taux d'intérêt et une diminution de 50 points de base.

Une réduction du taux d'intérêt effectif se traduit par un accroissement de la marge de manœuvre financière du gouvernement fédéral comparativement à l'estimation de référence (tableau 8-6). Un léger écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB nécessite des soldes primaires moins élevés pour parvenir au même rapport de la dette au PIB en 2088. À l'inverse, une augmentation du taux d'intérêt effectif réduit la marge de manœuvre financière.

Tableau 8-6

Écart financier selon des variantes des projections du taux d'intérêt effectif

% du PIB	Référence	Taux d'intérêt plus faible	Taux d'intérêt plus élevé
Gouvernement fédéral	-1,4	-1,7	-1,2
Administrations infranationales	1,7	1,7	1,8

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

L'écart financier des administrations infranationales est relativement insensible aux variantes du taux d'intérêt effectif. Pour maintenir la viabilité de la dette, les administrations infranationales ont besoin d'importants excédents du solde primaire jusqu'en 2050 pour compenser les déficits qui augmentent par la suite. Par conséquent, une diminution des taux d'intérêt réduit non seulement les coûts de financement des futurs déficits, mais aussi les économies d'intérêt pendant les trois premières décennies. Les deux effets se neutralisent en quelque sorte.

Si le taux d'intérêt est moindre, les revenus de placement des fonds du RPC et du RRQ sont moins élevés. L'écart financier du RPC augmente et s'établit à 0,1 % du PIB, tandis que l'écart financier du RRQ s'accroît légèrement, mais se maintient autour de 0,0 % du PIB.

Avec un taux d'intérêt plus élevé, l'écart financier du RPC diminue, s'établissant à -0,1 % du PIB, tandis que l'écart financier du RRQ diminue légèrement, mais se maintient autour de 0,0 % PIB (tableau 8-7).

Tableau 8-7
Écart financier selon des variantes des projections du taux d'intérêt – RRQ et RPC

% du PIB

	Référence	Taux d'intérêt plus faible	Taux d'intérêt plus élevé
Régime de pensions du Canada	0,0	0,1	-0,1
Régime de rentes du Québec	0,0	0,0	0,0

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

d) Bonification accrue des prestations aux aînés

La projection de référence des prestations aux aînés est établie d'après la politique actuelle, qui consiste à indexer les paiements uniquement en fonction de la hausse du coût de la vie (inflation de l'IPC). Le gouvernement pourrait bonifier les prestations aux aînés pour que la croissance du pouvoir d'achat ne tire par trop de l'arrière par rapport à la croissance du niveau de vie de la population. Dans l'analyse de sensibilité du DPB,

les augmentations du niveau de vie sont calquées sur la croissance du PIB réel par habitant.

Le DPB étudie deux scénarios de bonification des prestations : 1) les prestations sont bonifiées à hauteur de la moitié de la croissance du PIB réel par habitant; 2) les prestations sont bonifiées en fonction de la croissance totale du PIB réel par habitant. Les variantes des prestations aux aînés n'ont d'effet que sur l'écart financier fédéral.

Dans le cas de la bonification qui correspond à la moitié de la croissance du PIB réel par habitant, la marge de manœuvre financière du gouvernement fédéral passe de 1,4 à 1,2 % du PIB (tableau 8-8). Si la bonification correspondait à la pleine croissance du PIB réel par habitant, la marge de manœuvre serait cette fois ramenée à seulement 0,9 % du PIB. La dette fédérale demeure viable dans les deux scénarios.

Tableau 8-8
Écart financier selon des variantes de bonification des prestations aux aînés

% du PIB

	Référence	La moitié du PIB réel par habitant	Le PIB réel par habitant
Gouvernement fédéral	-1,4	-1,2	-0,9

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

e) Hausse des dépenses des provinces à moyen terme

L'hypothèse à moyen terme du DPB au sujet de la compression des dépenses discrétionnaires des administrations infranationales repose sur la restriction des dépenses prévue dans les budgets provinciaux. De 2014 à 2018, le PIB nominal devrait progresser en moyenne de 4,4 % par année. Si les dépenses augmentent plutôt à la moitié du taux de croissance moyen du PIB prévu (2,2 % par année), l'écart financier des administrations infranationales augmente, s'établissant à 2,6 % (tableau 8-9). Si les dépenses de programme des administrations infranationales augmentent au même rythme que le PIB, l'écart financier s'établit à 3,5 %.

Tableau 8-9**Écart financier, hausse des dépenses provinciales à moyen terme**

% du PIB	Référence	La moitié du croissance PIB	Croissance PIB
Administrations infranationales	1,7	2,6	3,5

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

f) Variantes de la croissance excédentaire des coûts des soins de santé

Selon la projection de référence du DPB dans le domaine de la santé, les coûts augmentent en raison du vieillissement démographique, de la hausse des revenus (croissance du PIB) et d'un facteur de croissance excédentaire des coûts égal à la hausse moyenne des coûts au-delà de l'indice de l'âge et de la croissance du PIB pendant la période allant de 1975 à 2013. Le DPB examine deux variantes de croissance excédentaire des coûts en matière de santé : 1) une croissance nulle, 2) une croissance excédentaire des coûts égale au taux enregistré pour la dernière décennie (2004 à 2013), soit 0,6 %. Ces scénarios n'influent que sur l'écart financier des administrations infranationales.

Si les provinces peuvent éliminer la croissance excédentaire des coûts, l'écart financier des administrations infranationales est ramené à 0,9 % du PIB (tableau 8-10). Si la croissance excédentaire des coûts correspond à la moyenne pour la dernière décennie, l'écart financier est porté à 2,5 % du PIB.

Tableau 8-10**Croissance excédentaire des coûts en matière de santé**

% du PIB	Écart financier de référence	Aucune croissance excédentaire	Croissance excédentaire pour 2004-2013
Administrations infranationales	1,7	0,9	2,5

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

g) Utilisation d'autres facteurs de relèvement du TCS

Le facteur qui influe le plus sur l'écart financier des administrations infranationales est l'augmentation

prévue des coûts des soins de santé qui résulte du vieillissement de la population.

En indexant le Transfert canadien en matière de santé au PIB, le gouvernement fédéral se prémunit de l'impact du vieillissement de la population sur les dépenses en santé. Les dépenses fédérales reliées aux transferts en matière de santé augmenteront à l'inverse des coûts des soins de santé : avec le vieillissement démographique, la croissance du PIB diminuera.

Le DPB a estimé l'impact qu'auraient deux facteurs de relèvement du TCS sur les écarts financiers du gouvernement fédéral et des administrations infranationales : 1) le TCS continue de progresser au taux de 6 % après 2016; 2) le facteur de relèvement du TCS progresse en fonction du vieillissement de la population en 2025 (après la période de 10 ans annoncée). Le tableau 8-11 montre les résultats de ces deux scénarios.

Tableau 8-11**Variantes des accords sur les soins de santé**

% du PIB	Référence	6 %	Part des coûts liée au vieillissement en 2025
Gouvernement fédéral	-1,4	0,4	-1,1
Administrations infranationales	1,7	0,1	1,4

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Si le TCS progressait au taux de 6 % au cours des 75 prochaines années, il passerait de 1,5 % du PIB en 2013 (28 milliards de dollars) à 8,2 % (2,2 billions de dollars), situation insoutenable pour le gouvernement fédéral parce qu'elle éliminerait la marge de manœuvre financière de 1,4 % du PIB et créerait un écart financier de 0,4 %. L'écart financier des administrations infranationales serait presque éliminé, tombant à 0,1 % du PIB.

L'indexation du TCS au PIB et l'augmentation prévue des coûts des soins de santé due au vieillissement de la population entraîneraient une hausse de la croissance annuelle de l'aide fédérale d'environ un point de pourcentage de plus que l'indexation prévue au PIB au cours des deux prochaines décennies, période où le virage démographique sera le plus marqué. Cependant, la

croissance ralentirait vers la fin de la période de projection et correspondrait presque au taux de croissance du PIB en 2088 (tableau 8-12). Cette situation serait viable pour le gouvernement fédéral, dont la marge de manœuvre financière passerait de 1,4 % du PIB à 1,1 %. L'écart financier des administrations infranationales serait réduit, passant de 1,7 % du PIB à 1,4 %.

Tableau 8-12
Facteur de relèvement du TCS, part des coûts liée au vieillissement et PIB

croissance (%)	2017	2024	2040	2050	2060	2088
Part des coûts liée au vieillissement	5,5	4,2	4,6	3,9	3,8	3,5
PIB seulement	4,5	3,1	3,7	3,6	3,7	3,5

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

h) Élimination de la croissance excédentaire des coûts et utilisation d'un autre facteur de relèvement du TCS en 2025

Évaluée séparément, la dette des administrations infranationales n'est pas viable même dans les conditions les plus favorables. Ce scénario évalue l'impact qu'aurait sur l'écart financier deux changements apportés à la politique budgétaire : 1) les provinces parviennent à éliminer la croissance excédentaire des coûts dans le domaine des soins de santé; 2) le facteur de relèvement du TCS progresse en fonction du PIB et de l'augmentation prévue des coûts des soins de santé attribuable au vieillissement de la population à partir de 2025²⁸.

Ce scénario mixte permettrait au gouvernement fédéral de conserver une ample marge de manœuvre financière, tout en ramenant l'écart financier des administrations infranationales à un niveau plus facile à gérer. Il permettrait d'assurer la viabilité de la dette des administrations infranationales grâce à des augmentations permanentes de revenus ou à des réductions permanentes de dépenses correspondant à 0,6 % du PIB (12 milliards de dollars) en 2014.

Tableau 8-13
Élimination de la croissance excédentaire des coûts et utilisation d'un autre facteur de relèvement du TCS

% du PIB	Référence	Aucune croissance excédentaire des coûts et autre facteur de relèvement du TCS en 2025
Gouvernement fédéral	-1,4	-1,1
Administrations infranationales	1,7	0,6

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Conséquences

Dans l'ensemble, l'écart financier de l'ensemble du secteur gouvernemental (c'est-à-dire le gouvernement fédéral et les administrations infranationales) n'est pas viable. Par contre, la marge de manœuvre financière du gouvernement fédéral contrebalance en grande partie l'écart financier des administrations infranationales.

L'écart financier des administrations infranationales est considérable, mais non insurmontable. Si les provinces peuvent maîtriser la croissance excédentaire des coûts, l'augmentation du facteur de relèvement du TCS en fonction du vieillissement de la population, revu en 2024, éliminerait presque complètement l'écart financier des administrations infranationales tout en laissant au gouvernement fédéral une importante marge de manœuvre financière. Ce qui reste de l'écart financier des administrations infranationales pourrait être comblé par des mesures de compression modeste des dépenses et par des augmentations fiscales.

²⁸ Ce facteur de relèvement du TCS s'appuie sur le scénario qui prévoit un taux de 6 % parce qu'il maintient la viabilité de la dette fédérale.

Bibliographie

- Auerbach, A., 1994, « The U.S. Fiscal Problem: Where We Are, How We Got Here, and Where We're Going », *NBER Macroeconomics Annual*, S. Fisher et J. Rotemberg (éd.), p. 141-175.
- Beach, C.M., 2008, [*Canada's Aging Workforce: Participation, Productivity, and Living Standards*](#), compte rendu d'une conférence tenue par la Banque du Canada.
- Blanchard, O., J.C. Chouraqui, R.P. Hagemann et N. Sartor, 1990, *The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question*, Études économiques de l'OCDE, n° 15, automne, p. 7-36.
- Bureau du surintendant des institutions financières du Canada, 2013, [*26^e Rapport actuariel du Régime de pensions du Canada au 31 décembre 2012*](#).
- Congressional Budget Office, 2014, [*The 2014 Long-Term Budget Outlook*](#).
- Directeur parlementaire du budget, 2010, [*Estimation du PIB potentiel et du solde budgétaire structurel du gouvernement*](#).
- Directeur parlementaire du budget, 2012, [*Rapport sur la viabilité financière de 2012*](#).
- Directeur parlementaire du budget, 2013, [*Rapport sur la viabilité financière de 2013*](#).
- Directeur parlementaire du budget, 2014, [*Perspectives économiques et financières 2014*](#).
- Hogan, S. et S. Hogan, 2002, *Quel effet aura le vieillissement de la population sur les besoins et les coûts liés aux soins de santé dans l'avenir prévisible?*, document de discussion n° 25, Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada.
- Institut canadien d'information sur la santé, 2013, [*Tendances des dépenses nationales de santé, 1975 à 2013*](#).
- Ministère des Finances du Canada, 2014, [*Le Plan d'action économique de 2014*](#).
- Office for Budget Responsibility, 2014, [*Fiscal Sustainability Report*](#).
- Organisation de coopération et de développement économiques, 2006, *Projection des dépenses de santé et des soins de longue durée dans les pays de l'OCDE : quels sont les principaux facteurs?*, Département des affaires économiques, document de travail n° 477.
- Régie des rentes du Québec, 2013, [*Évaluation actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2012*](#).
- Statistique Canada, 2014, *Projections démographiques pour le Canada (2013 à 2063), les provinces et les territoires (2013 à 2038)*. <http://www.statcan.gc.ca/pub/91-520-x/91-520-x2014001-fra.htm>.
- Statistique Canada, 2010, [*Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires – 2009 à 2036*](#), n° 91-520-XIF au catalogue.

Annexe A

Résumé des projections économiques et démographiques du RVF de 2014
et du RVF de 2013

Tableau A-1

%, sauf indication contraire

	RVF de 2014			RVF de 2013		
	2035	2060	2085	2035	2060	2085
Hypothèses démographiques						
Taux de fécondité (naissances par femme)	1,67	1,67	1,67	1,7	1,7	1,7
Taux de fécondité Hommes	83,8	87,3	87,4	83,8	87,3	87,4
(années à la naissance) Femmes	87,1	89,9	90,0	87,1	89,9	90,0
Taux d'immigration (par 1 000)	7,5	7,5	6,5	7,6	7,8	6,6
Croissance de la population	0,7	0,7	0,5	0,8	0,7	0,6
Croissance de la population âgée de 65 ans et plus	1,4	1,0	0,6	1,5	1,0	0,8
Ratio de dépendance des personnes âgées	39,4	43,8	44,4	38,8	43,3	44,0
Projections économiques						
Croissance du PIB nominal	3,6	3,7	3,6	3,7	3,8	3,6
IPC et inflation du PIB	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Croissance du PIB réel	1,6	1,6	1,5	1,7	1,8	1,6
Croissance des intrants de la main-d'œuvre	0,5	0,6	0,5	0,6	0,7	0,5
Croissance de la productivité du travail	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Croissance du PIB réel par habitant	0,8	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0
Taux de chômage	6,4	6,5	6,5	6,0	6,1	6,1
Taux d'emploi	55,2	53,4	53,0	55,5	53,9	53,6
Taux d'activité	58,9	57,1	56,7	59,1	57,4	57,0
Moyenne des heures travaillées par semaine (heures/semaine)	34,6	34,6	34,6	34,3	34,4	34,3
Taux des bons du Trésor à 3 mois	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Taux des obligations du gouvernement à 10 ans	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Annexe B

Méthodologie de projection des intrants de la main-d'oeuvre

Comme on l'a vu à la section 3, les intrants de la main-d'œuvre, c'est-à-dire le nombre total d'heures travaillées, sont déterminés à partir de la taille de la population en âge de travailler (*LFPOP*), du taux d'emploi global (*LFER*) et de la moyenne des heures travaillées (*AHW*) par employé au cours d'une semaine donnée :

$$L = LFPOP \cdot LFER \cdot AHW \cdot 52$$

Chaque élément fait l'objet d'une projection distincte afin de tenir compte des différents facteurs qui touchent leurs profils respectifs. Il est à prévoir que les pressions démographiques évoquées ci-dessus auront dorénavant un impact considérable sur la population en âge de travailler et sur le taux d'emploi global.

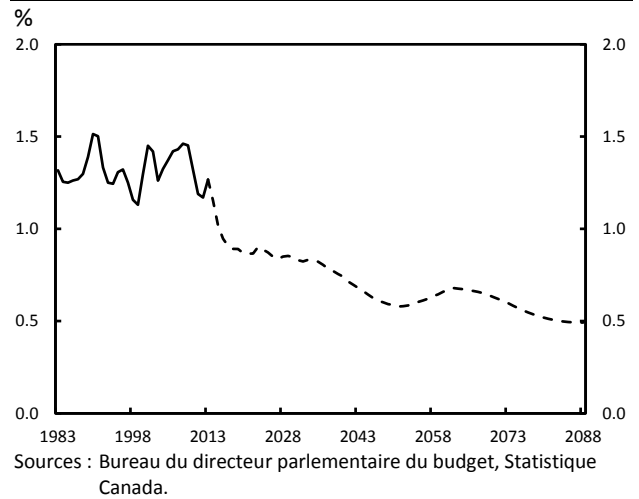
À long terme, le DPB suppose que les éléments des intrants de la main-d'œuvre seront égaux aux estimations de leur tendance à mesure que les chocs économiques se dissiperont, et qu'ils progresseront au même rythme que l'économie, laquelle repose sur des facteurs démographiques et sur des hypothèses à long terme. On suppose que les éléments des intrants de la main-d'œuvre correspondront aux estimations de leurs tendances après 2025.

Population en âge de travailler

La population en âge de travailler, qui comprend les personnes de 15 ans et plus, provient de l'Enquête sur la population en âge de travailler²⁹. La croissance de la population en âge de travailler a fluctué ces 30 dernières années. À long terme, la population en âge de travailler est extrapolée en fonction de l'âge et du sexe des personnes à partir des projections démographiques. La croissance de cette population devrait diminuer à l'horizon de projection, passant de 1,3 % en 2013 à 0,5 % en 2088, conformément aux projections démographiques du DPB (figure B-1).

Tableau B-1

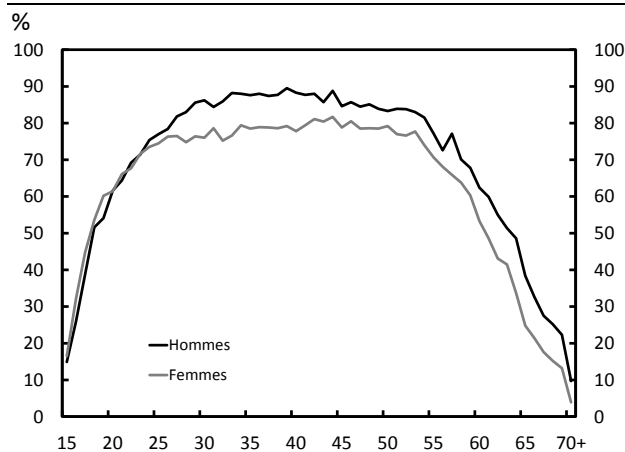
Croissance de la population en âge de travailler, de 1983 à 2088



Taux d'emploi global

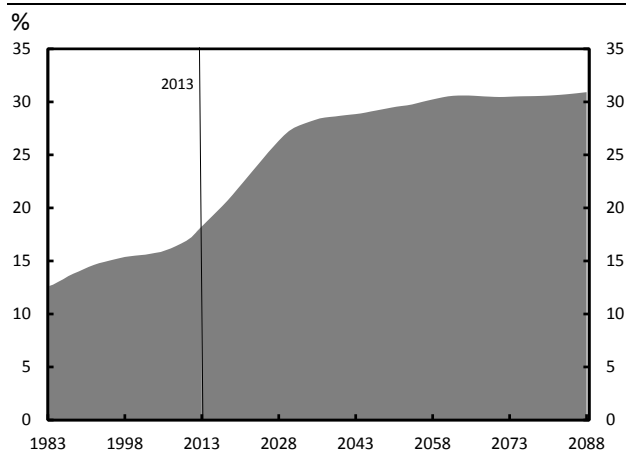
Le taux d'emploi global, soit la proportion de l'emploi par rapport à la taille de la population en âge de travailler, est le deuxième élément déterminant du volume des intrants de la main-d'œuvre qui sera influencé par la transition démographique. L'âge importe parce que le taux d'emploi présente la forme d'un U inversé, demeurant relativement faible jusqu'au milieu de la vingtaine, moment où la majorité des gens quittent l'école pour entrer dans la population active (figure B-2). La participation au marché du travail augmente alors pour demeurer relativement stable tant que dure l'âge d'activité maximale (25-54), et ce, avant de baisser après l'âge de 55 ans, au moment où les travailleurs commencent à partir à la retraite et à quitter la population active.

²⁹ Plus particulièrement, Statistique Canada définit la population en âge de travailler comme la partie de la population civile hors institutions âgée de 15 ans et plus.

Figure B-2**Taux d'emploi selon l'âge, 2013**

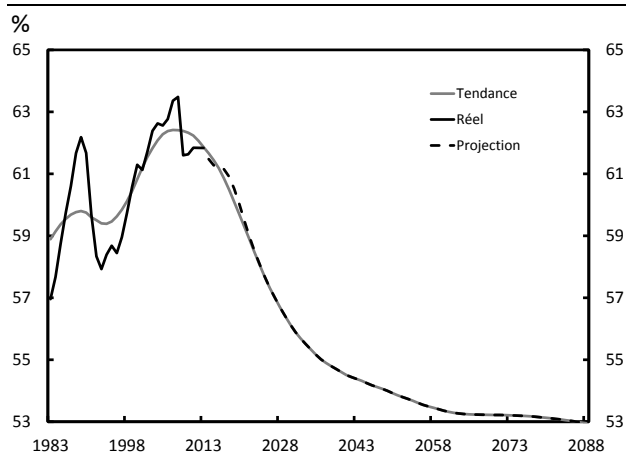
Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

L'évolution de la composition de la population canadienne selon l'âge à l'horizon de projection, alors que les individus avancent en âge, aura des conséquences non négligeables sur le taux d'emploi global. Ces 30 dernières années, la part de la population active âgée d'au moins 65 ans par rapport à la population des 15 ans et plus n'a cessé d'augmenter, passant de 12,6 % en 1983 à 18,2 % en 2013 (figure B-3). D'après les projections démographiques du DPB, cette tendance à la hausse connaîtra une augmentation rapide au cours des 20 prochaines années et le rapport entre la population âgée d'au moins 65 ans et la population des 15 ans et plus s'établira à 28 % en 2033 puisque l'importante cohorte des baby-boomers atteindra le groupe d'âge des 65 ans et plus et vivra plus longtemps que les cohortes antérieures. On prévoit que la proportion de la population âgée de 65 ans et plus par rapport à la population âgée de 15 ans et plus continuera d'augmenter mais à un rythme plus lent et se situera à 30,9 % en 2088.

Figure B-3**Population âgée de 65 ans et plus par rapport à la population âgée de 15 ans plus, de 1983 à 2088**

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Le taux d'emploi a diminué récemment. À moyen terme, on prévoit un déclin du taux d'emploi pendant toute la période 2014 à 2018 suivant le taux tendanciel (figure B-4). Il devrait reprendre progressivement sa tendance d'ici 2026, puis baisser en raison du changement dans la composition de la population en âge de travailler.

Figure B-4**Taux d'emploi global, de 1983 à 2088**

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

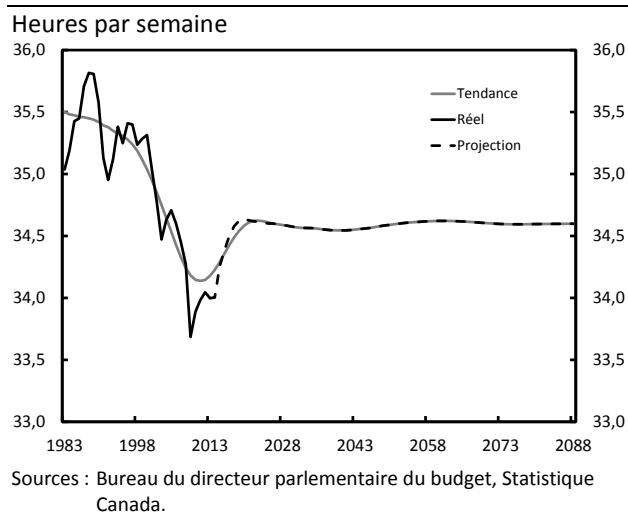
Moyenne hebdomadaire des heures travaillées

Le dernier élément des intrants de la main-d'œuvre, soit la moyenne hebdomadaire des heures travaillées, ne devrait pas être grandement

influencé par la transition démographique. La moyenne hebdomadaire des heures travaillées a baissé considérablement en 2008 et en 2009, car les entreprises ont réduit leur production à cause d'une baisse de la demande, pour ensuite revenir à sa tendance (figure B-5). Au cours de la période de 2014 à 2018, la moyenne des heures travaillées devrait augmenter pour suivre à nouveau la tendance à mesure que l'économie retourne à son niveau potentiel. La moyenne hebdomadaire des heures travaillées par employé devrait par la suite retrouver sa tendance d'ici 2026 et rester relativement stable à l'horizon des projections.

Figure B-5

Moyenne hebdomadaire des heures travaillées, de 1983 à 2088



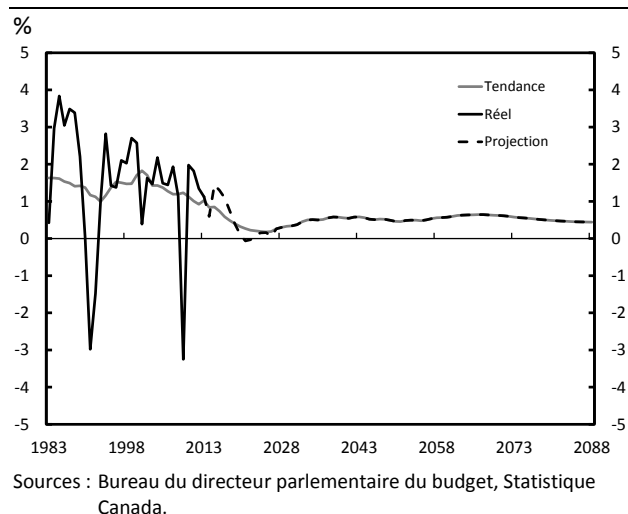
Intrants de la main-d'œuvre

On obtient les intrants de la main-d'œuvre en combinant les projections concernant la population

en âge de travailler, le taux d'emploi global et la moyenne hebdomadaire des heures travaillées. À moyen terme, il est à prévoir que la croissance des intrants de la main-d'œuvre restera instable, puisqu'elle dépend principalement du cycle économique. À mesure que les intrants de la main-d'œuvre suivront à nouveau la tendance après 2025, leur croissance devrait diminuer en raison du ralentissement de la croissance de la population en âge de travailler et du déclin projeté du taux d'emploi global (figure B-6). Plus précisément, la croissance des intrants de la main-d'œuvre devrait décliner, passant de 1,1 % en 2013 à 0,1 % autour de 2023, pour ensuite s'établir à 0,4 % en 2088.

Figure B-6

Croissance des intrants de la main-d'œuvre, de 1983 à 2088



Annexe C

Sommaire des projections financières des RVF de 2014 et de 2013

Tableau C-1

% du PIB

	RVF 2014			RVF 2013		
	2035	2060	2085	2035	2060	2085
Projections financières						
<i>Gouvernement fédéral</i>						
Revenus budgétaires	14.3	14.3	14.3	14.5	14.5	14.5
Transfer canadien en matière de santé	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
Transfer canadien en matière des programmes	0.5	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4
Autres transferts aux gouvernements	1.9	1.9	1.9	2.0	2.0	2.0
Préstations aux aînés	2.7	2.3	1.8	2.7	2.4	1.8
Prestations d'assurance-emploi	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Prestations pour enfants	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Autres charges de programmes	4.4	4.4	4.4	4.6	4.6	4.6
Solde primaire	1.7	2.2	2.7	1.6	2.1	2.7
Frais de la dette publique	0.6	-1.8	-5.6	0.9	-1.3	-5.0
Prêt net	1.1	4.0	8.5	0.7	3.4	7.7
Dette nette	7.0	-42.4	-126.9	13.3	-31.6	-109.7
<i>Administrations infranationales</i>						
Recettes autonomes	21.7	21.7	21.7	21.8	21.8	21.8
Dépenses en santé	9.8	11.7	13.1	10.2	12.2	13.7
Dépenses en éducation	5.4	5.2	5.2	5.5	5.3	5.2
Dépenses en prestations sociales	1.4	1.3	1.3	1.4	1.3	1.3
Autres charges de programmes	9.6	9.6	9.6	9.5	9.5	9.5
Solde primaire	-0.5	-2.2	-3.5	-0.7	-2.6	-4.0
Frais de la dette publique	2.8	7.2	17.2	2.8	7.6	18.3
Prêt net	-3.2	-9.4	-20.7	-3.5	-10.1	-22.3
Dette nette	44.3	131.1	316.6	46.7	138.8	337.2
<i>RPC/RRQ</i>						
Cotisations	3.0	3.0	3.1	3.0	3.0	3.1
Dépenses	3.4	3.7	3.8	3.3	3.6	3.7
Flux de trésorerie nets	-0.5	-0.6	-0.7	-0.4	-0.5	-0.6
Revenus de placement	1.2	1.3	1.1	1.1	1.3	1.3
Prêt net	0.8	0.7	0.4	0.8	0.8	0.7
Actif net	20.0	20.6	16.9	18.1	20.8	20.7

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Annexe D

Méthodologie de projection financière du gouvernement

La présente annexe décrit la méthodologie de projection à long terme du DPB pour le gouvernement fédéral et les administrations infranationales.

Cadre comptable des Statistiques de finances publiques (SFP)

Ce rapport utilise, selon le régime de l'année civile, les statistiques préliminaires de Statistique Canada fondées sur les SFP (disponibles de 1991 à 2013) ainsi que les statistiques sous-jacentes des Comptes nationaux, sur lesquelles elles reposent (disponibles de 1981 à 2013). Ces données, qui assurent la cohérence entre les secteurs gouvernementaux, peuvent être employées pour consolider les courants courants et de capital ainsi que les bilans des administrations infranationales.

Toutefois, le Système de comptabilité nationale du Canada (SCNC2012) ne présente pas explicitement les dépenses en santé. Il les amalgame aux dépenses en services sociaux pour former un sous-secteur du secteur comptable des gouvernements provinciaux et territoriaux. Par conséquent, le DPB se sert des données de la Base de données sur les dépenses nationales de santé (BDDNS) produites par l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) pour les dépenses en santé des gouvernements. Une catégorie de dépenses résiduelles fait en sorte que leurs dépenses correspondent au total du SCNC.

Projections relatives aux revenus

En ce qui concerne les projections à long terme au-delà de 2018, le DPB présume que les revenus autonomes du gouvernement fédéral et des administrations infranationales resteront constants, comme part du PIB (mesure la plus large de l'assiette fiscale) à 14,5 % et 21,8 %, respectivement³⁰. Cette hypothèse suppose que

certaines politiques budgétaires gouvernementales seront modifiées de manière à ce que la charge fiscale des Canadiens reste la même à l'horizon de projection à long terme³¹. Cette approche est la même que celle utilisée par d'autres institutions financières, comme le Congressional Budget Office (CBO), aux États-Unis. Le Rapport sur la viabilité financière produit en 2014 par l'Office for Budget Responsibility (OBR) du Royaume-Uni intègre les données démographiques aux revenus, mais l'effet est négligeable.

Projections relatives aux dépenses de programme

L'approche générale pour la projection des dépenses de programme à long terme du gouvernement fédéral et des administrations infranationales consiste à décomposer la croissance des dépenses nominales d'une catégorie donnée (EXP) en trois facteurs principaux : composition selon l'âge (AGE), revenu nominal (PIB) et facteur « d'enrichissement » (X)³².

$$EXP_t = EXP_{t-1} \cdot \left(\frac{AGE_t}{AGE_{t-1}} \right) \cdot \left(\frac{PIB_t}{PIB_{t-1}} \right) \cdot (1 + X_t)$$

Le facteur de la composition selon l'âge vise, pour chaque catégorie, à saisir l'impact des changements dans la structure démographique selon l'âge au fil du temps. Plus précisément, il est construit comme un indice de la proportion pondérée (pondérations ω_i) que les groupes d'âge (Pop_i) représentent dans la population (Pop).

d'un creux cyclique de 20,9 % du PIB en 2011 à 21,8 % en 2017. La part moyenne historique a été calculée sur la période de 1983 à 2012.

³¹ Parmi les sources de revenu les plus importantes (p. ex. la taxe sur les produits et services et l'impôt des sociétés) bon nombre ont des structures à taux uniforme et n'auraient pas à faire l'objet de rajustements. Des mesures devront toutefois être prises aux fins de politiques dont les structures sont progressives, comme l'impôt sur le revenu des particuliers.

³² Dans certaines études, ce facteur est appelé *croissance excédentaire des coûts* ou *croissance résiduelle des coûts*.

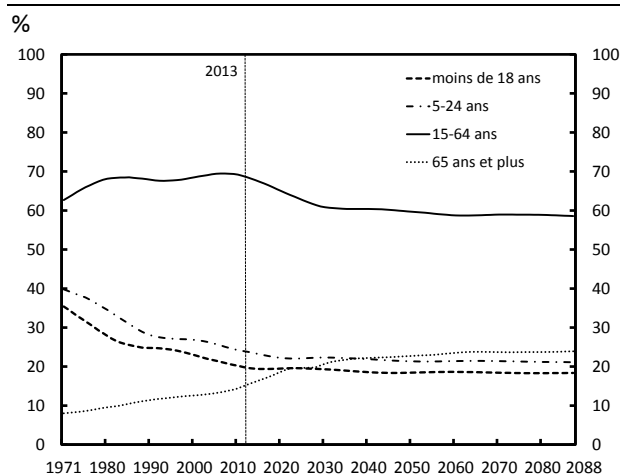
³⁰ La projection à moyen terme des revenus fédéraux repose sur les projections mises à jour des PEF d'avril 2014 du DPB, qui ont été révisées de manière à y intégrer les dernières données économiques et les résultats de *La revue financière*; selon la projection à moyen terme, les revenus autonomes des administrations infranationales reviennent à leur part moyenne historique de l'économie, en passant

$$AGE_t = \sum_i \left[\omega_i \cdot \left(\frac{Pop_{i,t}}{Pop_t} \right) \right]$$

Les programmes de dépenses font ensuite l'objet d'une projection individuelle en fonction des modifications des populations cibles et des lois les concernant. La figure D-1 indique la répartition de la population selon les groupes d'âge ayant une incidence sur les programmes de dépenses. Alors que, selon les projections, les groupes de moins de 18 ans, de 5 à 24 ans et de 15 à 64 ans déclinent graduellement à long terme, le groupe de 65 ans et plus augmente substantiellement au cours de la même période, passant de 14,9 % de la population en 2013, à 26,0 % en 2088.

Figure D-1

Proportion que les groupes d'âge clés représentent dans la population



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Dans les catégories où les prestations ou les dépenses sont bien ciblées, par exemple les dépenses fédérales en prestations pour les aînés, les pondérations pour les groupes d'âge de 65 ans et plus sont égales à un et les pondérations de tous les autres groupes d'âge sont fixées à zéro. Dans le cas des dépenses en santé des administrations infranationales, les pondérations dépendent des données sur les dépenses en santé par habitant, sur la base des groupes d'âge, produites par l'ICIS

La croissance du facteur d'enrichissement des dépenses en santé des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux est égale à sa

moyenne historique à long terme (1976 à 2013). Quant aux dépenses fédérales au titre des prestations pour les aînés, le DPB a modifié l'hypothèse relative à l'enrichissement pour se rapprocher davantage de la politique actuelle, qui consiste à n'indexer les prestations qu'en fonction de l'inflation de l'IPC. Enfin, le facteur d'enrichissement à long terme de l'assurance-emploi est établi de telle façon que la prestation moyenne progresse au même rythme que les salaires nominaux.

Pour ce qui est des dépenses des administrations infranationales en éducation, prestations sociales et prestations pour enfants, le facteur d'enrichissement est présumé s'établir à zéro à long terme³³. Cela veut dire que, par rapport à la taille de l'économie, les dépenses dans ces catégories augmenteront ou diminueront à long terme au gré de l'évolution de la structure de la population selon les âges. Ainsi, les dépenses visant les groupes d'âge relativement vieux (jeunes) augmenteront (diminueront) par rapport au PIB à long terme. En outre, cette hypothèse suppose que les dépenses en dollars constants, par prestataire, sont pleinement indexées selon la croissance du PIB réel par habitant.

Le reste des dépenses de programme, à l'exclusion des transferts intergouvernementaux fédéraux, est présumé croître au même rythme que le PIB nominal à long terme pour le gouvernement fédéral et les administrations infranationales.

Au-delà de 2024, année du prochain examen du TCS et du TCPS, le DPB suppose que le TCS et le TCPS continueront d'augmenter annuellement en fonction des facteurs de relèvement, qui seront appliqués en 2017 (soit la croissance moyenne du PIB nominal et 3 %, respectivement). La péréquation, la formule de financement des

³³ Les perspectives des dépenses à moyen terme en santé, en éducation et en prestations sociales sont élaborées au moyen de l'approche des projections à long terme. Dans le cas des dépenses en santé, cependant, on présume que la croissance de l'enrichissement (en moyenne) est nulle au cours de la période de 2012 à 2016, pour tenir compte d'une certaine restriction des dépenses. Au cours de la même période, la croissance des dépenses en éducation et en prestations sociales est, en moyenne, la même que celle prévue selon l'approche à long terme.

territoires et d'autres transferts fédéraux et les transferts des gouvernements provinciaux et territoriaux au gouvernement fédéral sont présumés croître à long terme au même rythme que le PIB nominal.

Dans le présent rapport, l'encours de la dette utilisé pour évaluer la viabilité financière se fonde sur la notion de valeur financière nette telle que définie par les SFP, soit les actifs financiers moins le passif. En inversant ces termes (passif moins actifs financiers), on obtient la dette nette, notion le plus souvent utilisée pour évaluer la viabilité financière.

Comptabilité de la dette

Les revenus et les dépenses de programme hors intérêts forment le solde primaire d'un gouvernement³⁴. Ce solde, moins les paiements d'intérêts, équivaut au prêt net du cadre des SFP et correspond à la notion de solde budgétaire des Comptes publics.

Il est tenu pour acquis que le gouvernement fédéral et les administrations infranationales financent tout déficit budgétaire (soit les emprunts nets d'autres secteurs de l'économie) en émettant des titres de dette qui portent intérêt. De même, tout excédent budgétaire (soit le prêt net à d'autres secteurs de l'économie) sert à rembourser la dette qui porte intérêt. Bref, il ne devrait pas y avoir de changement dans les actifs financiers initiaux et la dette qui ne porte pas intérêt.

Ces hypothèses donnent l'évolution suivante de la dette nette d'un gouvernement :

$$Dette\ nette = Dette\ nette_{t-1} - Prêt\ net$$

Pour assurer un contexte économique stable et conformément aux projections de référence du CBO (2012) et de l'OBR (2013), le DPB élabore ses projections financières à long terme en supposant qu'il n'y a aucune réaction de l'économie. Toutefois, la hausse du rapport de la dette au-delà du moyen terme pourrait réduire le PIB et/ou pousser les taux d'intérêt à la hausse. L'intégration de ces effets ne ferait qu'accélérer toute hausse projetée du rapport de la dette au PIB.

³⁴ Le DPB définit ici le solde primaire comme les dépenses brutes (à l'exclusion de la consommation de capital fixe) majorées de l'acquisition de capital non financier.

Annexe E

Méthodologie de projection du RPC et du RRQ

La présente annexe décrit la méthodologie de projection du DPB pour le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec.

Le Bureau de l'actuaire en chef et la Régie des rentes du Québec présentent, dans leurs rapports actuariels respectifs, des projections à long terme relatives aux cotisations, aux revenus de placements et aux dépenses. Le dernier rapport publié est le 26^e Rapport actuariel du Régime de pensions du Canada au 31 décembre 2012. Dans le cas du RRQ, le plus récent rapport est le Rapport actuariel modifiant l'Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2012. En s'appuyant sur ces rapports, le DPB a élaboré sa propre méthodologie pour établir une projection des cotisations, des revenus de placements et des dépenses du RPC et du RRQ sur un horizon de 75 ans, à l'aide de ses propres hypothèses et projections démographiques et économiques.

Cotisations au RPC et au RRQ

La croissance des cotisations (C_t) à chacun des régimes est formée de cinq facteurs : la croissance de la proportion des cotisants ayant un emploi ($CRATIO$), la croissance de l'emploi (LFE), l'inflation de l'IPC, la croissance de la productivité du travail (gp) et un facteur résiduel. Les séries marquées de l'exposant AR sont tirées des rapports actuariels du RPC et du RRQ.

Cette relation peut être exprimée ainsi :

$$C_{t,j} = C_{t-1,j} \cdot \frac{CRATIO_{t,j}^{AR}}{CRATIO_{t-1,j}^{AR}} \cdot \frac{LFE_{t,j}}{LFE_{t-1,j}} \cdot \frac{CPI_t}{CPI_{t-1}} \cdot (1 + gp_t) \cdot (1 + \varepsilon_{t,j}^{AR})$$

Dans le cas du RPC, LFE concerne l'emploi au Canada à l'exception du Québec et pour le RRQ, elle concerne l'emploi au Québec³⁵. Le facteur de croissance résiduel, ε^{AR} , représente la différence entre la croissance des cotisations des rapports actuariels et le taux de croissance obtenu par la

décomposition de la croissance, ci-dessus, et les projections relatives aux autres facteurs des rapports actuariels. Sur l'horizon de projection, la moyenne des facteurs de croissance résiduels des cotisations du RPC et du RRQ (tirés de leurs rapports actuariels) est de zéro.

$$(1 + \varepsilon_{t,j}^{AR}) = \frac{C_{t,j}^{AR}}{C_{t-1,j}^{AR}} \cdot \left[\frac{CRATIO_{t,j}^{AR}}{CRATIO_{t-1,j}^{AR}} \cdot \frac{LFE_{t,j}^{AR}}{LFE_{t-1,j}^{AR}} \cdot \frac{CPI_{t,j}^{AR}}{CPI_{t-1,j}^{AR}} \cdot (1 + gp_{t,j}^{AR}) \right]^{-1}$$

Dépenses du RPC et du RRQ

Les dépenses du RPC et du RRQ se composent des paiements de prestations et des frais administratifs; les prestations de retraite représentent la plus grande part des prestations totales. À l'instar de l'approche employée pour établir la projection des cotisations, le DPB utilise un cadre d'analyse causale de la croissance pour la projection des prestations du RPC et du RRQ.

Prestations de retraite

La croissance des prestations de retraite de chaque régime (RB_t) est formée de : la croissance de la proportion de prestataires dans la population âgée de 65 ans et plus ($BRATIO$), la croissance de la population âgée de 65 ans et plus ($POP65$), l'inflation de l'IPC, la croissance de la productivité du travail (gp) et un facteur de croissance résiduel. Aussi, la croissance de la productivité du travail est rajustée selon un facteur d'échelle (β) de manière à tenir compte du fait que les versements aux nouveaux prestataires dépendent de leurs antécédents en matière de gains cotisables (qui augmenteront au fil des ans selon la croissance de la productivité du travail), tandis que les prestations versées aux prestataires actuels sont indexées à l'inflation seulement.

$$RB_{t,j} = RB_{t-1,j} \cdot \frac{BRATIO_{t,j}^{AR}}{BRATIO_{t-1,j}^{AR}} \cdot \frac{POP65_{t,j}}{POP65_{t-1,j}} \cdot \frac{CPI_t}{CPI_{t-1}} \cdot (1 + \beta_j \cdot gp_t) \cdot (1 + \theta_{t,j}^{AR})$$

Le facteur de croissance résiduel, θ^{AR} , représente la différence entre la croissance des prestations de retraite des rapports actuariels et le taux de croissance obtenu par la décomposition de la

³⁵ Les projections démographiques et économiques à long terme du DPB sont établies au niveau national. Pour répartir ses projections nationales en matière de population et d'emploi entre le Canada hors Québec et le Québec, le DPB utilise la répartition du 26^e Rapport actuariel du RPC.

croissance, ci-dessus, et les projections relatives aux autres facteurs des rapports actuariels.

$$(1 + \theta_{t,j}^{AR}) = \frac{RB_{t,j}^{AR}}{RB_{t-1,j}^{AR}} \cdot \left[\frac{BRATIO_{t,j}^{AR}}{BRATIO_{t-1,j}^{AR}} \cdot \frac{POP65_{t,j}^{AR}}{POP65_{t-1,j}^{AR}} \cdot \frac{CPI_{t,j}^{AR}}{CPI_{t-1,j}^{AR}} \cdot (1 + \beta_i \cdot gp_{t,1}^{AR}) \right]^{-1}$$

Le facteur d'échelle β est sélectionné de manière à ce que la moyenne du facteur de croissance résiduel soit de zéro à l'horizon de projection. Pour le RPC (RRQ), le facteur d'échelle β est établi à 0,78 (0,85).

Autres prestations

Les projections pour les autres prestations, à savoir les prestations d'invalidité, les prestations de décès et de survivant, les prestations d'enfant de cotisant invalide et les prestations d'orphelin, sont établies selon la même approche que pour les prestations de retraite. Cependant, la population visée est celle des personnes de 15 ans et plus. Dans le cas du RPC (RRQ), un facteur d'échelle de 0,33 (0,21) est utilisé afin que le facteur de croissance résiduel soit de zéro, en moyenne, à l'horizon des projections, selon les taux de croissance prévus dans les rapports actuariels du RPC et du RRQ.

Frais administratifs

Les projections relatives aux frais administratifs de chaque régime ($ADMIN_i$) sont établies comme proportion des gains cotisables ($CEARN$), selon les prévisions des frais administratifs par rapport aux gains cotisables des rapports actuariels du RPC et du RRQ; ils sont accompagnés de l'exposant AR .

$$ADMIN_{t,j} = \frac{ADMIN_{t,j}^{AR}}{CEARN_{t,j}^{AR}} \cdot CEARN_{t,j}$$

Taux de rendement

À l'instar de l'approche utilisée dans les rapports actuariels, le taux prévu des obligations du Canada à 10 ans sert de taux de rendement de référence pour les actifs des portefeuilles du RPC et du RRQ. Le DPB présume que le taux de rendement corrigé de l'inflation des obligations du Canada à 10 ans est de 3,3 % (5,3 % à sa valeur nominale, en présumant un taux d'inflation de 2,0 %). Le taux de rendement corrigé de l'inflation du portefeuille de placements est établi en multipliant la part de chaque actif du portefeuille par son taux de rendement présumé. Ainsi, le taux de rendement

présupposé de chaque type d'actif est formé du taux de rendement obligataire de référence corrigé de l'inflation et de sa prime de risque à long terme. Selon le taux obligataire de référence du DPB et les actifs et primes de risque de portefeuille du Rapport actuariel du RPC³⁶, on prévoit que le rendement nominal des portefeuilles de placements du RPC et du RRQ atteindront à terme 6,5 %, soit 30 points de base de plus et 10 points de base de plus, respectivement, que les prévisions des rapports actuariels du RPC et du RRQ³⁷. Ce taux de rendement est ensuite appliqué aux actifs de chaque régime dans la période précédente, ce qui permet de déterminer le revenu de placement pour l'année en cours.

³⁶ La composition de l'actif du portefeuille du RPC est tirée du tableau 60 du Bureau du surintendant des institutions financières du Canada (2012).

³⁷ Dans l'Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2012, tenant compte de l'inflation, le taux de rendement nominal moyen pour la période de projection de 50 ans est de 6,4 %. Dans l'analyse actuarielle du RPC au 31 décembre 2012, le taux de rendement nominal moyen sur l'actif du RPC pour la période 2019 et après est de 6.2%.

Annexe F

Définition de l'écart financier

Le solde budgétaire BB du gouvernement se définit au moyen de l'équation $BB_t = OB_t - i_t \cdot D_{t-1}$, où OB représente le solde primaire (recettes moins les dépenses de programme), alors que i représente le taux effectif sur la dette du gouvernement D . La dette du gouvernement augmente en fonction de l'équation $D_t = (1+i_t) \cdot D_{t-1} - OB_t$. Pour calculer la dette accumulée dans l'avenir et connaître les rendements, il faut utiliser l'équation suivante :

$$D_t = \prod_{i=1}^k \left(\frac{1}{1+i_{t+i}} \right) \cdot D_{t+k} + \sum_{i=1}^k \prod_{j=1}^i \left(\frac{1}{1+i_{t+j}} \right) \cdot OB_{t+i}$$

La viabilité financière se définit habituellement comme la condition en vertu de laquelle la dette ne peut croître, en fin de compte, plus vite que le taux d'intérêt. En utilisant la variable x pour indiquer la croissance au niveau de la dette et pour évaluer celle-ci sur un horizon infini, il faut que la croissance de la dette ne soit pas plus rapide que celle du taux d'intérêt à long terme. Ainsi :

$$\lim_{k \rightarrow \infty} \prod_{i=1}^k \left(\frac{1}{1+i_{t+i}} \right) \cdot D_{t+k} = \lim_{k \rightarrow \infty} \prod_{i=1}^k \left(\frac{1+x_{t+i}}{1+i_{t+i}} \right) \cdot D_t = 0 ;$$

et en vertu de cette relation, le niveau actuel de la dette doit être égal à la valeur actuelle des soldes d'exploitation à venir, ce qui constitue le point de départ des calculs de l'écart financier.

$$D_t = \sum_{i=1}^{\infty} \prod_{j=1}^i \left(\frac{1}{1+i_{t+j}} \right) \cdot OB_{t+i}$$

Compte tenu des soldes primaires prévus \overline{OB} , il est peu probable que le niveau actuel de la dette soit égal à la valeur actuelle des soldes primaires. Ainsi, l'écart financier représente la différence entre le niveau actuel de la dette et la valeur actuelle des soldes primaires projetés. L'écart financier Δ s'exprime habituellement comme étant un changement immédiat et permanent du solde primaire projeté, qu'on calcule comme une proportion constante du PIB projeté (\bar{Y}).

$$D_t = \sum_{i=1}^{\infty} \prod_{j=1}^i \left(\frac{1}{1+i_{t+j}} \right) \cdot (\overline{OB}_{t+i} + \Delta \cdot \bar{Y}_{t+i})$$

$$\Delta = \frac{D_t - \sum_{i=1}^{\infty} \prod_{j=1}^i \left(\frac{1}{1+i_{t+j}} \right) \cdot \overline{OB}_{t+i}}{\sum_{i=1}^{\infty} \prod_{j=1}^i \left(\frac{1}{1+i_{t+j}} \right) \cdot \bar{Y}_{t+i}}$$

Il est également possible de calculer l'écart financier sur des horizons finis en vertu de diverses hypothèses touchant le rapport ultime de la dette par rapport au PIB d^* à un moment k dans l'avenir. Le rapport de la dette au PIB constitue habituellement la valeur ultime.

$$D_t = \prod_{i=1}^k \left(\frac{1}{1+i_{t+i}} \right) \cdot d^* \cdot \bar{Y}_{t+k} + \sum_{i=1}^k \prod_{j=1}^i \left(\frac{1}{1+i_{t+j}} \right) \cdot (\overline{OB}_{t+i} + \Delta \cdot \bar{Y}_{t+i})$$

$$\Delta = \frac{D_t - \prod_{i=1}^k \left(\frac{1}{1+i_{t+i}} \right) \cdot d^* \cdot \bar{Y}_{t+k} - \sum_{i=1}^k \prod_{j=1}^i \left(\frac{1}{1+i_{t+j}} \right) \cdot \overline{OB}_{t+i}}{\sum_{i=1}^k \prod_{j=1}^i \left(\frac{1}{1+i_{t+j}} \right) \cdot \bar{Y}_{t+i}}$$

L'écart financier peut aussi être exprimé par rapport au PIB, g représentant la croissance du PIB nominal.

$$\Delta = \frac{\frac{D_t}{Y_t} - \prod_{i=1}^k \left(\frac{1+g_{t+i}}{1+i_{t+i}} \right) \cdot d^* - \sum_{i=1}^k \prod_{j=1}^i \left(\frac{1+g_{t+i}}{1+i_{t+j}} \right) \cdot \frac{\overline{OB}_{t+i}}{\bar{Y}_{t+i}}}{\sum_{i=1}^k \prod_{j=1}^i \left(\frac{1+g_{t+i}}{1+i_{t+j}} \right)}$$

Sur l'horizon de projection à long terme, la prévision du DPB quant au niveau du taux d'intérêt sur la dette gouvernementale est supérieure à la croissance prévue du PIB nominal.

Lorsque les taux d'intérêt et les taux de croissance du PIB nominal sont constants, l'écart financier est réduit comme suit :

$$\Delta = \left(\frac{i-g}{1+g} \right) \cdot \left[\frac{D_t}{Y_t} - \left(\frac{1+g}{1+i} \right)^k \cdot d^* - \sum_{i=1}^k \left(\frac{1+g}{1+i} \right)^i \cdot \frac{\overline{OB}_{t+i}}{\bar{Y}_{t+i}} \right]$$