

30 juin 2021



RAPPORT SUR LA VIABILITÉ FINANCIÈRE DE 2021



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

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Dans le rapport qui suit, le DPB présente son évaluation de la viabilité financière à long terme du gouvernement fédéral, des administrations infranationales et des régimes de retraite généraux.

Analyste principale :
Sarah MacPhee, analyste

Collaborateurs :
Étienne Bergeron, analyste
Carleigh Busby, conseillère-analyste
Caroline Nicol, analyste

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :
Chris Matier, directeur général
Trevor Shaw, directeur

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

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

Yves Giroux
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	1
1. Introduction	6
2. Projections démographiques	8
3. Projections économiques	10
4. Gouvernement fédéral	16
5. Administrations infranationales	20
6. Régimes de retraite généraux	30
7. Secteur gouvernemental global	35
Annexe A : Analyse de sensibilité	37
Annexe B : Définition de l'écart financier	39
Notes	40

Résumé

Pour évaluer la viabilité de la politique budgétaire d'un gouvernement, il convient de faire des projections allant au-delà d'un horizon de planification à moyen terme. Pour qu'il y ait viabilité financière, il faut que la dette publique n'augmente pas de manière continue en proportion de l'économie.

Cette évaluation de la viabilité financière tient compte des budgets fédéral et provinciaux du printemps 2021, y compris des dépenses liées à la pandémie de COVID-19. En général, les fluctuations des recettes et des dépenses de programmes attribuables à la pandémie sont provisoires; elles ne persistent pas jusqu'à la fin de notre projection à long terme.

En raison du vieillissement de la population dans l'ensemble des provinces et des territoires, une proportion grandissante de Canadiens sortiront de la période maximale d'activité professionnelle pour entamer leur retraite, d'où le ralentissement de la croissance de l'économie canadienne.

Cette décélération de la croissance exercera des pressions à la baisse sur les recettes gouvernementales sous l'effet du ralentissement de l'augmentation de l'assiette fiscale. Parallèlement à cela, le vieillissement démographique exercera des pressions à la hausse sur des programmes gouvernementaux comme ceux concernant les soins de santé, la Sécurité de la vieillesse et les prestations des régimes de retraite généraux. Mais à mesure que la population vieillira, la pression pesant sur les programmes destinés aux groupes d'âge les plus jeunes diminuera.

L'objectif du présent rapport est de déterminer s'il convient de modifier la politique budgétaire actuelle pour éviter une accumulation non viable de la dette publique, et d'estimer l'ampleur des changements requis, le cas échéant.

Conclusions

Secteur gouvernemental global

En ce qui concerne le secteur des administrations publiques considérées comme un tout, c'est-à-dire le gouvernement fédéral, les administrations infranationales et les régimes de retraite généraux pris ensemble, la politique budgétaire actuelle au Canada n'est pas viable à long terme.

Selon les projections, par rapport à la taille de l'économie canadienne, la dette publique générale nette dépassera son niveau initial à long terme (figure 1 du résumé). Cela dit, selon la politique budgétaire actuelle,

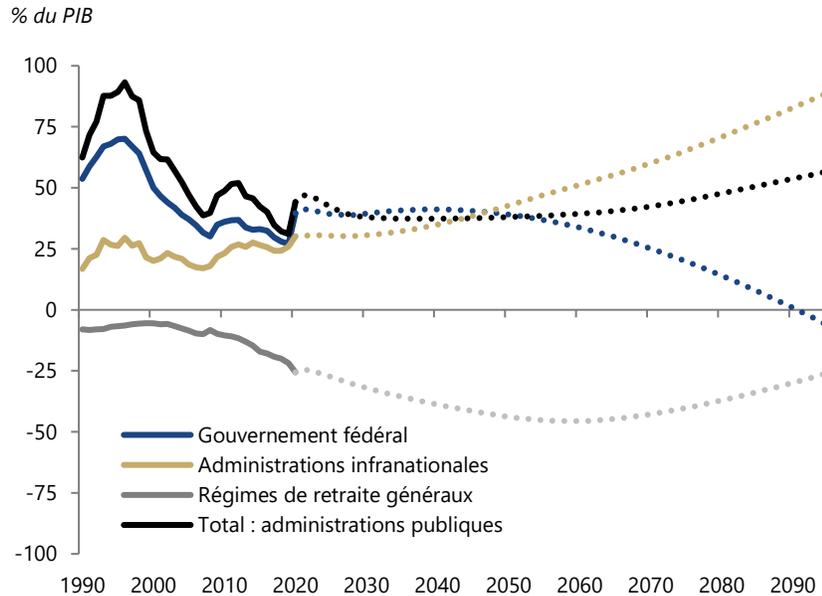
Administrations publiques générales

Selon le programme Statistiques de finances publiques canadiennes, le secteur des administrations publiques « est formé de groupes d'unités institutionnelles résidentes classées par niveau d'administration publique. Les institutions sans but lucratif (ISBL) non marchandes qui sont contrôlées par des administrations publiques sont aussi classées dans ce secteur et sont intégrées dans leur niveau respectif d'administration publique. Le secteur ne comprend pas les sociétés publiques, même lorsque toutes les actions de ces sociétés appartiennent à des administrations publiques » – Statistique Canada (<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-607-x/2016001/822-fra.htm>).

l'endettement gouvernemental devrait demeurer bien en deçà du niveau record observé au cours des 30 dernières années.

Figure 1 du résumé

Dettes gouvernementales nettes par rapport au PIB



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

Note : La période de projection s'étend de 2021 à 2095

Viabilité financière et écart financier

Pour évaluer la viabilité financière, le DPB se sert de l'écart financier, soit la différence entre la politique budgétaire actuelle et une politique viable à long terme.

L'écart financier correspond au changement immédiat et permanent dans les revenus, les dépenses de programmes ou les deux (exprimé en proportion du PIB) qui permettra de stabiliser le ratio de la dette nette par rapport au PIB à son niveau actuel à long terme.

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

Pour chaque régime de retraite général, l'écart financier représente le changement immédiat et permanent dans les cotisations ou les prestations qui permet de ramener le ratio de l'actif net au PIB à son niveau actuel à long terme.

Gouvernement fédéral

La politique budgétaire actuelle à l'échelon fédéral est viable à long terme. Le DPB estime que le gouvernement fédéral pourrait augmenter ses dépenses ou réduire les impôts de 0,8 % du PIB (18 milliards de dollars courants, augmentant par la suite au rythme du PIB), et ce, de façon permanente, tout en stabilisant le ratio de la dette nette soit 37,7 % du PIB, à long terme.

Notre évaluation tient compte de la totalité des mesures liées à la pandémie de COVID-19 et prévues dans le budget de 2021. Le fait que les mesures de soutien liées à la pandémie de COVID-19 soient temporaires amortit leur incidence sur la viabilité à long terme. En revanche, les mesures prévues dans le budget de 2021, pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants de même que la bonification des prestations aux aînés par exemple, augmentent indéfiniment les dépenses de programmes fédérales à long terme.

Notre estimation de la marge de manœuvre financière du gouvernement fédéral reste essentiellement inchangée par rapport à notre évaluation de novembre 2020 (*Rapport sur la viabilité financière de 2020 : Mise à jour*). Ce constat est attribuable à une amélioration du PIB nominal et des recettes

à moyen terme comparativement à notre rapport de novembre 2020, ainsi qu'à un seuil inférieur pour évaluer la viabilité financière. En effet, l'estimation de l'écart financier fédéral dans notre évaluation actuelle est fondée sur la stabilisation du ratio dette-PIB à un niveau supérieur au ratio de 28,0 % du PIB antérieur à la pandémie (2019) que nous avons utilisé pour notre évaluation de novembre 2020, conformément à la définition traditionnelle de la viabilité financière à long terme.

Administrations infranationales

Pour ce qui est des administrations infranationales, qui comprennent les administrations provinciales, territoriales, locales et autochtones, les politiques budgétaires actuelles ne sont pas viables à long terme. Le DPB estime qu'il faudrait augmenter les impôts ou réduire les dépenses en permanence de 0,8 % du PIB (18 milliards de dollars courants, augmentant au rythme du PIB par la suite) pour stabiliser le ratio dette-PIB de ces administrations soit 28,7 % du PIB, à long terme.

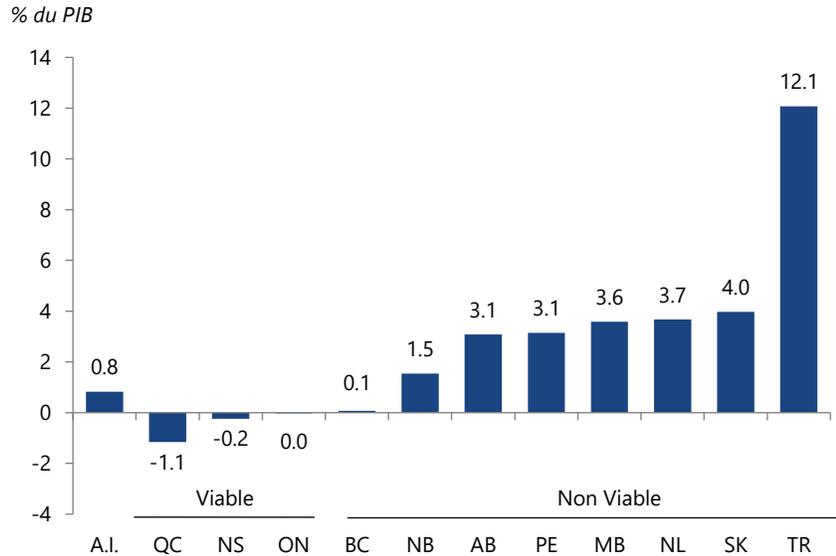
Le vieillissement de la population entraîne une augmentation des dépenses en santé qui grèveront les finances des administrations infranationales à long terme. En outre, certaines administrations infranationales font face à de fortes pressions budgétaires à court terme, alors même qu'elles reçoivent des transferts fédéraux réduits (par rapport à la taille de leur économie), ce qui aggrave leur situation financière.

- Nous estimons que les politiques budgétaires de trois provinces sont viables à long terme; ce sont celles du Québec, de la Nouvelle-Écosse et de l'Ontario (figure 2 du résumé).
- Nos estimations indiquent que les gouvernements des provinces ayant des politiques budgétaires viables disposent d'une marge de manœuvre pour augmenter les dépenses ou réduire les taxes et impôts, qui va de 1,1 % du PIB provincial au Québec à moins de 0,1 % du PIB en Ontario.
- Les politiques budgétaires actuelles des autres provinces et territoires ne sont pas viables. Les mesures requises par les gouvernements de ces provinces et territoires pour assurer leur viabilité financière varient de 0,1 % du PIB provincial en Colombie-Britannique à 12,1 % du PIB territorial dans les territoires.
- Selon nos estimations, la part de l'écart financier infranational représentée par les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan réunies est de l'ordre de 0,8 point de pourcentage (figure 3 du résumé).

Nous avons révisé à la hausse de 0,3 point de pourcentage, par rapport à 0,5 % du PIB dans notre évaluation de novembre 2020, notre estimation de l'écart financier infranational, en raison principalement des révisions à la baisse de nos projections des recettes autonomes.

Figure 2 du résumé

Estimations de l'écart financier des administrations infranationales

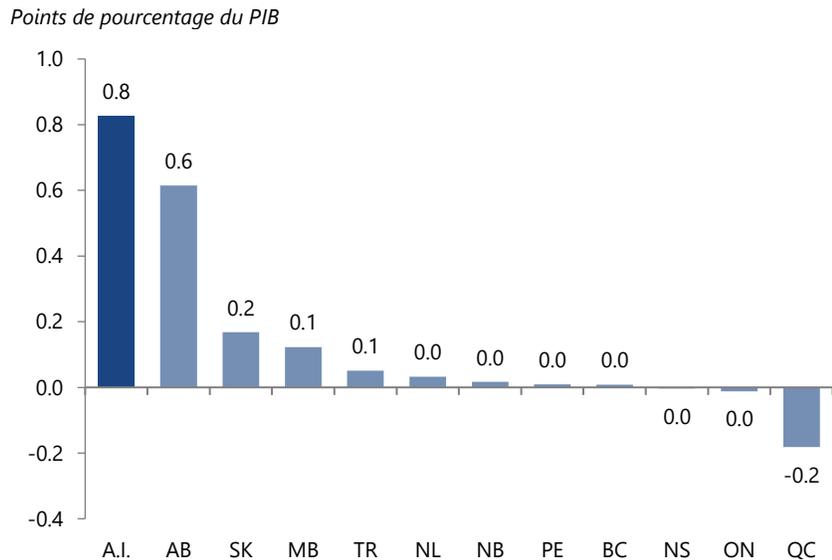


Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : L'écart financier de chaque province et territoire est exprimé en proportion de son PIB. A. I. fait référence aux administrations infranationales.

Figure 3 du résumé

Pourcentages de l'écart financier consolidé propres aux administrations infranationales



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : Les pourcentages de l'écart financier consolidé propres aux administrations infranationales sont exprimés en proportion du PIB du Canada. A. I. fait référence aux administrations infranationales.

Régimes de retraite généraux

La structure actuelle tant du Régime de pensions du Canada (RPC) que du Régime de rentes du Québec (RRQ) est viable à long terme. Selon nos estimations, les écarts financiers du RPC et du RRQ sont respectivement de 0,0 % du PIB du Canada et de -0,2 % du PIB du Québec.

Si l'on se base sur la structure actuelle du RPC, les cotisations et les prestations projetées sont suffisantes pour qu'à long terme, la position de l'actif net par rapport au PIB demeure près de sa valeur initiale. Dans le cas du RRQ, les cotisations pourraient être réduites ou les prestations augmentées de 0,2 % du PIB, sans que la viabilité financière ne soit affectée.

Nos estimations de l'écart financier se sont améliorées par rapport à 0,1 % du PIB pour le RPC et -0,1 % du PIB pour le RRQ selon notre évaluation de novembre 2020. Ces révisions résultent de taux de rendement plus élevés à moyen terme, ainsi que de révisions à la hausse des flux de trésorerie nets prévus (différence entre les cotisations et les dépenses).

Sensibilité des résultats

Pour évaluer le degré de sensibilité des écarts financiers de référence, nous recourons à des variantes de scénarios démographiques, économiques et budgétaires.

Nous constatons que nos évaluations qualitatives de la viabilité financière du gouvernement fédéral demeurent essentiellement inchangées dans la plupart des scénarios envisagés.

Nos évaluations qualitatives de la viabilité pour la plupart des provinces et les territoires demeurent essentiellement les mêmes, quel que soit le scénario envisagé, démographique, économique ou budgétaire. Par contre, notre évaluation de la viabilité est inversée dans certains scénarios en ce qui concerne les administrations infranationales et les régimes de retraite lorsque leur écart financier de base estimatif est nul ou presque nul.

1. Introduction

Il y a viabilité financière lorsque la dette publique n'augmente pas de manière continue en proportion de l'économie. Pour déterminer si la politique budgétaire est viable et dans quelle mesure, il faut faire une projection de la dette gouvernementale nette par rapport à la taille de l'économie à long terme à partir de l'hypothèse tablant sur le maintien de la politique budgétaire actuelle.

Rappelons que les projections budgétaires à long terme ne sont ni des prévisions ni des prédictions des résultats les plus probables. Ce sont plutôt des scénarios qui illustrent les conséquences du maintien de la politique budgétaire actuelle du gouvernement à long terme, après avoir pris en compte les répercussions économiques et financières du vieillissement de la population.

Ces projections visent à stimuler les discussions afin de déterminer si la politique budgétaire actuelle permet de relever adéquatement les défis à long terme sur les plans économiques et démographiques, car plus les interventions qui s'imposent seront faites rapidement, moins les coûts afférents seront élevés.

L'écart financier indique l'ampleur des changements à apporter à la politique budgétaire pour qu'il soit possible d'atteindre la viabilité. En particulier, l'écart financier de référence du DPB se définit comme étant la modification immédiate et permanente du solde primaire requise pour stabiliser le ratio de la dette nette au PIB :

Solde primaire

Le solde primaire est défini comme étant la différence entre les revenus et les dépenses autres que celles liées aux intérêts. Il représente la contribution à l'accumulation de la dette, sur laquelle la politique budgétaire a une incidence directe. La différence entre le solde primaire et les frais de la dette publique équivaut à ce qui est mieux connu sous le nom d'équilibre budgétaire ou de « prêt net ».

Dans le cas des régimes de retraite généraux, le solde primaire est représenté par le flux de trésorerie net, soit la différence entre les cotisations, d'une part, et les charges au titre des avantages accumulés et les frais d'administration, d'autre part.

- à son niveau initial, soit, pour les besoins de cette évaluation, la dette nette en 2020 en tant que pourcentage du PIB nominal avant la pandémie (2019),
- sur un horizon de 75 ans, de 2021 à 2095.

L'estimation de l'écart financier reflète tant un facteur politique qu'un facteur structurel :

- *Facteur politique* : Le solde primaire reflète le catalyseur de la viabilité sur le plan des politiques. Les changements permanents de ce solde peuvent être obtenus par l'ajustement des recettes ou des dépenses engagées pour des programmes.
- *Facteur structurel* : Lorsque les taux d'intérêt dépassent la croissance du PIB, les frais d'intérêt sur la dette du gouvernement dépassent la croissance de l'économie générale, ce qui peut provoquer un endettement excessif, sauf si le gouvernement dégage des excédents du solde primaire. Toutefois, pour le gouvernement fédéral et quelques provinces, nous prévoyons une différence

favorable de la croissance des taux d'intérêt à long terme, c'est-à-dire une croissance du PIB supérieure aux taux d'intérêt effectifs.

Nous fondons nos projections financières sur les *Statistiques de finances publiques* (SFP) de Statistique Canada¹. Les SFP mesurent et analysent les dimensions économiques du secteur public du Canada en conformité avec le *Système de comptabilité nationale du Canada* et les lignes directrices internationales énoncées par le Fonds monétaire international dans le *Manuel de statistiques de finances publiques* de 2014². Des SFP conformes aux lignes directrices internationales sont utiles pour effectuer des analyses financières comparatives, comme celles du Rapport sur la viabilité financière (RVF) du DPB, parce qu'elles permettent de dépasser les différences de définitions ou de méthodes comptables qui existent entre les entités publiques.

Nos projections économiques et nos projections financières fédérales à moyen terme cadrent avec notre scénario post-budgétaire de mai 2021³. L'ensemble de nos projections financières à moyen terme pour les administrations infranationales est conforme avec les prévisions budgétaires fondées sur les Comptes publics produites par les gouvernements provinciaux au printemps 2021⁴. Les données détaillées relatives à nos projections du RVF peuvent être consultées sous forme électronique sur notre site Web⁵. Pour plus de détails méthodologiques et techniques, voir notre RVF de 2017⁶.

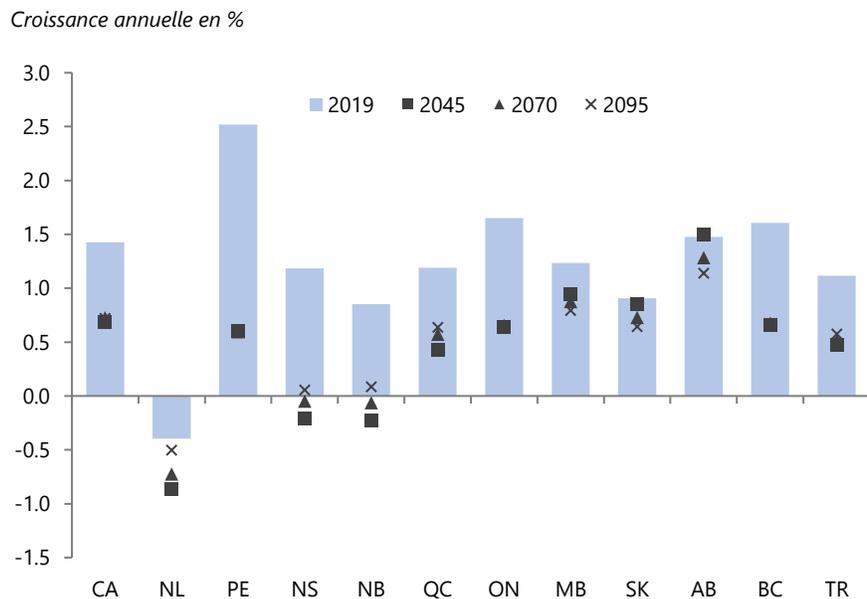
2. Projections démographiques

Les projections économiques et financières à long terme du DPB reposent en grande partie sur l'évolution du profil démographique au Canada. En raison du vieillissement de la population dans l'ensemble des provinces et des territoires, une proportion grandissante de Canadiens sortiront de la période maximale d'activité professionnelle pour entamer leur retraite, d'où le ralentissement de la croissance de la main-d'œuvre et du PIB.

Les hypothèses démographiques de référence du DPB rendent compte des plus récentes prévisions de Statistique Canada concernant la population⁷. Sauf dans le cas des nouvelles données de 2020, ces hypothèses sont les mêmes que celles du rapport de novembre 2020 (*Rapport sur la viabilité financière de 2020 : Mise à jour*)⁸. D'après nos projections, la croissance démographique à l'échelle nationale ralentira, passant de 1,4 % en 2019 à 0,7 % en 2095, soit la fin de la période de projection (figure 2-1). Nous supposons que la pandémie de COVID-19 n'aura pas d'incidence considérable sur les tendances démographiques à long terme du Canada.

Les projections démographiques continuent de varier grandement d'une administration infranationale à l'autre. Au cours de la période de projection, l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan connaîtront la plus forte croissance démographique, même si celle-ci sera inférieure aux niveaux observés récemment. À l'opposé, à Terre-Neuve-et-Labrador, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick la population devrait diminuer au cours de la même période.

Figure 2-1 Croissance démographique



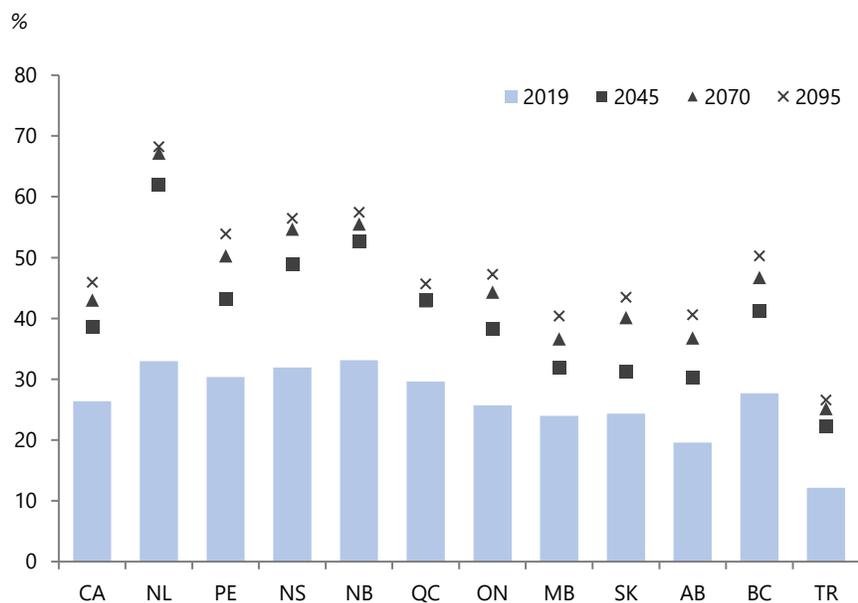
Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget.

L'âge médian de la population canadienne devrait augmenter également pour passer de 40,8 ans en 2018 à 44,6 ans en 2068⁹. À l'échelle nationale, le rapport de dépendance des personnes âgées – c'est-à-dire le ratio entre les personnes âgées de 65 ans et plus et celles âgées de 15 à 64 ans – devrait augmenter aussi, passant de 26,4 % en 2019 à 45,9 % en 2095 (figure 2-2). Cela dit, le vieillissement de la population devrait culminer au cours des 15 prochaines années.

À l'échelle infranationale, c'est dans les provinces de l'Atlantique que l'on prévoit que le vieillissement de la population sera le plus marqué, étant donné que ces provinces devraient avoir des taux de fécondité et de migration nette relativement bas. Toujours dans ces provinces, le rapport de dépendance des personnes âgées devrait atteindre ou dépasser les 43 % d'ici 2045.

Le rapport de dépendance des personnes âgées devrait connaître une hausse plus faible dans les provinces des Prairies et les territoires que dans le reste du pays; il devrait toutefois être supérieur aux taux actuels, en particulier au cours des 15 prochaines années.

Figure 2-2 Ratio de dépendance des personnes âgées



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

3. Projections économiques

Facteur travail, productivité du travail et PIB

Le facteur travail correspond au nombre d'heures travaillées et il est fonction de la taille de la population en âge de travailler, du taux de chômage et du nombre moyen d'heures travaillées.

La productivité du travail mesure le volume de production par heure travaillée.

Le PIB réel est égal au facteur travail multiplié par la productivité du travail. Le PIB potentiel est la production que peut réaliser l'économie lorsque le capital, la main-d'œuvre et la technologie sont conformes à leurs tendances respectives.

La croissance du PIB réel par habitant sert généralement à mesurer l'augmentation du niveau de vie.

À long terme, on s'attend à ce que l'économie canadienne fonctionne à sa capacité de production ou atteigne son PIB potentiel, lequel est déterminé par les tendances du facteur travail (nombre total d'heures travaillées) et de la productivité du travail (PIB par heure travaillée)¹⁰. Le RVF de 2017 décrit la méthode qu'utilise le DPB pour établir les projections concernant le PIB des provinces et des territoires¹¹.

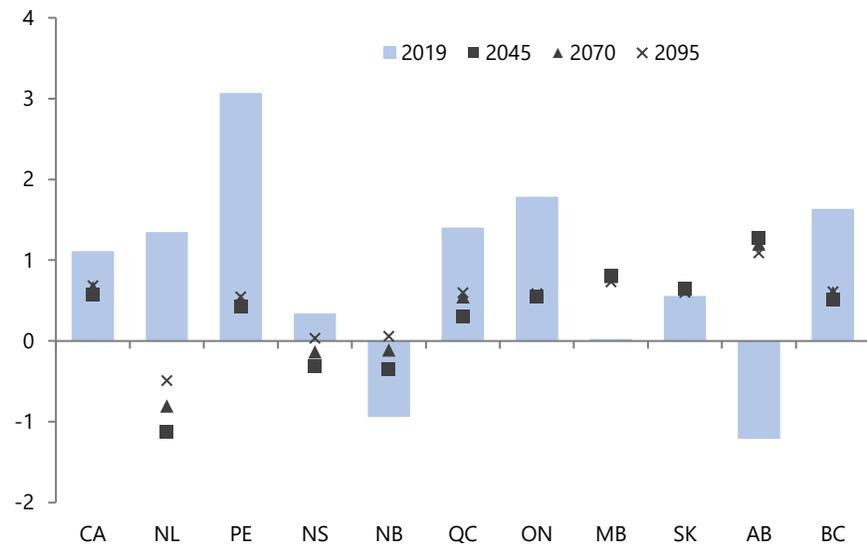
L'entrée d'une forte proportion de la population dans le groupe des personnes âgées (qui sont moins susceptibles de travailler ou qui travaillent moins d'heures) fera fléchir la croissance du nombre total d'heures travaillées dans l'économie. Il en résultera un ralentissement de la croissance du PIB réel et du PIB réel par habitant, des variables couramment utilisées pour mesurer le niveau de vie moyen.

Depuis notre évaluation de novembre 2020, la reprise de l'économie canadienne à la suite de la pandémie de COVID-19 et des chocs des prix du pétrole a été plus rapide que nous l'avions prévu¹². Le PIB nominal en 2025, la dernière année de notre projection à moyen terme, est maintenant supérieur de 4,9 % à ce qu'il était dans notre évaluation antérieure¹³. Par la suite, la croissance du PIB nominal dans les provinces et les territoires est globalement inchangée par rapport à notre évaluation de novembre 2020.

Du fait du vieillissement de la population, la croissance du nombre d'heures travaillées ralentira à l'échelle nationale, mais l'ampleur du ralentissement projeté variera considérablement d'une province et d'un territoire à l'autre. Par exemple, le vieillissement démographique pèsera moins sur la croissance économique de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan (figure 3-1) que sur celle de Terre-Neuve-et-Labrador, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, des provinces où cette tendance sera particulièrement marquée.

Figure 3-1 Croissance du nombre total d'heures travaillées

Croissance annuelle en %



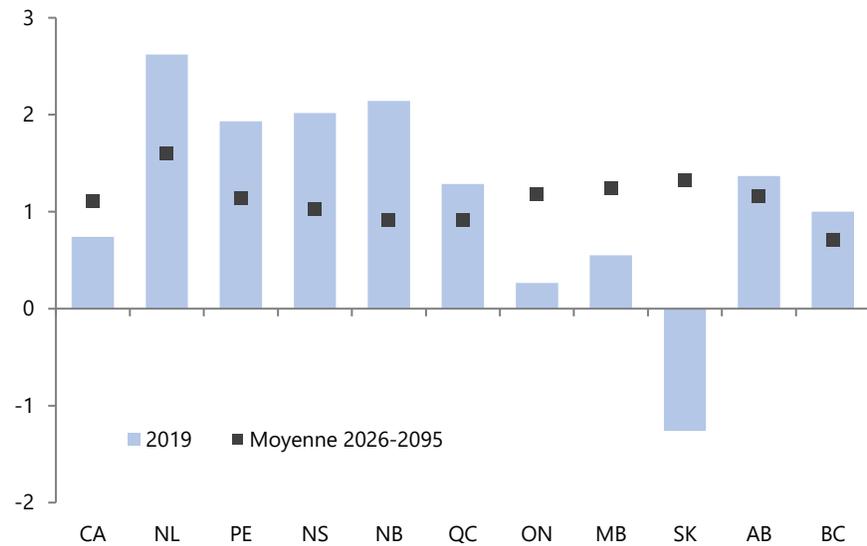
Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget.

À l'échelle nationale, la croissance de la productivité du travail devrait converger vers son niveau stable de 1,1 % à long terme, ce qui correspond à la croissance annuelle moyenne historique de la productivité du travail observée de 1982 à 2019.

Le DPB se sert des taux de croissance moyens historiques (de 1982 à 2019) pour établir ses projections de croissance de la productivité du travail dans les provinces et les territoires et fait ensuite des rectifications pour s'assurer d'une certaine cohérence avec ses projections à l'échelle nationale. Sur un horizon de 75 ans, Terre-Neuve-et-Labrador et la Saskatchewan devraient afficher la croissance de la productivité du travail la plus rapide, tandis que le Québec et la Colombie-Britannique accuseront la croissance la plus lente (figure 3-2).

Figure 3-2 Croissance de la productivité du travail

Croissance annuelle en %

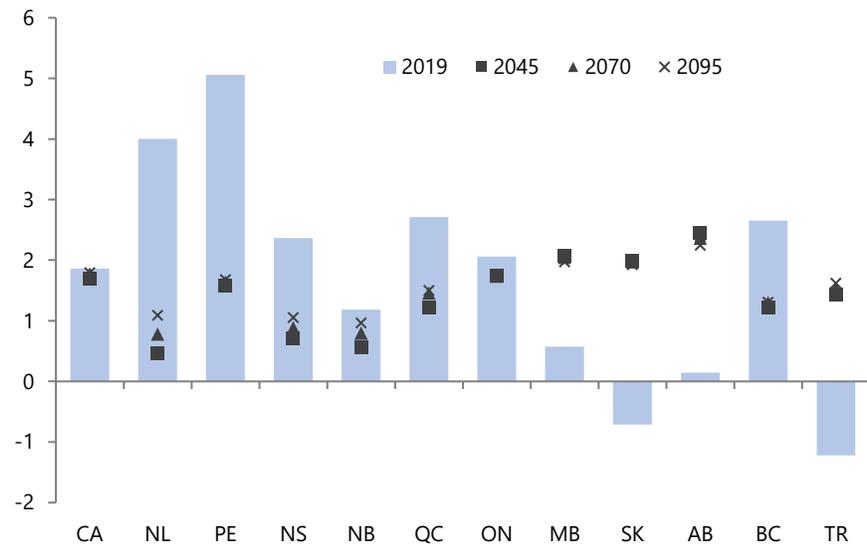


Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget.

Selon les projections du DPB, la croissance du PIB réel du Canada ralentira à long terme pour s'établir à 1,7 % par année, en moyenne (figure 3-3). La courbe de croissance relative du PIB réel des provinces et des territoires au cours de la période de projection est essentiellement définie par les écarts observés dans le nombre total d'heures travaillées. D'ici 2070, la croissance du PIB réel devrait aller de 0,8 % à Terre-Neuve-et-Labrador à 2,4 % en Alberta.

Figure 3-3 Croissance du PIB réel

Croissance annuelle en %



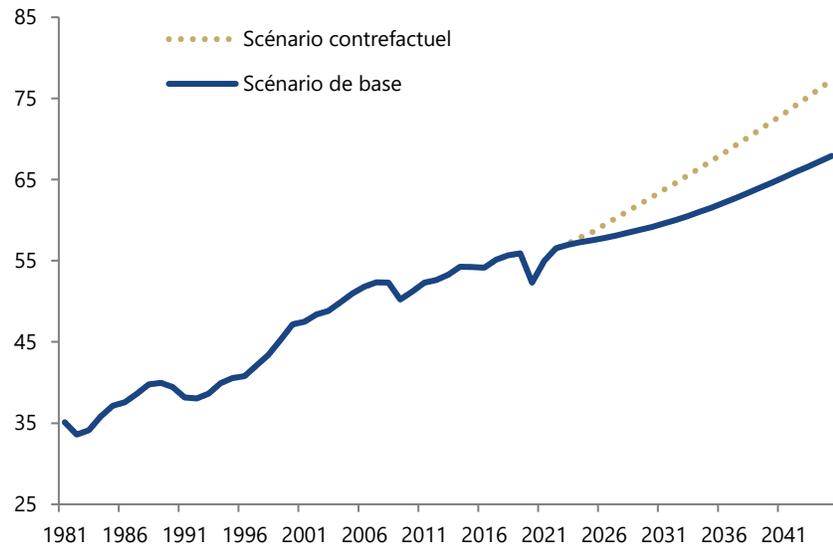
Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget.

La croissance du PIB réel par habitant, qui est couramment employée pour mesurer l'augmentation du niveau de vie, devrait s'établir en moyenne à 1,0 % par année, soit 0,3 point de pourcentage de moins que la croissance moyenne observée de 1982 à 2019. Ce ralentissement est principalement attribuable au recul de la croissance du nombre total d'heures travaillées. Comme le nombre d'heures travaillées devrait s'accroître à long terme au même rythme que la population, la croissance du PIB réel par habitant sera déterminée, en définitive, par la productivité du travail.

Pour illustrer les répercussions qu'a le ralentissement de la croissance du nombre d'heures travaillées sur le PIB réel par habitant, nous comparons notre projection de référence avec un scénario contrefactuel selon lequel le nombre total d'heures travaillées par habitant augmente au taux moyen historique observé de 1982 à 2019 (figure 3-4). Selon notre projection de référence, le PIB réel par habitant devrait s'élever à 9 300 \$ en 2045, soit 13,75 % de plus que la valeur obtenue avec l'autre scénario.

Figure 3-4 PIB réel par habitant

Milliers de dollars chaînés de 2012

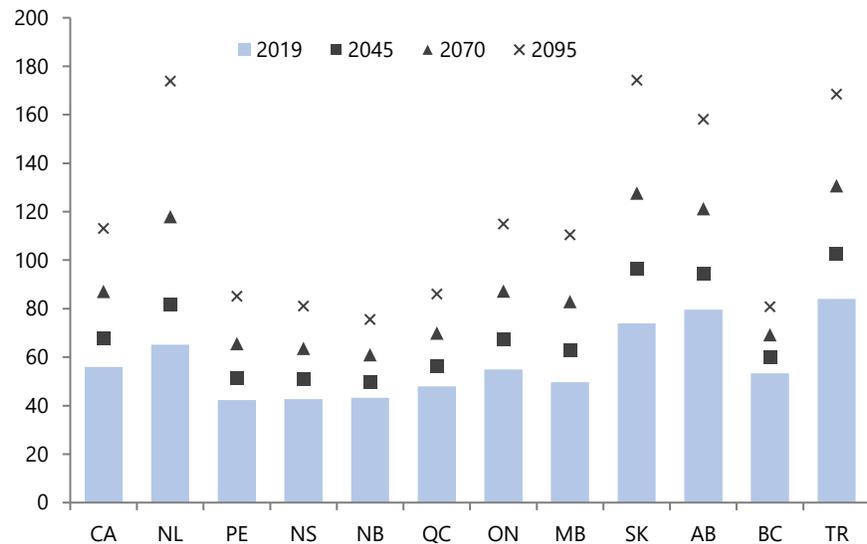


Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : La période de projection s'étend de 2021 à 2045. Selon le scénario contrefactuel, qui débute en 2023, la croissance du nombre total d'heures travaillées par habitant correspond à la moyenne historique de 1982 à 2019. La progression de la productivité du travail est la même selon les deux projections.

Étant donné que la période de projection est plutôt longue et malgré que les écarts entre les taux de croissance soient relativement faibles, les projections concernant le PIB réel par habitant varient considérablement d'une province et d'un territoire à l'autre. À long terme, c'est en Alberta, à Terre-Neuve-et-Labrador, en Saskatchewan et dans les territoires que les niveaux de vie devraient être les plus élevés au pays, et en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique qu'ils devraient être les plus bas (figure 3-5).

Le PIB réel par habitant contribue pour une large part à la capacité fiscale des provinces (cette capacité étant étroitement liée au revenu par habitant) et c'est cette capacité qui détermine leur droit à des paiements de péréquation de la part du gouvernement fédéral. En effet, les provinces dont la capacité fiscale est inférieure à la norme nationale établie ont droit à des paiements de péréquation.

Figure 3-5 PIB réel par habitant*Milliers de dollars chaînés de 2012*

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

Nous avons révisé à la hausse notre projection à moyen terme de l'inflation et des taux d'intérêt par rapport à notre évaluation de novembre 2020, à la lumière de la reprise plus rapide que prévu à la suite de la pandémie et des chocs des prix du pétrole ainsi que des mesures du budget de 2021.

Cependant, nos hypothèses à long terme en matière d'inflation et de taux d'intérêt demeurent les mêmes par rapport à celles de notre évaluation de novembre 2020. Au-delà du moyen terme, nous supposons que l'inflation s'établira à 2,0 %. Nous présumons que le taux d'intérêt nominal des bons du Trésor à trois mois sera de 2,2 % à long terme. Nous retenons l'hypothèse que les taux des obligations de référence à 10 ans du gouvernement du Canada et des obligations à long terme (période maximale de 30 ans) atteindront 3,0 % et 3,25 %.

Le taux d'intérêt fédéral effectif devrait s'établir à 2,84 %. Les écarts entre les taux d'intérêt provinciaux et territoriaux effectifs (c'est-à-dire la différence par rapport au taux fédéral effectif) n'ont pas changé depuis notre évaluation de novembre 2020¹⁴. À long terme, les écarts entre les taux d'intérêt effectifs varient de 82 points de base en Colombie-Britannique à 108 points de base à Terre-Neuve-et-Labrador.

Dans certains cas (au niveau fédéral de même qu'en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta), le taux d'intérêt effectif est inférieur au taux de croissance du PIB nominal à long terme¹⁵.

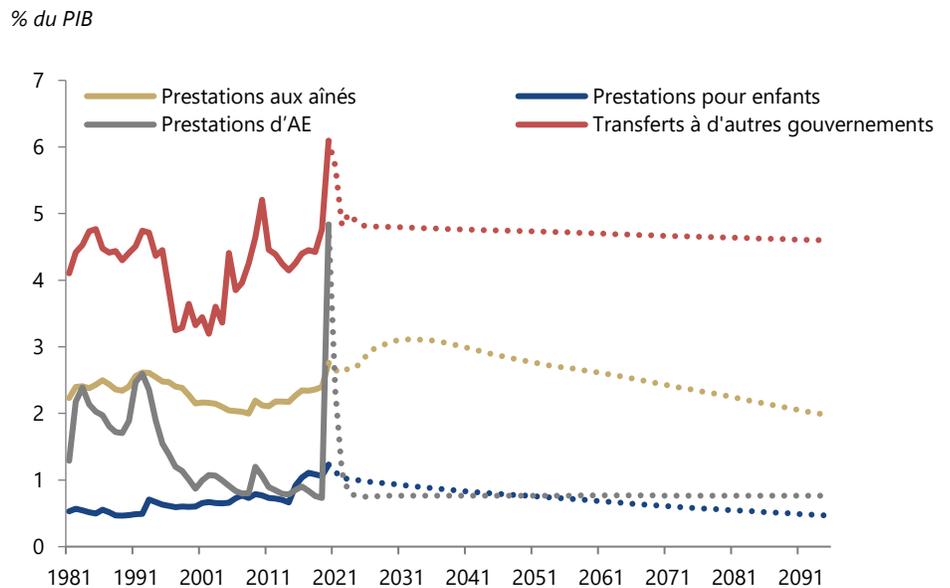
4. Gouvernement fédéral

La politique budgétaire fédérale actuelle est viable à long terme. Notre évaluation tient compte des mesures du budget de 2021, y compris le financement à l'échelle nationale de l'apprentissage et de la garde des enfants, et la bonification de l'Allocation canadienne pour les travailleurs, de la Sécurité de la vieillesse et du Fonds pour le transport en commun.

Nous comptabilisons toutes les mesures budgétaires prises depuis le début de la pandémie de COVID-19, y compris celles prévues dans le budget de 2021. Étant donné que ces mesures sont temporaires, toutefois, elles n'ont aucune incidence importante sur la viabilité à long terme.

À long terme, selon nos projections, les dépenses fédérales de programmes diminuent (en proportion de la taille de l'économie avant la pandémie) au chapitre des prestations aux aînés, des prestations pour enfants et des transferts aux autres gouvernements, dans le cadre de politiques de statu quo (figure 4-1).

Figure 4-1 Principaux transferts : gouvernement fédéral



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

Note : La période de projection s'étend de 2021 à 2095. L'assurance-emploi englobe les prestations canadiennes d'urgence et les prestations canadiennes de relance économique. Les principaux transferts aux autres gouvernements comprennent la péréquation, le Transfert canadien en matière de santé, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, la formule de financement des territoires et d'autres transferts.

En 2019, les dépenses fédérales consacrées aux prestations aux aînés correspondaient à 2,4 % du PIB. Nous prévoyons que lorsque les derniers baby-boomers atteindront l'âge de 65 ans, ces dépenses augmenteront pour culminer à 3,1 % du PIB en 2032. Cependant, comme les paiements de prestations sont uniquement indexés à l'inflation, les dépenses au titre des prestations pour aînés devraient diminuer à mesure que cette génération vieillira et s'éteindra.

Les prestations pour enfants ont atteint un sommet équivalent à 1,2 % du PIB en 2020, en raison principalement des prestations supplémentaires allouées durant la pandémie. Toutefois, comme la proportion de personnes âgées de moins de 18 ans sera moindre, dans la population totale, au cours des décennies à venir et que les paiements de prestations seront uniquement indexés à l'inflation, les prestations pour enfants diminueront par rapport à la taille de l'économie. À la fin de la période de projection, les prestations pour enfants devraient avoir reculé pour s'établir à 0,5 % du PIB.

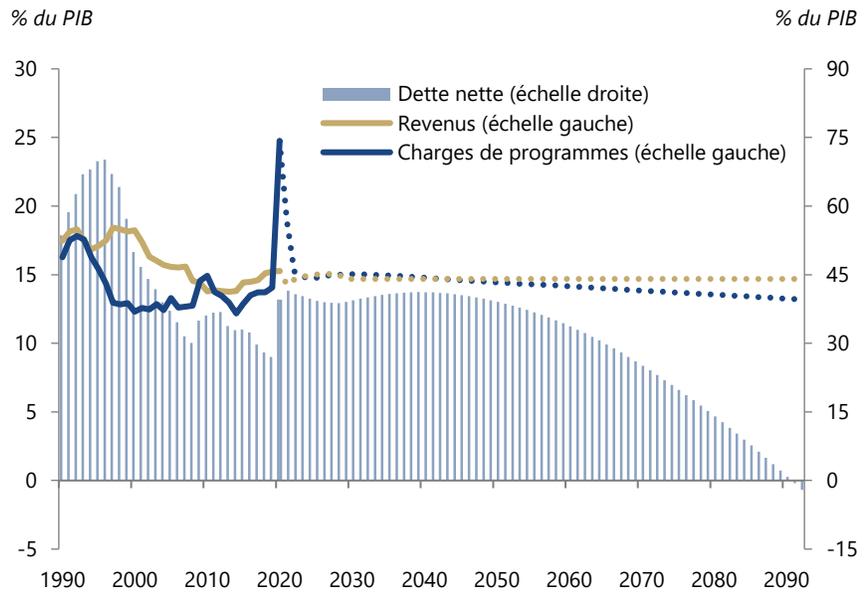
Les principaux transferts fédéraux à d'autres ordres de gouvernement devraient également baisser légèrement entre 2021 et 2095, passant de 5,6 à 4,6 % du PIB (figure 4-1). Conformément à la loi, le Transfert canadien en matière de santé (TCS) et la péréquation sont tributaires de l'économie nationale, contrairement au Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). En effet, la loi prévoit une augmentation de ce dernier transfert de 3 % par année, soit 0,7 point de pourcentage de moins en moyenne que la croissance du PIB nominal que nous projetons.

En raison des baisses prévues des transferts aux particuliers et aux autres gouvernements, les recettes devraient dépasser les dépenses de programmes au cours d'une grande partie de la période de projection, tendance qui devrait se traduire par des excédents primaires considérables d'ici la fin de nos projections à long terme (figure 4-2).

Nous nous attendons par ailleurs à ce que les taux d'intérêt restent inférieurs au taux de croissance économique à l'avenir, ce qui contribuera également à la viabilité de la politique budgétaire fédérale.

Selon nos projections, la dette nette du gouvernement fédéral, qui correspond actuellement à 37,7 % du PIB serait éliminée d'ici 2090, si les politiques ne changent pas.

Figure 4-2 Sommaire des projections financières : gouvernement fédéral



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

Note : La période de projection s'étend de 2021 à 2095.

Évaluation de la viabilité financière

La politique budgétaire fédérale actuelle est viable à long terme. Le DPB estime que pour stabiliser la dette nette à 37,7 % du PIB à long terme, le gouvernement fédéral pourrait, tout en maintenant la viabilité financière, augmenter les dépenses ou réduire les impôts de manière permanente dans une proportion correspondant à 0,8 % du PIB (18 milliards de dollars courants, somme qui progresserait ensuite au rythme du PIB)¹⁶.

Notre évaluation tient compte de toutes les mesures liées à la pandémie de COVID-19 et les mesures prévues dans le budget de 2021. Le fait que les mesures de soutien liées à la pandémie de COVID-19 soient temporaires amortit leur incidence sur la viabilité à long terme¹⁷. En revanche, les mesures prévues dans le budget de 2021, pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants ainsi que la bonification des prestations aux aînés par exemple, augmentent indéfiniment les dépenses de programmes fédérales à long terme.

Notre estimation de la marge de manœuvre financière du gouvernement fédéral demeure inchangée par rapport à notre évaluation de novembre 2020. Cela s'explique par le fait que le PIB nominal et les recettes à moyen terme se sont améliorés par comparaison avec notre rapport de novembre 2020, et que le seuil est moins élevé pour évaluer la viabilité financière. L'estimation de l'écart financier fédéral dans la présente évaluation est fondée sur la stabilisation du ratio de la dette nette au PIB à

un niveau supérieur au ratio de la dette au PIB antérieur à la pandémie (2019), soit 28,0 %, sur lequel était basée notre évaluation de novembre¹⁸.

Notre évaluation qualitative selon laquelle la politique budgétaire fédérale actuelle est viable à long terme reste inchangée dans la plupart des hypothèses envisagées, démographiques, économiques ou budgétaires (voir le tableau A-1 à l'annexe A).

5. Administrations infranationales

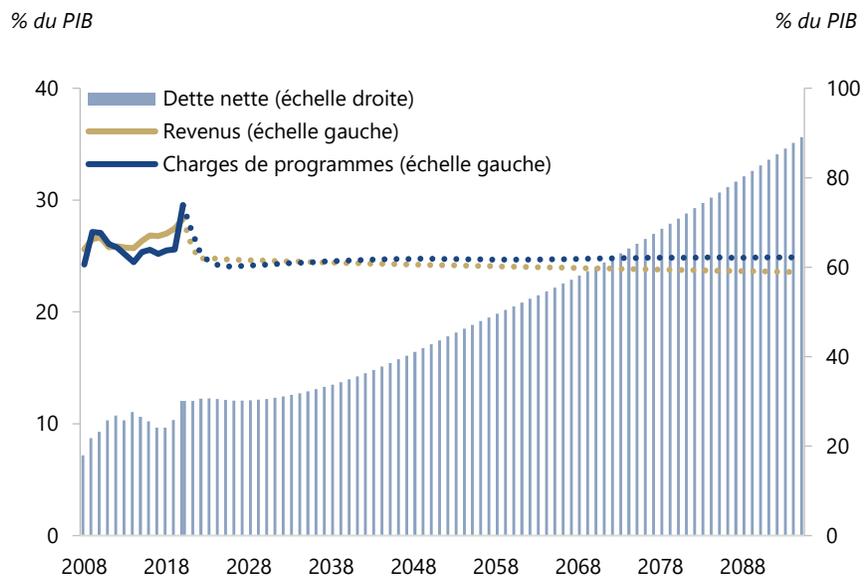
Contrairement à celle du gouvernement fédéral, la politique budgétaire de l'ensemble du secteur des administrations infranationales, qui comprend les provinces, les territoires, les municipalités et les gouvernements autochtones, n'est pas viable à long terme.

Notre évaluation tient compte des budgets du printemps 2021 des gouvernements provinciaux, y compris des dépenses liées à la pandémie de COVID-19. En général, les fluctuations des recettes et des dépenses de programmes attribuables à la pandémie sont temporaires; elles ne persistent pas jusqu'à la fin de notre projection à long terme.

À long terme, les administrations infranationales devront assumer des dépenses en hausse constante dans le domaine de la santé en raison du vieillissement de la population. La réduction des transferts fédéraux (par rapport à la taille de leur économie) contribuera également à la détérioration des finances des administrations infranationales à long terme (figure 5-1).

Figure 5-1

Sommaire des projections financières : administrations infranationales

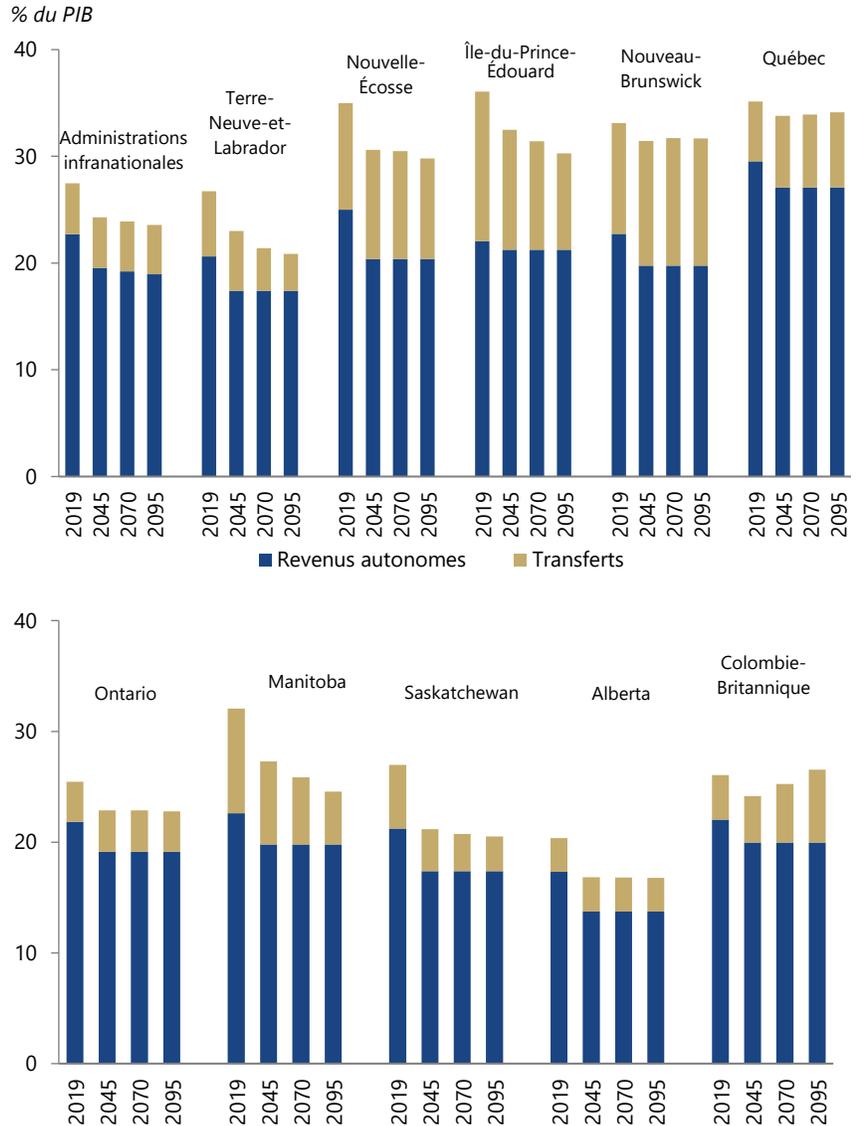


Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : La période de projection s'étend de 2021 à 2095.

La majeure partie des recettes des administrations infranationales est constituée de revenus autonomes, principalement l'impôt sur le revenu, les taxes à la consommation et l'impôt foncier. Nous présumons que ces recettes augmenteront au même rythme que le PIB nominal des provinces à long terme. Dès lors, dans nos projections, le total des recettes varie en tant que proportion du PIB des provinces en raison des transferts fédéraux, comme la péréquation, le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (figure 5-2)¹⁹.

Figure 5-2 Revenus des administrations infranationales : provinces

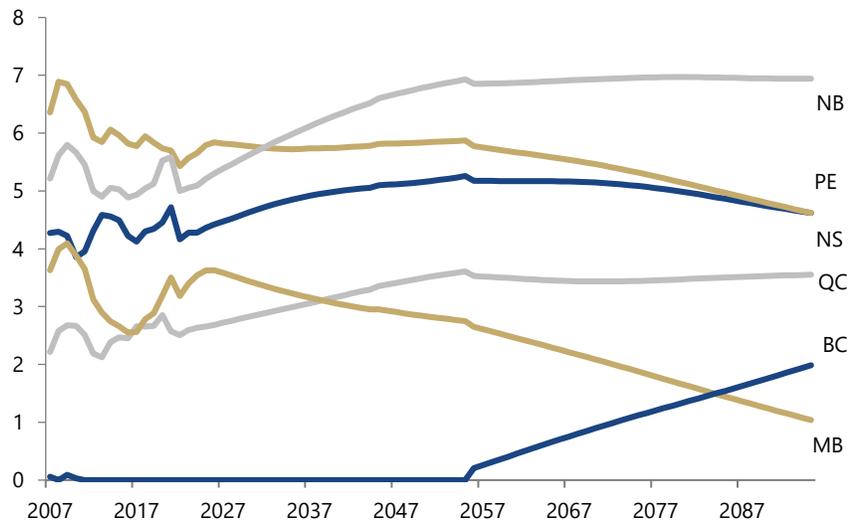


Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget.

Les paiements de péréquation expliquent en partie les tendances à long terme concernant les revenus provenant des transferts, puisque ceux-ci sont déterminés en fonction de la capacité fiscale de chaque province par rapport à la moyenne canadienne. Les droits à péréquation des provinces où le revenu par habitant est inférieur à la moyenne, comme le Québec et la Colombie-Britannique, tendent à augmenter au fil du temps (par rapport au PIB de ces provinces). Par contraste, les provinces où la croissance du revenu par habitant est relativement plus forte verront diminuer les paiements de péréquation par rapport à leur PIB; c'est le cas de l'Île-du-Prince-Édouard et du Manitoba (figure 5-3).

Figure 5-3 Paiements de péréquation : provinces bénéficiaires

% du PIB



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

Note : La période de projection s'étend de 2020 à 2095.

Selon la loi actuelle, l'enveloppe de péréquation augmente au même rythme que le PIB nominal du Canada; en conséquence, les paiements de transfert aux administrations infranationales peuvent être supérieurs ou inférieurs aux montants nécessaires pour amener toutes les provinces à la norme nationale.

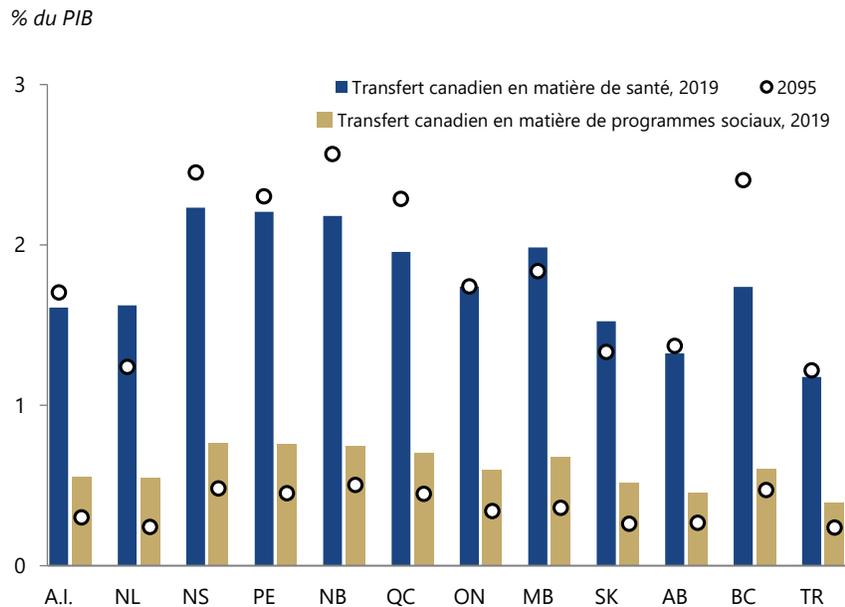
Nos projections des disparités financières interprovinciales indiquent que le facteur de majoration annuelle rattaché à la hausse du PIB nominal n'a pas une incidence considérable sur le programme de péréquation. Le total des paiements de péréquation, selon nos projections, dépasse le montant requis pour amener toutes les provinces à la norme nationale à raison de 0,01 % du PIB par année en moyenne, sur notre horizon de projection de 75 ans²⁰.

Comme c'est le cas avec les paiements de péréquation, les paiements au titre du TCS et du TCPS n'augmentent pas uniformément d'une province à l'autre par rapport à leur PIB nominal.

Compte tenu de la structure du Transfert canadien en matière de santé (TCS), les paiements au titre du TCS augmenteront (par rapport à la taille de l'économie) dans les provinces où la croissance du PIB nominal par habitant est plus faible que la moyenne nationale (à savoir au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse)²¹. À l'inverse, les paiements au titre du TCS diminueront par rapport au PIB dans plusieurs autres provinces où la croissance du PIB nominal par habitant devrait être supérieure à la moyenne nationale (figure 5-4).

Le taux de croissance annuelle établi par la loi concernant les paiements au titre du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) (3 %) est inférieur, en moyenne, à la croissance du PIB nominal du Canada à long terme. Par conséquent, les provinces et les territoires recevront tous des paiements au titre de ce transfert moins élevés par rapport au PIB à long terme.

Figure 5-4 Transfert canadien en matière de santé et Transfert canadien en matière de programmes sociaux



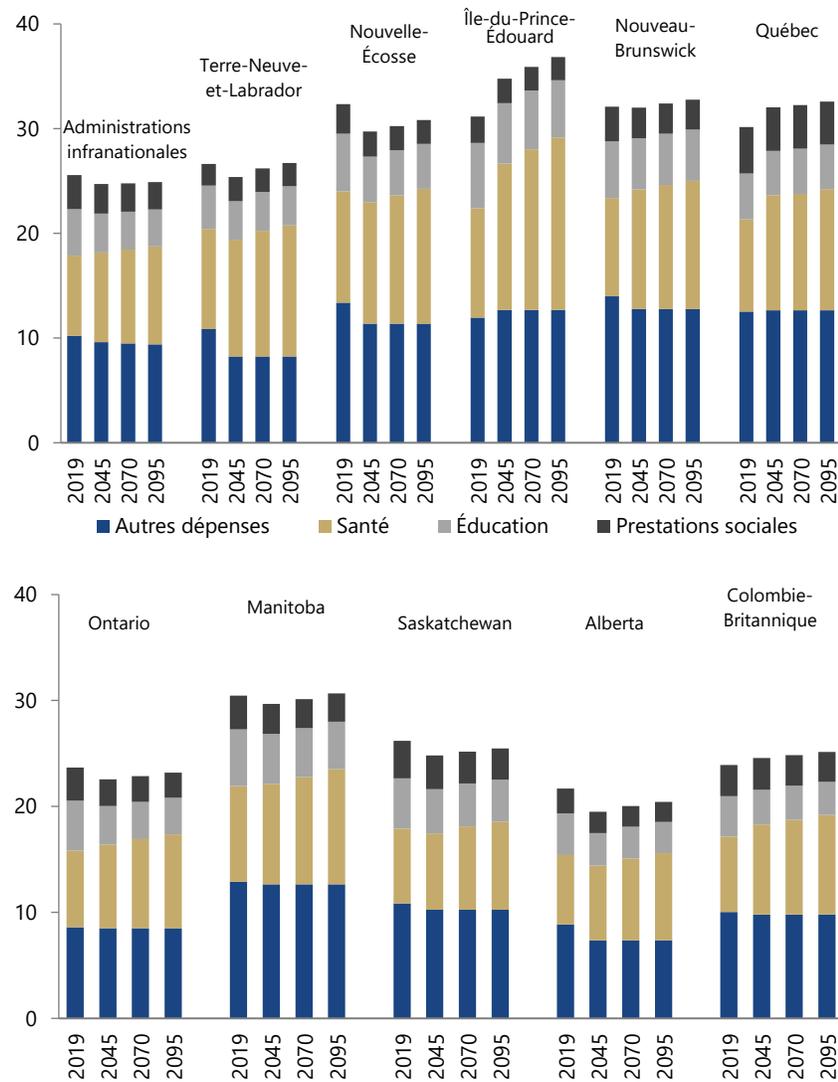
Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : A. I. fait référence aux administrations infranationales.

Les dépenses de programmes des administrations infranationales se divisent en quatre grandes catégories : les soins de santé, l'éducation, les prestations sociales et les autres dépenses (figure 5-5)²². Les soins de santé représentent une part importante des dépenses de programmes des administrations infranationales, qui devront toutes faire face à une hausse des dépenses à ce chapitre en raison du vieillissement de la population. Toutefois, selon nos projections, ces pressions ne se feront pas sentir partout de la même manière, puisque les coûts dépendent de la composition démographique et des politiques en vigueur dans les provinces²³.

Figure 5-5 Dépenses de programmes des administrations infranationales : provinces

% du PIB



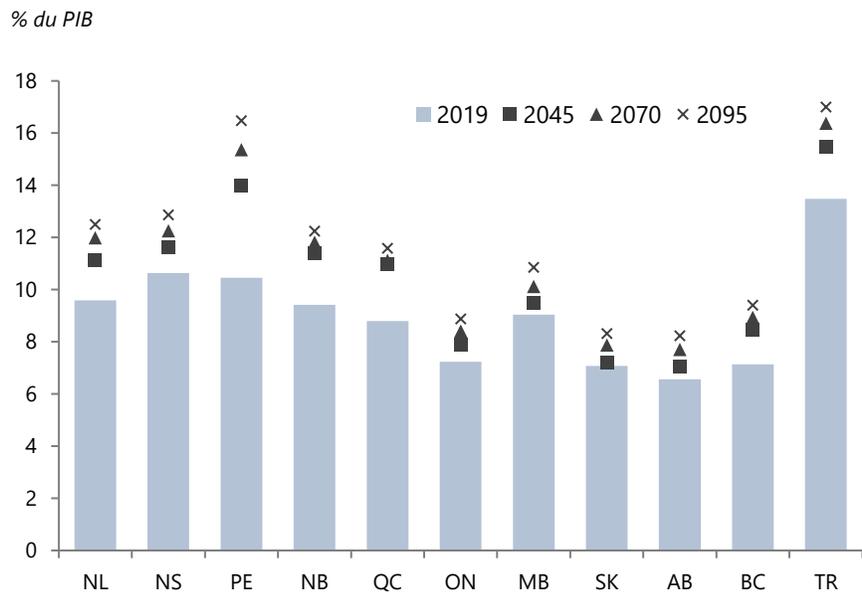
Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget.

Les dépenses en santé des administrations infranationales varient considérablement d'une province et d'un territoire à l'autre. En 2019, la part de ces dépenses allait de 7,6 % du PIB en Alberta, à 13,5 % du PIB dans les territoires (figure 5-6).

Nous prévoyons qu'à long terme, c'est l'Île-du-Prince-Édouard qui connaîtra la plus forte hausse (en points de pourcentage) des dépenses en santé, soit environ 5,3 points de pourcentage du PIB. Ce résultat est attribuable à deux facteurs. Premièrement, en vertu des politiques actuelles, l'Île-du-Prince-Édouard consacre des dépenses plus élevées par habitant aux soins de santé aux personnes âgées que toute autre province. Deuxièmement, l'Île-du-Prince-Édouard devrait connaître un vieillissement de la population plus marqué que la plupart des provinces.

D'autre part, étant donné que les dépenses en santé devraient augmenter plus vite que le PIB nominal et puisque l'enveloppe fédérale du TCS n'augmentera qu'en proportion du PIB nominal (ou de 3 % par année), nous estimons que le ratio du TCS fédéral aux dépenses infranationales en santé baissera de 19,7 % en 2020 à 18,2 % d'ici 2095.

Figure 5-6 Dépenses en santé : administrations infranationales

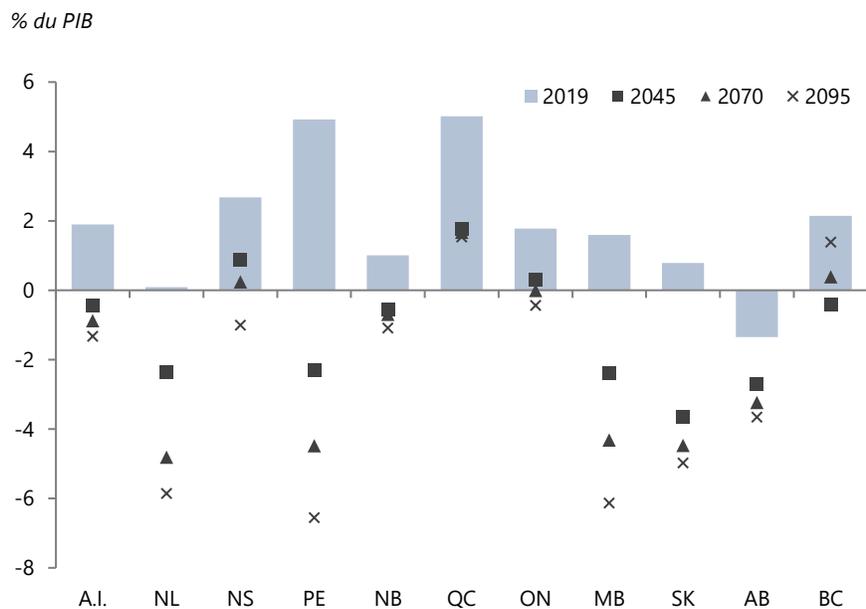


Sources : Statistique Canada, Institut canadien d'information sur la santé et Bureau du directeur parlementaire du budget.

Le solde primaire de la plupart des provinces et territoires devrait se détériorer à long terme en raison des pressions à la hausse que le vieillissement de la population exercera sur les dépenses en soins de santé.

Dans certaines provinces (Saskatchewan et Manitoba), les pressions sur les dépenses sont exacerbées par la réduction des transferts fédéraux par rapport à la taille de leur économie. En effet, les projections indiquent que la croissance de leur PIB nominal par habitant sera plus élevée que la moyenne nationale à long terme. Si les politiques actuelles sont maintenues, nous prévoyons que ces provinces connaîtront l'une des plus fortes détériorations de leur solde primaire (figure 5-7)²⁴.

Figure 5-7 Soldes primaires : administrations infranationales



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

Note : A. I. fait référence aux administrations infranationales. Le solde primaire des administrations infranationales territoriales devrait se contracter, passant de -6,6 % du PIB en 2019 à -14,4 % du PIB en 2095.

À long terme, les déficits primaires, conjugués à la hausse du service de la dette, se traduisent par une accumulation excessive de la dette dans certaines provinces et dans les territoires. La dette nette dans six provinces et dans les territoires devrait dépasser 100 % du PIB d'ici 2095. Les quatre autres provinces et l'ensemble du secteur des administrations infranationales, cependant, resteront en deçà de 100 %, et l'une d'entre elles (le Québec) affichera un actif net d'ici 2060 (tableau 5-1).

Tableau 5-1 Dette nette : administrations infranationales

	% du PIB			
	2020	2045	2070	2095
Administrations infranationales	30,1	38,6	60,1	89,1
Terre-Neuve-et-Labrador	34,0	78,5	235,2	454,8
Nouvelle-Écosse	28,3	-1,2	-11,1	2,7
Île-du-Prince-Édouard	26,5	36,9	129,4	282,7
Nouveau-Brunswick	38,7	83,6	142,1	211,7
Québec	43,8	19,7	-15,1	-52,9
Ontario	38,1	27,3	26,8	34,3
Manitoba	40,9	75,3	158,4	279,6
Saskatchewan	15,8	74,9	174,2	281,8
Alberta	15,6	72,9	132,7	196,5
Colombie-Britannique	3,8	16,6	27,6	10,0
Territoires	-3,3	236,6	591,3	982,0

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

Évaluation de la viabilité financière

Pour l'ensemble des administrations infranationales, la politique budgétaire actuelle n'est pas viable à long terme (figure 5-8). Nous estimons qu'il faudrait augmenter les impôts et les taxes ou réduire les dépenses de l'ordre de 0,8 % du PIB (18 milliards de dollars courants), et ce, de façon permanente, pour stabiliser à long terme le ratio consolidé de la dette au PIB des administrations infranationales, soit 28,7 % du PIB.

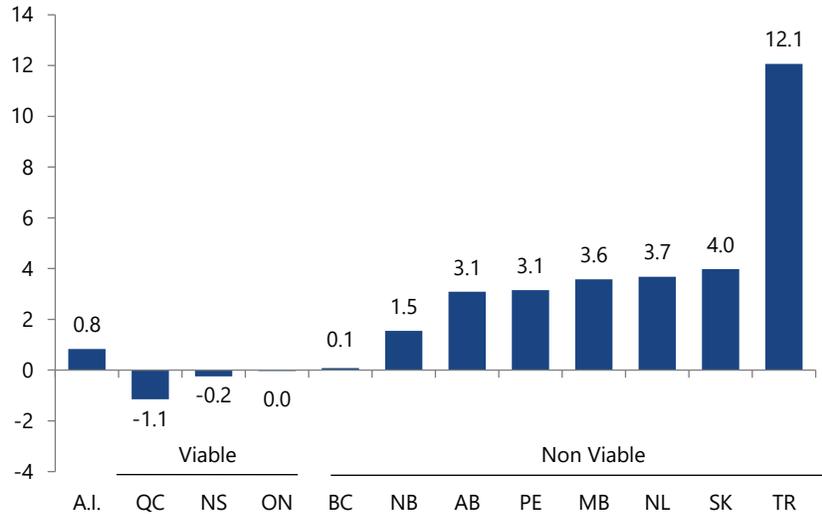
Nous estimons cependant que la politique budgétaire actuelle des trois provinces suivantes est viable à long terme : le Québec, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse. Nous considérons que ces provinces disposent d'une marge de manœuvre leur permettant d'augmenter les dépenses ou de réduire les taxes et impôts; marge qui va de 1,1 % du PIB provincial au Québec à moins de 0,1 % du PIB en Ontario.

Dans le reste des provinces et des territoires, les politiques budgétaires actuelles ne sont pas viables à long terme. D'après nos estimations, les mesures requises pour assurer la viabilité financière varient de 0,1 % du PIB

provincial en Colombie-Britannique à 12,1 % du PIB territorial dans les territoires.

Figure 5-8 Estimations de l'écart financier des administrations infranationales

% du PIB



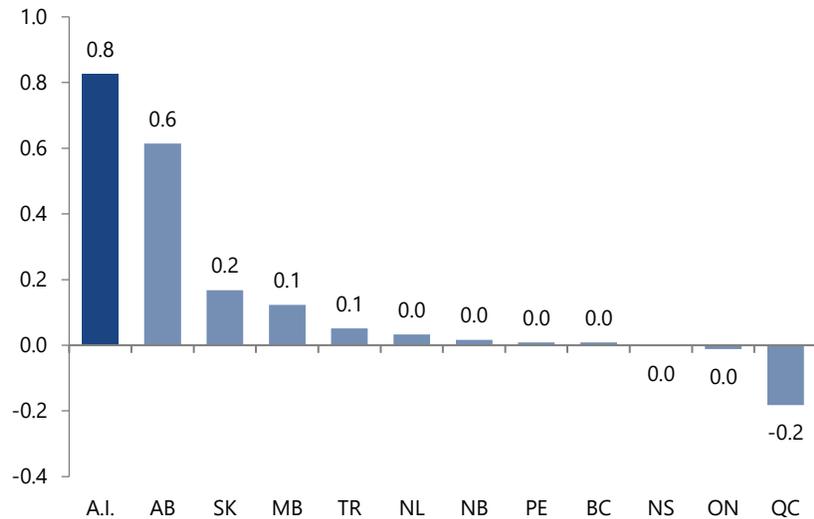
Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : A. I. fait référence aux administrations infranationales.

Le DPB estime que la part que représentent les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan combinées dans l'écart financier infranational s'élève à 0,8 point de pourcentage du PIB (figure 5-9).

Figure 5-9 Pourcentages de l'écart financier consolidé propres aux administrations infranationales

Points de pourcentage du PIB



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : A. I. fait référence aux administrations infranationales.

Nous avons révisé à la hausse notre estimation de l'écart financier infranational, par rapport à 0,5 % du PIB dans notre évaluation de novembre 2020. Notre évaluation actuelle tient compte des budgets des gouvernements provinciaux du printemps 2021, y compris des dépenses liées à la pandémie de COVID-19. À la lumière de ces récents plans budgétaires, nous avons révisé quelque peu à la baisse les perspectives à moyen terme concernant les revenus autonomes dans plusieurs grandes provinces, et ce résultat est compensé en partie seulement par des révisions modestes à la baisse des plans de dépenses.

Nous supposons que les recettes à moyen terme et les trajectoires des dépenses persisteront à long terme. Ainsi, les décisions en matière de politiques peuvent avoir des répercussions cumulatives importantes à long terme et font ressortir les avantages de la prise de mesures à court terme.

Pour évaluer le degré de sensibilité des écarts financiers de référence, nous recourons à des variantes de scénarios démographiques, économiques et budgétaires. Nos évaluations qualitatives de la viabilité financière de la plupart des administrations demeurent essentiellement les mêmes, quel que soit le scénario envisagé (voir le tableau A-1 à l'annexe A). Notre évaluation de la viabilité est toutefois inversée dans certains scénarios où les écarts financiers estimatifs sont nuls ou presque nuls.

6. Régimes de retraite généraux

Le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ) sont des régimes publics à prestations déterminées qui offrent aux travailleurs canadiens des prestations de retraite, d'invalidité et de survivant, indexées à l'inflation. L'employé et l'employeur y cotisent à parts égales. Depuis 2019, ces régimes sont constitués d'un régime de base et d'un régime supplémentaire.

Les excédents des flux de trésorerie de ces régimes sont investis, et continueront de l'être, sur les marchés financiers afin d'amasser des actifs qui produiront des revenus de placement. Ces revenus serviront à combler les manques de fonds dus à l'augmentation du nombre de prestataires par rapport au nombre de cotisants en raison du vieillissement de la population.

Nos projections concernant le RPC et le RRQ sont basées sur le *30^e Rapport actuariel du Régime de pensions du Canada* au 31 décembre 2018 et *l'Évaluation actuarielle du Régime de rentes du Québec*, également au 31 décembre 2018.

Les écarts financiers concernant le RPC et le RRQ représentent la modification immédiate et permanente des cotisations ou des prestations qui ramènerait les ratios de l'actif net au PIB à leur niveau initial après 75 ans. Afin de tenir compte de l'incidence de la pandémie sur le niveau (initial) du ratio de l'actif net utilisé pour calculer l'écart financier, nous exprimons la valeur des actifs nets en 2020 par rapport au PIB en 2019²⁵.

Flux nets de trésorerie et situation financière

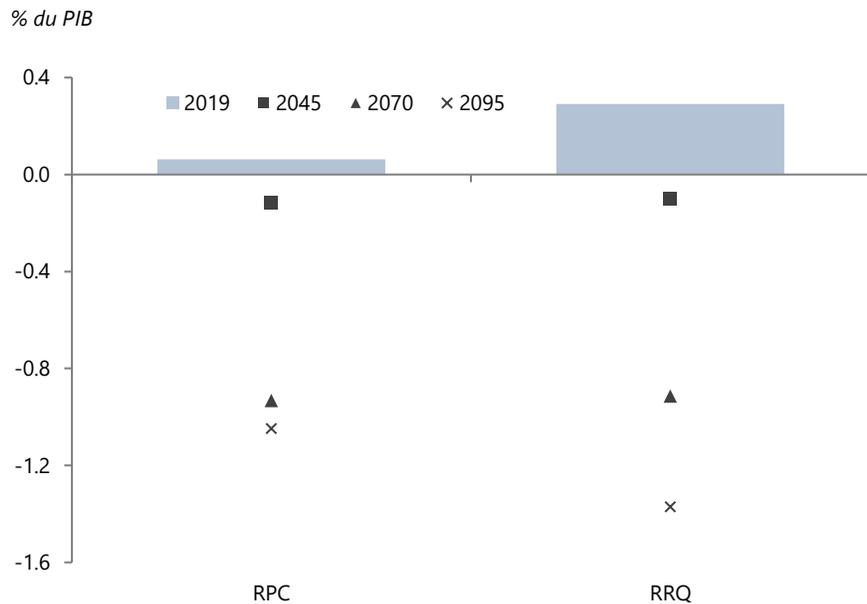
Les cotisations au RPC et au RRQ devraient progresser parallèlement aux gains et aux taux de cotisation. Les cotisations au RPC (pour les régimes de base et supplémentaire combinés) devraient passer de 2,3 % du PIB en 2019 (leur niveau antérieur à la pandémie) à 3,1 % du PIB (du Canada) d'ici la fin de notre horizon de projection. Les cotisations au RRQ devraient également progresser, passant de 3,6 % du PIB en 2019 à 4,7 % du PIB du Québec en 2095.

Les dépenses du RPC et du RRQ devraient augmenter en fonction de la population à la retraite, de l'inflation et d'une portion de la croissance réelle des salaires; elles augmenteront de manière constante étant donné l'incidence du vieillissement de la population sur les prestations de retraite. Les paiements de prestations au titre du RPC (pour les régimes de base et supplémentaire combinés) devraient passer de 2,3 % du PIB en 2019 à 4,1 % en 2095. Au cours de la même période, les prestations du RRQ devraient augmenter également, de 3,3 % du PIB à 6,1 %.

Nous sommes partis de l'hypothèse selon laquelle les frais d'administration du RPC et du RRQ, y compris les dépenses d'investissement, équivalent à 1,0 % de l'actif financier de chacun des régimes sur l'horizon de projection. Nous avons supposé aussi que le taux nominal ultime de rendement de l'actif, avant les dépenses d'investissement, sera de 5,7 % pour les taux de cotisation au régime de base et de 4,9 % pour les taux de cotisation au régime supplémentaire²⁶.

Nous combinons les prestations et les cotisations supplémentaires du RPC et du RRQ aux régimes de base afin d'établir nos projections concernant leurs situations financières respectives à long terme. Le flux net de trésorerie (différence entre les cotisations et les dépenses) du RPC devrait diminuer par rapport à un excédent (antérieur à la pandémie) de 0,1 % du PIB en 2019 à un déficit de 1,0 % d'ici la fin de l'horizon de projection (figure 6-1). Le flux net de trésorerie du RRQ devrait diminuer, passant d'un excédent de 0,3 % du PIB en 2019 à un déficit de 1,4 % en 2095.

Figure 6-1 Flux net de trésorerie (différence entre les contributions et les dépenses) : RPC et RRQ



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

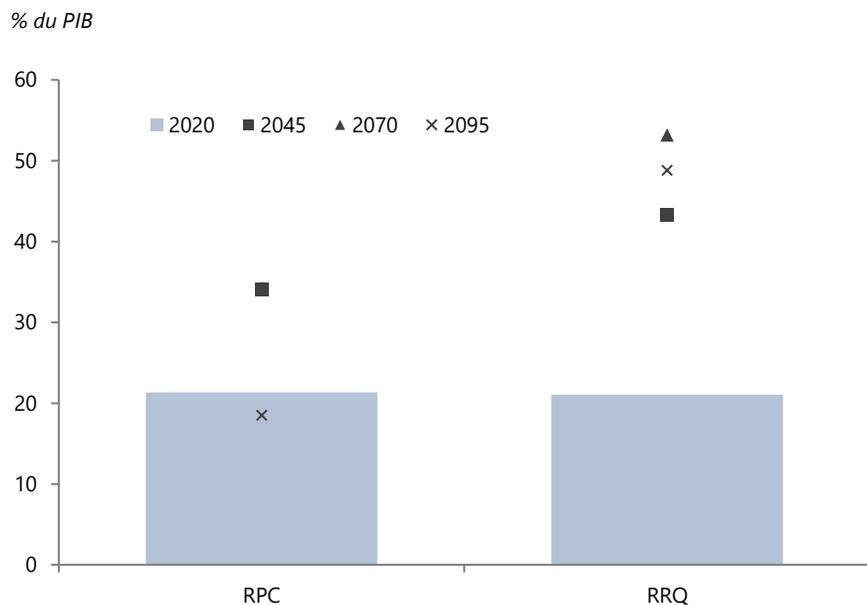
Note : Le flux net de trésorerie est exprimé par rapport au PIB, soit le PIB du Canada pour le RPC et le PIB du Québec pour le RRQ.

Même si les cotisations au RPC et au RRQ devraient être inférieures aux dépenses des régimes à long terme, le taux de rendement de l'actif des régimes permet d'obtenir des revenus de placement additionnels pour aider à couvrir les déficits annuels des flux de trésorerie.

La situation de l'actif net du RPC, tel que celui-ci est structuré à l'heure actuelle, devrait passer de 21,3 % du PIB en 2020 à 18,6 % du PIB d'ici la fin de l'horizon de projection (figure 6-2). Quant au RRQ, tel qu'il est structuré à l'heure actuelle, la situation de l'actif net devrait passer de 21,0 % du PIB en 2020 à 48,6 % du PIB en 2095.

En dépit du déficit important qui grèvera le flux de trésorerie du RRQ à long terme, l'actif net du RRQ devrait être supérieur à celui du RPC (en pourcentage du PIB), même si les hypothèses relatives au rendement de l'actif sont les mêmes pour les deux régimes. Cette dynamique s'explique par le taux de rendement *relatif* plus élevé du RRQ²⁷.

Figure 6-2 Situation de l'actif net du RPC et du RRQ



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

Note : Le flux net de trésorerie est exprimé par rapport au PIB, soit le PIB du Canada pour le RPC et le PIB du Québec pour le RRQ.

Évaluation de la viabilité financière

La structure actuelle tant du RPC que du RRQ est viable à long terme. Selon nos estimations, les écarts financiers du RPC et du RRQ sont respectivement de 0,0 % du PIB au Canada et de -0,2 % du PIB au Québec²⁸.

Avec la structure actuelle du RPC, les cotisations et les prestations prévues sont suffisantes pour garantir qu'à long terme, la position nette de l'actif par rapport au PIB reste proche de sa valeur initiale. Dans le cas du RRQ, il serait possible de réduire les cotisations ou d'augmenter les prestations de 0,2 % du PIB tout en maintenant la viabilité financière.

Notre évaluation qualitative selon laquelle le RPC est viable à long terme est inversée dans le cadre des scénarios d'un taux d'intérêt plus bas (taux de rendement), d'une croissance plus élevée du PIB et d'une population plus âgée. Toutefois, notre évaluation qualitative selon laquelle le RRQ est viable demeure inchangée, quels que soient les scénarios démographiques et économiques envisagés (voir le tableau A-1 de l'annexe A).

Comparativement à l'évaluation de la mise à jour de l'automne 2020 du RVF, notre estimation de l'écart financier s'est améliorée par rapport à 0,1 % du PIB pour le RPC et à -0,1 % du PIB pour le RRQ²⁹.

Estimations des taux de cotisation de régime permanent

Conformément à notre rapport de mars sur la viabilité du RPC³⁰, nous calculons les taux de cotisation de régime permanent en fonction de la stabilisation du ratio de l'actif aux dépenses à la fin de notre horizon de projection de 75 ans. Pour calculer le taux de cotisation de régime permanent des régimes de base, la valeur finale (2095) retenue est le ratio de l'actif aux dépenses en 2020. Pour les régimes supplémentaires, la valeur finale est établie à 25, soit le ratio cible qu'utilise le 30^e Rapport actuariel³¹.

En ce qui concerne le régime de base du RPC, nous présumons que le taux de cotisation de régime permanent est de 10,58 % (des gains cotisables de base), ce qui est plus élevé que le taux législatif de 9,90 % (tableau 6-1). Pour le régime supplémentaire du RPC, les taux de cotisation de régime permanent sont également plus élevés que les taux législatifs.

Nos estimations des taux de cotisation de régime permanent pour les régimes de base et supplémentaire semblent indiquer que le RPC n'est pas viable à long terme dans ce cadre. Ce constat contraste avec notre évaluation fondée sur l'estimation de l'écart financier et témoigne du seuil supérieur pour atteindre la viabilité que nécessite la stabilisation du ratio de l'actif aux dépenses à long terme³².

Tableau 6-1 Taux de cotisation de régime permanent, régimes de base et supplémentaires

%		Base	Premier supplémentaire	Second supplémentaire
RPC	législatif	9,90	2,00	8,00
	régime permanent	10,58	2,75	11,00
RRQ	législatif	10,80	2,00	8,00
	régime permanent	10,28	2,98	11,91

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Pour ce qui est du RRQ de base, nous évaluons à 10,28 % (des gains cotisables de base) le taux de cotisation de régime permanent. Comme ce taux est inférieur au taux législatif (10,80 %), le régime de base devrait être viable dans ce cadre. Pour le RRQ supplémentaire, les taux de cotisation de régime permanent sont plus élevés que les taux législatifs. Cela porte à croire que le régime supplémentaire ne serait pas viable à long terme dans ce cadre.

Comme dans notre rapport de mars, afin d'examiner la sensibilité de nos estimations aux hypothèses de taux de rendement, nous calculons les taux de cotisation de régime permanent en fonction des hypothèses de taux de rendement du 30^e Rapport actuariel du RPC. Ces hypothèses de taux de rendement (supérieures) améliorent considérablement nos estimations des taux de cotisation de régime permanent des régimes de base et supplémentaires du RPC et du RRQ comparativement aux estimations présentées dans le tableau 6-1³³.

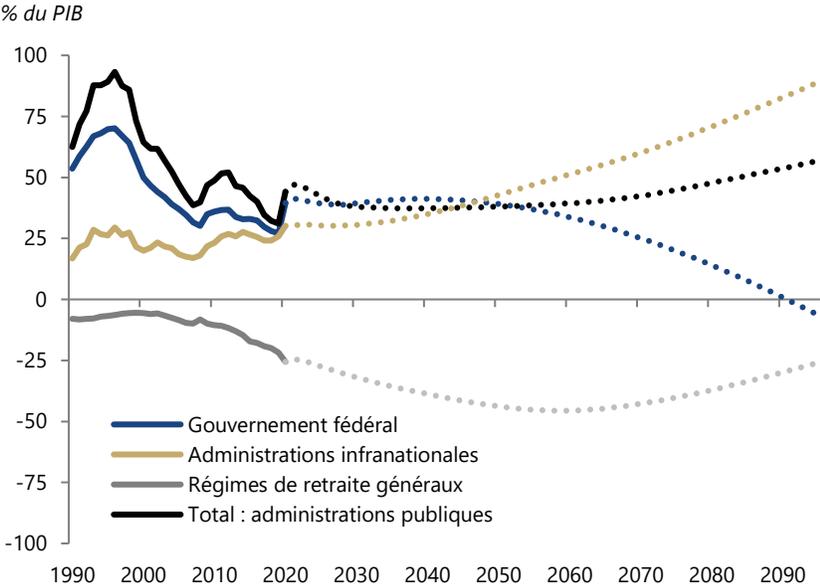
7. Secteur gouvernemental global

En ce qui concerne le secteur des administrations publiques considérées comme un tout, c'est-à-dire le gouvernement fédéral, les administrations infranationales et les régimes de retraite généraux pris ensemble, la politique budgétaire actuelle au Canada n'est pas viable à long terme. Selon les projections, par rapport à la taille de l'économie canadienne, la dette publique générale nette dépassera son niveau initial de 44,1 % du PIB à long terme (figure 7-1).

Nous prévoyons que la dette nette totale des administrations publiques diminuera progressivement jusqu'en 2038, tombant à 37,3 % du PIB. Au fur et à mesure que le solde primaire total se détériore, cette baisse s'inverse et le ratio de la dette nette totale augmente lentement sur le long terme, atteignant 56,8 % du PIB en 2095. Bien que ce niveau d'endettement gouvernemental soit un peu plus élevé que son niveau initial, il reste bien en deçà du sommet observé au cours des 30 dernières années (93,2 % du PIB en 1996).

L'addition simple des écarts financiers sectoriels semblerait suggérer que la totalité du secteur des administrations publiques dans son ensemble est viable; c'est-à-dire un écart financier de (ou très proche de) zéro. Cependant, étant donné la nature actuelle de l'écart financier et les différences de taux d'intérêt effectifs, les écarts financiers sectoriels ne peuvent pas être additionnés (sans ajustement) pour obtenir le total des administrations publiques. Compte tenu des différences de taux d'intérêt effectifs, nous estimons l'écart financier total des administrations publiques à 0,3 % du PIB.

Figure 7-1 Dette gouvernementale nette par rapport au PIB



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

Note : La période de projection s'étend de 2021 à 2095. Le DPB a ajusté les données de la dette nette des administrations publiques et infranationales de 1990 à 2007 dans les comptes du bilan national afin de les aligner sur les statistiques de finances publiques canadiennes.

Annexe A : Analyse de sensibilité

Pour évaluer le degré de sensibilité des écarts financiers de référence, nous recourons à des variantes des scénarios démographiques, économiques et budgétaires. Les écarts financiers propres à chaque administration que produisent nos projections de référence et nos variantes de scénarios sont exprimés en pourcentage du PIB dans le tableau A-1.

Les variantes de scénarios sont décrites plus en détail ci-dessous.

Variantes – projections démographiques

Le DPB projette quel serait l'écart financier selon trois scénarios démographiques différents : 1) la population est plus vieille, la fertilité est moindre, l'espérance de vie est prolongée et les taux d'immigration sont réduits; 2) la population est plus jeune, la fertilité est accrue, l'espérance de vie est moindre et les taux d'immigration sont plus élevés; 3) la migration interprovinciale se poursuit selon les tendances observées récemment.

Variantes – projections économiques

Pour évaluer la sensibilité des hypothèses économiques, le DPB établit des variantes des projections concernant la croissance du PIB réel ($\pm 0,5$ point de pourcentage) et des taux d'intérêt (± 50 points de base), à partir de 2026. Les variantes des projections de croissance du PIB réel reposent sur différentes hypothèses relatives à la croissance de la productivité du travail.

Variantes – politique budgétaire

Sur le plan de la politique budgétaire, nous envisageons des variantes quant aux dépenses en santé et à la valeur ultime des ratios de la dette publique.

Nos projections infranationales de référence supposent que la croissance des dépenses en santé est déterminée par la croissance des revenus (PIB nominal) et l'évolution de la structure par âge de la population. Dans nos variantes de scénarios, nous projetons ce que seraient les coûts liés à la santé si leur croissance excédentaire (croissance excédentaire par rapport au PIB nominal et attribuable au vieillissement de la population) était de $\pm 0,25$ point de pourcentage, à compter de 2026.

Nous estimons l'écart financier de référence en partant de l'hypothèse selon laquelle le ratio de la dette nette au PIB convergera vers son niveau actuel dans 75 ans. Enfin, nous projetons ce que seraient les écarts financiers pour le gouvernement fédéral et les administrations infranationales si, au lieu de revenir à sa valeur actuelle, le ratio de la dette nette au PIB était de 0 ou de 100 % du PIB.

Tableau A-1 Estimations de l'écart financier selon différents scénarios

% du PIB

Scénario	Gouvernement fédéral	Administrations infranationales	Terre-Neuve-et-Labrador	Nouvelle-Écosse	Île-du-Prince-Édouard	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Territoires	RPC	RRQ
Référence	(0,8)	0,8	3,7	(0,2)	3,2	1,6	(1,2)	(0,0)	3,6	4,0	3,1	0,1	12,1	0,0	(0,2)
Population plus âgée	(0,3)	1,1	3,9	0,0	3,6	1,8	(0,7)	0,3	4,0	4,1	3,3	0,3	11,6	0,1	0,0
Population plus jeune	(1,4)	0,5	3,3	(0,6)	2,6	1,3	(1,8)	(0,4)	3,0	3,8	2,8	(0,2)	12,7	(0,1)	(0,4)
Immigration interprovinciale	(0,8)	0,8	3,7	(0,1)	3,2	1,6	(1,1)	(0,1)	3,6	3,9	3,1	0,1	13,4	0,0	(0,2)
Croissance du PIB plus rapide	(1,6)	0,8	3,7	(0,2)	3,4	1,5	(1,3)	(0,1)	3,6	4,0	3,1	0,1	12,8	0,1	(0,1)
Croissance du PIB plus faible	0,1	0,9	3,6	(0,3)	2,9	1,6	(1,0)	0,0	3,5	3,9	3,1	0,1	11,4	0,0	(0,2)
Taux d'intérêt plus élevé	(0,5)	1,0	3,7	(0,2)	3,0	1,8	(0,9)	0,1	3,7	4,0	3,1	0,2	11,9	(0,1)	(0,3)
Taux d'intérêt plus faible	(1,1)	0,7	3,7	(0,3)	3,2	1,3	(1,4)	(0,2)	3,5	4,0	3,0	(0,0)	12,3	0,1	(0,1)
Dépenses en santé plus élevées	(0,8)	1,6	4,5	0,7	4,5	2,5	(0,2)	0,7	4,5	4,7	3,9	0,9	12,3	S.O.	S.O.
Dépenses en santé plus faibles	(0,8)	0,1	2,9	(1,1)	1,9	0,7	(2,0)	(0,7)	2,7	3,3	2,4	(0,6)	11,9	S.O.	S.O.
Ratio de la dette finale 0 %	(0,1)	1,2	4,0	0,0	3,5	1,9	(0,6)	0,5	4,2	4,2	3,3	0,1	12,0	S.O.	S.O.
Ratio de la dette finale 100 %	(1,9)	(0,1)	3,1	(0,9)	2,3	1,0	(1,8)	(0,9)	2,7	2,7	1,6	(1,0)	10,8	S.O.	S.O.

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Annexe B : Définition de l'écart financier

Le solde budgétaire SB du gouvernement se définit au moyen de l'équation $SB_t = SP_t - i_t \cdot D_{t-1}$, où SP représente le solde primaire (recettes moins dépenses de programmes) et i , le taux effectif sur la dette du gouvernement D . La dette du gouvernement augmente en fonction de l'équation $D_t = (1 + i_t) \cdot D_{t-1} - SP_t$. Le PIB nominal est indiqué par Y_t .

Nous calculons l'écart financier sur des horizons finis en supposant que le ratio final de la dette au PIB d^* à un moment k dans l'avenir (75 ans) est égal au ratio actuel de la dette au PIB.

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

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

Lorsque les taux d'intérêt et les taux de croissance du PIB (c) nominal sont constants, l'écart fiscal se réduit comme suit :

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

Notes

1. Pour l'Aperçu des statistiques de finances publiques canadiennes, voir <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-605-x/2014005/article/14088-fra.htm>.
2. Voir : <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
3. Voir le scénario post-budgétaire du DPB dans son rapport de mai 2021 *Évaluation de l'incidence des mesures du budget de 2021* au : <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/RP-2122-007-S--impact-assessment-budget-2021-mesures--evaluation-incidence-mesures-budget-2021>.
4. Jusqu'au 23 juin 2021 inclusivement.
5. Voir : <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/RP-2122-010-S--fiscal-sustainability-report-2021--rapport-viabilite-financiere-2021>.
6. Voir : https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2017/FSR%20Oct%202017/FSR_2017_FINAL_FR.pdf.
7. Voir : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/91-520-x/91-520-x2019001-fra.htm>.
8. Voir : <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/RP-2021-033-S--fiscal-sustainability-report-2020-update--rapport-viabilite-financiere-2020-mise-jour>.
9. Voir la figure 2.6 : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/91-520-x/2019001/sect02-fra.htm>.
10. La méthode utilisée par le DPB pour établir les tendances relatives aux intrants de la main-d'œuvre et à la productivité du travail est décrite dans son rapport de 2018. Voir : http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2018/Potential%20GDP/Measuring_Potential_GDP_FR.pdf.
11. Voir : http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2017/FSR%20Oct%202017/FSR_2017_FINAL_FR.pdf.
12. Les projections économiques à moyen terme (2021 à 2025) que contient le RVF actuel sont fondées sur le scénario postérieur au budget de 2021 présenté dans notre rapport de mai 2021, *Évaluation de l'incidence des mesures du budget de 2021*. Voir : <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/RP-2122-007-S--impact-assessment-budget-2021-mesures--evaluation-incidence-mesures-budget-2021>.

Les projections économiques à moyen terme qui sous-tendaient notre mise à jour du RVF de novembre 2020 étaient fondées sur les *Perspectives économiques et financières – Septembre 2020* du DPB. Voir :

<https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/RP-2021-027-S--economic-fiscal-outlook-september-2020--perspectives-economiques-financieres-septembre-2020>.

13. Comparativement au niveau projeté dans notre RVF de février 2020 (avant la pandémie) et après révision des données historiques, le PIB nominal en 2025 est supérieur de 1,5 %.
14. Pour chaque province, nous supposons que les taux d'intérêt effectifs infranationaux convergeront avec le taux fédéral plus l'écart moyen (c'est-à-dire la différence entre les taux des obligations du gouvernement provincial à 10 ans et les taux des obligations de référence du gouvernement du Canada à 10 ans) au cours de la période de 2014 à 2017.
15. Notre RVF de février 2020 traite plus à fond des répercussions financières d'un différentiel négatif de taux de croissance des intérêts. Voir : <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/RP-1920-029-S-fiscal-sustainability-report-2020-rapport-viabilite-financiere-2020>.
16. Les ratios finaux de la dette au PIB représentent la dette nette en 2020 par rapport au PIB nominal de 2019. Le fait d'utiliser le PIB nominal d'avant la pandémie (2019) permet de faire les rajustements nécessaires pour tenir compte de l'incidence (temporaire) de la pandémie sur le ratio initial de la dette nette au PIB. Le ratio final de la dette nette au PIB moins élevé basé sur le PIB nominal de 2019 relève le seuil pour évaluer la viabilité dans notre cadre de l'écart financier. Le ratio non rajusté de la dette fédérale nette au PIB en 2020 est de 39,6 %.
17. Notre évaluation mise à jour de la viabilité financière comptabilise les mesures budgétaires liées à la pandémie, mais présume que les mesures en réponse à la pandémie prendront fin selon le calendrier actuel. Une fois ces mesures supprimées, nous supposons que la politique budgétaire antérieure sera rétablie et que de nouveaux programmes ou prolongations ne seront pas mis en place.
18. L'écart financier fédéral dans cette projection est calculé en fonction d'un ratio final de la dette au PIB de 37,7 % du PIB, ce qui représente un seuil inférieur au ratio final de 28,0 % utilisé dans notre évaluation de novembre 2020. Toutes choses étant égales par ailleurs, le ratio final plus élevé augmente la marge de manœuvre financière du gouvernement fédéral.
19. Les trois quarts des recettes des territoires proviennent de transferts du gouvernement fédéral. Par conséquent, les projections pour les territoires sont sensibles à la croissance de la formule de financement des territoires, du Transfert canadien en matière de santé et du Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Le total des recettes des territoires provenant des transferts devrait passer de 52,1 % du PIB en 2020 à 38,7 % du PIB en 2095.
20. D'après nos projections, les paiements de péréquation seront supérieurs au total nécessaire pour amener toutes les provinces à la norme nationale d'ici 2069, de sorte qu'il y aura « surpéréquation » de 0,1 % du PIB en moyenne. De 2070 à 2095, les transferts sont inférieurs de 0,1 % du PIB à la péréquation parfaite.

Pour plus de renseignements sur la surcompensation ou la sous-compensation par la péréquation, voir le rapport du DPB *Soutien fédéral : Principaux transferts aux gouvernements provinciaux et territoriaux* au

<https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/RP-2021-020-S--federal-support-through-major-transfers-to-provincial-territorial-governments--soutien-federal-principaux-transferts-aux-gouvernements-provinciaux-territoriaux>.

21. Le total des transferts au titre du TCS augmente selon une moyenne mobile de croissance du PIB nominal sur trois ans, l'augmentation minimum étant de 3 % par année. Le TCS est réparti entre les provinces et les territoires selon un montant égal par habitant.
22. En proportion de la taille de leur économie, les dépenses totales de programmes des territoires devraient passer de 64,3 % en 2019 à 65,2 % en 2095. Les dépenses de santé des territoires devraient passer de 13,5 % en 2019 à 17,0 % en 2095. Les dépenses territoriales d'éducation devraient diminuer de 7,3 % en 2019 à 7,2 % en 2095. Les dépenses sociales des territoires devraient passer de 6,4 % en 2019 à 5,4 % en 2095. Les autres dépenses de programmes des territoires devraient passer de 37,1 % en 2019 à 35,6 % en 2095.
23. Par exemple, l'accroissement des coûts sera plus grand dans une province qui fournit des soins plus coûteux ou meilleurs que la moyenne aux citoyens les plus âgés compte tenu du vieillissement de la population, toutes choses étant égales par ailleurs.
24. Le solde primaire des territoires devrait passer de -6,0 % du PIB en 2020 à -14,3 % du PIB en 2095.
25. Pour un niveau donné d'actifs nets, la baisse temporaire du PIB nominal en 2020 se traduirait par un ratio plus élevé de la dette au PIB en 2020. Toutes choses étant égales par ailleurs, cela relèverait le seuil pour évaluer la viabilité du RPC et du RRQ dans notre cadre fondé sur l'écart financier. Le fait d'utiliser le niveau antérieur à la pandémie (2019) du PIB nominal permet de rajuster les projections en fonction de l'incidence de la pandémie sur le ratio initial de l'actif net au PIB, qui constitue la valeur finale du ratio de l'actif net dans notre calcul de l'écart financier.
26. Pour plus de détails sur nos hypothèses de taux de rendement, voir le rapport du DPB de mars 2020, *Évaluation de la viabilité du Régime de pensions du Canada*, disponible au : <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/RP-2021-045-S--assessing-sustainability-canada-pension-plan--evaluation-viabilite-regime-pensions-canada>.
27. C'est-à-dire le taux de rendement de ses actifs relativement à la croissance du PIB nominal. Étant donné que le PIB du Québec devrait croître plus lentement que celui du Canada, le taux de rendement relatif du premier est plus élevé et produit une plus grande accumulation de l'actif par rapport au PIB pour un flux net de trésorerie donné.
28. Conformément à notre convention d'arrondir au dixième de point de pourcentage le plus proche, l'estimation de l'écart budgétaire pour le RPC a été arrondie à 0,0 au lieu de 0,012 pour cent du PIB.

Pour le RPC, nous estimons un écart financier de 0,1 % du PIB pour le régime de base et de -0,1 % pour le régime supplémentaire. Quant au RRQ, notre estimation de l'écart financier est de -0,1 % du PIB pour le régime de base et de 0,0 % pour le régime supplémentaire.
29. Une amélioration du flux de trésorerie net (différence entre les cotisations et les dépenses) pour le RPC et le RRQ de base, conjuguée à un taux de

rendement plus élevé à moyen terme, compense une légère détérioration du flux de trésorerie net des régimes supplémentaires.

30. Voir : <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/RP-2021-045-S--assessing-sustainability-canada-pension-plan--evaluation-viabilite-regime-pensions-canada>.
31. Nous appliquons au RRQ le ratio cible pour le régime supplémentaire du RPC malgré les différences législatives pour déterminer la viabilité du régime supplémentaire du RRQ. L'actuaire en chef du RRQ établit une valeur cible de l'actif qui est égale à la valeur future des dépenses selon un scénario où les cotisations cessent et aucun bénéficiaire additionnel ne s'ajoute au-delà d'une date donnée. Compte tenu de la différence importante entre les horizons de projection, nous avons appliqué le ratio cible du régime supplémentaire du RPC.
32. Comme le souligne notre rapport de mars 2021 sur la viabilité du RPC, le fait de passer du ratio de l'actif au PIB au ratio de l'actif aux dépenses relève le seuil pour mesurer la viabilité, étant donné que la croissance des dépenses devrait être supérieure à la croissance du PIB en raison du vieillissement de la population.
33. Nous nous fondons sur les hypothèses de taux de rendement du 30^e Rapport actuariel sur le RPC pour évaluer le taux de cotisation de régime permanent du RPC de base à 9,33 %, et les premier et second taux de cotisation de régime permanent du RPC supplémentaire à 2,01 % et 8,05 %, respectivement. Nous évaluons à 9,59 % le taux de cotisation de régime permanent du RRQ de base. Les premier et second taux de cotisation de régime permanent du RRQ supplémentaire sont évalués à 2,16 % et 8,65 %, respectivement.