



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

Comparaison des projections à long terme du DPB et du ministère des Finances Canada

Ottawa, Canada
23 janvier 2018
www.pbo-dpb.gc.ca

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

Conformément au mandat du DPB, prescrit par la loi, le présent rapport compare les projections économiques et financières à long terme préparées, en 2017, par le ministère des Finances Canada et le DPB.

Rédaction du rapport :

Tim Scholz, analyste et conseiller économique

Trevor Shaw, analyste et conseiller économique

Avec les commentaires de :

Mostafa Askari, sous-directeur parlementaire du budget

Chris Matier, directeur principal

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

Pour tout autre renseignement, prière de communiquer avec le DPB à l’adresse suivante : pbo-dpb@parl.gc.ca.

Jean-Denis Fréchette

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Sommaire	1
1. Introduction	2
2. Projections économiques à long terme	3
3. Projections financières à long terme	6
4. Estimations de l'écart financier	9
Notes	11

Sommaire

Les projections à long terme sont un élément essentiel à la transparence budgétaire et à l'analyse de la viabilité. Le présent rapport compare les projections économiques et financières à long terme préparées, en 2017, par Finances Canada et le DPB.

Principaux éléments

- Les projections du DPB quant à la croissance du PIB réel pour les périodes 2017-2022 et 2023-2035 sont légèrement inférieures à celles de Finances Canada. Pour la période 2036-2055, l'écart entre les projections se creuse en moyenne de 0,2 point de pourcentage annuellement (1,6 % par rapport à 1,8 %). Le DPB prévoit une croissance plus lente dans l'offre ainsi que dans la productivité de la main-d'œuvre.
- Le DPB et Finances Canada prévoient tous deux une hausse à long terme de l'équilibre budgétaire fédéral (en regard de la taille de l'économie), jusqu'à un excédent budgétaire d'environ 1 % du PIB, car la croissance des dépenses de programmes sera, après 2030, inférieure à la croissance du PIB nominal alors que, de façon générale, les revenus augmenteront au rythme du PIB nominal.
- En ce qui a trait à la taille de l'économie, le DPB et Finances Canada s'attendent, à long terme, à une diminution de la dette fédérale. Cette baisse prévue laisse entendre que les politiques budgétaires actuelles du gouvernement sont viables pour la période de 2017 à 2055.
- À la lumière des projections du DPB et de Finances Canada, on estime que, de 2017 à 2055, le gouvernement fédéral pourrait augmenter ses dépenses ou diminuer les impôts de 0,6 % ou 0,7 % du PIB par année (environ 13 milliards de dollars en dollars courants) sans porter atteinte à sa viabilité financière.
- Dans une récente analyse, le DPB a déterminé que les politiques budgétaires actuelles n'étaient pas viables pour l'ensemble des administrations infranationales. Une hausse fiscale ou une diminution des dépenses de l'ordre de 0,9 % du PIB annuellement (19 milliards de dollars en dollars courants) serait nécessaire pour assurer la viabilité financière sur un horizon de 75 ans.
- Malgré une recommandation du vérificateur général à cet effet en 2012, Finances Canada n'a pas présenté de projections à long terme ni d'analyse de viabilité pour l'ensemble des administrations infranationales.

1. Introduction

Viabilité financière et écart financier

La viabilité financière signifie que la dette fédérale n'augmente pas continuellement en proportion de l'économie.

Le DPB évalue la viabilité financière à l'aide de l'écart financier, c'est-à-dire la différence entre la politique actuelle et une politique viable à long terme.

L'écart financier correspond au changement immédiat et permanent dans les revenus, les dépenses de programmes, ou les deux, nécessaire pour stabiliser le ratio de la dette nette par rapport au PIB à son niveau actuel à long terme.

Un écart négatif indique que la dette devrait baisser en proportion du PIB et qu'il existe une marge de manœuvre pour augmenter les dépenses ou réduire les impôts tout en maintenant la viabilité financière.

Les projections économiques et financières à long terme sont un élément essentiel à la transparence budgétaire et à l'analyse de la viabilité.

Chaque année, le DPB publie le Rapport sur la viabilité financière (RVF) qui détermine si des changements à la politique budgétaire actuelle sont requis pour éviter un endettement gouvernemental non viable et estime l'ampleur de ces changements, « l'écart financier ». Dans le rapport de 2017, publié le 5 octobre 2017, le DPB a élargi son analyse pour subdiviser le secteur des administrations infranationales (c.-à-d. les administrations provinciales, locales et autochtones) par province et territoire.

En décembre 2017, Finances Canada a publié la *Mise à jour des projections économiques et budgétaires*. Le rapport ministériel présente aussi des projections économiques et financières à long terme, mais il ne se penche pas sur le secteur des administrations infranationales et ne fournit pas d'estimation de l'écart financier.

Le présent rapport compare les projections économiques et financières à long terme de Finances Canada et du DPB. De plus, il fait une estimation de l'écart financier fédéral à la lumière des projections à long terme de Finances Canada.

2. Projections économiques à long terme

Le DPB utilise une méthode semblable à celle de Finances Canada pour prévoir la croissance du PIB réel à long terme. Il classe ses projections dans deux volets : l'offre de main-d'œuvre (nombre total d'heures travaillées) et la productivité de la main-d'œuvre (PIB par heure travaillée).

Les projections quant à l'offre de main-d'œuvre sont établies à l'aide de modèles utilisant le taux d'emploi précis par sexe et groupe d'âge et le nombre moyen d'heures travaillées. C'est la Division de la démographie de Statistique Canada qui, au moyen de ses hypothèses de croissance moyenne concernant la fertilité, la mortalité (espérance de vie) et les taux d'immigration¹, a produit les projections démographiques concernant l'offre de main-d'œuvre. Finances Canada, aussi, utilise les projections démographiques moyennes de Statistique Canada.

Concernant la croissance de la productivité de la main-d'œuvre, on suppose qu'elle convergera, à long terme, vers son taux de cotisation viable. Finances Canada, pour sa part, suppose que la productivité de la main-d'œuvre augmentera selon sa moyenne historique.

La projection du DPB quant au PIB réel est légèrement inférieure à celle de Finances Canada pour les périodes de 2017-2022 et de 2023-2035 (tableau 1). Pour la période 2036-2055, l'écart entre les projections se creuse en moyenne de 0,2 point de pourcentage annuellement.

Les projections à long terme d'octobre du DPB se fondent sur les perspectives à moyen terme d'avril 2017, produites avant les perspectives à moyen terme de Finances Canada, et tiennent compte de cet écart à moyen terme.

À long terme (2036-2055), les projections du DPB quant à la croissance de l'offre de main d'œuvre et de la productivité de la main-d'œuvre sont légèrement en deçà de celles de Finances Canada. Le DPB prévoit une hausse à long terme de la productivité de la main-d'œuvre de 1,1 %, ce qui correspond à la croissance annuelle moyenne historique observée de 1982 à 2016, alors que Finances Canada prévoit une hausse annuelle de 1,2 %, soit la moyenne observée de 1970 à 2016.

Pour la période de 2023 à 2055, la projection du DPB quant à la croissance du PIB nominal est, en moyenne, de 0,1 point de pourcentage inférieure à celle de Finances Canada. La projection du DPB pour le taux d'intérêt effectif sur la dette fédérale portant intérêt est de 3,1 % en 2022, pour atteindre

3,8 % d'ici 2055, alors que Finances Canada prévoit un taux d'intérêt effectif de 3,0 % en 2022-2023, pour atteindre 5,5 % d'ici 2055-2056.

Tableau 1 Comparaison des projections économiques à long terme

Croissance annuelle moyenne (en % sauf indication contraire)	2017-2022	2023-2035	2036-2055
Croissance du PIB réel			
DPB	1,9	1,6	1,6
Finances Canada	2,0	1,7	1,8
Projections de (en points de pourcentage) :			
Croissance de l'offre de main-d'œuvre			
DPB	0,6	0,4	0,5
Finances Canada	0,7	0,4	0,6
Population en âge de travailler			
DPB	0,9	0,9	0,7
Finances Canada	1,0	0,9	0,7
Taux d'emploi*			
DPB	-0,5	-0,5	-0,1
Finances Canada	-0,1	-0,4	-0,1
Moyenne d'heures travaillées			
DPB	0,2	0,0	0,0
Finances Canada	-0,1	-0,1	0,0
Croissance de la productivité de la main-d'œuvre			
DPB	1,3	1,2	1,1
Finances Canada	1,3	1,2	1,2
Croissance du PIB nominal			
DPB	4,0	3,6	3,7
Finances Canada	4,0	3,7	3,8
Taux d'intérêt effectif fédéral**			
DPB	3,1	3,8	3,8
Finances Canada	2,8	3,7	4,7

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Notes : * Aux fins de comparaison, nous avons additionné les projections de Finances Canada pour le taux de participation de la main-d'œuvre et le taux de chômage afin de déterminer ses projections quant au taux d'emploi.

** Les taux d'intérêt effectifs fédéraux sont calculés des frais de la dette publique divisée de la dette fédérale portant intérêt. Pour assurer la comparabilité et l'uniformité avec l'hypothèse de Finances Canada, le DPB a estimé le taux d'intérêt effectif de Finances Canada en utilisant les frais totaux de la dette publique, qui comprennent les coûts d'emprunt associés aux achats d'actifs financiers.

3. Projections financières à long terme

Solde primaire

Le solde primaire est défini comme la différence entre les revenus et les dépenses de programmes (dépenses autres que celles liées aux intérêts). Il représente la contribution à l'accumulation de la dette, sur laquelle la politique budgétaire a une incidence directe. La différence entre le solde primaire et les frais de la dette fédérale équivaut au prêt/emprunt net.

Le solde primaire et le prêt/emprunt net qu'on retrouve dans les SFP correspondent, dans les Comptes publics, au solde de fonctionnement ainsi qu'à l'excédent et au déficit budgétaires.

Dette fédérale

Le DPB et Finances Canada utilisent un cadre comptable quelque peu différent pour faire leurs projections à long terme quant à la dette fédérale. Le DPB utilise la « dette nette », calculée en retranchant le passif aux actifs financiers. Finances Canada utilise la « dette fédérale » (déficit accumulé) qui correspond, dans les Comptes publics, à la différence entre le passif et les actifs (financiers et non financiers).

Le DPB fonde ses projections financières à long terme sur les Statistiques de finances publiques (SFP) de Statistique Canada. Le ministère des Finances Canada, pour sa part, fonde ses projections à long terme sur les Comptes publics². Malgré les différences entre ces cadres comptables, il n'en reste pas moins utile de comparer les projections à long terme relatives aux agrégats budgétaires de haut niveau, comme le solde primaire (ou solde de fonctionnement), qui dictent en partie la dynamique de la dette par rapport au PIB.

Pour évaluer la viabilité financière, il faut d'abord prévoir le solde primaire du gouvernement, à savoir la différence entre les revenus et les dépenses de programmes. On prévoit ensuite la trajectoire de la dette fédérale à l'aide d'hypothèses relatives à la comptabilisation des stocks et des flux. Les déficits budgétaires sont financés au moyen de titres de dette et les excédents budgétaires servent à éponger la dette.

De façon générale, le DPB et Finances Canada utilisent une méthode similaire pour établir leurs projections financières à long terme. À moyen terme, le fardeau fiscal généré par la politique actuelle sera maintenu. Ainsi, les revenus progresseront au même rythme que le PIB nominal³ (l'indice le plus général de l'assiette fiscale). Les dépenses de programmes, quant à elles, sont déterminées à l'aide des projections démographiques et économiques conformément aux paramètres actuels de la politique fédérale⁴.

En outre, le DPB et Finances Canada supposent tous deux que l'accumulation de la dette gouvernementale par rapport au PIB n'a pas d'incidence sur l'économie, assurant ainsi la stabilité du contexte économique à long terme. La prise en compte de toute incidence aurait simplement pour effet d'accélérer les changements projetés sur les ratios de la dette au PIB sans modifier les évaluations qualitatives de la viabilité financière.

Le DPB et Finances Canada prévoient une hausse à long terme de l'excédent du solde primaire/solde de fonctionnement par rapport à la taille de l'économie, car la croissance des dépenses de programmes sera, après 2030, inférieure à la croissance du PIB nominal alors que, de façon générale, les revenus augmenteront au rythme du PIB nominal (tableau 2).

Finances Canada prévoit une hausse plus élevée du solde primaire, résultat d'une baisse plus marquée des dépenses de programmes par rapport au PIB. Cette hausse prévue du solde primaire contribue à améliorer le solde

budgétaire (qui se traduirait par un excédent d'environ 1 % du PIB) et, ainsi, à accélérer la diminution du ratio de la dette fédérale au PIB. Finances Canada prévoit un taux d'intérêt effectif plus élevé et, par voie de conséquence, une hausse des frais de la dette publique, ce qui compense en gros leur projection plus faible des dépenses de programmes à long terme.

Tableau 2

Comparaison des perspectives budgétaires à long terme

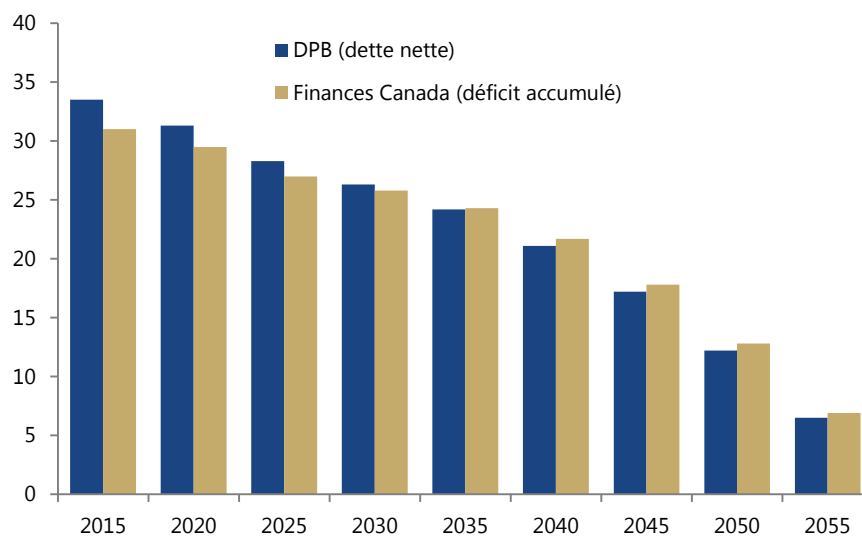
% du PIB	2022	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055
Solde primaire								
DPB	0,8	0,7	0,6	0,7	0,9	1,1	1,2	1,3
Finances Canada	0,9	0,8	0,7	0,8	1,1	1,3	1,5	1,7
Solde budgétaire								
DPB	-0,4	-0,5	-0,6	-0,4	-0,1	0,3	0,6	0,9
Finances Canada	-0,5	-0,5	-0,7	-0,5	-0,2	0,2	0,6	1,0
Dette fédérale								
DPB (dette nette)	30,0	28,3	26,3	24,2	21,2	17,2	12,2	6,5
Finances Canada (déficit accumulé)	28,5	27,0	25,8	24,3	21,7	17,8	12,8	6,9

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Les projections de Finances Canada concernent les exercices financiers. Ainsi, 2022 correspond à 2022-2023.

La baisse prévue de la dette fédérale par rapport à la taille de l'économie indique que la politique budgétaire fédérale actuelle est viable à long terme (figure 1).

Figure 1 Projections à long terme concernant le ratio de la dette fédérale au PIB



Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Les projections de Finances Canada concernent les exercices financiers. Ainsi, 2015 correspond à 2015-2016.

4. Estimations de l'écart financier

Le DPB calcule la mesure dans laquelle les politiques budgétaires actuelles doivent être modifiées pour que soit atteinte, à l'aide de « l'écart financier », la viabilité financière. Plus particulièrement, le DPB définit l'écart financier comme le changement immédiat et permanent (exprimé en pourcentage du PIB) dans les revenus, les dépenses de programmes, ou les deux, nécessaire pour stabiliser le ratio de la dette nette par rapport au PIB à son niveau actuel sur un horizon de 75 ans⁵.

Dans notre RVF de 2017, nous avons estimé que l'écart financier fédéral s'établissait à -1,2 % du PIB. En d'autres mots, le gouvernement fédéral pourrait, de façon permanente, augmenter ses dépenses ou diminuer les impôts de l'ordre de 1,2 % du PIB (25 milliards de dollars en dollars courants), tout en maintenant sa viabilité financière sur un horizon de 75 ans.

Finances Canada ne fait pas d'estimation par rapport à l'écart financier fédéral. Toutefois, la *Mise à jour des projections économiques et budgétaires à long terme* de Finances Canada nous donne suffisamment de données pour que nous puissions produire une estimation sur un horizon plus restreint (2017-2018 à 2055-2056).

À la lumière des projections à long terme de Finances Canada, nous avons estimé que l'écart financier fédéral pour la période de 2017-2018 à 2055-2056 s'établirait à -0,6 % du PIB. Selon ces projections, le gouvernement pourrait, de façon permanente, augmenter ses dépenses ou diminuer les impôts de l'ordre de 0,6 % du PIB (13 milliards de dollars en dollars courants) tout en maintenant sa viabilité financière pour la période de 2017-2018 à 2055-2056.

Pour cette même période (2017 à 2055), les projections économiques et financières à long terme du DPB indiquent un écart financier fédéral de -0,7 % du PIB (14 milliards de dollars en dollars courants), ce qui correspond à l'estimation faite à partir des projections de Finances Canada.

L'écart financier estimé pour la période de 2017 à 2055 de -0,7 % du PIB représente près de la moitié de celui estimé sur 75 ans (-1,2 % du PIB). La taille (en valeur absolue) de l'écart financier diminue lorsque l'horizon de projection est plus restreint, car l'estimation exclut l'horizon à long terme au cours duquel les facteurs démographiques de dépenses liés aux baby-boomers se dissipent.

Dans notre RVF de 2017, nous avons déterminé que les politiques budgétaires actuelles n'étaient pas viables pour le secteur des administrations infranationales. Le DPB a estimé qu'une hausse des impôts

ou une diminution des dépenses de l'ordre de 0,9 % du PIB (19 milliards de dollars en dollars courants) serait nécessaire pour stabiliser le ratio de la dette nette par rapport au PIB des administrations infranationales à son niveau actuel (28 % du PIB) sur un horizon de 75 ans.

La *Mise à jour des projections économiques et budgétaires à long terme* de Finances Canada de 2017 n'a pas fait de projections pour le secteur des administrations infranationales. En 2012, le vérificateur général du Canada a recommandé au ministère des Finances Canada de produire « de temps en temps une analyse visant toutes les administrations publiques confondues (fédérale, provinciales et territoriales) afin de donner une perspective pour le Canada dans son ensemble⁶ ». Jusqu'à présent, Finances Canada n'a pas donné suite à cette recommandation.

Notes

1. Statistique Canada, *Projections démographiques pour le Canada (2013 à 2063), les provinces et les territoires (2013 à 2038)*, catalogue n° 91-520-X, Ottawa : consulté au <http://www.statcan.gc.ca/pub/91-520-x/91-520-x2014001-fra.htm>.
2. L'uniformisation à l'échelle internationale des cadres de SFP vise à appuyer les analyses financières comparatives de façon à aplanir les différences de définition et les différences comptables entre les entités publiques. Au Canada et ailleurs dans le monde, les états et les rapports financiers des gouvernements sont fondés sur des structures organisationnelles et sur des pratiques en matière de reddition de comptes qui sont propres à ces gouvernements, ce qui crée un déséquilibre entre les États à long terme. Le cadre des SFP assure l'uniformité nécessaire à l'établissement d'une vue d'ensemble cohérente de la situation financière actuelle et future de tous les ordres de gouvernement au Canada, groupés par province.
3. Finances Canada part de l'hypothèse que tous les revenus fédéraux, sauf les cotisations d'assurance-emploi (AE), progresseront, dès 2023-2024, au même rythme que le PIB nominal. Finances Canada suppose que les revenus d'AE et les dépenses d'AE augmenteront de façon proportionnée avant de finir par s'équilibrer. En raison de cette différence de modèle, le Ministère constate une hausse du revenu à long terme un peu plus lente que celle prévue par le DPB.
4. Par exemple, les prestations de la Sécurité de la vieillesse augmentent en fonction du groupe visé (65 ans et plus) et de l'inflation et les prestations pour les enfants augmentent en fonction du groupe visé (18 ans et moins) et de l'inflation. Les dépenses directes de programmes sont liées à la croissance du PIB nominal.
5. Le DPB produit ses estimations sur l'écart financier selon un horizon de 75 ans afin de rendre compte de l'ensemble de la transition démographique au Canada. De plus, les horizons de projection à long terme sont habituellement utilisés pour évaluer l'efficacité du financement accordé aux régimes de sécurité sociale comme les régimes de pension publique.
6. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201210_07_f_37351.html.