OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

CANADA

BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Rapport sur la viabilité financière de 2011

Ottawa, Canada
Le 29 septembre 2011
www.parl.gc.ca/pbo-dpb

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de présenter au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que les tendances de l'économie nationale; et, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire, de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement. Le présent rapport propose une évaluation de la viabilité à long terme des finances du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux-territoriaux. Le DPB proposera une mise à jour des perspectives financières du gouvernement fédéral à moyen terme plus tard cet automne.

Les projections économiques et financières à long terme sont un élément essentiel à la transparence budgétaire et à l'analyse de la viabilité. Une planification financière responsable doit tenir compte des défis à relever non seulement à un horizon de quelques années, mais aussi de ceux qu'on prévoit à long terme. En effet, vingt-sept pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) produisent des rapports sur la viabilité financière à long terme. Selon l'OCDE (2009), ces rapports « offrent des indications précieuses pour aider les gouvernements en place à réagir de manière progressive, en intervenant en amont et non au dernier moment, à des risques et des pressions budgétaires identifiés, et permettre ainsi aux gouvernements futurs de ne pas être contraints à modifier soudainement leur action ».

Jusqu'à maintenant, les gouvernements au Canada ont rarement publié des analyses de cette nature. S'efforçant de combler cette lacune, le DPB a publié son premier *Rapport sur la viabilité financière* (RVF) en février 2010. Ce rapport a été une première étape en vue de fournir une évaluation détaillée de la viabilité des finances publiques au Canada. Ce premier RVF se limitait au gouvernement fédéral, mais celui de cette année élargit le champ de son analyse pour y englober les gouvernements provinciaux-territoriaux comme entité unique. Il s'agit d'un ajout important qui facilite l'évaluation de la viabilité financière d'un secteur gouvernemental plus large et l'étude des conséquences des transferts fédéraux existants au titre de la santé et des programmes sociaux ainsi que de variantes de ces transferts.

Préparé par Mostafa Askari, Russell Barnett, Jeff Danforth, Chris Matier et Stephen Tapp*

---

* Les auteurs remercient, sans engagement de leur part, les fonctionnaires des finances des gouvernements fédéral et provinciaux de leurs observations et propositions utiles. Les auteurs remercient également Patrice Dion et Claude Vaillancourt, de Statistique Canada, des données et de l'aide qu'ils ont fournies. Toute erreur ou omission est à mettre au compte des auteurs.

Table des matières

Résumé 1

1 Introduction 6

2 Méthodologie et hypothèses des projections financières à long terme 8

3 Projection à long terme des revenus et des dépenses 15

4 Évaluation de la viabilité financière 22

5 Analyse de sensibilité 28

Bibliographie 36

Annexe A – Sommaire des hypothèses et résultats principaux des projections de référence 38

Annexe B – Projections démographiques 39

Annexe C – Projections économiques à long terme 41

Annexe D – Projection du taux d'intérêt fédéral effectif 43

Annexe E – Définition de l'écart financier 45

Résumé

Le présent rapport propose l'évaluation que le DPB fait de la viabilité de la structure financière à long terme du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux-territoriaux. Pour évaluer la viabilité financière, le DPB projette le rapport de la dette du gouvernement à la taille de l'économie à long terme en se fondant sur des hypothèses au sujet des engagements existants en matière de programmes et de la charge fiscale, étant donné les tendances démographiques et économiques projetées. La viabilité financière exige que, au bout du compte, la dette du gouvernement ne puisse croître plus rapidement que l'économie. De plus, se ralliant au Congressional Budget Office (CBO), aux États-Unis, et à l'Office for Budget Responsibility (OBR), au Royaume-Uni, le DPB estime dans quelle mesure la structure financière n'est pas viable en se servant de l'écart financier, soit l'importance des mesures financières qui s'imposent si on veut parvenir à la viabilité financière.

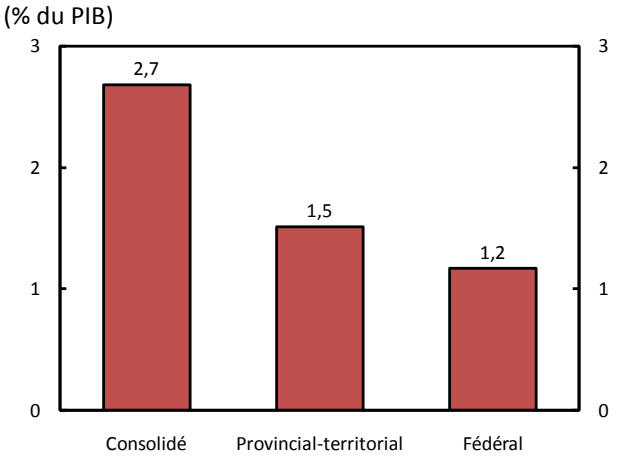
Ce rapport met l'accent sur le secteur consolidé des ordres fédéral et provincial-territorial de gouvernement, étant donné que, au niveau national, les impacts économiques de l'endettement de l'État dépendent du niveau global de la dette des gouvernements par rapport à la taille de l'économie. Toutefois, vu la nature conjointe du financement des grands programmes sociaux (en 2010-2011, les transferts fédéraux représentaient 30 % des dépenses de programme fédérales et 21 % des revenus provinciaux-territoriaux), il est également révélateur de projeter les transferts intergouvernementaux à long terme pour quantifier l'influence de la structure actuelle sur la répartition des mesures financières de tous les ordres de gouvernement qui sont nécessaires pour atteindre la viabilité.

Le DPB considère que les projections financières à long terme et les estimations de l'écart financier apportent une perspective essentielle à l'analyse de l'état des finances nationales. Certes, il est possible de produire des projections à long terme selon des horizons variables, mais le DPB retient celui de 75 ans afin d'englober l'ensemble de la transition démographique au Canada. Qui plus est, il s'agit du même horizon sur lequel l'actuaire en chef projette les revenus, les dépenses et les actifs dans les Rapports actuariels du Régime de pensions du Canada. Cela dit, étant donné les grandes incertitudes inévitables associées à des projections à aussi long terme, le présent rapport propose une analyse de sensibilité qui examine différentes hypothèses de politique budgétaire et des variantes des projections démographiques et économiques.

Globalement, l'analyse du DPB donne à penser que la structure financière, aux niveaux fédéral et provincial-territorial, n'est pas viable à long terme. Utilisant sa projection de référence, le DPB estime que, pour combler cet écart financier et rétablir la viabilité des finances publiques, il faudrait des mesures permanentes au plan des politiques représentant 2,7 % du produit intérieur brut (PIB), ou en relevant les impôts, ou en réduisant les dépenses de programme globales ou les deux à la fois (figure 1 du résumé). Pour situer dans son contexte l'estimation de l'écart financier proposée par le DPB, elle représente en 2011-2012 des mesures financières de 46 milliards de dollars et le montant de ces mesures augmenterait au fil du temps en ligne avec le PIB.

Figure 1 du résumé

Estimations de l'écart financier



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Toutes choses étant égales, les modifications des hypothèses au sujet des transferts intergouvernementaux n'ont pas d'impact notable sur la taille estimative de l'écart financier consolidé fédéral et provincial-territorial, mais elles influenceraient celui de chacun des ordres de gouvernement. En supposant que les taux de relèvement du Transfert canadien en matière de santé (TCS) et du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) sont maintenus indéfiniment aux niveaux actuels établis par la loi, soit 6 % et 3 % par année, le DPB estime qu'il y aura un écart financier fédéral de 1,2 % du PIB et un écart financier provincial-territorial de 1,5 % du PIB.

Mises en garde

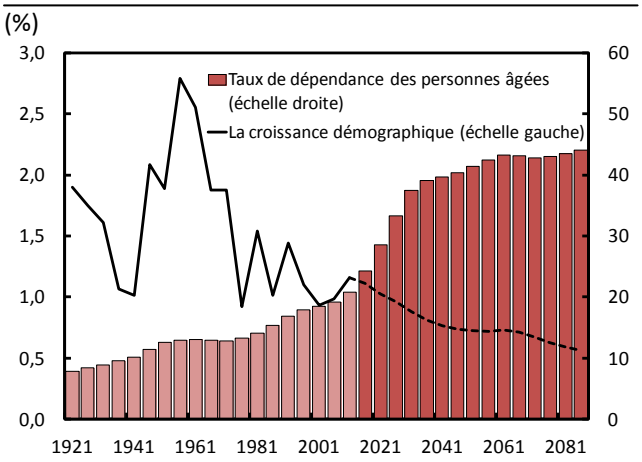
Il vaut mieux voir les projections à long terme du DPB comme l'illustration de scénarios hypothétiques qui visent à quantifier les conséquences à prévoir si on laisse inchangée sur une longue période l'actuelle structure financière du gouvernement. Il ne faut donc pas interpréter ces scénarios comme des prédictions des résultats les plus probables. De plus, plusieurs questions importantes débordent le cadre du présent rapport et elles n'ont pas été explicitement prises en considération dans l'analyse. Par exemple, le rapport ne tient pas compte des perspectives des provinces et territoires prises individuellement; il ne tient pas compte des administrations locales ni des régimes de pensions du Canada et du Québec (RPC et RRQ); il ne précise pas les mesures financières à prendre et ne dit pas quel devrait être le rapport de la dette au PIB à long terme que le gouvernement devrait viser; il ne tient compte d'aucune interaction entre le niveau d'endettement de l'État et l'activité économique; enfin, il n'évalue pas les conséquences sur le plan de l'équité intergénérationnelle.

Transition démographique et croissance économique

S'il est important d'admettre que de nombreux éléments d'une projection financière à long terme sont entachés d'incertitude, le vieillissement de la population canadien n'a rien d'incertain. La transition démographique, déjà engagée, devrait s'intensifier à long terme : la croissance démographique fléchira de façon constante et le ratio des personnes de 65 ans et plus par rapport à la population des 15 à 64 ans (souvent appelé le ratio de dépendance des aînés) augmentera de façon radicale dans les décennies à venir (figure 2 du résumé).

Figure 2 du résumé

Transition démographique

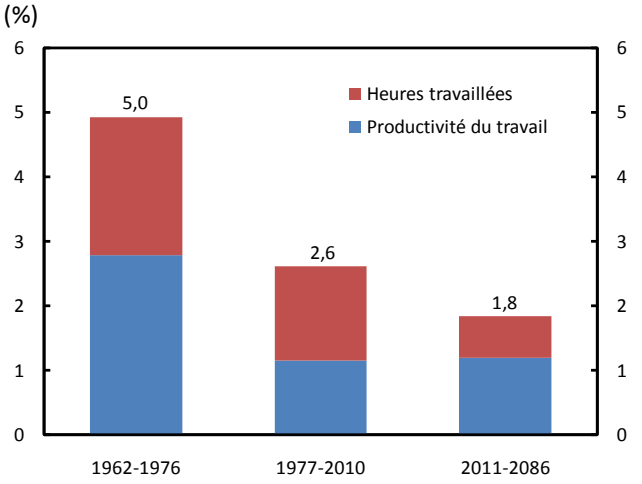


Source : Statistique Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

Le vieillissement démographique fera en sorte qu'une proportion croissante des Canadiens sortira de l'âge d'activité maximale pour entamer les années de retraite, si bien que la population active croîtra moins vite. En supposant que le rythme de croissance de la productivité des 34 dernières années se maintiendra à long terme, le DPB estime que la croissance plus lente de la population active fera baisser la croissance moyenne du PIB réel de 2,6 % observée de 1977 à 2010 à 1,8 % au cours de la période de 2011 à 2086 (figure 3 du résumé).

Figure 3 du résumé

Croissance annuelle moyenne du PIB



Source : Statistique Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

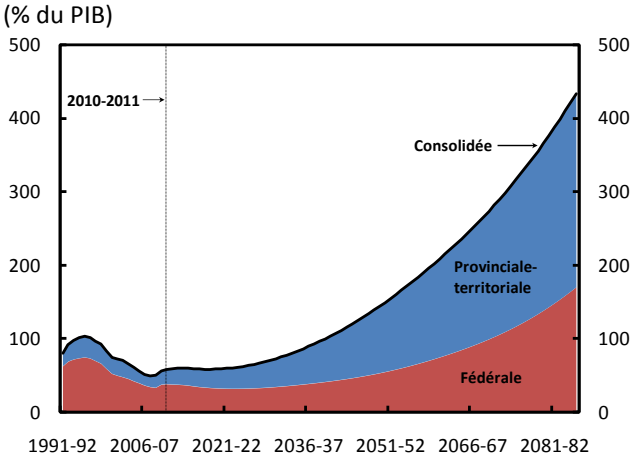
Conséquences du vieillissement démographique pour les finances publiques

Le vieillissement démographique fera fléchir les revenus, tout comme la croissance de l'activité économique, et donc de l'assiette fiscale. Simultanément, il poussera à la hausse les programmes dont les prestations vont surtout aux groupes les plus âgés, comme les soins de santé et les prestations aux aînés. La pression à la hausse sur les coûts de ces programmes ne sera que partiellement compensée par la baisse des dépenses consacrées aux programmes dont les prestations vont en grande partie aux groupes plus jeunes, comme l'éducation et les prestations sociales et aux enfants.

Si on suppose que, une fois que l'économie sera pleinement rétablie et que les revenus croîtront au même rythme que le PIB nominal, le vieillissement démographique ainsi que la hausse des dépenses en soins de santé et en prestations aux aînés – rajustées pour tenir compte de l'inflation et du vieillissement – devraient entraîner une dégradation du solde de fonctionnement (c'est-à-dire les revenus moins les dépenses autres que les intérêts), et les excédents à moyen terme devraient céder la place à d'importants déficits à long terme. La dégradation projetée commence à faire gonfler les frais de la dette publique, ce qui fera augmenter sans cesse le rapport de la dette au PIB (figure 4 du résumé).

Figure 4 du résumé

Dette nette (passif – actifs financiers)



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

Évaluation de la viabilité financière

La projection que le DPB propose du rapport de la dette au PIB révèle que l'actuelle structure financière fédérale et provinciale-territoriale n'est pas viable à long terme, vu les tendances démographiques et économiques projetées. Le DPB estime que des mesures financières permanentes et immédiates – impôts plus élevés, dépenses de programme réduites ou une combinaison des deux – représentant 2,7 % du PIB par année seraient nécessaires pour éviter que le

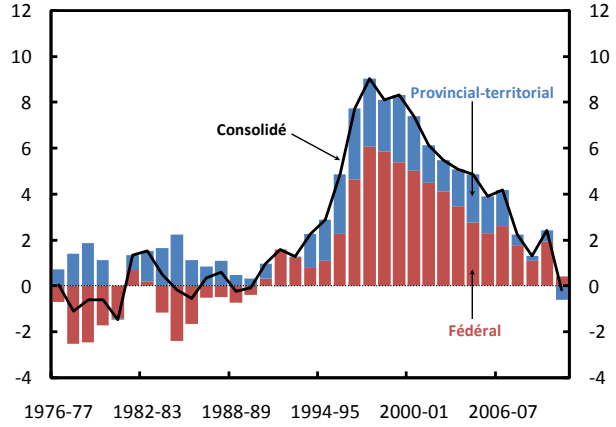
rapport net de la dette au PIB ne finisse par augmenter au-dessus de son niveau actuel.

Pour situer dans son contexte historique les mesures financières qui s'imposent, il est pertinent de comparer l'écart financier à l'évolution, au fil du temps, du solde structurel estimatif de fonctionnement. La figure 5 du résumé fait ressortir que, pris globalement, le solde de fonctionnement structurel des gouvernements fédéral et provinciaux-territoriaux s'est amélioré de 6,2 points de pourcentage entre 1994-1995 et 1997-1998. L'ampleur de ces mesures financières dépasse largement l'écart financier estimatif. Toutefois, ces mesures n'ont pas été permanentes. Elles ont été annulées au cours de la décennie qui a suivi.

Figure 5 du résumé

Solde de fonctionnement structurel

(% du revenu nominal potentiel)



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Analyse de sensibilité – Constatations principales

Pour évaluer la sensibilité des estimations de l'écart financier que le DPB propose, des scénarios différents ont été examinés à partir de variantes des hypothèses et projections financières, démographiques et économiques. S'appuyant sur l'examen de ces scénarios, le DPB conclut que :

- Il est possible de repousser la mise en œuvre des mesures financières nécessaires jusqu'au plein rétablissement de l'économie sans creuser indûment l'écart financier. Par contre, des retards appréciables font augmenter de façon notable l'importance des mesures correctives.
  - Retarder les mesures financières de cinq ans fait passer l'écart financier de 2,7 % à 3 % du PIB.
  - Les retarder de 10, 20 et 30 ans le fait passer à 3,4 %, 4,4 % et 5,8 % du PIB respectivement.

- Bien que le DPB prévoie des déficits budgétaires fédéraux et provinciaux-territoriaux à moyen terme, si l'équilibre budgétaire est atteint à cet horizon, l'écart financier sera nettement réduit, mais pas éliminé. Même si les deux ordres de gouvernement équilibrent leurs budgets d'ici 2015-2016, un écart financier de 1 % du PIB persistera.
  - À supposer que les gouvernements fédéral et provinciaux-territoriaux équilibrent leurs budgets à moyen terme, leurs écarts financiers seraient ramenés de 1,2 % et 1,5 % respectivement à 0,7 % et 0,4 %.

- Dans un scénario où les dépenses en santé n'augmentent qu'au rythme du PIB nominal et de l'impact du vieillissement (c'est-à-dire sans être enrichies), l'écart financier fédéral et provincial-territorial serait ramené à 1,2 % du PIB. À supposer que le TCS continue de progresser à 6 % par année, l'écart financier provincial-territorial serait presque éliminé, mais l'écart financier fédéral de 1,2 % subsisterait.

- L'écart financier fédéral serait éliminé si, au lieu de croître de 6 % et de 3 % respectivement, après 2015-2016, le TCS et le TCPS progressaient au rythme du PIB nominal. Toutefois, pour parvenir à la viabilité, les gouvernements provinciaux-territoriaux devraient prendre des mesures financières qui représenteraient au moins 2,5 % du PIB.

- Si, à long terme, la population était plus « jeune » grâce à un taux de fécondité plus élevé et à une immigration plus forte, l'écart

financier fédéral et provincial-territorial serait ramené à 2,1 % du PIB. Les écarts fédéral et provincial-territorial seraient réduits à 1 % et à 1,1 % du PIB respectivement.

- Une croissance plus vigoureuse du PIB réel (+ 0,5 point de pourcentage) ou des taux d'intérêt plus faibles (- 50 points de base) à long terme réduiraient, sans l'éliminer, l'écart financier fédéral et provincial-territorial.
    - Cette croissance plus vigoureuse du PIB réel ramènerait l'écart financier de 2,7% à 2,4 % du PIB.
    - Ces taux d'intérêt plus faibles ramèneraient l'écart financier de 2,7 % à 2,6 % du PIB.

1 Introduction

En février 2010, le DPB a publié son premier *Rapport sur la viabilité financière* (RVF), dans lequel il s'engageait à préparer des projections économiques et financières à long terme et à produire un RVF régulièrement. Le RVF de 2010 a été la première étape en vue de fournir une évaluation détaillée de la viabilité des finances publiques au Canada, mais il se limitait au gouvernement fédéral. Le RVF de 2011 a une portée plus large, puisqu'il s'étend aux gouvernements provinciaux et territoriaux pris globalement.

Analyse de la viabilité financière

Les projections financières à moyen terme que produisent régulièrement le DPB, le ministère des Finances du Canada et d'autres organisations procurent une description utile mais incomplète des défis que les décideurs doivent relever en matière budgétaire. La principale limite de l'analyse basée sur ces projections est que, en raison de la transition démographique profonde déjà amorcée et qui devrait se poursuivre pendant plusieurs décennies, on ne peut les utiliser afin de déterminer si la structure financière du gouvernement est *durable* à long terme. La viabilité financière exige que, en fin de compte, la dette du gouvernement ne croisse pas plus vite que l'économie.

Pour évaluer la viabilité financière, le DPB projette le rapport de la dette du gouvernement au PIB à long terme en se fondant sur des hypothèses au sujet des engagements existants en matière de programmes et la charge fiscale, étant donné les tendances démographiques et économiques projetées. En outre, le DPB estime dans quelle mesure il faudrait rajuster la structure financière existante pour parvenir à la viabilité. Il s'agit de l'écart financier. Bien que les projections de la dette à long terme soient un signal utile et permettent de jauger la viabilité financière, il importe d'admettre que, comme toutes les projections à long terme, elles sont entachées d'une incertitude considérable. Cela dit, comme l'Office for Budget Responsibility (OBR) le signale fort justement dans son RVF tout récent, « les décideurs doivent être conscients de ces incertitudes, mais ils ne doivent pas y trouver un prétexte pour fermer les yeux sur les défis à long terme que l'avenir nous réserve ».

Innovations principales du RVF de 2011

La nouvelle portée qu'a prise l'analyse de la viabilité pour englober le secteur provincial et territorial a nécessité une modification des cadres comptables. Pour regrouper les secteurs fédéral et provincial-territorial (ce qui élimine tous les transferts entre secteurs) et garantir la cohérence entre les deux secteurs, le DPB a renoncé aux données des Comptes publics pour adopter celles des Statistiques de finances publiques (SFP) (préliminaires) de Statistique Canada. Il a également amélioré sa projection du taux d'intérêt fédéral effectif sur la dette pour mieux tenir compte de la composition de la dette portant intérêt. Il a encore élargi son analyse de sensibilité pour y ajouter d'autres scénarios avec des variantes des hypothèses et projections financières et démographiques.

Dans le présent rapport, l'accent est mis sur le secteur consolidé des ordres fédéral et provincial-territorial, étant donné que, au niveau national, les impacts économiques de l'endettement de l'État dépendent du niveau global de la dette des gouvernements par rapport à la taille de l'économie. Toutefois, étant donné la nature conjointe du financement des grands programmes sociaux et des rôles et responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux-territoriaux, il est également révélateur de projeter les transferts intergouvernementaux à long terme pour illustrer et quantifier l'influence de la structure actuelle sur la *répartition* des mesures financières de tous les ordres de gouvernement qui s'imposent si on veut atteindre la viabilité.

Aperçu

Le reste du rapport est structuré en quatre chapitres. Le chapitre 2 traite de la méthodologie

et des hypothèses des projections financières. Le chapitre 3 présente la projection de référence des revenus et des dépenses de programme établie par le DPB. Le chapitre 4 décrit l'évaluation que le DPB fait de la viabilité financière tandis que le chapitre 5 traite des résultats de l'analyse de sensibilité. Des annexes présentent des renseignements additionnels et des détails techniques.

2 Méthodologie et hypothèses des projections financières à long terme

Le présent chapitre traite du cadre comptable, de la méthodologie de projection et des hypothèses des projections à long terme du DPB. L'annexe A présente un sommaire des principales hypothèses et des principaux résultats des projections.

Pour évaluer la viabilité financière, le DPB projette le rapport de la dette du gouvernement au PIB à long terme en tenant compte des hypothèses au sujet des engagements actuels en matière de programmes et de la charge fiscale à la lumière des tendances démographiques et économiques projetées (voir les annexes B et C). Plus précisément, le DPB présume que, une fois l'économie rétablie, les revenus de l'État croîtront au même rythme que le PIB nominal et que la structure actuelle des dépenses (par rapport au PIB nominal) sera maintenue, mais rajustée pour tenir compte de l'évolution prévue dans la structure démographique et de l'enrichissement présumé des programmes.

Cadre comptable des Statistiques de finances publiques (SFP)

Les états financiers et les projections des gouvernements fédéral et provinciaux-territoriaux sont présentés sur la base des Comptes publics. Toutefois, comme Statistique Canada (2010a) le signale, « il n'y a pas d'uniformité entre les administrations et au fil du temps », étant donné les différences dans les structures organisationnelles et les pratiques comptables et de rapport, qui sont établies par chacun des gouvernements. Pour surmonter ce problème, Statistique Canada a élaboré le Système de gestion financière (SGF).

Toutefois, des modifications apportées récemment aux systèmes comptables des gouvernements au Canada rendent nécessaire le remplacement du SGF par un système de comptabilité d'exercice[1].

Par conséquent, Statistique Canada a mis un terme à ses données statistiques financières fondées sur le SGF, 2008-2009 étant le dernier point de données, et est en train d'adopter le cadre comptable d'exercice internationalement reconnu pour les statistiques sur les finances gouvernementales et élaboré par le Fonds monétaire international, les SFP 2001. Statistique Canada prévoit qu'il lui faudra quelques années pour produire des statistiques détaillées fondées sur les SFP. Dans l'immédiat, l'organisme a décidé de publier à tous les trimestres des données sur les SFP en se servant du Système de comptabilité nationale du Canada (SCNC), qui « compile déjà certaines données sur les administrations publiques selon la comptabilité d'exercice et offre par conséquent une base pour produire des estimations préliminaires des données sur les administrations publiques selon les SFP ». Étant donné l'absence de données à jour provenant du SGF, on utilise dans le présent rapport les données préliminaires de Statistique Canada selon les SFP (disponibles jusqu'en 2010-2011) ainsi que les statistiques sous-jacentes du SCNC sur lesquelles elles sont fondées. Ces données assurent la cohérence entre les secteurs fédéral et provincial-territorial sur une base consolidée[2].

Toutefois, le SCNC n'identifie pas explicitement les dépenses des gouvernements provinciaux et territoriaux en santé. Il les amalgame aux dépenses en services sociaux pour former un sous-secteur du secteur de ces gouvernements. Par conséquent, le DPB se sert des données de l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) pour ce qui est des dépenses en santé des provinces et territoires. Une catégorie de dépenses résiduelles fait en sorte que leurs dépenses correspondent au total du SCNC.

En outre, le traitement des gouvernements provinciaux et territoriaux comme une seule entité au niveau national assure la cohérence dans les

[1] Le SGF est fondé sur une méthode de comptabilité de caisse modifiée, alors que les administrations publiques au Canada sont passées récemment à la comptabilité d'exercice. Le FMI (2001) signale que, dans la comptabilité d'exercice, « les flux sont consignés au moment où la valeur économique est créée, transformée, échangée, transférée ou éteinte » [traduction].

[2] La consolidation suppose l'élimination de tous les transferts entre secteurs et des avoirs intersectoriels en actif et passif gouvernementaux.

hypothèses économiques sous-jacentes à l'horizon des projections. Même si les pratiques comptables étaient uniformes d'une administration à l'autre, les hypothèses économiques qui sous-tendent les prévisions financières des budgets provinciaux et territoriaux ne le seraient probablement pas, globalement, avec les hypothèses au niveau national utilisées pour élaborer les projections financières fédérales.

Méthodologie et hypothèses des projections

Recettes autonomes

L'approche utilisée dans le rapport DPB (2010b) pour la projection des recettes des gouvernements à long terme est reprise ici : au-delà du moyen terme, lorsque l'économie tournera à plein régime, les recettes autonomes consolidées des deux ordres de gouvernement (c'est-à-dire les recettes amputés des transferts intergouvernementaux[3]) sont présumés demeurer constants comme proportion du PIB nominal, ce qui est le paramètre le plus large de l'assiette fiscale. Il s'agit d'une hypothèse commune à de nombreux pays qui ont produit des rapports sur la viabilité financière. Alors qu'elle cadre bien avec le taux uniforme de certaines des sources de revenu les plus importantes (p. ex., la taxe sur les produits et services et l'impôt des sociétés[4]), elle suppose que des mesures doivent se prendre ultérieurement pour maintenir la charge de l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP) pour les contribuables (voir l'encadré 2-1). L'hypothèse voulant que les recettes autonomes fédérales et provinciales-territoriales demeurent constantes comme proportion du PIB nominal peut donc être considérée comme une évaluation du caractère adéquat de l'actuelle charge fiscale dans l'ensemble de l'économie comme moyen de financer les dépenses de l'État à long terme.

Encadré 2-1 : Projection à long terme du produit de l'impôt sur le revenu des particuliers

Le rapport DPB (2010b) signale que, en raison du caractère progressif du régime canadien d'IRP et parce que ses tranches d'imposition ne sont indexées qu'à l'inflation (à l'échelon fédéral et dans certaines provinces), la croissance réelle du revenu qu'on prévoit dans le temps donnera lieu à une augmentation des revenus attribuables à l'IRP par rapport au PIB au cours de la période de projection, à moins qu'on ne pose des gestes particuliers sur le plan des politiques. De plus, le produit de l'IRP à long terme pourrait augmenter quelque peu grâce au retrait d'actifs des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et des régimes de pension agréés (RPA) par les retraités, retraits qui se feront probablement pendant la période des projections à cause du vieillissement démographique. Des études réalisées par l'OCDE (2004), *Long-term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Savings Plans*, et le ministère des Finances (2003), *Projections à long terme des dépenses fiscales relatives à l'épargne-retraite dans Dépenses fiscales et évaluations 2003*, indiquent cependant que l'effet sur les revenus des retraits des REER et RPA sera probablement limité. Et cet effet pourrait être tempéré par le recours croissant aux comptes d'épargne libres d'impôt (CELI), qui permettent d'accumuler des revenus de placement à l'abri de l'impôt, et l'importance qu'ils prendront.

Les perspectives à moyen terme pour les revenus fédéraux reposent sur l'Évaluation économique et financière 2010, qui a été mise à jour à la lumière des mesures prévues dans le budget fédéral de juin 2011. À la faveur de la reprise économique à moyen terme, la croissance des revenus fédéraux autonomes devrait dépasser celle du PIB nominal. Les revenus autonomes des provinces et des territoires (par rapport au PIB nominal) devraient se rétablir après le creux cyclique de 2010-2011, de façon proportionnelle à l'augmentation des revenus fédéraux à moyen terme. Le résultat de

[3] Les recettes fédérales sont à peu près complètement autonomes. En 2010-2011, les transferts provenant d'autres secteurs gouvernementaux (p. ex., les gouvernements provinciaux et territoriaux) ont constitué 0,4 % des recettes fédérales. Par contre, ces transferts ont représenté 21,2 % (en tout) des recettes des gouvernements provinciaux et territoriaux. La vaste majorité (99,8 %) des transferts à ces gouvernements proviennent du gouvernement fédéral.

[4] Dans une conjoncture stable à long terme, le produit des cotisations à l'assurance-emploi devrait augmenter au même rythme que le PIB nominal. Toutefois, pendant la décennie suivant 2015-2016, et d'après la projection économique de référence du DPB, les taux de cotisation à l'assurance-emploi seraient réduits pour rétablir l'équilibre du compte de l'assurance-emploi.

cette hypothèse, ce sont des revenus autonomes provinciaux-territoriaux qui, par rapport au PIB nominal, sont légèrement supérieurs aux niveaux observés juste avant la dernière récession (en 2007).

Dépenses de programme

Le DPB utilise une approche relativement courante pour projeter les catégories de dépenses sensibles au facteur démographique. Elle a été utilisée par le CBO et l'OCDE pour projeter les dépenses en santé[5]. L'approche générale consiste à décomposer la croissance des dépenses nominales d'une catégorie donnée (*EXP*) en trois facteurs de coût principaux : composition selon l'âge, revenu nominal (*PIB*) et facteur « d'enrichissement » (*X*)[6].

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

Le facteur de la composition selon l'âge vise, pour chaque catégorie, à capter 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*).

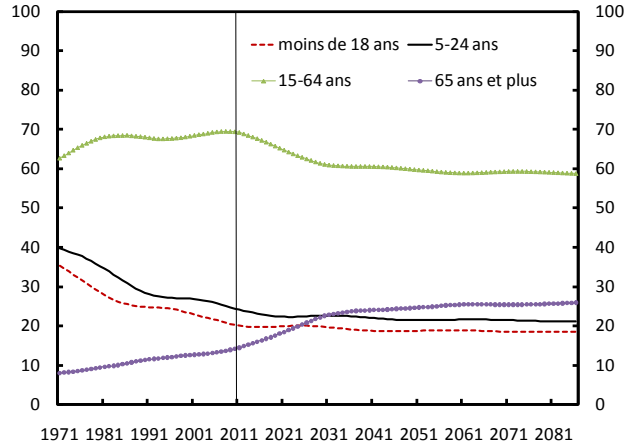
$$AGE_t = \sum_i \left[\omega_i \cdot \left(\frac{Pop_{i,t}}{Pop_t} \right) \right]$$

La figure 2-1 illustre les proportions que les groupes d'âge considérés représentent dans la population.

Figure 2-1

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

(Pourcentage de la population totale)



Source : 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 65 ans et plus sont égales à un et les pondérations de tous les autres groupes d'âge sont fixés à zéro. Dans le cas des dépenses en santé des provinces et des territoires, et conformément au rapport DPB (2010b), les pondérations dépendent des données sur les dépenses en santé par habitant, sur la base des groupes d'âge, produites par l'ICIS (figure 2-2)[7].

[5] Voir l'annexe B du rapport DPB (2010a), qui propose un exposé plus détaillé sur l'approche du CBO.

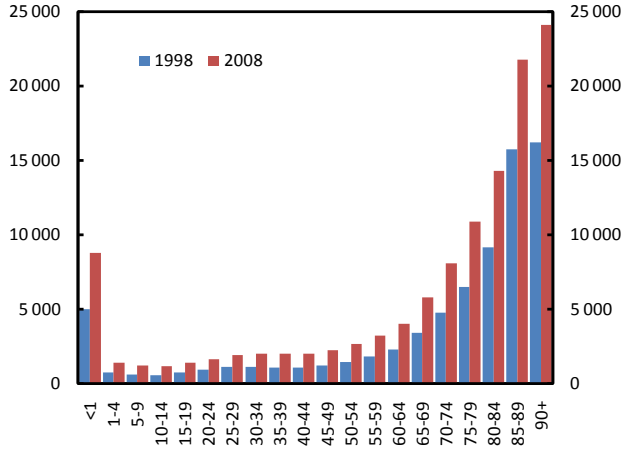
[6] Dans certaines études, ce facteur est appelé *croissance excédentaire des coûts* ou *croissance résiduelle des coûts*.

[7] L'ICIS fournit des données sur les dépenses en santé par habitant et par groupe d'âges pour les années 1998 à 2008, pour les gouvernements provinciaux et territoriaux. Selon le rapport DPB (2010b), 1998 sert d'année de référence pour établir le facteur de composition par âge au fil du temps. À l'horizon de 2011 à 2086, les dépenses par habitant et par groupe d'âge pour 2008 servent à établir les pondérations.

Figure 2-2

Dépenses en santé des provinces et territoires par groupe d'âge, 1998 et 2008

(Dollars par habitant)



Source : Institut canadien d'information sur la santé.

Le tableau 2-1 résume les catégories de dépenses sensibles au facteur démographique en indiquant les groupes d'âge ciblés et les hypothèses d'enrichissement à long terme dans la projection de référence (l'encadré 2-2 décrit quelques hypothèses clés sur les dépenses à moyen terme). Selon le rapport DPB (2010b), le facteur d'enrichissement des dépenses en santé des provinces et des territoires est égal à sa moyenne historique à long terme[8]. Quant aux dépenses fédérales au titre des prestations pour les aînés, le DPB continue de supposer que le paiement moyen constant par prestataire n'est indexé que partiellement (à 50 %) à la croissance du PIB réel par habitant[9]. Cette hypothèse suppose que le facteur d'enrichissement des prestations des aînés (comme représenté dans l'équation en haut) est négatif. S'il est vrai que le programme existant ne prévoit pas l'indexation en fonction de la croissance du revenu réel, le DPB croit cependant que les prestataires profiteront au moins dans une certaine mesure de la hausse du niveau de vie que la population connaîtra à l'horizon des projections de 75 ans. 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 (c'est-à-dire l'inflation plus la croissance de la productivité).

Tableau 2-1

Catégories principales de dépenses

(%)

	Part des dépenses de programme en 2010-2011	Groupes d'âge	Enrichissement à long terme
Gouvernement provincial-territorial:			
Santé	34,6	Tous les âges[a]	+0.4[b]
Éducation	22,1	5-24 ans	0,0
Prestations sociales[c]	6,0	15-64 ans	0,0
Gouvernement fédéral:			
Préstations aux aînés	14,8	65 ans et plus	-0.5[d]
Assurance-emploi	7,1	Pop. active 15+	+0.2[e]
Prestations aux enfants	5,3	0-17 ans	0,0

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Nota :
[a] Les données de l'ICIS sur les dépenses par habitant selon l'âge portent sur 20 groupes d'âge, depuis moins d'un an à plus de 90 ans.
[b] Enrichissement estimé pendant la période de 1976-2010.
[c] Comprend l'aide sociale, l'indemnisation des accidentés du travail et d'autres prestations d'assurance sociale.
[d] Garantit que les prestations en dollars constants augmentent à la moitié du taux de croissance du PIB réel par habitant.
[e] Garantit que les prestations en dollars constants augmentent au rythme de la croissance de la productivité.

Pour ce qui est des dépenses en éducation, prestations sociales et prestations pour enfants, le facteur d'enrichissement est présumé s'établir à zéro à long terme, ce qui 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 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,

[8] Le DPB (2010b) a estimé le facteur d'enrichissement des dépenses en santé d'après la période de 1976-2007. En octobre 2010, l'ICIS a publié des données actualisées pour tenir compte de 2008 et des prévisions portant sur 2009 et 2010. Le DPB traite les prévisions à court terme de l'ICIS comme des données « historiques » dans le calcul du facteur d'enrichissement et extrapole les dépenses en santé à l'horizon de projection.

[9] L'indexation complète à la croissance du PIB réel par habitant se traduirait par un facteur d'enrichissement égal à zéro.

sont pleinement indexées selon la croissance du PIB réel par habitant.

Tout comme dans le rapport DPB (2010b), le reste des dépenses de programme – à l'exclusion des transferts intergouvernementaux – est présumé croître au même rythme que le PIB nominal à long terme pour les secteurs du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Encadré 2-2 : Hypothèses des dépenses à moyen terme

Pour le gouvernement fédéral, les perspectives des dépenses à moyen terme repose sur les *Perspectives économiques et financières selon le DPB*, publiées en juin 2011 et mises à jour pour tenir compte des mesures prévues dans le budget fédéral de 2011. À moyen terme, les prestations aux aînés progressent au même rythme que l'indice des prix à la consommation (IPC) et que la population des 65 ans et plus; les dépenses de programme directes sont présumées augmenter en moyenne d'un peu plus de 1 % par année.

Quant au secteur des gouvernements provinciaux et territoriaux, 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. Des rajustements sont cependant apportés pour tenir compte des projections trop fortes ou trop faibles de 2010-2011. Ainsi, les rajustements apportés à la croissance des dépenses apportent un élément de « modération » (croissance projetée inférieure à ce qu'elle serait si on s'en tenait strictement à l'approche à long terme). Ces rajustements diminuent à moyen terme, après quoi la croissance est déterminée uniquement au moyen de l'approche des projections à long terme et des hypothèses présentées au tableau 2-1. Les dépenses d'investissement provinciales-territoriales (p. ex., pour l'acquisition de capital non financier) sont présumées croître au même rythme que le PIB nominal, une fois qu'on a tenu compte de l'impact des dépenses de stimulation consenties en 2010-2011. Tout comme dans le cas du gouvernement fédéral, toutes les autres dépenses de programme sont présumées progresser en moyenne d'à peine plus de 1 % par année à moyen terme.

Transferts intergouvernementaux

Le regroupement des secteurs fédéral et provincial-territorial au niveau national élimine – du point de vue arithmétique – les transferts intergouvernementaux entre les deux secteurs. En outre, au niveau national, les impacts économiques de l'endettement du gouvernement dépendent du niveau global de la dette des gouvernements par rapport à la taille de l'économie[10]. Toutefois, étant donné la nature conjointe du financement des grands programmes sociaux et des rôles et responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux-territoriaux, il est également instructif de projeter les transferts intergouvernementaux à long terme pour illustrer et quantifier l'influence de la structure actuelle sur la *répartition* des mesures financières de tous les ordres de gouvernement qui s'imposent si on veut atteindre la viabilité financière. Le présent rapport propose donc des projections à long terme des transferts intergouvernementaux fédéraux et provinciaux-territoriaux en supposant que la structure actuelle se maintiendra indéfiniment.

En d'autres termes, le DPB présume que, au-delà de l'expiration de la législation actuelle, le TCS et le TCPS continueront d'augmenter chaque année aux taux actuels d'indexation prévus par la loi, soit 6 % et 3 % respectivement[11]. Cette pratique s'accorde, bien que ce soit à un horizon beaucoup plus lointain, aux hypothèses de planification du budget fédéral de 2011, qui maintient les taux actuels au-delà de 2013-2014, jusqu'en 2015-2016. Des structures différentes du TCS et du TCPS sont abordées dans l'analyse de sensibilité. La péréquation, la formule de financement des territoires et d'autres transferts fédéraux (mineurs) et les transferts des gouvernements provinciaux et territoriaux au gouvernement fédéral sont

[10] Les impacts économiques dépendent aussi des finances des administrations locales ainsi que du Régime de pensions du Canada (RPC) et du Régime de rentes du Québec (RRQ). Ces secteurs se situent toutefois en dehors du cadre du présent rapport.

[11] La projection de référence du rapport DPB (2010b) suppose que le TCS et le TCPS progresseront, respectivement, avec les dépenses provinciales et territoriales en santé et en programmes sociaux au-delà de la projection à moyen terme, qui prend fin en 2013-2014, soit à l'expiration de la législation actuelle.

présumés croître à long terme au même rythme que le PIB nominal.

Comptabilité de la dette

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 comme les actifs financiers moins le passif. Si on inverse ces termes (passif moins actifs financiers), on obtient la « dette nette », notion le plus souvent utilisée pour évaluer la viabilité financière[12]. Ainsi, le *Fiscal Sustainability Report* de l'OBR propose des projections financières à long terme et des estimations de l'écart financier en s'appuyant sur la notion de dette nette plutôt que sur celle de valeur nette, qui englobe tous les actifs du gouvernement (financier et non-financier).

Les recettes et les dépenses de programme forment le « solde de fonctionnement » d'un gouvernement[13]. 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. On présume que les gouvernements fédéral et provinciaux-territoriaux financent les déficits budgétaires (emprunts nets d'autres secteurs de l'économie) en émettant des titres de dette qui portent intérêt[14]. Similairement, tout excédent budgétaire (prêt net à d'autres secteurs de l'économie) sert à rembourser la dette qui porte intérêt. En outre, on suppose qu'il n'y a aucun changement dans les actifs financiers initiaux et la dette qui ne porte pas intérêt.

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

$$\textit{Dette nette}_t = \textit{Dette nette}_{t-1} — \textit{Prêt net}_t$$

Réaction des finances de l'État à l'économie

Pour assurer un contexte économique stable et conformément aux projections de référence du CBO (2011) et de l'OBR (2011), les projections financières à long terme du DPB sont élaborées en supposant qu'il n'y a aucune réaction de l'économie. Cependant, la hausse du rapport de la dette au-delà du moyen terme pourrait réduire le PIB et pousser les taux d'intérêt à la hausse (encadré 2-3). L'intégration de ces effets accélérerait simplement toute hausse projetée du rapport de la dette au PIB.

[12] L'évaluation de la viabilité financière selon le rapport DPB (2010b) reposait sur une conception plus large de la dette fédérale englobant les actifs non financiers. Au niveau fédéral, ces actifs (bâtiments non résidentiels, machines et matériels, stocks et terres) sont relativement modestes auprès du passif (en 2010-2011, ils représentaient à peine plus de 7 % du passif fédéral). Par contre, au niveau provincial et territorial, les actifs non financiers sont beaucoup plus importants, par rapport au passif : en 2010-2011, environ 37 % du passif provincial-territorial. Il est toutefois supposé ici que les actifs non financiers ne seront pas liquidés pour réduire le passif à court terme ou financer des déficits futurs. On n'en tient donc pas compte dans l'évaluation de la viabilité financière.

[13] Dans le cadre des SFP, la définition de solde de fonctionnement comprend les paiements d'intérêts. Pour se rapprocher de la définition des comptes publics, le solde de fonctionnement est ici redéfini comme les revenus moins les dépenses de programme, ce qui exclut les paiements (bruts) d'intérêt, mais comprend la catégorie des SFP de l'acquisition d'actifs non financiers (formation de capital des administrations publiques).

[14] La dette portant intérêt est ici définie comme la somme du passif selon les SFP (titres, prêts et provisions techniques).

Encadré 2-3 : Impacts de l'accumulation de la dette par rapport au PIB

Les hausses permanentes de la dette de l'État par rapport à la taille de l'économie peuvent influer sur l'économie de diverses façons (p. ex.,voir Macklem, Rose et Tetlow (1994)). D'abord, une hausse permanente du ratio de la dette peut réduire l'épargne intérieure si l'épargne privée n'augmente pas assez pour compenser la baisse de l'épargne publique (augmentation des déficits budgétaires). La baisse de l'épargne intérieure fait diminuer l'investissement privé et se traduit en fin de compte par un PIB plus faible ou des emprunts plus lourds à l'étranger, ce qui aggrave l'endettement à l'étranger. L'augmentation de la dette à l'étranger devrait ultimement être financée par des excédents commerciaux plus importants et une baisse de la consommation intérieure. Deuxièmement, une hausse permanente du rapport de la dette au PIB exige du gouvernement des excédents de fonctionnement plus importants, financés par des hausses des taux d'imposition ou des réductions des dépenses de programme, ce qui fait baisser la consommation, l'investissement et le PIB puisque les ménages et les entreprises doivent réagir aux mesures financières qui s'imposent. Enfin, une hausse marquée de la dette de l'État par rapport au PIB accroît l'incertitude au sujet des mesures financières futures, ce qui ajoute une prime de risque aux intérêts sur la dette de l'État.

Le CBO (2011) et l'OBR (2011) ajoutent que cet endettement plus lourd peut aussi limiter la capacité des décideurs de réagir à une évolution économique et financière imprévue. De plus, l'accumulation de la dette par rapport au PIB peut avoir des conséquences importantes pour l'équité intergénérationnelle (voir par exemple Statistique Canada, volume de 1998, *Les finances publiques et l'équité intergénérationnelle*).

3 Projection à long terme des recettes et des dépenses

La transition démographique majeure en cours au Canada sollicitera les finances des gouvernements pendant les prochaines décennies. Au cours de cette période, le vieillissement de la population fera en sorte qu'une partie de plus en plus grande de la population quittera l'âge d'activité maximale pour accéder à la retraite, ce qui exercera des pressions à la baisse sur les revenus. En effet, la croissance de l'activité économique, et donc de l'assiette fiscale, ralentira. Parallèlement, le vieillissement démographique exercera des pressions sur les programmes dont les prestations sont destinées entièrement ou de façon disproportionnée aux Canadiens les plus âgés, par exemple les prestations aux aînés et les soins de santé. Les pressions à la hausse sur les coûts de ces programmes ne seront que partiellement compensées par la réduction des dépenses (comme part du PIB) consacrées à des programmes dont les prestations reviennent en grande partie à des groupes d'âge plus jeunes, comme l'éducation, les services sociaux et les prestations pour enfants.

Ce chapitre présente les projections de revenus et de dépenses de programme de référence pour le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux.

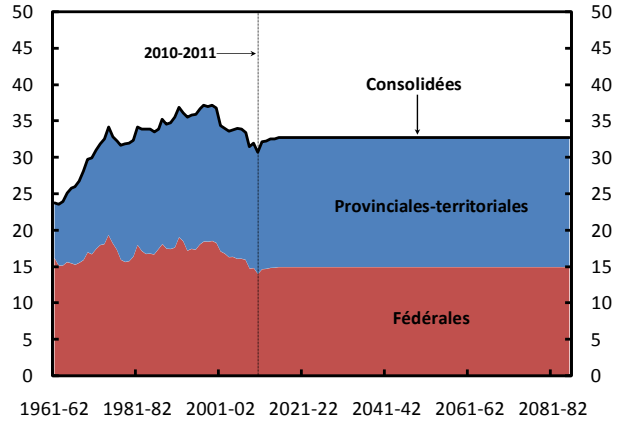
Recettes consolidées des gouvernements fédéral et provinciaux-territoriaux

Sur une base consolidée, le DPB prévoit que, à la faveur de la reprise économique, les revenus fédéraux et provinciaux-territoriaux se rétabliront, passant de 30,7 % du PIB en 2010-2011 à 32,7 % du PIB en 2015-2016 (figure 3.1). Comme on l'a vu au chapitre 2, ce ratio des revenus devrait se maintenir de façon durable. À 32,7 % du PIB, ce ratio n'est que légèrement supérieur à la moyenne de 32,5 % observée au cours des 50 dernières années (de 1961-1962 à 2010-2011).

Figure 3-1

Recettes fédérales et provinciales-territoriales consolidées

(% du PIB)



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada

Nota : Exclut les transferts intergouvernementaux reçus par les secteurs fédéral et provincial-territorial.

Au niveau fédéral, la hausse du ratio des revenus reflétera également des augmentations du taux des cotisations à l'assurance-emploi qui sont nécessaires pour équilibrer ce régime au fil du temps. Toutefois, l'impact de cette mesure politique est atténué par les réductions que la loi prévoit dans le taux général de l'impôt sur le revenu des sociétés, qui était de 16,5 % le 1er janvier 2011 et sera de 15 % le 1er janvier 2012. Lorsque l'économie atteindra son plein potentiel, les revenus fédéraux commenceront à se stabiliser à 15 % du PIB et on suppose qu'ils resteront stables à long terme, comme part du PIB. Le ratio présumé des revenus est de près de deux points de pourcentage inférieur à la moyenne des 50 dernières années (de 1961-1962 à 2010-2011).

Comme on l'a vu au chapitre 2, les revenus provinciaux-territoriaux autonomes (par rapport au PIB nominal) sont présumés se rétablir dans la même proportion que l'augmentation des revenus fédéraux. À long terme, on présume que les revenus provinciaux-territoriaux autonomes demeureront constants, à 17,8 %, ce qui est bien supérieur à la moyenne historique à long terme. Alors que le ratio des revenus fédéraux affiche une

stabilité (relative) au fil du temps, celui des revenus provinciaux-territoriaux a plus que doublé depuis 1961-1962. Cette progression reflète le financement du développement et de l'expansion des programmes de santé et d'éducation dans les années 1960 et 1970. Depuis 1980-1981, les revenus provinciaux-territoriaux autonomes restent relativement stables, à une moyenne de 17,5 % du PIB, soit un peu moins que leur niveau supposé à long terme.

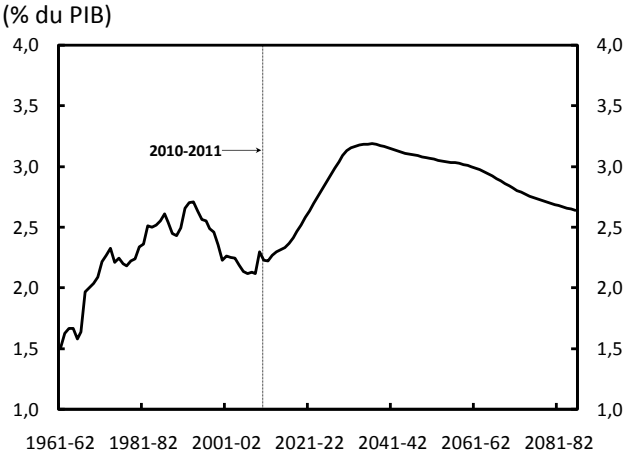
Dépenses fédérales et provinciales-territoriales au titre des programmes

Prestations fédérales pour les aînés

À la faveur de la reprise de l'économie, les dépenses fédérales au titre des prestations aux aînés devraient progresser au même rythme que le nombre de prestataires (personnes de 65 ans et plus) et du rajustement de la prestation moyenne, qui, suppose-t-on, suivra l'évolution de l'indice des prix à la consommation. À plus long terme, toutefois, la projection tient compte d'une hausse additionnelle égale à la moitié de la croissance du PIB réel par habitant (voir le tableau 2-1, au chapitre 2). La projection que le DPB fait des prestations aux aînés (figure 3-2) résulte d'une augmentation du coût du programme de près de 1 % du PIB à partir de 2015-2016 (2,3 % du PIB) à 3,2 % du PIB en 2035-2036. Selon la projection, les prestations devraient rester autour de 3 % du PIB pendant les 25 années suivantes avant de décliner, étant donné que la croissance de la population des 65 ans et plus commencera à fléchir, et que les prestations devraient être ainsi ramenées à 2,6 % du PIB.

Figure 3-2

Prestations fédérales aux aînés



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

Prestations fédérales d'assurance-emploi et pour enfants

À l'horizon des projections à long terme, l'approche et les hypothèses du DPB font en sorte que la moyenne globale des prestations moyennes d'assurance-emploi progresse au même rythme que le salaire moyen. Comme le nombre projeté de prestataires doit augmenter en fonction de la population active, il en résulte que le total des dépenses en prestations d'assurance-emploi reste relativement stable, à environ 1 % du PIB à long terme[15]. Les prestations pour enfants devraient augmenter avec le PIB nominal et la part de la population âgée de moins de 18 ans. Par conséquent, les dépenses par enfant, en dollars constants, augmentent avec le PIB réel par habitant à long terme. Comme, à l'horizon des projections, la proportion de la population âgée de 18 ans diminue modestement, les prestations pour enfants devraient diminuer, passant de 0,8 % du PIB en 2010-2011 à 0,6 % au cours de la période de 75 ans.

[15] Cette approche suppose implicitement que la part que les salaires représentent dans le PIB reste stable à l'horizon des projections à long terme.

Dépenses provinciales-territoriales en santé

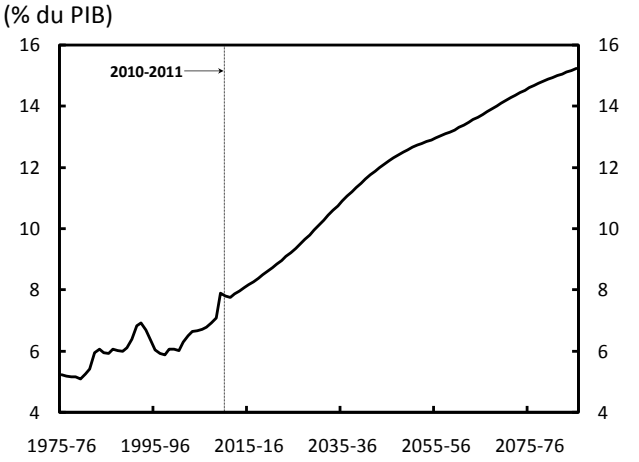
Les dépenses des gouvernements provinciaux et territoriaux concernent les hôpitaux et autres établissements; les médecins et autres professionnels; les médicaments; les immobilisations; la santé publique; l'administration et d'autres dépenses[16].

Comme on l'a vu au chapitre 2, le DPB utilise l'approche standard pour projeter les dépenses en santé : la structure de la population selon l'âge, le revenu et un facteur d'enrichissement déterminent la croissance de ces dépenses à long terme. Le facteur d'enrichissement à long terme utilisé ici (0,4 % par année) est calculé à partir de la croissance moyenne pendant la période de 1976-2010. Une période d'échantillonnage plus longue a été choisie de sorte d'atténuer les effets des épisodes de forte et de faible croissance dans les dépenses en santé.

À cause du vieillissement démographique et du facteur d'enrichissement présumé, les dépenses des gouvernements provinciaux-territoriaux en santé, comme part du PIB, devraient passer de 7,8 % en 2010-2011 à 12,7 % en 2050-2051 et à 15,2 % en 2085-2086 (figure 3-3). L'apport (annuel) du vieillissement démographique à la croissance des dépenses provinciales-territoriales au titre de la santé devrait augmenter progressivement pour atteindre en 2032 un sommet de 1,2 point de pourcentage, contre 0,9 % en 2010[17]. De son sommet en 2032, le facteur de vieillissement démographique devrait diminuer vers zéro sur le long terme.

Figure 3-3

Dépenses provinciales-territoriales en santé



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Institut canadien d'information sur la santé.

L'augmentation, selon les projections du DPB, des dépenses provinciales-territoriales en santé reste similaire aux autres projections à long terme des dépenses en santé. Jackson et King (2000) et les Services économiques TD (2009) ont prévu des dépenses de 11 % et de 12 % du PIB, respectivement, d'ici 2040. Une analyse plus récente réalisée par l'Institut C.D. Howe (Dodge et Dion (2011)) prévoit que les dépenses totales (publiques et privées) en santé progresseront de 6,4 % par année, en moyenne, de 2012 à 2031. La projection du DPB, portant sur la même période, donne une croissance annuelle moyenne de 5,3 % des dépenses en santé des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Dépenses provinciales-territoriales en éducation

Les dépenses en éducation des gouvernements provinciaux et territoriaux comprennent ce qui suit : transferts généraux aux écoles; débours du sous-secteur de l'éducation (à l'exclusion des amortissements et des paiements d'intérêt); immobilisations.

Comme la croissance de la population des 5 à 24 ans diminue par rapport à l'ensemble de la population, la croissance des dépenses en éducation demeure inférieure à la croissance de

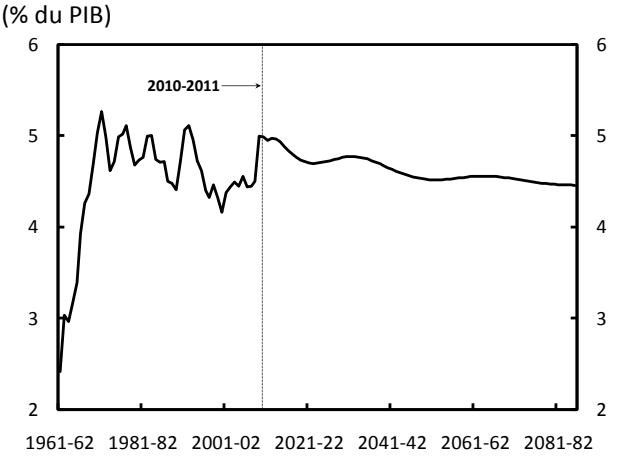
[16] Voir ICIS (2010) pour avoir une description de ces catégories.

[17] On soutient parfois que l'augmentation de l'espérance de vie traduit un meilleur état de santé dans la population (*compression de la morbidité*), ce qui ferait atténuer la croissance des dépenses en santé, puisque l'impact du vieillissement est retardé. Comme il est difficile d'estimer cet impact, le DPB n'en tient pas compte dans ses projections des dépenses en santé. Voir OCDE (2006) et Hogan et Hogan (2002) pour trouver un exposé détaillé sur le rapport entre le vieillissement et l'état de santé, et ses conséquences pour les dépenses en santé.

l'économie (figure 3-4). Il y a néanmoins des périodes pendant lesquelles la population des 5 à 24 ans croît plus rapidement que l'ensemble de la population (de 2023-2024 à 2031-2032 et de 2053-2054 à 2063-2064) en raison de l'impact des enfants et des petits-enfants de la génération du baby-boom qui auront des enfants à leur tour. À l'horizon des projections, les dépenses des gouvernements provinciaux et territoriaux en éducation comme part du PIB devraient fléchir peu à peu, passant de 5 % en 2010-2011 à environ 4,5 % en 2068-2069.

Figure 3-4

Dépenses provinciales-territoriales en éducation



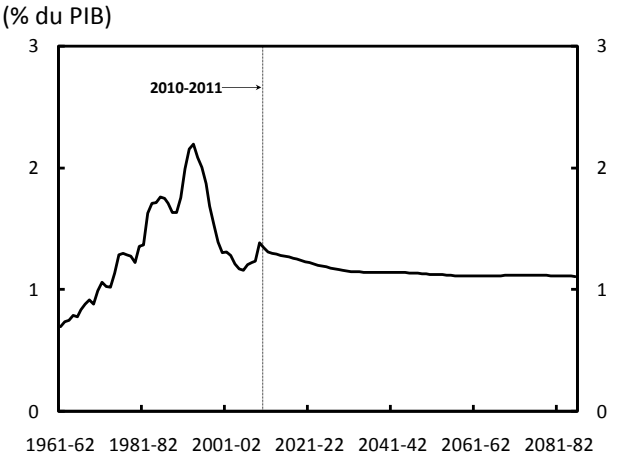
Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

Dépenses provinciales-territoriales en prestations sociales

Les dépenses provinciales-territoriales en prestations sociales comprennent les prestations d'aide sociale, les prestations d'indemnisation des accidentés du travail et d'autres prestations d'assurance sociale. Au fur et à mesure que la transition démographique se réalise, la croissance de la population d'âge d'activité maximale (les 15 à 64 ans) demeure inférieure à celle de l'ensemble de la population, ce qui garde la croissance des dépenses en prestations sociales en-deçà de la croissance de l'économie. Au fur et à mesure que la génération du baby-boom s'effacera, la structure d'âge se stabilisera et les dépenses en prestations sociales s'établiront à 1,1 % du PIB, ce qui est inférieur au niveau initial de 1,3 % du PIB observé en 2010-2011 (figure 3-5).

Figure 3-5

Dépenses provinciales-territoriales en prestations sociales



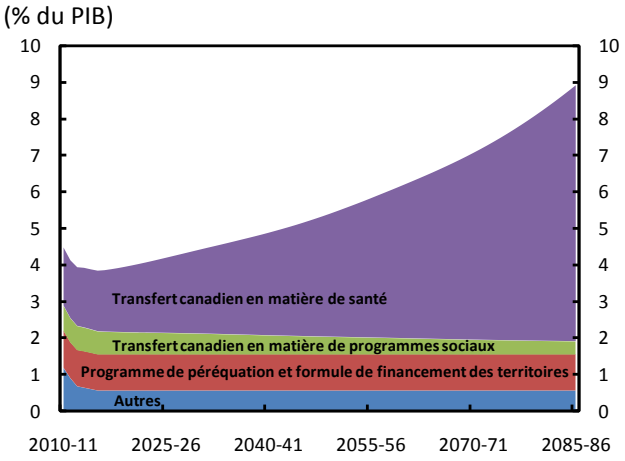
Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

Transferts intergouvernementaux

Dans l'ensemble, au fur et à mesure que l'économie se rétablira, les transferts fédéraux aux gouvernements provinciaux et territoriaux devraient diminuer quelque peu, par rapport à la taille de l'économie, reflétant un déclin absolu des « autres » transferts et une croissance relativement plus faible du TCPS (figure 3-6). À long terme, la péréquation, la formule de financement des territoires et les autres transferts (sans les paiements de remplacement pour les programmes permanents (PRPP)) sont maintenus à 1,5 % du PIB (1,8 % du PIB sans les PRPP). Le TCPS devrait fléchir de 0,7 % à 0,4 % du PIB, résultat d'une croissance plus lente que celle de l'économie. La croissance présumée du TCPS se traduit par une augmentation projetée de plus de 5 points de pourcentage du PIB, passant de 1,6 % du PIB en 2010-2011 à 7 % du PIB en 2085-2086.

Figure 3-6

Transferts fédéraux aux gouvernements provinciaux et territoriaux



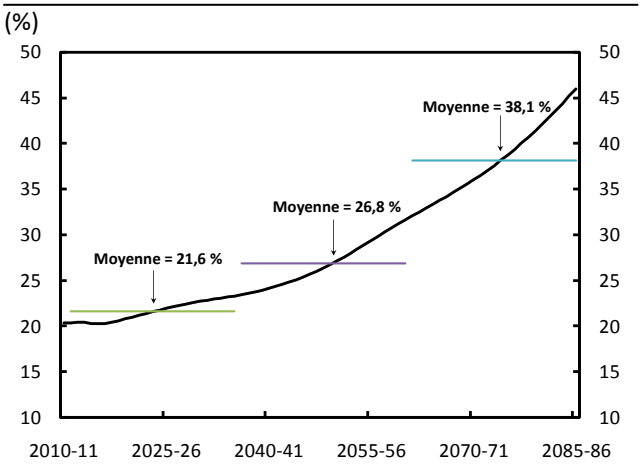
Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.
Nota : Les « autres » transferts fédéraux sont présentés dans les paiements de remplacement pour les programmes permanents (PRPP).

Le DPB présume que, au-delà de l'expiration de la législation actuelle, en 2013-2014, le TCS et le TCPS continueront d'augmenter chaque année aux taux actuels d'indexation prévus par la loi, soit 6 % et 3 % respectivement. Une grande incertitude plane néanmoins sur la croissance de ces transferts pendant la période de 70 ans qui suivra l'expiration de la loi en vigueur. L'hypothèse du DPB voulant que les facteurs de relèvement actuels soient maintenus de façon indéfinie aide à illustrer et à quantifier l'influence que la structure actuelle des transferts intergouvernementaux peut avoir sur la *répartition* des rajustements, dans les divers ordres de gouvernement, qui sont nécessaires à la viabilité financière. De plus, l'hypothèse selon laquelle les facteurs de relèvement actuels du TCS et du TCPS seront maintenus indéfiniment a des conséquences importantes pour ce qui est de l'ampleur de ces transferts relativement aux dépenses provinciales-territoriales projetées en santé, en éducation et en prestations sociales.

À titre d'illustration, la croissance projetée par le DPB pour les dépenses provinciales-territoriales en santé est un peu inférieure à la croissance annuelle présumée de 6 % du TCS qui est maintenue pendant toute la période des projections. Par conséquent, la part du TCS fédéral, dans les dépenses provinciales-territoriales en santé, devrait augmenter de façon marquée, fût-ce de façon progressive (figure 3-7). Le TCS devrait représenter en moyenne 21,6 % des dépenses provinciales-territoriales en santé au cours des 25 premières années de la période visée par les projections, puis 26,8 % dans les 25 années suivantes et enfin 38,1 % pendant les 25 dernières années, en vertu du fait que la croissance des dépenses provinciales-territoriales en santé devrait continuer de fléchir.

Figure 3-7

TCS par rapport aux dépenses provinciales territoriales en santé



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

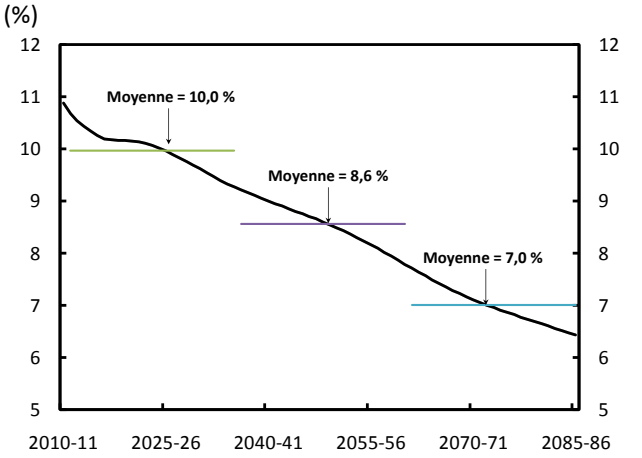
La croissance, selon les projections du DPB, des dépenses provinciales-territoriales en éducation et en prestations sociales est légèrement supérieure à la croissance annuelle présumée de 3 % du TCPS qui est maintenue pendant toute la période visée par les projections[18]. Le rapport entre les paiements fédéraux du TCPS et les dépenses provinciales-territoriales devrait donc diminuer de

[18] Le TCPS accorde des fonds fédéraux aux gouvernements provinciaux et territoriaux pour appuyer l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux, ainsi que les dépenses visant le développement de la petite enfance, l'apprentissage précoce et les services de garde. Toutefois, le niveau relativement élevé de regroupement, dans les projections de dépenses du DPB, ne permet pas de comparer avec exactitude le TCPS et les dépenses provinciales-territoriales dans ces domaines.

façon constante à long terme (figure 3-8). Le TCPS devrait représenter en moyenne 10 % des dépenses provinciales-territoriales en éducation et en programmes sociaux pendant les 25 premières années de la période visée par les projections, 8,6 % pendant les 25 années suivantes et 7 % pendant les 25 dernières années, en vertu du fait que la croissance projetée de ces dépenses provinciales-territoriales dépassera la croissance de 3 % des paiements annuels du TCPS.

Figure 3-8

TCPS par rapport aux dépenses provinciales-territoriales en éducation et en prestations sociales



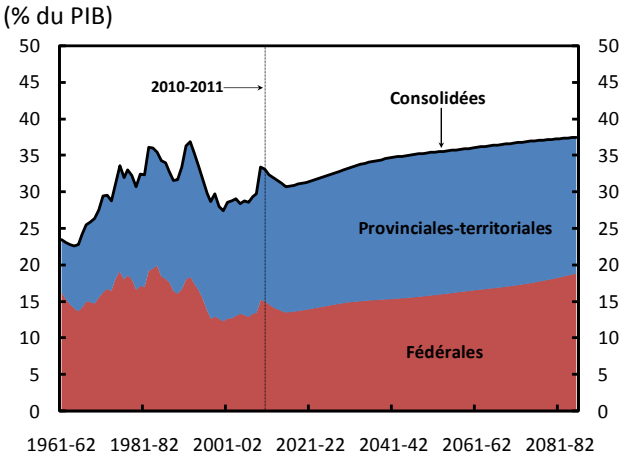
Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Dépenses de programme fédérales et provinciales-territoriales consolidées

À la faveur de la reprise économique, les dépenses de programme fédérales et provinciales-territoriales consolidées, par rapport au PIB nominal, devraient diminuer brutalement, passant de 33,1 % du PIB en 2010-2011 à 30,7 % en 2015-2016 (figure 3-9). À plus long terme, ces dépenses, par rapport à la taille de l'économie, devraient augmenter de façon constante pour finir par atteindre 37,5 % du PIB à la fin de la période visée par les projections, ce qui est nettement supérieur à leur moyenne à long terme de 30,2 % (de 1961-1962 à 2010-2011).

Figure 3-9

Dépenses de programme fédérales et provinciales-territoriales consolidées



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.
Nota : Les transferts intergouvernementaux reçus par les gouvernements fédéral et provinciaux-territoriaux sont exclus.

À long terme, les dépenses fédérales directes au titre des programmes devraient croître au même rythme que le PIB nominal. Cette hypothèse, alliée aux projections des transferts fédéraux aux gouvernements provinciaux et territoriaux et des dépenses fédérales visant les aînés, l'assurance-emploi et les prestations aux enfants, aboutit à des dépenses de programme projetées qui s'élèvent à un peu plus de 15,7 % – leur moyenne historique à long terme – en 2049-2050. Environ 70 % de l'augmentation observée pendant cette période (représentant 1,7 % du PIB) est attribuable à la hausse des transferts fédéraux aux gouvernements provinciaux et territoriaux, alors que le reste s'explique par l'augmentation des prestations aux aînés. Au bout du compte, les dépenses de programme fédérales devraient atteindre 18,8 % du PIB d'ici la fin de la période visée par les projections, ce qui est bien au-dessus de la moyenne historique à long terme, mais inférieur aux sommets atteints par le passé.

Les composantes restantes des dépenses provinciales-territoriales de programme devaient augmenter à long terme au même rythme que le PIB nominal. Cette hypothèse, conjuguée aux

projections des dépenses provinciales-territoriales en santé, en éducation et en prestations sociales (transferts fédéraux exclus) donne comme résultat des dépenses de programme prévues qui augmentent – exclusivement à cause d'une croissance des dépenses en santé qui dépasse celle de l'économie – de 17,2 % du PIB en 2015-2016 à 19,6 % en 2049-2050 et avoisinant les 20 % jusqu'en 2070-2071. En fin de compte, les dépenses de programme provinciales-territoriales (à l'exclusion des transferts fédéraux) devraient être ramenées à 18,6 % du PIB au plus tard à la fin de la période visée par les projections, car la croissance des transferts fédéraux dépassera alors encore davantage les dépenses provinciales en santé, en éducation et en prestations sociales.

Taux d'intérêt effectif sur la dette des gouvernements

Pour calculer les coûts d'emprunt des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, le DPB estime un taux d'intérêt effectif défini comme l'intérêt sur la dette publique divisé par la dette portant intérêt de l'exercice précédent. Il prévoit que le taux d'intérêt fédéral effectif augmente progressivement de son plus bas niveau de l'histoire, 3,8 %, en 2010-2011, à 4,8 % d'ici 2015-2016, pour se stabiliser à environ 4,9 % au long terme, ce qui reflète l'évolution de la composition de la dette fédérale sur les marchés et hors des marchés à plus long terme (voir l'annexe D). Cela donne un taux fédéral effectif qui cadre avec la moyenne pondérée des taux d'intérêt sur les marchés pour les bons du Trésor à trois mois (4,2 %) et les obligations du Canada à 10 ans (5,3 %).

Étant donné les nombreuses données à réunir pour projeter le taux provincial-territorial effectif sur une base similaire, le DPB a opté pour une approche simple qui fait appel à la dette provinciale-territoriale hors marchés. Compte tenu de la structure d'échéance relativement plus lointaine de la dette provinciale-territoriale, le DPB suppose que le taux provincial-territorial effectif s'établit à 50 points de base au-dessus du taux d'intérêt que portent les obligations du gouvernement du Canada à 10 ans (5,3 %). Cet écart de 50 points de base a été choisi en raison de la différence du taux moyen d'intérêt sur les marchés entre la dette fédéral à long terme et la dette provinciale entre 1993 et 2007[19]. Ainsi, il y a un écart de 90 points de base entre les taux d'intérêt effectifs des provinces et territoires et celui de l'administration fédérale à long terme (5,8 % contre 4,9 % respectivement), ce qui est un peu plus faible que la différence moyenne de 120 points de base observée entre 1991-1992 et 2007-2008.

[19] Le taux fédéral à long terme est le rendement moyen sur les obligations du Canada dont l'échéance est de plus de 10 ans, et le taux provincial à long terme est le rendement moyen pondéré de Scotia Capitaux sur les titres provinciaux à long terme.

4 Évaluation de la viabilité financière

Pour évaluer la viabilité de la structure financière du gouvernement, le DPB projette son rapport de la dette au PIB à long terme en tenant compte des hypothèses au sujet des engagements existants en matière de programmes et de la charge fiscale, au vu des tendances démographiques et économiques projetées. La viabilité financière exige que la croissance de la dette de l'État ne dépasse pas celle de l'économie. Il est possible d'estimer dans quelle mesure la structure n'est pas viable en recourant à la notion d'« écart financier », soit la différence entre la structure financière en place et une structure qui serait viable à long terme[20].

Les pages qui suivent présentent la projection à long terme que le DPB fait des rapports des déficits et de la dette, aux niveaux fédéral et provincial-territorial, par rapport au PIB et des écarts financiers estimés à partir de l'hypothèse selon laquelle cette structure financière, y compris le régime de transferts intergouvernementaux, sera maintenu et le contexte économique à long terme restera stable (c'est-à-dire sans effet de rétroaction entre les finances publiques et l'économie).

Ajoutons qu'il ne faut pas voir les projections à long terme comme étant des prévisions ou des prédictions des résultats économiques et financiers les plus probables, mais plutôt comme des scénarios hypothétiques. En effet, une structure financière non viable pourrait entraîner à long terme une augmentation explosive du rapport de la dette fédérale au PIB. Un tel scénario ne se réaliserait probablement pas, puisque les réactions du gouvernement, des ménages, des entreprises et des marchés financiers entraîneraient des changements au niveau de cette structure et probablement des coûts plus élevés. Néanmoins, les projections à long terme du rapport de la dette au PIB constituent un signal utile et une façon de jauger la viabilité financière, même s'il est important de reconnaître que ces paramètres sont très incertains – comme c'est le cas de toutes les projections à long terme.

Projections à long terme du rapport entre la dette et le PIB

De simples calculs révèlent que le rapport de la dette au PIB augmentera si la dette du gouvernement augmente plus vite que le PIB. Il est cependant utile, à titre d'information, de faire la distinction entre les principaux facteurs sous-jacents d'une augmentation de ce rapport, soit : 1) le solde de fonctionnement par rapport au PIB (c'est-à-dire, les recettes moins les dépenses de programme); et 2) l'écart entre le taux d'intérêt sur la dette et la croissance du PIB nominal (voir l'encadré 4-1).

Encadré 4-1 : Dynamique de la dette par rapport au PIB

Lorsque le taux d'intérêt réel sur la dette (*i*) excède la croissance du PIB, le maintien d'un ratio d'endettement stable (*D/Y*) repose également sur des excédents au niveau du budget d'exploitation (OB). De plus, par rapport au PIB, la taille de l'excédent d'exploitation nécessaire afin de maintenir 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 actuel.

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

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

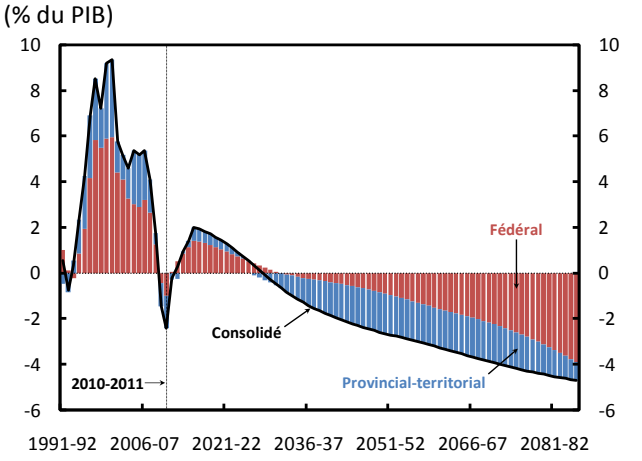
Les figures 4-1 à 4-3 illustrent la dynamique qui résulte de la projection de référence que le DPB propose des revenus et des dépenses de programme aux niveaux fédéral et provincial-territorial, conjugués aux taux d'intérêt effectifs projetés de la dette des gouvernements.

[20] La méthode de l'écart financier a été élaborée dans Blanchard et al. (1990) et Auerbach (1994). Des organisations comme le CBO, l'OBR, l'OCDE et le FMI utilisent la mesure de l'écart financier pour quantifier les déséquilibres financiers à long terme des gouvernements. L'annexe E offre une définition détaillée.

À la faveur de la reprise économique, les revenus se rétablissent, après leur creux cyclique, tandis que la croissance des dépenses de programme demeure limitée. Il en résulte une amélioration radicale du solde consolidé de fonctionnement par rapport au PIB (figure 4-1). Par contre, une fois l'économie pleinement rétablie, lorsque les revenus augmenteront au même rythme que le PIB nominal, le vieillissement démographique et la croissance présumée des dépenses en soins de santé et en prestations aux aînés – rajustées pour tenir compte de l'inflation et du vieillissement – devraient se traduire à long terme par des déficits de fonctionnement considérables.

Figure 4-1

Solde de fonctionnement consolidé aux niveaux fédéral et provincial-territorial (recettes – dépenses de programme)



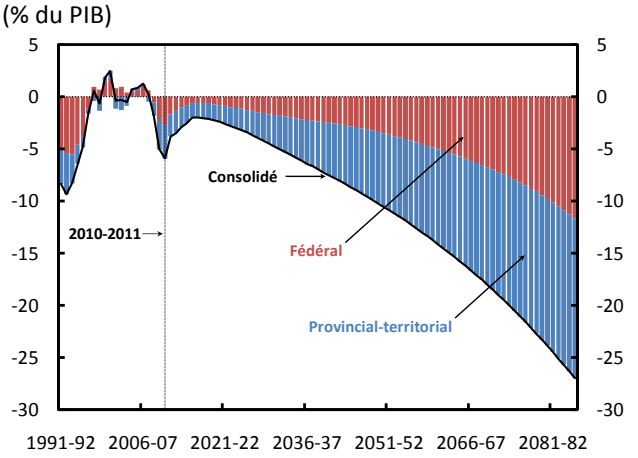
Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

Lorsque les taux d'intérêt dépassent la croissance du PIB, il faut toutefois, pour maintenir un rapport stable de la dette au PIB, dégager des *excédents* de fonctionnement. Ainsi, la dégradation projetée du solde de fonctionnement commence à alourdir le déficit et la dette, faisant augmenter les frais de la dette publique qui, ajoutés à des déficits de fonctionnement plus importants et persistants, entraîne une nouvelle hausse des déficits budgétaires et de la dette, etc., ce qui se traduit par des rapports toujours plus défavorables du déficit budgétaire et de la dette au PIB.

Le déficit consolidé aux niveaux fédéral et provincial-territorial devrait, selon les projections, s'améliorer de façon marquée à moyen terme, passant de 5,9 % du PIB en 2010-2011 à 2 % en 2015-2016, résultat du rétablissement des revenus et de la réduction des dépenses de programme par rapport au PIB nominal (figure 4-2)[21]. Toutefois, lorsque la croissance des dépenses de programme commence et continue à dépasser la croissance des revenus au-delà du moyen terme, il en résulte des déficits budgétaires de plus en plus importants.

Figure 4-2

Solde budgétaire consolidé aux niveaux fédéral et provincial-territorial (prêt net)



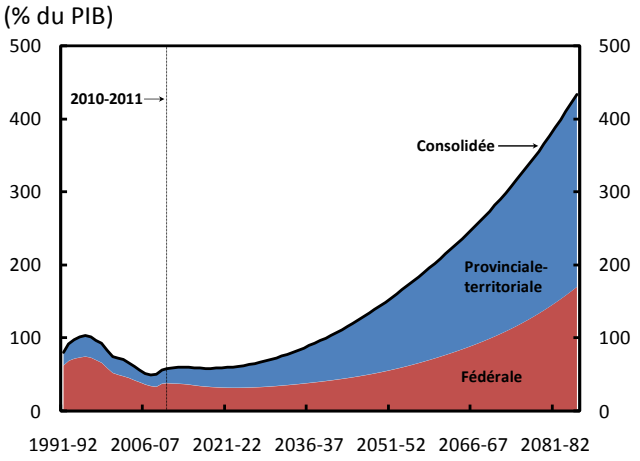
Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

La projection de référence du DPB concernant la dette nette consolidée aux niveaux fédéral et provincial-territorial par rapport au PIB devrait augmenter de façon constante, passant de 58 % en 2010-2011 à 149 % en 2050-2051 et à plus de 400 % d'ici la fin de la période visée par les projections (figure 4-3).

[21] Un autre scénario à moyen terme est examiné, dans lequel le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux équilibrent leurs budgets d'ici 2015-2016 (chapitre 5).

Figure 4-3

Dette nette consolidée aux niveaux fédéral et provincial-territorial (passif financier net)



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

Selon la projection de base du DPB, lorsque l'économie tournera à plein régime, le déficit budgétaire fédéral (emprunt net dans le SCNC) devrait s'améliorer substantiellement, passant de 2,7 % du PIB en 2010-2011 à 0,6 % 2015-2016. Toutefois, cette amélioration ne se maintient pas à plus long terme, car le vieillissement démographique fait fléchir la croissance des revenus et intensifie la croissance des dépenses en prestations aux aînés. De plus, maintenir le taux de relèvement du TCS alors que la croissance des revenus tombe à moins de 4 % accentue les pressions liées au vieillissement démographique. Le déficit du budget fédéral devrait s'aggraver et représenter environ 12 % du PIB au cours de la dernière année de la période visée, ce qui traduit une dynamique instable entre dette et frais de la dette.

La détérioration du déficit du budget fédéral jusqu'en 2022-2023 est toutefois très modeste, de sorte que le rapport de la dette fédérale nette au PIB continue de décliner pour s'établir à 31 % du PIB. Par la suite, une nouvelle dégradation du déficit budgétaire porte le rapport à 54 % du PIB en 2050-2051 et à environ 170 % du PIB à la fin de la période visée par la projection.

Le déficit budgétaire provincial-territorial, à 1,4 % du PIB en 2015-2016, devrait s'alourdir pour dépasser 15 % du PIB à la fin de la période visée, même si le TCS croît plus rapidement que les dépenses en santé. La détérioration projetée de 14 points de pourcentage du PIB est un peu plus marquée que la diminution de 11 points prévue au niveau fédéral pendant la même période. À cause de cette détérioration prévue, la dette nette des gouvernements provinciaux et territoriaux par rapport au PIB passe, selon les projections, de 24 % en 2015-2016 à 95 % en 2050-2051 pour atteindre près de 265 % du PIB en 2085-2086.

La projection de référence que le DPB présente pour le rapport entre la dette consolidée des niveaux fédéral et provincial-territorial et le PIB montre que l'actuelle structure financière n'est pas durable à long terme, au vu des tendances démographiques et économiques prévues. La dette nette à long terme, au niveau des deux ordres de gouvernement, devrait finir par croître plus rapidement que l'économie, ce qui fera augmenter constamment le rapport entre la dette et le PIB. En outre, les projections du DPB minimisent la détérioration des finances fédérales et provinciales-territoriales parce qu'elles ne tiennent pas compte des diverses façons par lesquels la dette, comme proportion du PIB, peut influer sur l'économie. Les augmentations permanentes de la dette par rapport à la taille de l'économie peuvent finir par faire diminuer le PIB ou faire augmenter les taux d'intérêt (voir l'encadré 2-3), ce qui, si on en tenait compte, ne ferait qu'accélérer les hausses projetées du rapport de la dette au PIB.

Estimations de l'écart financier

L'écart financier est une méthode avantageuse, entre autres, parce qu'il présente, en un seul chiffre, l'ampleur des mesures financières nécessaires pour éviter des augmentations insoutenables du rapport de la dette du gouvernement au PIB. Il aide également à dépasser le cap de l'évaluation de l'équilibre budgétaire ou du rapport de la dette au PIB pour une année donnée en tenant explicitement compte des pressions futures au niveau des revenus et des

dépenses. Le calcul peut être effectué en vertu de différentes hypothèses et sur des horizons prévisionnels différents. Toutefois, l'écart financier ne permet pas de déterminer *quelles* mesures devraient être prises pour atteindre la viabilité financière à long terme ou ce à quoi devrait ressembler le rapport de la dette au PIB à long terme. De telles questions débordent le cadre du présent rapport et il faudrait les aborder à l'intérieur d'un cadre plus large incluant les coûts et les avantages de l'imposition, des dépenses et de la dette du gouvernement.

Dans le présent rapport, l'écart financier est mesuré comme étant l'augmentation immédiate et permanente du solde de fonctionnement du gouvernement (soit les revenus moins les dépenses de programme) par rapport au PIB nécessaire pour atteindre le rapport actuel de la dette au PIB à long terme. L'augmentation nécessaire du solde de fonctionnement peut être obtenue par une hausse des revenus, une réduction des dépenses de programme par rapport à leurs trajectoires projetées à long terme, ou une combinaison des deux mesures. Puisque les projections des revenus et des dépenses de programme couvrent des horizons à long terme, il faut les ajuster en fonction de la « valeur temporelle de l'argent », ce qui consiste à les mesurer en fonction de leur valeur actuelle. Le CBO (2009) précise que l'écart financier « mesure la valeur actuelle du déséquilibre fiscal de la nation ». L'ampleur du problème de la viabilité de l'actuelle structure financière dépend de l'importance du ratio entre le solde de fonctionnement et le PIB *par rapport* à la différence entre le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB multiplié par l'actuel rapport de la dette au PIB (voir l'encadré 4-1).

Le tableau 4-1 montre l'estimation, d'après le DPB, de l'écart financier du gouvernement calculé sur des horizons de 25, 50 et 75 ans. Le rapport entre la dette nette consolidée des niveaux fédéral et provincial-territorial et le PIB s'élève à 57.9 % en 2010-2011 : 37,6 % et 20,3 % respectivement pour le niveau fédéral[22] et pour le niveau provincial-territorial. Les estimations de l'écart financier reposent sur l'hypothèse voulant que les mesures financières nécessaires pour atteindre la viabilité soient permanentes et fassent l'objet d'une mise en œuvre immédiate (soit à compter de 2011-2012). Pour chaque horizon de projection (soit 25, 50 et 75 ans), la mise en œuvre de ces mesures financières ferait en sorte que le rapport de la dette au PIB revienne à son niveau de 2010-2011 à la fin de chaque période.

Tableau 4-1

Estimations de l'écart financier

(% du PIB)

	Horizon des projections		
	25 ans	50 ans	75 ans
Consolidé	0,9	2,0	2,7
Fédéral	0,0	0,6	1,2
Provincial-territorial	0,9	1,4	1,5

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.
Nota : La période de projection débute en 2011-2012. Les calculs sont basés sur le rapport ultime de 57,9 % de la dette consolidée (37,6 % au niveau fédéral et 20,3 % au niveau provincial-territorial) au PIB.

Bien que des estimations de l'écart financier soient présentées pour des horizons de 25, 50 et 75 ans – selon le CBO (2011)[23] – le DPB estime que, étant donné la longueur de la transition démographique, il convient davantage de s'attarder à l'écart financier à 75 ans pour établir l'ampleur des mesures à prendre pour atteindre la viabilité financière[24]. De plus, s'il est vrai qu'un horizon de

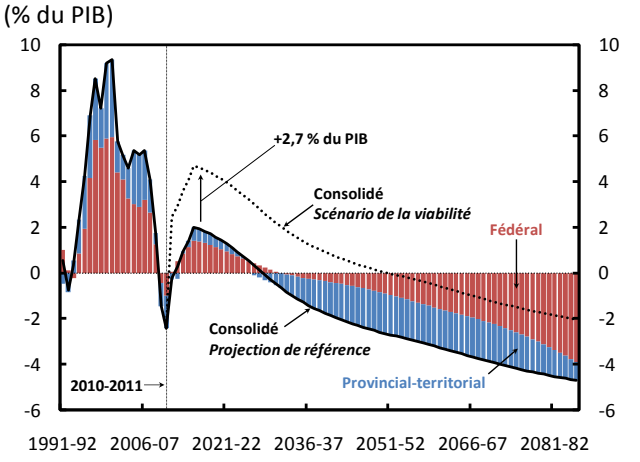
[22] Le budget fédéral de 2011 ne propose aucune estimation de la dette nette du gouvernement en 2010-2011. Toutefois, le ministère des Finances du Canada a indiqué dans *La revue financière* de mars 2011 qu'il estimait la dette nette du gouvernement, sur la base des Comptes publics, à 616,5 milliards de dollars, soit 37,9 % du PIB.
[23] L'OBR (2011) établit ses estimations de l'écart financier selon un horizon de 50 ans.
[24] Par exemple, au-delà de l'horizon de 25 ans, le ratio de dépendance des aînés devrait augmenter de plus de 5 points de pourcentage pour passer de 38,8 à 44,1 % pendant les 50 années restantes. Par

75 ans couvre une longue période, il s'agit aussi du même horizon sur lequel l'actuaire en chef projette les revenus, les dépenses et les actifs dans les Rapports actuariels du Régime de pensions du Canada[25].

L'écart financier consolidé de référence, pour les gouvernements fédéral et provinciaux-territoriaux, est estimé à 2,7 % du PIB sur un horizon de 75 ans. C'est dire que, à compter de 2011-2012, le solde de fonctionnement fédéral et provincial-territorial (par rapport au PIB) devrait progresser d'environ 2,7 points de pourcentage du PIB par année au-dessus du niveau de référence. Il faudrait pour cela accroître les revenus, réduire les dépenses de programme – ou allier ces deux mesures d'une façon ou d'une autre – par rapport au niveau de référence projeté pour obtenir un rapport de la dette consolidée nette au PIB de 57,9 % après 75 ans (figure 4-4).

Figure 4-4

Hausse du solde de fonctionnement consolidé de référence nécessaire à la viabilité financière



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

conséquent, il faudrait toujours des mesures additionnelles pour atteindre la viabilité financière pendant la période ultérieure, même si les niveaux projetés de revenus et de dépenses de programme à très long terme sont fortement actualisés dans le calcul de l'écart financier.

[25] Voir par exemple http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/bac/rapports/rpc/CPP25_f.pdf.

Selon la projection de référence, l'écart financier fédéral est estimé à 1,2 % du PIB si on le calcule sur un horizon de 75 ans, captant ainsi l'impact du vieillissement démographique, de l'indexation partielle des prestations aux aînés et d'une croissance du TCS supérieure à la croissance des revenus[26]. C'est dire que, à compter de 2011-2012, le solde de fonctionnement fédéral devrait progresser de près de 1,2 point de pourcentage du PIB par année au-dessus du niveau de référence. Il faudrait donc accroître les revenus, réduire les dépenses de programme – ou allier ces deux mesures d'une façon ou d'une autre – pour atteindre un rapport de la dette nette au PIB de 37,6 % après 75 ans[27].

Selon la projection de référence, l'écart financier provincial-territorial est estimé à 1,5 % du PIB sur un horizon de 75 ans. C'est dire que, à compter de 2011-2012, le solde de fonctionnement provincial-territorial devrait s'améliorer de 1,5 point de pourcentage du PIB par année, au-dessus du niveau de référence. Il faudrait accroître les revenus, réduire les dépenses de programme – ou allier ces deux mesures d'une façon ou d'une autre – pour atteindre un rapport de la dette nette au PIB de 20,3 % après 75 ans[28].

Pour situer en contexte l'importance des mesures financières nécessaires pour atteindre la viabilité financière, il est utile de comparer l'écart financier à l'évolution passée du solde de fonctionnement structurel. Le solde structurel est tenu pour compte afin de contrôler les fluctuations

[26] Le rapport DPB (2010b) proposait une estimation de l'écart financier fédéral de référence de 1 % du PIB. L'augmentation de l'actuel écart de référence tient au changement dans la croissance présumée du TCS (qui n'augmenterait plus au gré des dépenses provinciales-territoriales en santé, comme il est dit dans DPB (2010b), mais de 6 % par année dans le scénario de référence actuel). Toutefois, l'impact de ce changement a été modéré par des modifications des projections démographiques et économiques, ainsi que des perspectives financières à moyen terme.

[27] La mise en œuvre de ces mesures financières donnerait des excédents budgétaires jusqu'en 2055-2056, de 0,5 % du PIB en moyenne (avec un sommet de 0,9 % atteint en 2018-2019), suivis de déficits dont la moyenne serait de 1,7 %.

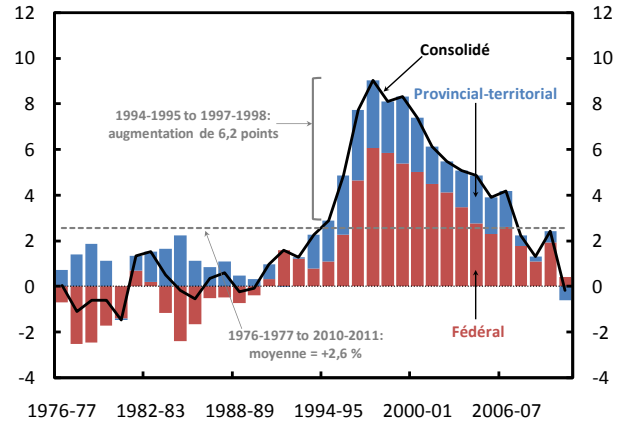
[28] La mise en œuvre de ces mesures financières donnerait des excédents budgétaires jusqu'en 2035-2036, de 0,4 % du PIB en moyenne (avec un sommet de 0,7 % atteint en 2022-2023), suivis de déficits dont la moyenne serait de 0,8 % du PIB.

attribuables aux cycles économiques. La figure 4-5 montre que le solde de fonctionnement structurel consolidé comme proportion du revenu nominal potentiel a progressé de 6,2 points de pourcentage entre 1994-1995 et 1997-1998. L'ampleur de ces mesures financières dépasse largement l'écart financier estimé selon la projection de référence, mais elles n'ont pas été permanentes et ont été abandonnées dans la décennie qui a suivi. Cela dit, l'amélioration nécessaire de 2,7 points de pourcentage du solde de fonctionnement dans la projection de référence entraînerait un *excédent* de fonctionnement projeté de 0,7 % du PIB à long terme, ce qui est bien inférieur à la moyenne de 2,6 % observée par le passé.

Figure 4-5

Solde de fonctionnement structurel consolidé fédéral et provincial-territorial, de 1976-1977 à 2010-2011

(% du revenu nominal potentiel)



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

5 Analyse de sensibilité

Pour évaluer la sensibilité des estimations de référence de l'écart financier par le DPB, d'autres hypothèses et projections financières, démographiques et économiques sont envisagées. Le présent chapitre présente l'écart financier auquel on aboutit dans les scénarios suivants :

- *a)* variantes du rapport final de la dette au PIB;
- *b)* variantes des dates de mise en œuvre;
- *c)* équilibre budgétaire à moyen terme;
- *d)* variante de l'enrichissement des prestations aux aînés et des dépenses en santé;
- *e)* variantes des facteurs de relèvement pour le TCS et le TCPS;
- *f)* variantes des projections démographiques;
- *g)* variantes des projections économiques.

Même si le présent chapitre met l'accent sur les résultats obtenus pour l'écart financier à un horizon de 75 ans, des projections et des estimations complètes de l'écart financier sont produites à l'horizon de 25 et de 50 ans pour chaque scénario distinct et sont disponibles sur demande. Sauf indication contraire, dans tous les scénarios, toutes les autres projections sont maintenues à leur niveau de référence.

a) Variantes du rapport final de la dette au PIB

Bien que l'écart financier soit normalement calculé à partir du rapport courant de la dette au PIB comme résultat final à long terme, il peut aussi être calculé pour toute valeur donnée du rapport de la dette au PIB. Le tableau 5-1 présente les calculs de l'écart financier selon la projection globale de référence pour des rapports de la dette nette au PIB qui augmentent par tranches de 25 points, de 0 à 100 % du PIB. Il est présumé que le partage actuel de la dette nette entre les niveaux fédéral et provincial-territorial, actuellement de 65 et de 35 %, est maintenu dans le résultat final. Les estimations « repères », calculées à partir de l'actuelle dette nette globale par rapport au PIB (57,9 % en 2010-2011) sont ombrées.

Tableau 5-1

Estimations de l'écart financier selon diverses variantes du rapport final de la dette au PIB

(% du PIB)

	Rapport final de la dette nette au PIB					
	0	25	50	57,9	75	100
Consolidé	3,1	2,9	2,7	2,7	2,5	2,3
Fédéral	1,5	1,4	1,2	1,2	1,1	0,9
Provincial-territorial	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Le tableau 5-1 montre que, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation (diminution) du rapport final de la dette au PIB réduit (augmente) l'écart financier, car un solde de fonctionnement plus faible (plus important) est nécessaire pour atteindre un ratio d'endettement plus élevé (plus bas). Pour ce qui est de la dette globale, l'écart financier varie de 2,3 à 3,1 % au fur et à mesure que le rapport final de la dette nette au PIB est ramené de 100 % à 0 %. La fourchette de 0,6 point de pourcentage de l'écart financier fédéral (de 0,9 % à 1,5 % du PIB) est beaucoup plus large que celle des provinces et territoires (de 1,4 à 1,6 % du PIB). Cela reflète le fait que le taux d'intérêt réel est plus élevé au niveau provincial-territorial, ce qui donne une actualisation plus forte du ratio d'endettement final, et reflète la fourchette plus étroite des ratios d'endettement considérés. C'est à dire que, au fur et à mesure que le ratio final d'endettement consolidé passe de 0 à 100 % du PIB le ratio d'endettement fédéral (provincial-territorial) passe de 0 à 65 % (de 0 à 35 %).

b) Variantes de la date de mise en œuvre

Le plus souvent, les écarts financiers sont calculés à partir de l'hypothèse voulant que les mesures financières nécessaires pour atteindre la viabilité sont mises en œuvre immédiatement. Il est cependant possible également de calculer les estimations en utilisant des hypothèses différentes au sujet de la rapidité de la mise en œuvre de ces mesures. Le tableau 5-2 présente des estimations de l'écart financier selon diverses variantes de la

date de la mise en œuvre, tout en maintenant un rapport consolidé final de la dette au PIB à 57,9 % (37,6 % au niveau fédéral et 20,3 % au niveau provincial-territorial) en 2085-2086. Les estimations repères de l'écart financier, celle de la mise en œuvre immédiate (c'est-à-dire en 2011-2012), avec un rapport final de la dette au PIB de 57,9 % en 2085-2086, sont ombrées.

Tableau 5-2

Estimations de l'écart financier selon des dates diverses de mise en œuvre

(% du PIB)

	Date de mise en oeuvre				
	2011-2012	2016-2017	2021-2022	2031-2032	2041-2042
Consolidé					
Résultat final 2085-2086	2,7	3,0	3,4	4,4	5,8
Fédéral					
Résultat final 2085-2086	1,2	1,3	1,4	1,8	2,3
Provincial-territorial					
Résultat final 2085-2086	1,5	1,7	2,0	2,6	3,5

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Repousser les mesures nécessaires à la viabilité financière de cinq ans, soit jusqu'en 2016-2017, lorsque l'économie, selon l'estimation du DPB, a atteint son PIB potentiel, fait augmenter l'écart financier consolidé de façon modeste, si on applique la projection de référence de 3 % du PIB. Mettre en œuvre ces mesures en 2016-2017 creuse l'écart financier fédéral marginalement, le faisant passer de 1,2 à 1,3 % du PIB, et l'écart provincial-territorial s'élève légèrement, de 1,5 à 1,7 % du PIB.

Les écarts financiers sont également calculés en appliquant des retards de mise en œuvre qui augmentent par tranches de 10 ans jusqu'à un retard maximum de 30 ans. Des retards de cette ampleur démontrent que l'importance des mesures financières nécessaires pour ramener le rapport consolidé de la dette au PIB à son niveau de 2010-2011 augmente de façon disproportionnée lorsque l'horizon de la mise en œuvre recule de dizaines d'années. De plus, l'impact (en pourcentage) d'un retard dans la mise en œuvre des mesures financières qui s'imposent pour atteindre la viabilité financière est plus lourd pour le secteur des gouvernements provinciaux-territoriaux.

c) Équilibre budgétaire à moyen terme

Bien que, dans leurs récents budgets, les gouvernement fédéral et provinciaux-territoriaux se soient engagés à éliminer leurs déficits budgétaires à moyen terme, le DPB prévoit que des déficits persisteront aux deux niveaux. Par conséquent, pour examiner la sensibilité des estimations de l'écart financier aux perspectives financières à moyen terme, le DPB envisage un scénario dans lequel les deux secteurs, fédéral et provincial-territorial, équilibrent leurs budgets respectifs d'ici 2015-2016. À titre d'illustration, il est présumé que ce résultat aura été atteint grâce à des compressions des dépenses « directes », tandis que toutes les autres dépenses restent à leur niveau de référence. Il est également présumé que, une fois l'équilibre atteint, en 2015-2016, les dépenses directes croissent au même rythme que l'économie (c'est-à-dire que les compressions des dépenses directes par rapport au PIB à moyen terme sont maintenues indéfiniment).

Au niveau fédéral, le DPB, s'appuyant sur le SFG, définit les dépenses directes comme l'ensemble des dépenses de programme, minorés de ce qui suit : les transferts aux gouvernements provinciaux et territoriaux; les prestations aux aînés; l'assurance-emploi; les prestations aux enfants. Au niveau provincial-territorial, les dépenses directes se définissent comme le total des dépenses de programme, dont on retire les dépenses en santé, en éducation et en prestations sociales, et la formation de capital. En 2010-2011, si on se fie aux données du SFG et de l'ICIS, cette estimation révèle que les dépenses directes, au niveau fédéral et au niveau provincial-territorial, ont représenté 43 % et 32 % respectivement du total de leurs dépenses de programme.

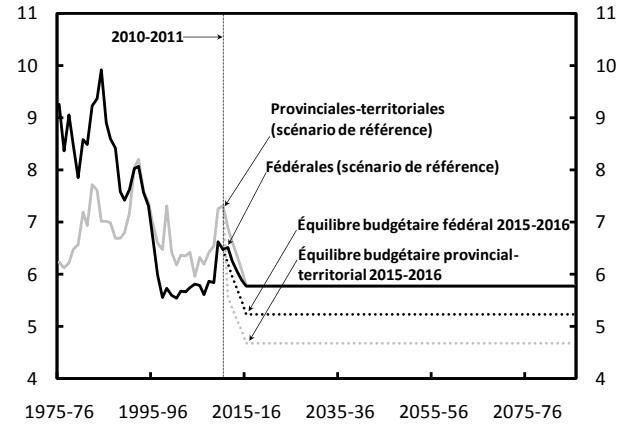
Selon la projection de référence, les dépenses directes fédérales et provinciales-territoriales par rapport au PIB sont présumées demeurer à leurs

niveaux respectifs de 2015-2016 à l'horizon des projections, soit 5,8 % pour les deux secteurs – ce qui est une simple coïncidence (figure 5-1). Dans ce scénario différent, pour parvenir à l'équilibre budgétaire en 2015-2016, il faut réduire les dépenses directes, fédérales et provinciales-territoriales, de 0,5 et de 1,1 point de pourcentage du PIB respectivement, par rapport à la projection de référence en 2015-2016[29]. Pareille réduction permanente ramènerait les dépenses directes des deux ordres de gouvernement à un creux historique, par rapport à la taille de l'économie.

Figure 5-1

Dépenses directes fédérales et provinciales-territoriales

(% du PIB)



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

Si les gouvernements fédéral et provinciaux-territoriaux parviennent à l'équilibre budgétaire en 2015-2016 et maintiennent leurs dépenses directes par rapport à la taille de l'économie à un creux historique, l'écart financier consolidé sera nettement diminué, soit jusqu'à 1 % du PIB, réduction équivalant en gros à une réduction permanente de 1,6 point de pourcentage des dépenses directes fédérales et provinciales-par rapport au PIB (tableau 5-3). Même si l'équilibre budgétaire est réalisé à moyen terme, la structure financière à long terme demeure non viable, fût-ce de façon moins marquée. La réduction de l'écart financier est plus faible (en points de pourcentage) au niveau fédéral qu'au niveau provincial-territorial, résultat de mesures financières plus importantes par rapport à la projection de référence (1,1 contre 0,5 point de pourcentage du PIB).

Tableau 5-3

Estimations de l'écart financier, dans l'hypothèse d'un équilibre budgétaire aux niveaux fédéral et provincial-territorial en 2015-2016

(% du PIB)

	Équilibre budgétaire en 2015-2016	*Référence*
Consolidé	1,0	*2,7*
Fédéral	0,7	*1,2*
Provincial-territorial	0,4	*1,5*

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

d) Variantes de l'enrichissement des prestations aux aînés et des dépenses en santé

Pour illustrer la sensibilité des estimations de l'écart financier aux projections des prestations fédérales aux aînés et des dépenses provinciales-territoriales en santé, le DPB considère des hypothèses différentes sur l'enrichissement à long terme.

Dans le cas des prestations fédérales aux aînés, l'hypothèse de référence veut que les prestations soient indexées partiellement (à 50 %) à la croissance du PIB réel par habitant. Des scénarios différends prévoyant une indexation nulle et une indexation intégrale (à 100 %) sont examinés. Dans l'hypothèse d'une indexation nulle (intégrale), les prestations fédérales aux aînés baissent (sont haussées) à 1,8 % (3,8 %) du PIB à l'horizon des projections, contre 2,6 % du PIB dans le cas du scénario de référence.

[29] Au niveau fédéral (provincial-territorial), cela entraînerait une diminution annuelle des dépenses directes de 0,6 % (4,2 %) entre 2011-2012 et 2015-2016.

Quant aux dépenses provinciales-territoriales en santé, l'hypothèse d'enrichissement de référence se fonde sur la moyenne de 0,4 % observé de 1976 à 2010. Des variantes de l'enrichissement des dépenses en santé de 0 % et de 1,7 % (moyenne de 2001-2010) sont envisagées. Pour aider à situer dans leur contexte les scénarios d'enrichissement, le tableau 5-4 présente une ventilation de la croissance des dépenses provinciales-territoriales en santé pendant la période de 1976 à 2010, à partir des données de l'ICIS.

Tableau 5-4

Composantes des dépenses en santé des gouvernements provinciaux et territoriaux, 1976-2010

(% de la croissance annuelle)

	Total	Âge	Revenu (PIB)	Enrichissement
1976-2010	7,9	0,8	6,6	0,4
1981-1990	10,4	0,8	8,0	1,4
1991-2000	4,1	0,6	4,7	-1,1
2001-2010	7,0	1,0	4,2	1,7

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistiques Canada; Institut canadien d'information sur la santé.

L'hypothèse d'un enrichissement nul aide à isoler l'apport du vieillissement démographique. Dans cette hypothèse, les dépenses provinciales-territoriales en santé devraient passer de 7,8 % du PIB en 2010-2011 à 10,7 % en 2050-2051 (2 points de pourcentage de moins que dans l'hypothèse de référence) et à 11 % en 2085-2086 (4,2 points de pourcentage de moins que dans le scénario de référence). Dans le scénario d'un taux d'enrichissement de 1,7 % – la moyenne des 10 dernières années – les dépenses provinciales-territoriales devraient passer de 7,8 % du PIB en 2010-2011 à 20,7 % en 2050-2051 (8 points de pourcentage de plus que dans le scénario de référence) et à 38,5 % en 2985-2086 (23,3 points de plus que dans le scénario de référence).

Au niveau consolidé, les hypothèses d'enrichissement plus faible (plus élevé) des prestations aux aînés et des dépenses en santé entraînent une baisse (une augmentation) de l'écart financier à 0,9 % (9,4 %) du PIB (tableau 5-5)[30]. S'il y a indexation nulle (intégrale) à la croissance du PIB réel par habitant pour les prestations aux aînés, l'écart financier fédéral est réduit (subit une hausse) à 0,8 % (1,6 %). Si le TCS fédéral continue de croître à 6 % par année et si l'enrichissement des dépenses en santé est nul, à long terme, ce qui donnerait une croissance annuelle moyenne de 4,4 % des dépenses en santé, l'écart financier provincial-territorial est presque éliminé, n'étant plus que de 0,1 % du PIB. Si on suppose un taux d'enrichissement de 1,7 % par année à long terme, on obtient un écart financier provincial territorial de 7,8 % du PIB, ce qui veut dire que le maintien du taux d'enrichissement récent des dépenses en santé n'est clairement pas viable à long terme dans la structure financière actuelle.

Tableau 5-5

Estimations de l'écart financier selon des variantes du taux d'enrichissement

(% du PIB)

	Enrichissement plus faible	Enrichissement plus élevé	*Référence*
Consolidé	0,9	9,4	*2,7*
Fédéral	0,8	1,6	*1,2*
Provincial-territorial	0,1	7,8	*1,5*

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

e) Variante du taux de relèvement du TCS et du TCPS

Tel que discuté au chapitre 2, ce rapport présume dans ces pages que, dans la projection de référence, les taux actuels de relèvement des TCS et TCPS fédéraux (6 % et 3 % respectivement) sont maintenus indéfiniment. Toutefois, il est également instructif d'envisager des scénarios différents afin d'illustrer et de quantifier l'influence de changements à cette structure sur la *répartition* des rajustements entre les ordres de

[30] Dans ces scénarios, l'écart financier fédéral (provincial-territorial) n'est pas modifié par les variante du taux d'enrichissement des dépenses en santé (les prestations aux aînés).

gouvernement qui s'imposent pour atteindre la viabilité financière. Exception faite de l'impact de différents taux d'intérêt effectif aux niveaux fédéral et provincial-territorial, l'écart financier *consolidé* demeurerait inchangé par rapport à l'estimation de référence pour toute modification apportée à la structure des transferts intergouvernementaux[31].

Le DPB examine un scénario dans lequel le TCS et le TCPS progressent au même rythme que le PIB nominal après 2015-2016. Cela a pour effet de maintenir ces transferts par rapport à la taille de l'économie, soit à 2,3 % du PIB à l'horizon des projections à long terme, ce qui est nettement plus faible que les 7,4 % que la projection de référence donne en 2085-2086. Le DPB examine encore un scénario dans lequel la taille des TCS et TCPS fédéraux par rapport aux dépenses provinciales-territoriales en santé et en programmes sociaux, respectivement, est maintenue après 2015-2016. Cela aurait pour effet de porter les TCS et TCPS fédéraux à 3,7 % du PIB en 2085-2086, soit la moitié des 7,4 % qu'on obtient dans la projection de référence.

Les variantes des taux de relèvement qui sont examinées donnent des transferts fédéraux (TCS et TCPS) qui, au niveau consolidé, sont inférieurs à ce qu'on obtient dans le scénario de référence (tableau 5-6). Certes, les taux de relèvement différents du TCPS (croissance du PIB nominal et dépenses provinciales-territoriales en prestations sociales) donnent des transferts fédéraux majorés par rapport au scénario de référence (croissance de 3 %), cela ne suffit pas à compenser les réductions du TCS que donnent les variantes des taux de relèvement. Par conséquent, bien que l'écart financier global change peu par rapport à l'estimation de référence, les variantes font diminuer l'écart financier fédéral alors qu'ils font augmenter l'écart financier provincial-territorial. En réalité, si le TCS et le TCPS sont relevés au rythme du PIB nominal, l'écart financier fédéral est négatif, de sorte que le gouvernement central pourrait alléger les impôts ou accroître ses dépenses de programme de 0,3 % du PIB et obtenir un rapport de la dette nette au PIB de 37,6 % en 2085-2086.

Tableau 5-6

Estimations de l'écart financier selon des variantes des taux de relèvement du TCS et du TCPS

(% du PIB)

	PIB nominal	Dépenses PT	*Référence*
Consolidé	2,5	2,5	*2,7*
Fédéral	-0,3	0,3	*1,2*
Provincial-territorial	2,8	2,2	*1,5*

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget

f) Variantes des projections démographiques

Toutes les projections démographiques sont sensibles aux hypothèses portant sur l'indice synthétique de fécondité, de l'espérance de vie à la naissance et du taux d'immigration, hypothèses qui sont toutes incertaines à des degrés variables. Par conséquent, pour illustrer l'impact d'une modification de ces hypothèses sur les estimations d'écart financier, le DPB a choisi de présenter des scénarios différents qui, d'un point de vue économique et financier, couvrent un éventail de transitions démographiques (p. ex., des projections d'une population plus âgée et plus jeune). À compter de 2017, ces projections démographiques différentes utilisent un ensemble d'hypothèses hautes et basses (tableau 5-7) pour l'indice synthétique de fécondité, de l'espérance de vie à la naissance et du taux d'immigration, qui feraient augmenter ou diminuer, dans la mesure la plus

[31] Alors que le solde de fonctionnement global demeure inchangé par rapport au scénario de référence, l'augmentation du solde fédéral (puisque les dépenses fédérales sont réduites par rapport au scénario de référence) est plus que compensée, en valeurs actualisées, par la réduction du solde provincial-territorial. Par conséquent, l'écart financier global indiqué au tableau 5-6 est légèrement plus faible dans les scénarios où le TCS et le TCPS fédéraux sont présumés augmenter à des taux moindre que ceux qui sont prévus par la loi, soit 6 et 3 % respectivement.

importante possible, l'impact financier à long terme du vieillissement démographique[32].

Tableau 5-7

Hypothèses sous-jacentes de variantes des projections démographiques

(%)

	Population plus âgée	Population plus jeune	*Référence*
Indice synthétique de fécondité	1,5	1,9	1,7
Espérance de vie à la naissance (en 2061)			
Hommes	88,8	85,8	87,4
Femmes	91,3	88,6	90,0
Taux d'immigration (per 1 000)	6,1	9,1	7,6

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Deux conclusions clés découlent de ces variantes différentes. D'abord, on peut s'attendre à une croissance démographique qui fléchira à l'avenir. La population devrait croître à un rythme moyen de 0,8 % par année, dans le scénario de référence du DPB, sur la période de 2011 à 2086. Dans le scénario d'une population plus âgée, ce taux de croissance moyen baisse à 0,4 %, mais dans celui d'une population plus jeune, il monte à 1,1 %, ce qui se rapproche des taux actuels et demeure bien inférieur aux taux observés depuis 1921. Deuxièmement, l'évolution de la composition selon l'âge de la population canadienne est inévitable, car elle résulte de la structure démographique actuelle, et le ratio de dépendance des personnes âgées devrait augmenter de façon marquée à l'horizon des projections dans les trois scénarios. Ce ratio de dépendance, de 20 % en 2009, devrait passer à 43,2 % d'ici 2061, contre 37,2 % dans le scénario d'une population plus jeune et 50,7 % dans celui d'une population plus âgée.

Dans les scénarios démographiques différents, il est supposé que le TCS et le TCPS, comme proportions du PIB, demeurent égaux à leurs valeurs de référence. Sans cette hypothèse, les écarts financiers fédéral et provincial-territorial évolueraient en sens opposé dans un même scénario démographique[33]. Il est également supposé que, à compter de 2017, un PIB plus élevé (plus faible) attribuable à une projection d'une population plus jeune (plus âgée) a un impact sur les revenus et les dépenses de programme aux niveaux fédéral et provincial-territorial. Par exemple, une population plus jeune fera progresser le PIB nominal – mesure la plus large de l'assiette fiscale – et fera donc augmenter les revenus. Toutefois, par hypothèse, les dépenses augmenteront aussi, étant donné leur lien direct avec le PIB et le PIB par habitant.

Au niveau consolidé, le scénario d'une population plus âgée (plus jeune) fait augmenter (diminuer) l'écart financier, qui s'établit à 3,3 % (2,1 %) du PIB (tableau 5-8). Les dépenses fédérales et provinciales-territoriales dans des catégories sensibles aux facteurs démographiques sont influencées : les prestations fédérales aux aînés devraient atteindre 3,4 % (3 %) du PIB et les dépenses provinciales-territoriales en santé s'établiraient à 17 % (13,8 %) du PIB dans le scénario d'une population plus âgée (plus jeune), par rapport à des projections de référence de 3,2 % et de 15,2 % du PIB, respectivement.

[32] Ces hypothèses concordent, jusqu'en 2061, avec les hypothèses hautes et faibles présentées par Statistique Canada (2010).

[33] Le scénario d'une population plus âgée (plus jeune) se traduit par une réduction (augmentation) de la croissance du PIB, ce qui, pour le gouvernement fédéral, alourdit (allège) la charge des dépenses du TCS et du TCPS, fixées à leur niveau de référence; simultanément, cela fait baisser (augmenter) la valeur relative des versements du TCS et du TCPS dans les revenus provinciaux-territoriaux (tout cela, par rapport à la taille de l'économie). Par conséquent, l'écart financier resterait à peu près inchangé, mais les écarts financiers fédéral et provincial-territorial évolueraient en sens opposé dans un même scénario démographique.

Tableau 5-8

Estimations de l'écart financier selon les variantes des projections démographiques

(% du PIB)	Population plus âgée	Population plus jeune	*Référence*
Consolidé	3,3	2,1	*2,7*
Fédéral	1,4	1,0	*1,2*
Provincial-territorial	1,9	1,1	*1,5*

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Les scénarios démographiques différents ont un effet aussi bien sur les soldes de fonctionnement fédéral et provincial-territorial (par rapport au PIB) ainsi que sur les écarts entre intérêt et taux de croissance, ce qui renforce leur impact sur l'écart financier. C'est dire que le scénario d'une population plus âgée (plus jeune) entraîne une dégradation (amélioration) du ratio projeté du solde de fonctionnement en raison de dépenses plus élevées pour les aînés et la santé et une croissance plus faible (plus forte) du PIB, ce qui, toutes choses égales par ailleurs, rend nécessaire un solde de fonctionnement plus important pour atteindre la viabilité. Dans le scénario d'une population plus âgée (plus jeune), l'écart financier fédéral passe à 1,4 % (1,0 %) du PIB, et l'estimation de l'écart financier provincial-territorial passe à 1,9 % (1,1 %).

g) Variantes des projections économiques

Le DPB examine des projections différentes de la croissance réelle du PIB et des taux d'intérêts réels. Tout comme pour les variantes des projections démographiques, il est supposé que, comme proportions du PIB, le TCS et le TCPS conservent leurs valeurs de référence et que, à compter de 2017, une croissance réelle plus forte (plus faible) du PIB aura un impact sur les revenus et les dépenses de programme consolidés, fédéraux et provinciaux-territoriaux. En outre, les modifications des taux d'intérêt (à compter de 2017) sont supposées ne pas avoir d'effet sur le PIB et, par conséquent, les revenus et les dépenses de programme ne subissent aucun impact.

Variantes des projections de la croissance du PIB réel

D'ici la fin de la période visée par les projections, la réduction (hausse) de 0,5 point de pourcentage de la croissance du PIB réel envisagée fait diminuer (augmenter) le *niveau* projeté du PIB réel de 34 % (51 %) par rapport à la projection de référence[34].

Une croissance du PIB réel plus faible (plus élevée) contribue à accroître (réduire) l'écart financier consolidé. Le solde consolidé de fonctionnement projeté, comme part du PIB, n'est que partiellement influencé, car presque toutes les dépenses de programme évoluent directement avec les revenus et le PIB. Toutefois, les dépenses fédérales au titre des prestations pour les aînés ne sont indexées que partiellement au PIB. Elles ne diminuent et n'augmentent donc pas dans la même mesure que la projection du PIB. Comme part du PIB, ce programme augmente (diminue) lorsque la croissance du PIB fléchit (ou se renforce), ce qui se traduit par une dégradation (amélioration) du rapport projeté du solde de fonctionnement au PIB, ce qui mène à une estimation plus importante (moins importante) de l'écart financier, comparé à l'estimation de référence.

Les modifications dans la projection de la croissance du PIB réel influent également sur la différence entre le taux d'intérêt réel et le taux de croissance du PIB, ce qui aide à déterminer l'ampleur du solde de fonctionnement « viable », de sorte qu'une réduction (augmentation) de la croissance du PIB oblige à avoir un solde de fonctionnement plus important (moins important) si on veut obtenir un rapport donné de la dette au PIB. L'augmentation (réduction) de la différence entre le taux d'intérêt et la croissance du PIB, alliée à la dégradation (amélioration) du rapport projeté

[34] La réduction (augmentation) de 0,5 point de pourcentage de la croissance projetée du PIB réel dans ces variantes est présumée découler d'une réduction (augmentation) équivalente de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre.

du solde de fonctionnement au PIB, a pour résultat un écart financier consolidé plus important (plus faible), si on le compare à l'estimation de référence (tableau 5-9).

Tableau 5-9

Estimations de l'écart financier selon des variantes de la croissance du PIB réel

(% du PIB)

	Croissance PIB plus faible	Croissance PIB plus forte	*Référence*
Consolidé	3,0	2,4	*2,7*
Fédéral	1,4	0,9	*1,2*
Provincial-territorial	1,6	1,5	*1,5*

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Variantes des projections du taux d'intérêt réel

Des modifications de 50 points de base des taux d'intérêt réels sur la dette fédérale et provinciale-territoriale sont examinées. Les modifications des taux d'intérêt réel n'ont aucune incidence sur le solde de fonctionnement projeté, mais elles influent sur le calcul de sa valeur actualisée et la différence entre taux d'intérêt et taux de croissance du PIB. Au niveau de l'ensemble des gouvernements, une réduction (augmentation) de 50 points de base des taux d'intérêt se traduit par un écart financier plus faible (plus élevé) que celui de l'estimation de référence (figure 5-10). Cela reflète en fin de compte l'impact d'une différence entre taux d'intérêt et taux de croissance du PIB plus faible (plus élevée) – il faut un solde de fonctionnement plus faible (plus élevé) pour obtenir le même rapport de la dette au PIB. Toutefois, cet impact est tempéré par celui d'une projection plus faible (plus élevée) du taux d'intérêt sur le calcul de l'actualisation, car la dégradation à long terme du solde consolidé de fonctionnement est pris en compte dans une mesure moindre (ou plus importante). Les écarts financiers fédéral et provincial-territorial ne sont que légèrement différents des estimations de référence et l'orientation de l'impact des variantes des projections du taux d'intérêt réel est le même.

Tableau 5-10

Estimations de l'écart financier selon les variantes des projections du taux d'intérêt effectif

(% du PIB)

	Taux d'intérêt plus faible	Taux d'intérêt plus élevé	*Référence*
Consolidé	2,6	2,8	*2,7*
Fédéral	1,1	1,2	*1,2*
Provincial-territorial	1,5	1,6	*1,5*

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Bibliographie

Antolin, P. de Serres, A. et C. de la Maisonneuve, 2004, *Long-term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans*, département des affaires économique de l'OCDE, document de travail n° 393 : http://dx.doi.org/10.1787/138080145732

Auerbach, A., 1994, « The U.S. Fiscal Problem: Where We Are, How We Got Here, and Where We're Going. », dans S. Fisher et J. Rotemberg (éd.) NBER Macroeconomics Annual, p. 141-175.

Blanchard, O.,J. Chouraqui, R.P. Hagemann et N. Santor, 1990, « The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question », Études économiques de l'OCDE n° 15, automne, p. 7-36.

Blanchard, O.,J. et S. Fischer, 1992, *Lectures on Macroeconomics*, The MIT Press.

Congressional Budget Office, 2009, « The Long-term Budget Outlook », http://www.cbo.gov/ftpdocs/102xx/doc10297/06-25-LTBO.pdf

Congressional Budget Office, 2010, « The Long-term Budget Outlook », http://www.cbo.gov/ftpdocs/115xx/doc11579/06-30-LTBO.pdf

Congressional Budget Office, 2011, « CBO's 2011 Long-term Budget Outlook », http://www.cbo.gov/ftpdocs/122xx/doc12212/06-21-Long-Term_Budget_Outlook.pdf

Directeur parlementaire du budget, 2010a, *Estimation du PIB potentiel et du solde budgétaire structurel du gouvernement*, note technique, http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/Potential_CABB_FR.pdf.

Directeur parlementaire du budget, 2010b, *Rapport sur la viabilité financière*, http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/RVF_2010.pdf.

Directeur parlementaire du budget, 2011, *Perspectives économiques et financières selon le DPB*, http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/EFO_June_2011_FR.pdf.

Dodge, D.A. et R. Dion, 2011*, Chronic Healthcare* Fonds monétaire international, 2001, *Manuel de statistiques de finances publiques 2001* (Manuel SFP 2001), http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/fra/index.htm.

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, 2009, « Tendances des dépenses nationales de santé, 1975-2010 », http://secure.cihi.ca/cihiweb/products/NHEX_Trends_Report_2010_final_FR_web.pdf.

King, P. et H. Jackson, 2000, *Public Finance Implications of Population Ageing*, document de travail du ministère des Finances, http://www.fin.gc.ca/wp/2000-08-fra.asp

Macklem, T., D. Rose, et R. Tetlow, « Government Debt and Deficits in Canada » in W.B.P. Robson et W.M Scarth (éd.) *Deficit Reduction What Pain, What Gain?*, p. 231-272.

Ministère des Finances du Canada, 1994, « Un nouveau cadre de la politique économique », gouvernement du Canada.

Ministère des Finances du Canada, 2003, *Dépenses fiscales et évaluations 2003*, Partie 2 – Projections à long terme des dépenses fiscales relatives à l'épargne-retraite, http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2003/taxexp03_f.pdf.

OCDE, 2006, *Projections des dépenses de santé et des soins de longue durée dans les pays de l'OCDE: quels sont les principaux facteurs?*, Document de travail n° 477 du département d'économie de l'OCDE.

OCDE, 2009, *Les avantages des prévisions budgétaires à long terme*, exposé politique de l'OCDE, http://www.oecd.org/dataoecd/39/52/44258955.pdf.

Office for Budget Responsibility, 2011, *Fiscal Sustainability Report*, http://budgetresponsibility.independent.gov.uk/wordpress/docs/FSR2011.pdf

Services économiques TD, 2009, *The Coming Era of Fiscal Restraint*, TD Economics Special Report, http://www.td.com/economics/special/db1009_fiscal.pdf

Statistique Canada, 1998, Les finances publiques et l'équité intergénérationnelle, n° 68–513–XPB au catalogue, http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/Collection/Statcan/68-513-XIB/68-513-XIB1997001.pdf.

Statistique Canada, 2010a, *Transition du Système de gestion financière (SGF) aux Statistiques de finances publiques (SFP)*, n° 13–605–X au catalogue, http://www.statcan.gc.ca/pub/13-605-x/2010001/article/11155-fra.htm.

Statistique Canada, 2010b, *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires*, n° 91–520–X, au catalogue http://www.statcan.gc.ca/pub/91-520-x/91-520-x2010001-fra.pdf.

Annexe A
Sommaire des hypothèses et résultats principaux des projections de référence

Hypothèses démographiques[a]	
Indice synthétique de fécondité	1,7 enfant par femme en âge de procréer
Espérance de vie	Jusqu'en 2061 : scénario moyen de Statistique Canada (2010b) Après 2061 : hommes, 87,4 ans; femmes, 90 ans
Immigration	Jusqu'en 2061 : 7,6 par tranche de 1 000 habitants Après 2061 : environ 400 000 par année
Croissance démographique (globale)	0,8 : croissance annuelle moyenne au-déla de la projection
Croissance démographique (65 ans et plus)	1,6 : croissance annuelle moyenne au-déla de la projection

Hypothèses économiques[b]	
Croissance annuelle moyenne au-déla des projections	*(%)*
Croissance du PIB nominal	3,9
IPC et PIB - inflation	2,0
Croissance du PIB réel	1,8
Croissance de la population active	0,6
Croissance de la productivité de la main-d'oeuvre	1,2
Croissance du PIB réel par habitant	1,1
Taux à long terme au-déla des projections	*(%)*
Taux de chômage	6,3
Taux des bons du Trésor à 3 mois	4,2
Taux des obligations du gouvernement du Canada à 10 ans	5,3
Taux d'intérêt éffectif sur la dette fédérale	4,9
Taux d'intérêt éffectif sur la dette provinciale-territoriale	5,8

Hypothèses de la politique fiscale	
Recettes autonomes	Maintenus selon les parts du PIB nominal en 2015-2016 : Consolidée : 32,7 % (fédérale 14,9; PT 17,8)
Transferts fédéraux-provinciaux	Croissance annuelle de 6 % pour le TCS; de 3 % pour le TCPS
Prestations fédérales aux aînés	Facteur d'enrichissement = -0,5
Prestations fédérales d'AE	Facteur d'enrichissement = 0,2
Prestations fédérales aux enfants	Facteur d'enrichissement = 0,0
Dépenses PT en santé	Facteur d'enrichissement = 0,4
Dépenses PT en éducation	Facteur d'enrichissement = 0,0
Dépenses PT en programmes sociaux	Facteur d'enrichissement = 0,0
Toutes autres catégories dépenses de programme	Maintenus selon les parts du PIB nominal en 2015-2016 : Consolidées : 11,6 % (fédérales 5,8; PT 5,8)

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.
Nota : [a] Ces hypothèses sont cohérentes avec celles du scénario moyen du Statistique Canada (2010b) jusqu'en 2061.
[b] Supposant qu'il n'y a aucune rétroaction entre la croissance économique et les taux d'intérêts.

Annexe B
Projections démographiques

À l'instar de la plupart des pays industrialisés, le Canada subit une transition démographique qui laissera des traces profondes sur le marché de la main-d'œuvre et l'économie. La part de la population canadienne de 65 ans et plus augmentera de façon radicale à l'avenir en raison de la baisse du taux de fécondité observée depuis la fin des années 1950 et des augmentations de l'espérance de vie qui ont eu lieu au cours des 80 dernières années. Cette transition sera particulièrement prononcée au cours des 20 prochaines années, car la génération des baby-boomers, soit ceux qui sont nés entre 1947 et 1966, atteindra l'âge de 65 ans et commencera à partir à la retraite.

La structure démographique de la population canadienne constitue un des principaux facteurs de la projection économique et financière à long terme du DPB. Les projections démographiques de référence exposées ici ont été produites par la Division de la démographie de Statistique Canada à partir des hypothèses que leur a présentées le DPB et qui sont conformes aux données de Statistique Canada (2010b) jusqu'en 2061. De façon plus précise, la projection démographique du DPB repose sur trois hypothèses principales touchant le taux de fécondité total, l'espérance de vie à la naissance, ainsi que le taux d'immigration.

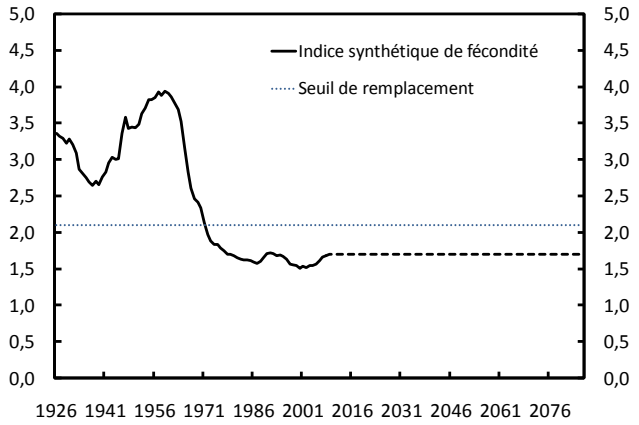
Taux de fécondité total

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, soit vers la fin de la période du baby-boom, pour ensuite connaître une baisse marquée depuis ce temps et demeurer bien en-deçà du seuil de remplacement de 2,1 enfants par femme depuis les années 1970 (voir la figure B-1). À l'horizon des projections, le DPB a présumé que le taux de fécondité restera à 1,7 enfant par femme en âge de procréer, ce qui est conforme au scénario moyen de Statistique Canada (2010b) et correspond aux données les plus récentes pour 2008, soit 1,68 enfant par femme en âge de procréer.

Figure B-1

Taux de fécondité total, de 1926 à 2086

(Enfants par femme)



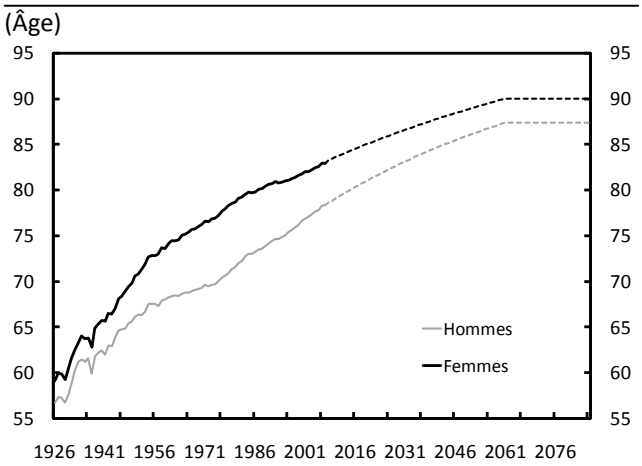
Source : Statistique Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

Espérance de vie à la naissance

L'espérance de vie à la naissance a beaucoup augmenté au cours des 80 dernières années, passant de 59,1 ans en 1926 à 83 ans en 2007, pour les femmes, soit une progression de près de 24 ans (figure B-2). Quant à l'avenir, le DPB a décidé d'utiliser des hypothèses fondées sur le scénario moyen de Statistique Canada (2010b), dans lequel l'espérance de vie à la naissance continue de s'améliorer, tant pour les hommes que pour les femmes, jusqu'en 2061, après quoi le DPB suppose qu'elle restera stable. Plus précisément, l'espérance de vie à la naissance devrait progresser jusqu'à 87,4 ans pour les hommes et 90 ans pour les femmes.

Figure B-2

Espérance de vie à la naissance, de 1926 à 2086



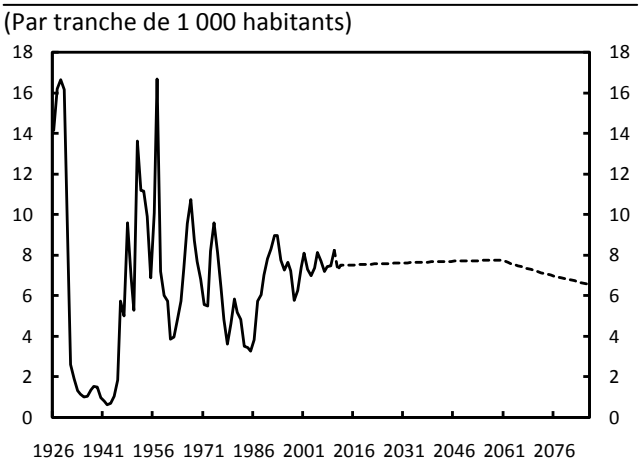
Source : Statistique Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

Taux d'immigration

Le taux d'immigration varie considérablement depuis 1926, reflétant ainsi les différentes politiques d'immigration qui ont existées à des moments différents (figure B-3). Le DPB a présumé que, à long terme, le taux serait en moyenne de 7,6 par tranche de 1 000 habitants de 2011 à 2061, après quoi il resterait constant, ce qui suppose que le taux fléchira après 2061.

Figure B-3

Taux d'immigration, de 1926 à 2086



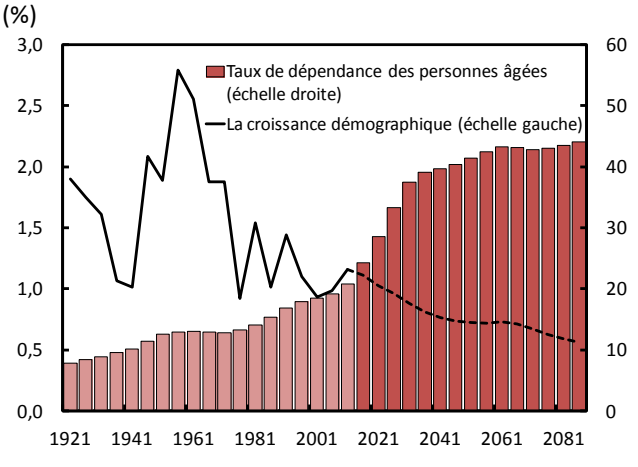
Source : Statistique Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

Composition et taille de la population canadienne

À partir des trois hypothèses abordées précédemment, une projection détaillée de la population canadienne en fonction de l'âge et du sexe a été élaborée. La figure B-4 démontre que la croissance démographique devrait fléchir de façon constante pendant toute la période visée par les projections et que le ratio de dépendance des personnes âgées, défini comme le rapport entre le nombre de personnes de 65 ans et plus divisé par la population de 15 à 64 ans, devrait augmenter nettement dans les prochaines décennies. Il devrait croître de 7,3 points de pourcentage d'ici 2020, ce qui correspond en gros à l'augmentation totale observée pendant les 40 dernières années. De plus, le rythme d'augmentation du ratio de dépendance devrait s'intensifier pour atteindre 36,9 % d'ici 2030. Ce rythme devrait ensuite ralentir, mais le ratio continuera de croître, pour atteindre 43,2 % d'ici 2061 et 44,1 % d'ici 2086. Autrement dit, on comptait en 1971 environ 7,8 personnes de 15 à 64 ans pour chaque personne de 65 ans et plus, soit le groupe d'âge classique de la retraite. En 2010, ce ratio avait chuté à 4,9, et on prévoit qu'il continuera de descendre pour atteindre 3,6 et 2,7 d'ici 2020 et 2030 respectivement avant de se stabiliser à 2,3 en 2060.

Figure B-4

Croissance démographique et ratio de dépendance des personnes âgées, de 1921 à 2086



Source : Statistique Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

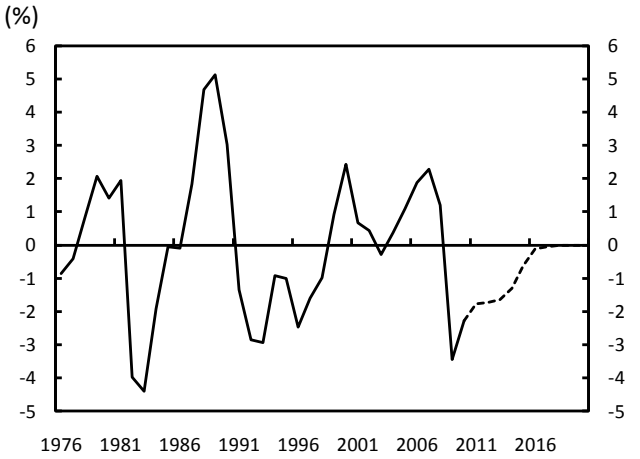
Annexe C
Projections économiques à long terme

Pour la période de 2011 à 2016, les projections économiques sont tirées des *Perspectives économiques et financières selon le DPB*, de juin 2011 et mises à jour pour tenir compte des révisions historiques des comptes nationaux du Canada que Statistique Canada a publiées à la fin de mai. Les projections économiques à long terme sont ensuite élaborées de la même manière que celles qui sont présentées dans le *Rapport sur la viabilité financière 2010*, du DPB. Les estimations que le DPB propose de la croissance du PIB potentiel, de la taille de la population en âge de travailler, du taux global d'emploi et des tendances dans la moyenne des heures travaillées par semaine ont été actualisées pour tenir compte des nouvelles projections démographiques et d'éléments d'information nouveaux[35].

Les prévisions à moyen terme du DPB constituent le point de départ naturel de notre projection à long terme, puisque l'écart de production (soit le niveau du PIB réel par rapport au PIB potentiel) est presque comblé d'ici 2016 et, par conséquent, au-delà du moyen terme, le PIB réel devrait augmenter, en moyenne, à son taux de croissance potentiel (figure C-1). S'il est inévitable que l'économie subisse des chocs positifs et négatifs à l'avenir, on peut s'attendre à ce que l'économie retourne à son niveau potentiel après avoir subi ces chocs. Par conséquent, la croissance moyenne du PIB réel devrait équivaloir à la croissance moyenne du PIB potentiel sur une longue période, ce qui est conforme à l'hypothèse simple selon laquelle le PIB réel augmentera au même taux que le PIB potentiel à long terme.

Figure C-1

Écart de production, de 1976 à 2020



Source : Statistique Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

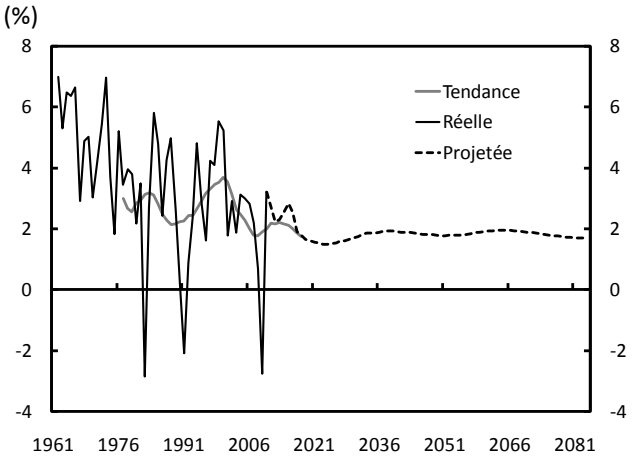
Croissance du PIB réel

Le PIB réel devrait croître en moyenne de 2,5 % pendant la période de 2011 à 2016, alors que le PIB potentiel devrait progresser de 2,1 % pendant la même période (figure C-2). Par conséquent, la capacité excédentaire de l'économie canadienne, qui s'est accumulée après la crise financière de 2008-2009, devrait être absorbée d'ici 2016, après quoi le PIB réel devrait progresser au même rythme que l'estimation du PIB réel proposée par le DPB.

[35] Un exposé plus détaillé sur l'estimation du PIB potentiel par le DPB et sur l'élaboration de la projection économique à long terme est disponible dans le rapport DPB (2010b).

Figure C-2

Croissance du PIB réel, de 1962 à 2086



Source : Statistique Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

Comme il est prévu dans *le Rapport sur la viabilité financière* 2010 du DPB, le vieillissement démographique devrait réduire la croissance tendancielle de l'offre de main-d'œuvre à l'horizon des projections à cause de son impact négatif sur les taux d'activité globale et d'emploi ainsi qu'à la croissance plus lente prévue de la population en âge de travailler. L'estimation que le DPB fait du PIB potentiel donne à penser que la croissance du PIB réel s'établira en moyenne à 1,8 % pendant la période de 2011 à 2086, plutôt que celle observée de 2,6 % depuis 1977 (tableau C-1).

Tableau C-1

Contributions à la croissance du PIB réel

(Points de pourcentage)

	PIB réel	Intrants de main-dòeuvre	Productivité du travail
1962 - 1970	5,3	2,2	3,0
1971 - 1980	4,1	2,3	1,7
1981 - 1990	2,8	1,7	1,1
1991 - 2000	2,9	1,1	1,8
2001 - 2010	1,9	1,0	0,8
2011 - 2020	2,2	1,0	1,2
2021 - 2030	1,6	0,4	1,2
2031 - 2086	1,8	0,6	1,2

Source : Statistique Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

Autres hypothèses exogènes

Enfin, pour le long terme, le DPB utilise des hypothèses exogènes pour les variables suivantes : inflation de l'IPC, inflation du PIB, taux des bons du Trésor à trois mois et taux des obligations de référence du gouvernement du Canada à 10 ans. L'inflation de l'IPC et du PIB sont présumées croître à 2 % par année, ce qui correspond à la cible de la Banque du Canada. Le taux des bons du Trésor à 3 mois et celui des obligations de référence du gouvernement sont présumés s'établir à 4,2 % et 5,3 % respectivement. Ces hypothèses concordent avec les taux de rendement réels de 2,2 % et 3,3 % respectivement à l'horizon des projections, ce qui est égal à la moyenne des taux réels observés de 1993 à 2007.

Annexe D
Projection du taux d'intérêt fédéral effectif

Dans le *Rapport sur la viabilité financière* de 2010 du DPB, le taux effectif d'intérêt a été défini comme le rapport des frais de la dette publique à la dette fédérale de l'exercice précédent (soit le ratio de l'apport brut aux stocks nets). De façon à assurer une meilleure cohérence entre les stocks et les apports, le taux effectif sur la dette est maintenant défini comme le rapport des frais de la dette publique à la dette portant intérêt de l'exercice précédent (soit le rapport des apports bruts aux stocks bruts).

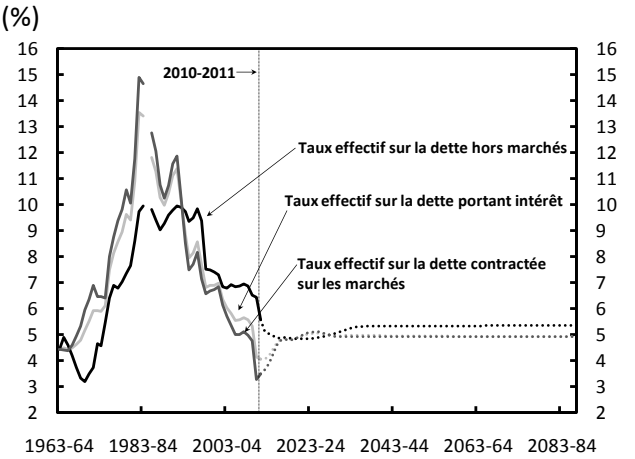
La figure D-1 illustre les taux effectifs de la dette portant intérêt, la dette sur les marchés et la dette hors marchés. Le taux effectif de la dette hors marchés a toujours été plus élevé que celui de la dette sur les marchés au cours des 20 dernières années, ce qui tient au fait que l'intérêt dû aux régimes de retraite de la fonction publique, éléments les plus importants de la dette hors marchés, se calcule d'après le rendement d'une obligation gouvernementale théorique à 20 ans, alors que le taux effectif de la dette sur les marchés est une moyenne pondérée du rendement sur les titres du gouvernement du Canada.

Le taux effectif de la dette contractée sur les marchés est projeté à partir de la moyenne pondérée du rendement projeté des bons du Trésor à 3 mois et des obligations à 10 ans.

Les stocks de dette hors marchés et les frais de la dette sont projetés séparément. La dette des régimes de retraite du secteur public est le total des obligations accumulées pour tous les régimes du secteur public *moins* les actifs des régimes sur les marchés[36]. De la même façon, les frais de la dette associés aux régimes de retraite du secteur public sont l'intérêt sur le total des obligations accumulées *moins* l'intérêt gagné sur les actifs sur les marchés.

Figure D-1

Taux d'intérêt fédéral effectif



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Comptes publics du Canada, Tableaux de référence financiers 2010.

Nota : À compter de 1983-1984, les données ne sont pas directement comparables à celles des années antérieures à cause de l'adoption de la comptabilité d'exercice.

Avec le temps, l'ensemble des obligations accumulées en matière de prestations sera garanti par des actifs sur les marchés, ce qui éliminera, dans la dette portant intérêt, le passif des régimes de retraite. De la même façon, le rendement attendu des actifs sur les marchés compense complètement l'intérêt sur les obligations accumulées en matière de prestations, éliminant ainsi les frais de la dette attribuables aux régimes de retraite publics. Par conséquent, la part de la dette portant intérêt que représente la dette sur les marchés passe de 73 % en 2009-2010 à 99 % en 2085-2086, ce qui rend à peu près identiques à long terme les taux effectifs de la dette sur les marchés et de la dette portant intérêt (Figure D-1).

[36] Total des obligations accumulées en matière de prestations liées au Compte de pension de retraite de la fonction publique (retraites d'avant 2000) et au compte de la Caisse de retraite de la fonction publique (retraite d'après 2000). Après 2000, toutes les contributions nettes aux régimes de retraite du secteur public sont investies sur le marché par l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public.

La composante restante de la dette hors marchés comprend donc les obligations relatives à d'autres prestations futures pour les employés et les anciens combattants. L'intérêt sur ces obligations est présumé égal au rendement des obligations gouvernementales à 10 ans et convergera donc à long terme vers 5,3 %. Bien que ce taux semble s'écarter notablement du taux effectif de la dette sur les marchés, la part relative de ce stock est minuscule et, par conséquent, influence donc peu le taux effectif de la dette portant intérêt.

Une description plus détaillée de l'approche du DPB sera proposée dans une prochaine note d'analyse.

Annexe E
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 de fonctionnement (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 :

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

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

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

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

On peut également 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.

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

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