



BUREAU DU DIRECTEUR
PARLEMENTAIRE DU
BUDGET

OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY
BUDGET OFFICER

Rapport sur la viabilité financière de 2016

Ottawa, Canada
28 juin 2016
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) est chargé de fournir des analyses indépendantes au Parlement sur l'état des finances publiques, les prévisions budgétaires du gouvernement et les tendances de l'économie nationale. À la demande d'un comité ou d'un parlementaire, il est tenu de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Le présent rapport a été préparé par le personnel du directeur parlementaire du budget. Veuillez envoyer un message à pbo-dpb@parl.gc.ca pour obtenir plus de renseignements.

Jean-Denis Fréchette
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Sommaire	1
1. Introduction	4
2. Projections démographiques	5
3. Projections économiques à long terme	7
4. Gouvernement fédéral	9
5. Administrations infranationales	14
6. Régimes de retraite généraux	17
7. Évaluation de la viabilité financière	20
8. Analyse de sensibilité	24
Annexe A: Résumé et comparaison, projections démographiques et économiques	29
Annexe B: Résumé et comparaison, projections financières	30
Notes	31

Sommaire

Les plans budgétaires à moyen terme ne permettent pas d'évaluer les perspectives de la dette publique à long terme selon la politique budgétaire actuelle. Le présent rapport élargit l'analyse à moyen terme du directeur parlementaire du budget (DPB) dans l'objectif d'évaluer la viabilité financière du gouvernement fédéral, des administrations infranationales et des régimes de retraite généraux.

Pour qu'il y ait viabilité financière, il ne faut pas que la dette publique augmente toujours en proportion de l'économie. L'objectif est de déterminer s'il convient d'apporter des changements stratégiques pour éviter l'accumulation non viable de la dette publique, après avoir pris en compte les répercussions économiques et financières du vieillissement de la population.

Conclusions

Définition de la viabilité financière et de l'écart financier

Pour qu'il y ait viabilité financière, il ne faut pas que la dette publique augmente toujours en proportion de l'économie.

Pour évaluer la viabilité, 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 des revenus, des dépenses de programmes ou des 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.

Lorsque l'écart financier est négatif (c'est-à-dire lorsque la dette nette en proportion du PIB devrait diminuer), le DPB parle de marge de manœuvre.

Gouvernement fédéral

Dans son Rapport sur la viabilité financière de 2015, le DPB a conclu que le gouvernement fédéral avait une marge de manœuvre pour augmenter ses dépenses ou réduire les impôts. Les mesures prévues dans le budget de 2016 ont réduit cette marge de manœuvre. Cependant, le gouvernement a encore la latitude nécessaire pour élargir sa politique sans compromettre sa viabilité financière.

Pour maintenir le ratio de la dette nette par rapport au produit intérieur brut (PIB) à son niveau actuel de 33,7 % du PIB à long terme, le DPB estime que le gouvernement fédéral pourrait, de façon permanente, augmenter ses dépenses ou réduire les impôts de 0,9 % du PIB (19,2 milliards de dollars courants). Il s'agit d'une diminution par rapport à l'évaluation de 1,4 % effectuée l'an dernier.

Voici les conclusions de l'évaluation de la viabilité du gouvernement fédéral effectuée par le DPB :

- La marge de manœuvre financière du gouvernement fédéral a diminué en raison de la diminution de l'âge d'admissibilité à la Sécurité de la vieillesse, qui devait augmenter. À long terme, la hausse du coût occasionnée par ce changement devrait réduire la marge de manœuvre financière du gouvernement fédéral de 0,2 % du PIB.
- Le remplacement des prestations pour enfants par l'Allocation canadienne pour enfants devrait réduire la marge de manœuvre financière de 0,1 % du PIB. Cependant, il est impossible d'établir avec certitude un tableau clair des répercussions, car aucun détail n'a été

annoncé au sujet de l'indexation des prestations ou des seuils d'admissibilité au-delà du moyen terme. Les parlementaires voudront peut-être demander d'autres précisions.

- Les autres mesures relatives aux dépenses dans le budget de 2016, y compris les phases 1 et 2 du nouveau plan d'infrastructure du Canada, devraient réduire la marge de manœuvre financière de 0,1 % du PIB.

Administrations infranationales

Les perspectives pour les administrations infranationales (c'est-à-dire à la fois les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones ainsi que les administrations locales) sont semblables à celles révélées par l'évaluation de l'an dernier. Des mesures permanentes correspondant à 1,5 % du PIB (30,2 milliards de dollars courants) seraient requises pour stabiliser le ratio de la dette nette des administrations infranationales par rapport au PIB à son niveau actuel (32,5 %) à long terme. L'assainissement des finances nécessaire, qui était de 1,4 % selon l'évaluation de l'an dernier, a connu une légère hausse.

Voici les conclusions de l'évaluation de la viabilité des administrations infranationales effectuée par le DPB :

- La légère augmentation de l'écart financier est attribuable aux dépenses de programmes, qui ont été supérieures aux prévisions en 2015.
- Les dépenses en santé ont augmenté plus rapidement que la croissance du PIB nominal en 2015. Ce facteur et des révisions sans précédent apportées aux comptes nationaux ont entraîné une hausse de la croissance excédentaire des coûts prévue par le DPB¹. La croissance excédentaire des coûts désigne l'augmentation des dépenses en santé qui n'est pas attribuable à l'inflation générale, à la croissance du revenu réel par habitant, à la croissance démographique et au vieillissement de la population.
- Bien que la politique actuelle ne permette pas aux provinces de relever les défis liés au vieillissement de la population, l'assainissement des finances qui s'impose n'est pas insurmontable comparativement aux épisodes d'assainissement des finances antérieurs. En outre, il n'est pas nécessaire d'apporter les changements immédiatement. Toutefois, plus on les retarde, plus l'exercice sera exigeant.

Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec

L'écart financier pour les régimes de retraite généraux représente un changement immédiat et permanent des cotisations ou des dépenses qui permettra de ramener le ratio de l'actif net au PIB à son niveau actuel à long terme. Le DPB estime que les régimes de retraite généraux sont viables à long terme.

La projection à long terme du Régime de pensions du Canada (RPC) ne tient pas compte de l'entente de principe signée par les ministres des Finances du

Canada le 20 juin 2016². Le DPB évaluera les changements apportés au RPC quand des informations plus détaillées concernant la mise en œuvre seront dévoilées.

Le secteur gouvernemental général dans son ensemble

Le secteur gouvernemental général dans son ensemble au Canada (c'est-à-dire à la fois le gouvernement fédéral, les administrations infranationales et les régimes de retraite généraux) n'est pas financièrement viable sans l'augmentation permanente des revenus ou des réductions des dépenses de programmes représentant au moins 0,6 % du PIB.

Des changements pourraient être apportés à tout ordre de gouvernement pour éliminer en totalité l'écart financier du gouvernement. Cependant, pour assurer la viabilité de chaque secteur gouvernemental en soi, il faudrait mener des efforts d'assainissement à l'échelle infranationale et ou accroître les transferts en provenance du gouvernement fédéral.

1. Introduction

Le cycle économique actuel et les objectifs stratégiques à court terme ont une grande incidence sur le plan budgétaire d'un gouvernement. Les perspectives à moyen terme ne suffisent pas, en soi, à évaluer si la politique budgétaire actuelle est saine et à établir la trajectoire finale de la dette publique. Pour évaluer si la politique budgétaire du gouvernement est viable, il faut faire une projection de la politique actuelle au-delà de l'horizon de planification budgétaire.

Le présent rapport fournit aux parlementaires notre évaluation la plus récente de la viabilité financière du secteur gouvernemental canadien à long terme. Pour évaluer la viabilité financière, nous faisons le portrait de la politique actuellement en vigueur et de notre interprétation des intentions du gouvernement en ce qui concerne la structure continue de la politique. Nous utilisons ensuite des projections démographiques et économiques pour simuler l'application de cette politique au cours des 75 prochaines années.

Il est difficile d'effectuer des prévisions relatives à l'économie et aux finances du gouvernement pour la prochaine année, et encore plus pour les 75 prochaines années. L'analyse ne vise pas à prédire ce qui arrivera dans les prochaines décennies. Elle est plutôt conçue pour évaluer la viabilité sous-jacente du secteur gouvernemental. À cette fin, elle ne se limite pas à l'étude de l'équilibre budgétaire actuel, car celui-ci est influencé par le cycle économique et par la prise de mesures budgétaires stratégiques temporaires ou ponctuelles.

La viabilité dépend essentiellement de la question de savoir si la politique budgétaire permettra de relever les défis démographiques prévus à long terme, particulièrement l'augmentation du coût de la prise en charge d'une population vieillissante. Malgré la grande incertitude entourant l'économie, nous pouvons avoir un plus grand degré de certitude en ce qui concerne les perspectives démographiques, particulièrement le départ à la retraite des gens de la génération du « baby-boom », qui quitteront ainsi la population active.

Enfin, il est peu probable que nos prévisions relatives à l'économie et aux finances publiques se concrétisent. Cependant, le cadre peut fournir une évaluation utile des coûts à long terme et des avantages que procurent les *changements* apportés à la politique gouvernementale, comme la diminution récente de l'âge d'admissibilité à la Sécurité de la vieillesse, peu importe la trajectoire de l'économie sous-jacente et l'équilibre budgétaire.

Structure du rapport

Les parties 2 et 3 décrivent les projections démographiques et économiques sur lesquelles s'appuient les projections financières à long terme.

La partie 4 décrit la trajectoire des revenus et des dépenses du gouvernement fédéral si on applique la structure financière actuelle à long terme.

Comme les finances du gouvernement fédéral et des administrations infranationales sont interreliées, il importe d'examiner le secteur public du Canada dans son ensemble. La partie 5 analyse la trajectoire des revenus et des dépenses des administrations infranationales du Canada selon le cadre à long terme établi par le DPB.

La partie 6 décrit les perspectives à long terme des cotisations et prestations du Régime de pensions du Canada (RPC) et du Régime de rentes du Québec (RRQ).

À partir des projections des revenus et des dépenses de programmes pour chaque secteur gouvernemental, le DPB détermine la trajectoire de la dette publique et calcule l'écart financier. La partie 7 présente le calcul de la trajectoire prévue de la dette publique et de l'écart financier qui en résulte pour chaque secteur gouvernemental.

Pour mieux évaluer le degré de sensibilité des estimations, dans la partie 8, le DPB calcule les écarts financiers pour chaque secteur en se fondant sur des variantes d'hypothèses liées à la démographie, à l'économie et à la politique financière.

2. Projections démographiques

Le profil démographique changeant de la population canadienne constitue l'un des principaux déterminants des projections économiques et financières à long terme du DPB. Nos projections démographiques de référence ont été effectuées par la Division de la démographie de Statistique Canada à partir d'hypothèses conformes aux données de Statistique Canada (2014) jusqu'en 2061. Le DPB a formulé les hypothèses applicables par la suite. Les projections démographiques du DPB reposent sur les hypothèses relatives aux taux de fécondité, de mortalité (espérance de vie) et d'immigration.

Les hypothèses démographiques de référence à long terme du DPB sont les mêmes que celles utilisées dans notre Rapport sur la viabilité financière de 2015, ci-après appelé « RVF de 2015³ ». L'indice synthétique de fécondité à long terme est de 1,67 enfant par femme en âge de procréer (tableau 2-1).

Selon le scénario démographique de référence, l'espérance de vie des hommes à la naissance devrait augmenter, pour passer de 79,3 ans en 2011 à 87,8 ans en 2065, et atteindre 90,1 ans en 2090. Quant à l'espérance de vie des femmes à la naissance, elle devrait passer de 83,6 ans en 2011 à 89,3 ans en 2065, et atteindre 91,1 ans en 2090.

Le taux d'immigration se chiffre à 7,5 immigrants par tranche de 1 000 habitants jusqu'en 2061. Par la suite, le niveau d'immigration devrait demeurer stable et le taux devrait diminuer, pour se chiffrer à 6,3 immigrants par tranche de 1 000 habitants en 2090.

Tableau 2-1 Principales hypothèses démographiques de référence

	2011	2040	2065	2090
Indice synthétique de fécondité (enfants par femme en âge de procréer)	1,61	1,67	1,67	1,67
Espérance de vie des hommes à la naissance (années)	79,3	84,6	87,8	90,1
Espérance de vie des femmes à la naissance (années)	83,6	87,0	89,3	91,1
Taux d'immigration (immigrants par tranches de 1 000 habitants)	7,2	7,5	7,3	6,3

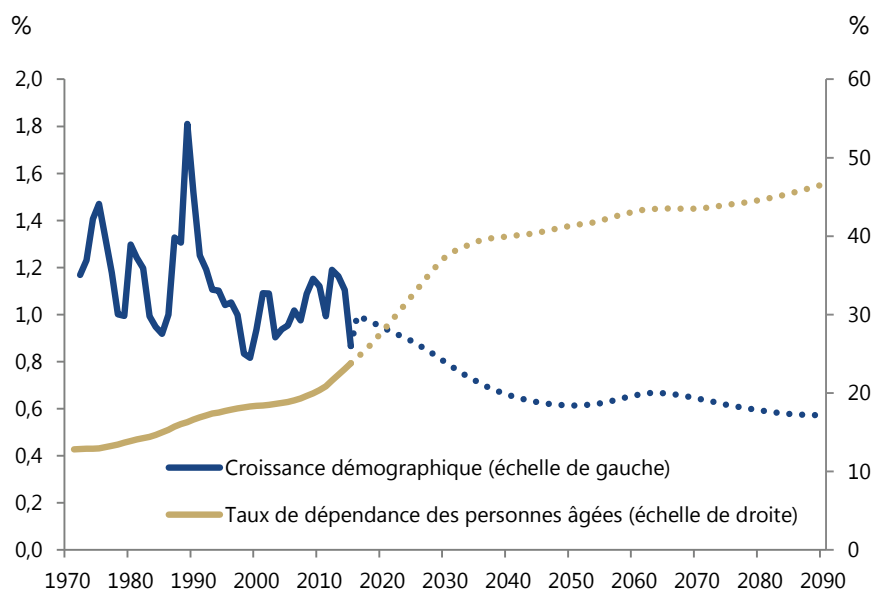
Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

La croissance démographique devrait diminuer en moyenne de 1,1 % par année par rapport aux 10 dernières années, pour se fixer à 0,6 % d'ici 2041 en raison d'une diminution de la contribution de l'accroissement naturel de la population (différence entre les naissances et les décès) (figure 2-1).

On s'attend aussi à ce que le vieillissement de la population s'accroisse. Le ratio de dépendance des personnes âgées (rapport obtenu en divisant le nombre de personnes de 65 ans et plus par le nombre de personnes de 15 à 64 ans) devrait passer de 23,8 % en 2015 à 40 % en 2040.

Le ratio devrait ensuite continuer d'augmenter, mais moins rapidement, pour s'établir à 43,5 % en 2065 et à 46,6 % en 2090.

Figure 2-1 Croissance démographique et vieillissement de la population



Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Autrement dit, en 2015, on comptait 4,2 personnes de 15 à 64 ans pour chaque personne de 65 ans et plus. En 2040, ce ratio devrait tomber à 2,5 et baisser par la suite pour atteindre 2,1 en 2090, soit 2 fois moins que le niveau actuel. L'annexe A présente un sommaire et une comparaison des projections démographiques dans les RVF de 2016 et de 2015.

3. Projections économiques à long terme

Dans ses perspectives à moyen terme (2016-2021) d'avril 2016, le DPB fournit le point de départ des projections économiques à long terme⁴. Au-delà de 2021, les projections économiques du DPB reposent sur les tendances des intrants de la main-d'œuvre et de la croissance de la productivité du travail, ainsi que sur les hypothèses relatives à l'inflation et aux taux d'intérêt.

À long terme, on s'attend à ce que l'économie fonctionne à sa capacité de production ou atteigne son PIB potentiel, lequel devrait augmenter au même rythme que les valeurs tendancielles des intrants de la main-d'œuvre (nombre total d'heures travaillées) et de la productivité du travail (production par heure de travail).

Par conséquent, le PIB réel, les intrants de la main-d'œuvre et la productivité du travail devraient continuer de suivre leurs tendances respectives.

La mesure tendancielle des intrants de la main-d'œuvre est déterminée par la composition de la population en âge de travailler, les tendances des taux d'emploi selon l'âge et le sexe ainsi que le nombre moyen d'heures travaillées par semaine.

À long terme (2022-2090), la croissance prévue des intrants de la main-d'œuvre est attribuable entièrement à l'augmentation de la population en âge de travailler, qui est en moyenne de 0,7 % par an (tableau 3-1). Compte tenu de l'évolution de la composition de la population en fonction de l'âge, le taux d'emploi global continue de diminuer et perd ainsi en moyenne 0,2 point de pourcentage par année par rapport à la croissance des intrants de la main-d'œuvre.

Tableau 3-1 Résumé des projections économiques

%	1982-2015	2016-2021	2022-2090
Croissance du PIB réel	2,4	1,8	1,6
Croissance des intrants de la main-d'œuvre	1,2	0,6	0,5
Croissance de la productivité du travail	1,1	1,2	1,1
Croissance du PIB nominal	5,1	3,8	3,7
Inflation de l'IPC	2,8	2,1	2,0
Taux des bons du Trésor à 3 mois	5,3	2,1	3,5
Taux des obligations d'État à 10 ans	6,6	3,2	4,6

Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Afin d'assurer l'uniformité de notre méthode d'estimation du PIB potentiel, nous appliquons les données de croissance stable (constante) de la productivité du travail pour notre cadre de fonction de production. Par conséquent, la croissance stable de la productivité du travail est déterminée par la croissance de la productivité totale des facteurs et la part du revenu du travail dans le PIB.

La croissance de la productivité du travail tendancielle devrait converger vers son niveau stable de 1,1 % à long terme. Ce taux de croissance est également équivalent à la croissance annuelle moyenne historique de la productivité du travail observée de 1982 à 2015.

Les hypothèses à long terme du DPB relatives à l'inflation du PIB et à l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC) – de 2 % par an – sont conformes à la cible d'inflation fixée par la Banque du Canada. Selon une analyse antérieure de la Banque du Canada et des hypothèses du DPB, les taux des bons du Trésor à 3 mois et des obligations d'État à 10 ans sont fixés respectivement à 3,45 % et à 4,55 % à long terme, ce qui est équivalent à ce qui était prévu dans le RVF de 2015⁵.

L'annexe A présente un sommaire et une comparaison des projections économiques dans les RVF de 2016 et de 2015.

4. Gouvernement fédéral

Selon les dernières perspectives financières du DPB, le déficit fédéral devrait s'élever en moyenne à 18,2 milliards de dollars à moyen terme, jusqu'en 2020-2021⁶. Bien que ces perspectives soient plus négatives que celles énoncées dans le RVF de 2015, elles sont en grande partie attribuables à des facteurs passagers, comme la faible croissance du PIB et des mesures temporaires relatives aux dépenses. Néanmoins, le budget de 2016 comprend plusieurs mesures stratégiques entraînant des répercussions à long terme sur la viabilité de la politique budgétaire du gouvernement fédéral.

Prestations aux aînés

Parmi les changements stratégiques énoncés dans le budget de 2016, celui entraînant les conséquences les plus importantes sur la viabilité était la diminution de l'âge d'admissibilité à la pension de la Sécurité de la vieillesse (PSV), qui devait plutôt augmenter. L'âge futur d'admissibilité, qui devait être augmenté à 67 ans pendant une période de mise en œuvre progressive de 2023 à 2029, a été rabaisé à 65 ans.

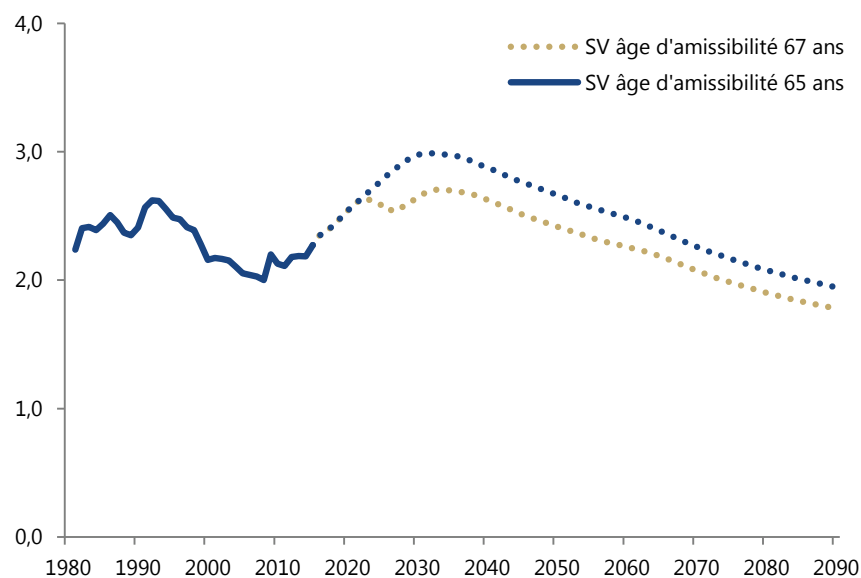
La figure 4-1 illustre les répercussions que ce changement stratégique entraînera sur les dépenses fédérales en proportion du PIB. Les dépenses consacrées aux prestations aux aînés (qui comprennent la PSV, le Supplément de revenu garanti et des allocations) représentaient 2,3 % du PIB en 2015. Il est prévu qu'elles atteignent leur plus haut niveau, soit 3 %, en 2032, avant de baisser de manière constante pour s'établir à 1,9 % à la fin de la période de projection.

Selon les estimations, ce changement devrait coûter 0,3 % du PIB de plus en 2029, soit la première année complète au cours de laquelle l'augmentation de l'âge d'admissibilité serait entrée en vigueur. Ce coût diminue toutefois rapidement, pour s'établir à 0,2 % à la fin de la période de projection.

Figure 4-1

La diminution de l'âge d'admissibilité à la PSV, qui devait augmenter, bonifie les prestations aux aînés

% du PIB



Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Prestations pour enfants

Le remplacement des prestations pour enfants par l'Allocation canadienne pour enfants a seulement une petite incidence sur les perspectives à long terme. Cependant, il est impossible d'établir avec certitude un tableau clair des répercussions, car rien n'a été annoncé au sujet de l'indexation des prestations ou des seuils d'admissibilité au-delà de 2020-2021.

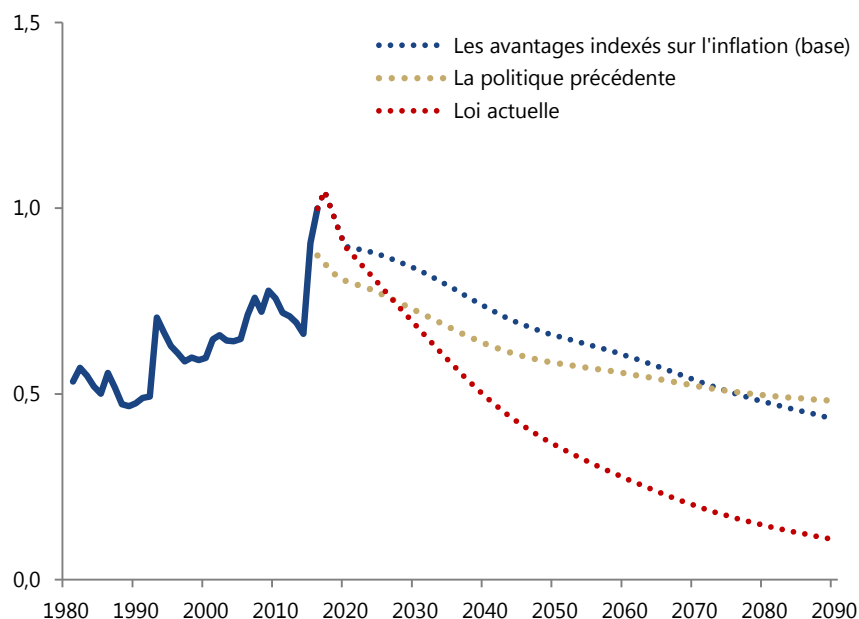
La figure 4-2 illustre les répercussions du scénario de base du DPB et d'autres scénarios possibles sur la trajectoire des dépenses. Cette figure montre également le programme qui existait avant l'entrée en vigueur de l'Allocation canadienne pour enfants.

Dans son scénario de base, le DPB suppose que les paiements et les seuils d'admissibilité seront indexés à l'inflation au-delà de 2020. Les dépenses augmentent pour se chiffrer à 1 % du PIB en 2017, soit la première année complète du programme, mais chutent rapidement de 2018 à 2021, car ni les prestations ni les seuils d'admissibilité ne sont indexés à l'inflation. À partir de l'hypothèse selon laquelle on procède à l'indexation en 2021, les dépenses diminuent graduellement jusqu'à 0,4 % du PIB en raison de diminution de la proportion de personnes de moins de 18 ans.

Si la loi actuellement en vigueur n'est pas modifiée en vue d'indexer les paiements et les seuils d'admissibilité, les dépenses diminueront rapidement en proportion du PIB en raison de la baisse de la valeur réelle des paiements et du fait que de moins en moins de familles seront admissibles aux prestations lorsque le revenu nominal augmentera (voir les projections établies selon la loi actuellement en vigueur à la figure 4-2).

Figure 4-2 Établissement de l'Allocation canadienne pour enfants

% du PIB



Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget

Autres changements stratégiques

- Le budget de 2016 a accru l'accessibilité et la générosité des prestations d'assurance-emploi. Cette augmentation n'a aucune incidence en proportion du PIB et n'entraîne pas de répercussions sur la viabilité, car les revenus sont eux aussi augmentés pour couvrir les coûts de l'augmentation dans le cadre de la politique du taux de cotisation d'équilibre.
- Les phases 1 et 2 du nouveau plan d'infrastructure du Canada entraînent une augmentation des dépenses fédérales représentant moins de 0,2 % du PIB entre 2016 et 2025. Le DPB suppose que les dépenses additionnelles ne se poursuivront pas au-delà de 2025 et du programme. Par conséquent, elles auront peu d'incidence sur la viabilité financière à long terme.
- Le renversement de l'expansion du compte d'épargne libre d'impôt observé récemment entraîne une augmentation des revenus fédéraux de

l'ordre de 0,2 % du PIB en 2030, augmentation qui pourra atteindre 0,3 % d'ici la fin de la période de projection. Ce changement stratégique n'a pas d'incidence sur la viabilité financière selon le cadre d'évaluation du DPB; les économies sont censées servir à compenser les réductions d'impôts ou éviter d'autres hausses d'impôts (l'hypothèse de la constance du fardeau fiscal).

Autres hypothèses sur lesquelles s'appuient les projections fédérales

- Les dépenses destinées aux prestations versées aux aînés et aux prestations pour enfants sont déterminées par le profil démographique à long terme des bénéficiaires et les paramètres des programmes fixés par la loi⁷.
- Les projections relatives aux prestations d'assurance-emploi (AE) sont calculées de manière à ce que, à long terme, les prestations augmentent selon le salaire moyen et que le nombre de prestataires augmente selon le nombre de travailleurs sans emploi.
- Les transferts aux administrations infranationales augmentent en fonction de facteurs de relèvement établis par la loi. La majorité des transferts sont indexés à la croissance du PIB nominal et les dépenses demeurent constantes en proportion du PIB. Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), qui devrait croître de 3 % par année, fait exception. Le TCPS passe de 0,6 % du PIB à 0,4 % à la fin de la période de projection.
- Toutes les autres dépenses fédérales devraient augmenter au même rythme que le PIB.
- Le gouvernement ajuste la politique fiscale à long terme afin que le fardeau fiscal des ménages et des entreprises demeure à 14,3 % du PIB de la fin de la période de prévision à moyen terme (2021) jusqu'à la fin de la période de projection (2090). Si cette hypothèse n'était pas adoptée, de plus en plus de personnes passeraient dans des tranches d'imposition sur le revenu supérieures, les revenus augmenteraient tout au long de la période de prévisions et le régime fiscal perdrait son caractère progressif.

Définition : solde primaire

Le solde primaire est défini comme 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 ».

Revenus fédéraux, dépenses de programmes et solde primaire

Après le nouveau plan d'infrastructure du Canada, qui prend fin en 2025, les dépenses de programmes fédérales (c'est-à-dire les dépenses autres que le service de la dette) atteignent leur plus haut niveau en proportion du PIB en 2031, soit 13,7 %. Cette année-là, la pression des coûts de la génération du baby-boom sur les prestations versées aux aînés sera à son apogée. Les

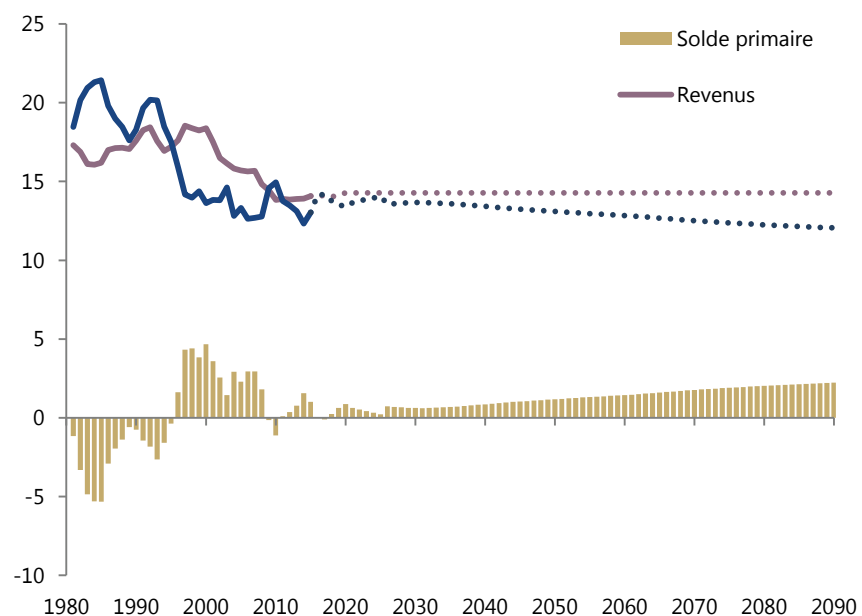
dépenses fédérales diminuent ensuite, pour atteindre 12,0 % au cours de la dernière année de la période de projection.

La différence entre les revenus et les dépenses des programmes correspond au *solde primaire* du gouvernement. Le solde primaire est la contribution directe de la politique fiscale du gouvernement à la dynamique de la dette et il s'agit du point de départ des calculs de l'écart financier effectués par le DPB⁸. Les revenus sont supérieurs aux dépenses de programmes tout au long de l'horizon de projection. Après l'apogée des dépenses destinées aux prestations versées aux aînés, l'excédent primaire passe de 0,6 % du PIB en 2031 à 2,2 % du PIB à la fin de la période de projection (figure 4-3). Les tableaux contenant les résultats complets se trouvent à l'annexe B.

Figure 4-3

Revenus fédéraux, dépenses de programmes et solde primaire

% du PIB



Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

5. Administrations infranationales

Croissance excédentaire des coûts

La croissance excédentaire des coûts désigne l'augmentation des dépenses qui n'est pas attribuable à l'augmentation de la population, au vieillissement de la population, à la croissance du revenu réel par habitant et à l'inflation générale des prix.

Les administrations infranationales sont composées des gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que des administrations locales et des gouvernements autochtones. Les prévisions à long terme du DPB quant aux emprunts des administrations infranationales sont semblables à celles formulées dans notre évaluation de 2015. Ceci étant dit, certains facteurs ont contribué à une légère détérioration des perspectives concernant les administrations infranationales :

- la croissance des dépenses en santé était de 1,5 % en 2015, soit une croissance plus rapide que celle du PIB nominal, qui est de 0,6 %;
- d'autres dépenses liées à l'administration du secteur public des administrations infranationales ont connu une croissance non seulement plus rapide que prévu, mais aussi plus rapide que le PIB nominal.

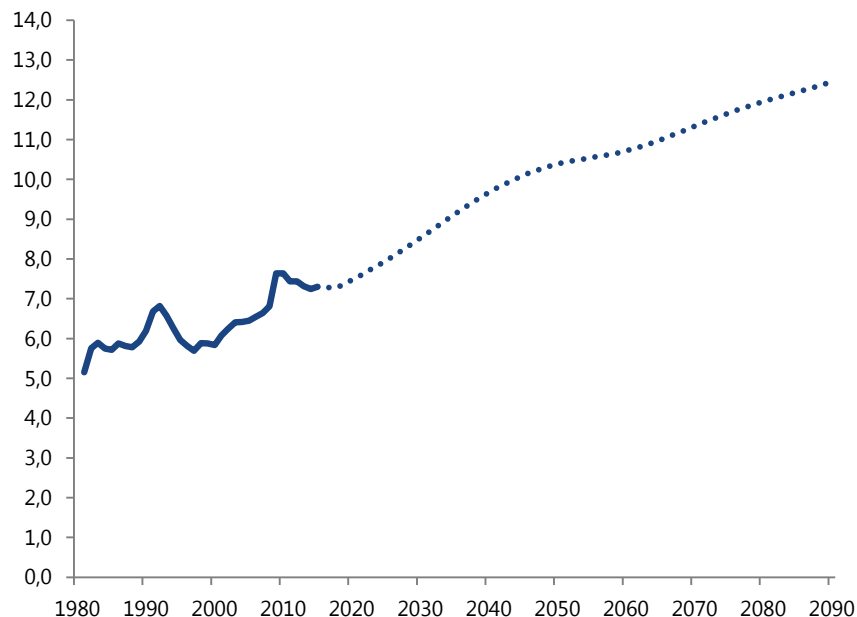
Dépenses en santé

Les dépenses en santé constituent le principal facteur de croissance des dépenses infranationales en proportion du PIB; elles dépendent à leur tour du vieillissement de la population et de la croissance excédentaire des coûts⁹. Les dépenses en santé augmentent pour passer de l'équivalent de 7,3 % du PIB en 2015 à 12,5 % à la fin de la période de projection (figure 5-1).

Figure 5-1

Les dépenses en santé augmentent en raison du vieillissement de la population et de la croissance excédentaire des coûts

% du PIB



Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Au cours des dernières années, les dépenses en santé ont été revues à la hausse par rapport aux estimations préliminaires de l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) dans l'évaluation de la viabilité effectuée l'an dernier par le DPB. La croissance annuelle moyenne des dépenses de 2012 à 2015, qui était auparavant estimée à 2,3 %, est désormais estimée à 2,6 %.

Les nouvelles estimations relatives à la croissance des dépenses en santé, les nouvelles données relatives au PIB et les révisions historiques ont également entraîné une hausse de la croissance excédentaire des coûts estimée par le DPB. La croissance excédentaire des coûts devrait être égale à sa moyenne de 0,29 % pour 1982-2015, soit une augmentation par rapport au taux de 0,26 % indiqué dans le RVF de 2015.

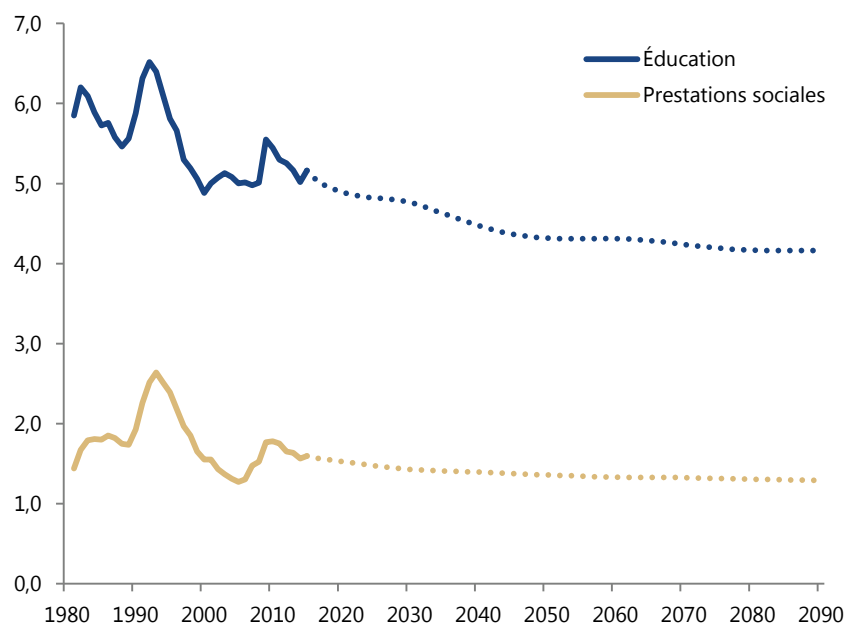
Éducation et prestations sociales

Les dépenses consacrées à l'éducation et aux prestations sociales sont illustrées à la figure 5-2. Les dépenses en éducation diminuent pour passer de l'équivalent de 5,2 % du PIB en 2015 à 4,6 % à la fin de la période de projection¹⁰. Cependant, cette baisse est interrompue à deux reprises en raison des cohortes de petits-enfants et d'arrière-petits-enfants d'âge scolaire de la génération du baby-boom.

Les dépenses consacrées aux prestations sociales reculent; elles passent de l'équivalent de 1,6 % du PIB en 2015 à 1,4 % en 2044. Durant cette période, la population des 15-64 ans diminue en proportion de la population totale, avant de se stabiliser et d'augmenter à nouveau, de sorte que les dépenses relatives aux programmes sociaux croissent à peu près au même rythme.

Figure 5-2

Évolution des dépenses consacrées à l'éducation et aux prestations sociales



Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Autres hypothèses sur lesquelles s'appuient les projections infranationales

- Les dépenses de programmes autres que les dépenses consacrées à la santé, à l'éducation et au bien-être collectif devraient diminuer à moyen terme, et ainsi passer de 11,6 % du PIB à 10,5 %. Ce taux est semblable à celui observé avant la crise financière. Ces dépenses devraient demeurer stables par la suite.
- Les revenus autonomes des administrations infranationales devraient augmenter à moyen terme, pour retrouver leur moyenne historique de 1981-2015, soit 21,9 % du PIB, et conserver ce même ratio tout au long de la période de projection. Ce taux, qui s'élevait à 21,7 % dans le RVF de 2015, a augmenté en raison des révisions apportées aux comptes nationaux.

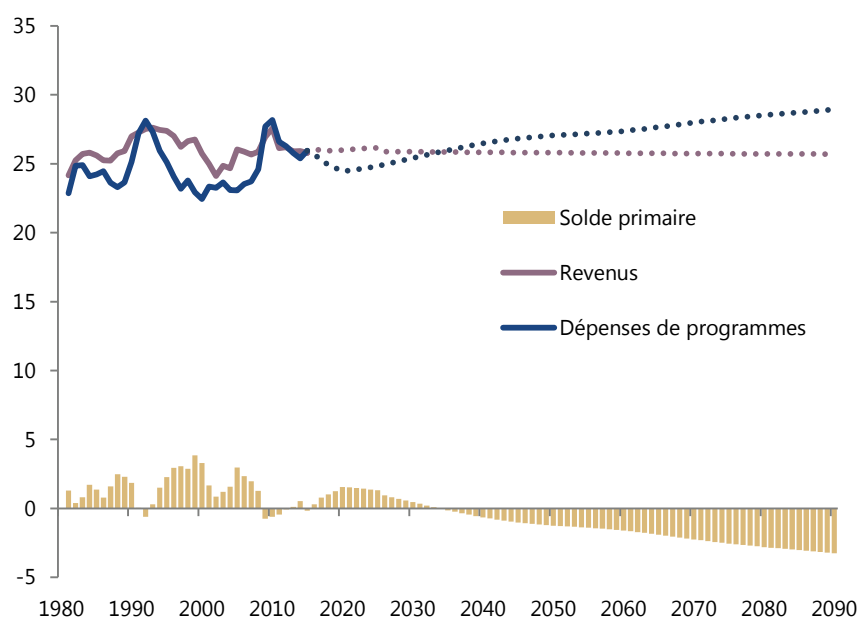
Revenus infranationaux, dépenses de programmes et solde primaire

Les dépenses de programmes des administrations infranationales devraient être supérieures aux revenus à long terme (figure 5-3). Le solde primaire est excédentaire à la fin de la période de projection à moyen terme; il représente 1,6 % du PIB. Peu après cette période, à cause du vieillissement de la population et de l'escalade des dépenses en santé, les finances ne cessent de se détériorer. Le solde primaire atteint un déficit de 3,3 % du PIB à la fin de la période de projection.

Figure 5-3

Revenus autonomes des administrations infranationales, dépenses de programmes totales et solde primaire

% du PIB



Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

6. Régimes de retraite généraux

Parmi les régimes de retraite généraux, il y a le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ). Les cotisations au RPC et au RRQ ainsi que les prestations versées dans le cadre de ces régimes font l'objet de projections séparées. La projection à long terme du Régime de

pensions du Canada (RPC) ne tient pas compte de l'entente de principe signée par les ministres des Finances du Canada le 20 juin 2016.

La méthode utilisée pour prévoir les cotisations et les prestations est décrite à l'annexe E du RVF de 2014. Cependant, les régimes sont regroupés dans l'objectif de prévoir la situation financière des régimes de retraite généraux à long terme¹¹.

Dans le cadre de sa révision exhaustive du Système des comptes macroéconomiques du Canada (SCMC), Statistique Canada a révisé les données relatives aux revenus et aux dépenses des régimes. Cette révision reflète principalement le fait que le programme des Statistiques de finances publiques du Canada offre désormais de meilleures données de base.

Par conséquent, les contributions antérieures et les dépenses du RPC ont récemment fait l'objet d'une révision. Les dépenses du RPC ont été revues à la hausse dans l'objectif de corriger une omission d'une partie des dépenses administratives du RPC depuis 1997.

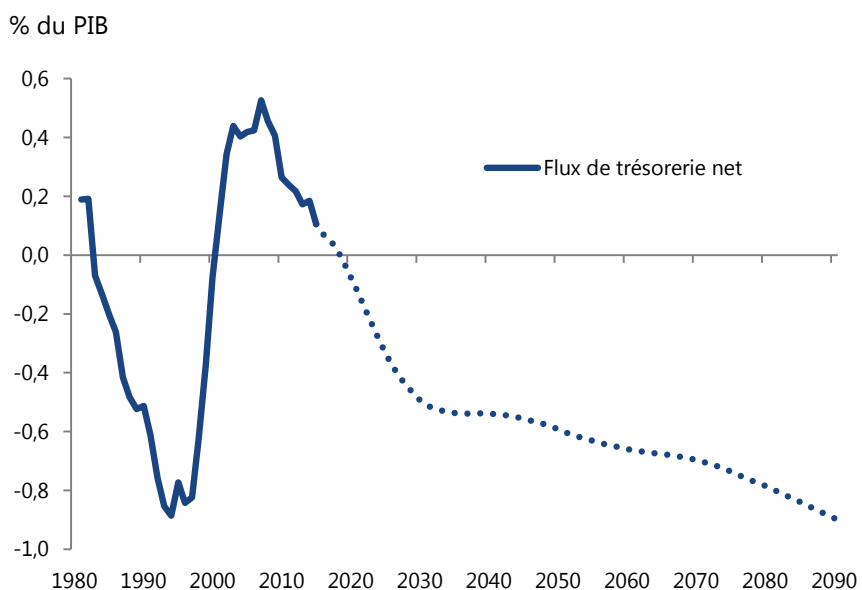
Au final, le flux de trésorerie net (c'est-à-dire la différence entre les cotisations et les dépenses) des régimes de retraite généraux en 2014 correspond à 0,2 % du PIB, soit environ 0,1 % du PIB de moins que le taux indiqué dans le RVF de 2015 (figure 6-1).

Le flux de trésorerie net des régimes de retraite généraux devrait diminuer à cause de l'augmentation des prestations de retraite versées. Ce flux de trésorerie net représentait 0,1 % du PIB en 2015. Il devrait être négatif en 2018, et tomber à -0,6 % du PIB d'ici 2030. Enfin, il devrait atteindre -1 % d'ici la fin de la période de projection.

Comparativement au RVF de 2015, le flux de trésorerie net des régimes de retraite généraux devrait être inférieur de 0,2 % du PIB par année, en moyenne, entre 2016 et 2090 (figure 6-1).

Figure 6-1

Flux de trésorerie net des régimes de retraite



Note : Le flux de trésorerie net des régimes de retraite équivaut à la différence entre les cotisations et les prestations versées ainsi que les dépenses administratives.

Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Tout au long de la période de projection, les cotisations aux régimes de retraite généraux devraient augmenter au même rythme que les gains ouvrant droit à pension et les taux de cotisation. Les gains ouvrant droit à pension devraient augmenter au même rythme que l'emploi, l'inflation et la productivité du travail.

Le taux de cotisation du RPC est fixé à 9,9 % du maximum des gains ouvrant droit à pension. Dans le cas du RRQ, le taux de cotisation se chiffre à 10,65 % en 2016 et est censé augmenter à 10,8 % en 2017. Les cotisations aux régimes de retraite combinés devraient demeurer relativement stables, à 3,1 % du PIB à long terme.

En revanche, les dépenses des régimes de retraite généraux devraient connaître une augmentation stable, car le vieillissement de la population entraîne une augmentation des prestations de retraite versées. Les prestations versées devraient passer de 2,7 % du PIB en 2015 à 3,4 % en 2032 et à 3,8 % en 2090.

On part de l'hypothèse que les dépenses administratives représentent 1 % des actifs financiers tout au long de l'horizon de projection¹². Les dépenses administratives devraient passer de 0,2 % du PIB en 2015 à 0,3 % du PIB à long terme.

En tout, les dépenses des régimes de retraite généraux devraient passer de 2,9 % du PIB en 2015 à 3,6 % du PIB en 2030. Elles devraient atteindre 4,1 % du PIB à la fin de la période de projection.

7. Évaluation de la viabilité financière

Taux d'intérêt, taux de croissance et viabilité

Lorsque le taux d'intérêt réel applicable sur la dette (i) est supérieur à la croissance du PIB (g), pour assurer la stabilité du ratio de la dette au PIB (D/Y), il faut que le solde primaire (SP) dégage un excédent. En proportion du PIB, la taille de l'excédent du solde primaire nécessaire pour assurer la stabilité du ratio de la dette au PIB dépend de la différence entre le taux d'intérêt, le taux de croissance du PIB et le ratio actuel de la dette :

$$\frac{SP}{Y} = (i - g) \cdot \left(\frac{D}{Y}\right)$$

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

Le RPC, le RRQ et la viabilité

Lorsque le taux de rendement (r) est supérieur à la croissance du PIB (g), pour assurer la stabilité du ratio de l'actif au PIB (A/Y), il faut que les flux nets de trésorerie (FNT) soient négatifs afin de compenser le revenu de placement. En proportion du PIB, la taille du flux net de trésorerie (différence entre les cotisations et les dépenses) nécessaire pour assurer la stabilité du ratio de l'actif dépend de la différence entre le taux de rendement, le taux de croissance du PIB et le ratio de l'actif actuel.

$$\frac{FNT}{Y} = -(r - g) \cdot \left(\frac{A}{Y}\right)$$

Pour qu'il y ait viabilité financière, il ne faut pas que la dette publique augmente toujours en proportion de l'économie. Pour évaluer la viabilité financière du gouvernement fédéral et des administrations infranationales, le DPB fait une projection de la dette nette à partir des frais d'intérêts annuels ainsi que des perspectives relatives aux revenus et aux dépenses de programmes analysées dans les parties 4 et 5. Si on prévoit que le ratio de la dette nette au PIB d'un gouvernement continuera d'augmenter au-delà de son niveau actuel à long terme, la politique financière n'est pas viable¹³.

Pour quantifier la mesure dans laquelle la politique financière n'est pas viable, le DPB calcule l'écart financier. Cet écart permet de mesurer la différence entre la politique financière actuelle et une politique qui aurait pour effet de stabiliser le ratio de la dette au PIB à un moment donné à long terme.

Plus précisément, l'écart financier de référence se définit comme étant l'amélioration immédiate et permanente du solde primaire (c'est-à-dire la différence entre les revenus et les dépenses de programmes) nécessaire pour que le ratio de la dette au PIB demeure à son niveau actuel sur un horizon de 75 ans. L'amélioration du solde primaire peut être réalisée par l'augmentation des revenus, la diminution des dépenses de programmes ou une combinaison de ces deux mesures.

Pour évaluer la viabilité des régimes de retraite généraux, le DPB fait une projection des actifs du RPC et du RRQ à long terme en fonction de leurs structures de prestations actuelles, des taux de cotisation fixés par la loi et du taux estimé de rendement des placements¹⁴. Les actifs des régimes de retraite généraux génèrent des revenus de placement qui, conjugués aux cotisations, permettent de financer les prestations et les dépenses administratives.

Comme d'autres secteurs gouvernementaux, le DPB calcule l'écart financier pour les régimes de retraite généraux en se basant sur le ratio de l'actif net au PIB. Cela représente le changement des cotisations ou des dépenses qui permettra de stabiliser le ratio de l'actif net au PIB à son niveau actuel après 75 ans.

Taux d'intérêt du gouvernement fédéral

On suppose que le taux d'intérêt applicable à la dette contractée sur les marchés par le gouvernement fédéral à long terme est de 4,2 %. Cette hypothèse se fonde sur la moyenne pondérée des taux d'intérêt du marché applicables aux bons du Trésor à 3 mois (3,5 %) et aux obligations à 10 ans du gouvernement du Canada (4,6 %), tirés des prévisions économiques.

Estimation des écarts financiers

Gouvernement fédéral et administrations infranationales

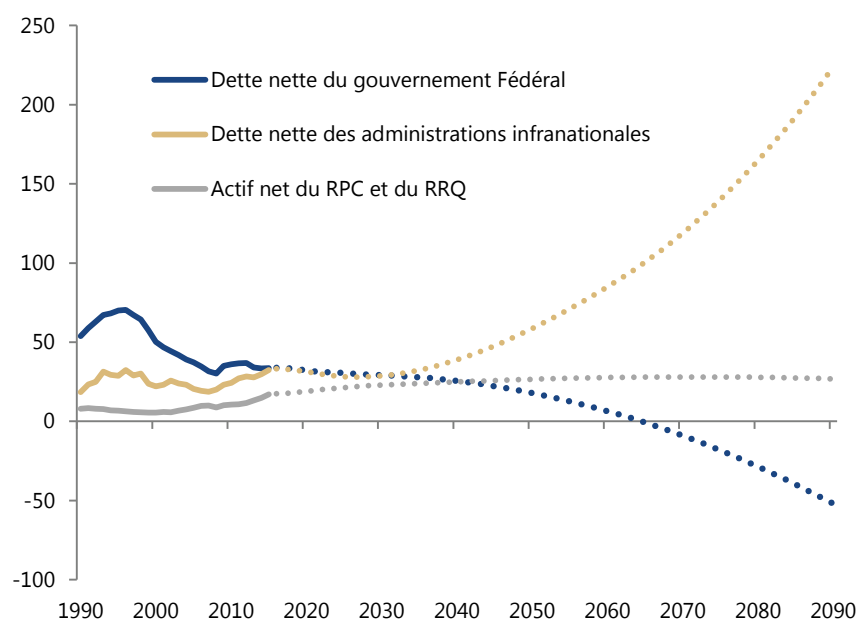
La figure 7-1 illustre la trajectoire projetée de la dette nette du gouvernement fédéral et des administrations infranationales selon la politique actuelle. La dette nette du gouvernement fédéral suit une trajectoire viable et sera complètement éliminée dans 50 ans. Une position d'actif net sera dégagée au cours des années restantes de la période de projection.

En revanche, la dette nette des administrations infranationales n'est pas viable et augmentera plus rapidement au cours de la période de projection, dépassant plus de 200 % du PIB après 75 ans. À ce niveau, les paiements au titre du service de la dette pourraient représenter 11 % du PIB.

Figure 7-1

Dette nette du secteur gouvernemental à long terme

% du PIB



Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Comme le ratio de la dette nette au PIB du gouvernement fédéral devrait diminuer avec le temps, le gouvernement fédéral a une marge de manœuvre financière. Le gouvernement pourrait réduire les impôts ou augmenter ses dépenses jusqu'à concurrence de 0,9 % du PIB (19,2 milliards de dollars courants), conserver cette réduction ou cette augmentation proportionnelle au PIB et revenir à un ratio de la dette au PIB de 33,7 % à long terme.

Taux d'intérêt des administrations infranationales

Le DPB suppose que le taux d'intérêt réel applicable à la dette contractée sur les marchés pour les administrations infranationales s'établit à 50 points de base au-delà du taux d'intérêt des obligations à 10 ans du gouvernement du Canada. Cette hypothèse s'appuie sur la différence moyenne du taux d'intérêt du marché entre la dette à long terme du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux entre 1993 et 2007.

La marge de manœuvre financière du gouvernement fédéral est moindre que celle estimée l'an dernier, à savoir 1,4 % du PIB, en raison des annonces stratégiques faites dans le budget de 2016, particulièrement la diminution de l'âge d'admissibilité à la PSV, qui devait augmenter.

La dette des administrations infranationales n'est pas viable et l'ensemble de ces administrations accuse un écart financier représentant 1,5 % du PIB. À compter de 2016, le solde primaire devrait augmenter de l'équivalent de 1,5 % du PIB annuellement (30,2 milliards de dollars courants) au-delà des projections de référence afin de revenir à un ratio de la dette nette au PIB de 32,5 % après 75 ans¹⁵. Cela devrait se faire par l'augmentation des revenus, l'accroissement des transferts provenant du gouvernement fédéral et la réduction des dépenses de programmes ou par une combinaison de ces trois solutions. Il n'est pas nécessaire de prendre immédiatement ces mesures d'assainissement. Toutefois, plus on les retarde, plus l'exercice sera exigeant.

L'écart financier des administrations infranationales est légèrement supérieur à l'estimation de l'an dernier, selon laquelle il représentait 1,4 % du PIB. Cette situation est largement attribuable au fait que les dépenses de programmes sont plus élevées que ce qui était prévu et à l'hypothèse révisée concernant la croissance excédentaire des coûts en santé.

RPC et RRQ

La position d'actif net des régimes de retraite généraux devrait passer de 17,1 % du PIB en 2015 à 28 % du PIB en 2067. Par la suite, elle devrait demeurer relativement stable tout au long de la période de projection.

Bien que le flux de trésorerie net du secteur devrait diminuer graduellement à long terme en raison du vieillissement de la population, le taux de rendement de l'actif est largement suffisant pour générer un revenu de placement permettant de compenser la diminution prévue des flux de trésorerie nets.

L'écart financier pour les régimes de retraite généraux représente le changement immédiat et permanent des cotisations ou des dépenses qui permettra de ramener le ratio de la dette nette au PIB à son niveau actuel (2015) après 75 ans¹⁶. On estime que l'écart financier des régimes de retraite généraux est de 0 % du PIB.

Comme l'a révélé l'évaluation de l'an dernier, cela indique que les régimes de retraite généraux sont viables à long terme. Bien que les projections à long terme concernant le flux net de trésorerie des régimes de retraite aient été revues à la baisse, la révision à la hausse du taux de rendement des placements a contribué à compenser cette répercussion (voir la note 14).

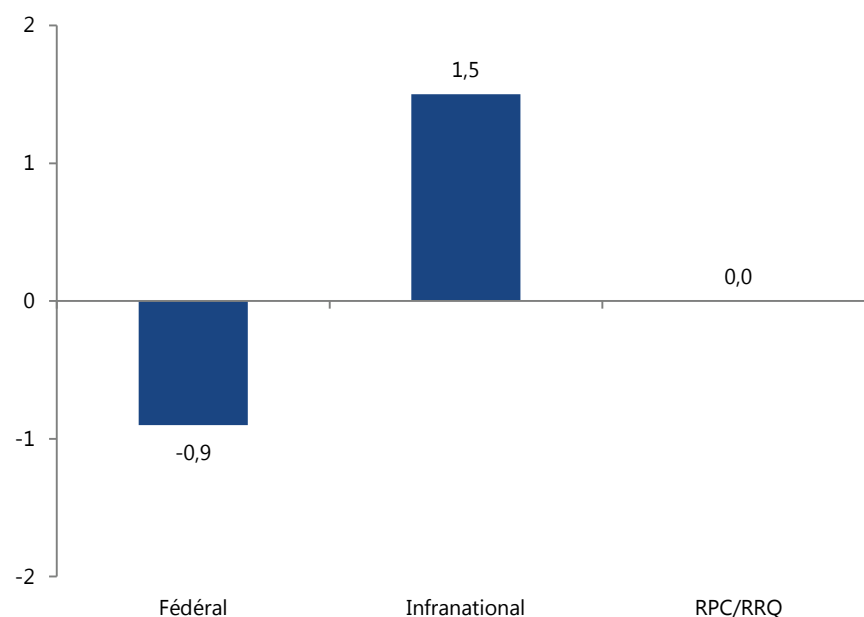
Conclusion

Les calculs des écarts financiers pour chaque secteur gouvernemental selon les projections de base du DPB sont présentés à la figure 7-2.

Figure 7-2

Estimations des écarts financiers du secteur gouvernemental

% du PIB



Source : Directeur parlementaire du budget.

Globalement, le secteur gouvernement général dans son ensemble au Canada (c'est-à-dire le gouvernement fédéral, les administrations infranationales et les régimes de retraite généraux) n'est pas financièrement viable, sauf s'il augmente de façon permanente ses revenus autonomes ou réduit ses dépenses d'au moins 0,6 % du PIB.

Des changements pourraient être apportés à tout ordre de gouvernement pour éliminer en totalité l'écart financier du gouvernement. Cependant, pour assurer la viabilité de chaque secteur gouvernemental en soi, il faudrait mener des efforts d'assainissement à l'échelle infranationale ou accroître les transferts en provenance du gouvernement fédéral, qui sont financés par l'augmentation des revenus du gouvernement fédéral ou la réduction de ses dépenses.

8. Analyse de sensibilité

Compte tenu de l'incertitude inhérente à un cadre s'échelonnant sur 75 ans, le DPB s'appuie sur différents scénarios sur le plan de la démographie, de l'économie et de la politique budgétaire pour évaluer l'écart financier. Cela nous permet d'évaluer la mesure dans laquelle les conclusions de l'analyse dépendent des hypothèses de base.

Variantes des projections démographiques

Le DPB détermine l'écart financier à partir de deux variantes des projections démographiques : une population âgée et une population jeune. À compter de 2022, ces projections utilisent une combinaison d'hypothèses s'appuyant sur des taux élevés et faibles de fécondité, de mortalité (espérance de vie) et d'immigration¹⁷.

Avec une population âgée, les écarts financiers augmentent dans tous les secteurs gouvernementaux, car les dépenses consacrées aux prestations versées aux aînés, à la santé et aux pensions de retraite augmentent pour dépasser leurs niveaux de référence et le PIB diminue (tableau 8-1). Les écarts financiers des projections visant une population jeune reflètent ces répercussions.

Tableau 8-1

Écart financier selon des variantes des projections démographiques

% du PIB	Référence	Population plus âgée	Population plus jeune
Fédéral	-0,9	-0,3	-1,3
Infranational	1,5	1,9	1,1
Régimes de retraite généraux	0,0	0,1	-0,2

Source : Directeur parlementaire du budget.

Variantes des projections économiques

Pour évaluer la sensibilité des hypothèses économiques, le DPB établit des variantes de projections pour la croissance du PIB réel ($\pm 0,5$ point de pourcentage) et des taux d'intérêt (± 50 points de base), à compter de 2022.

Les variantes de projection de la croissance du PIB réel ont peu d'incidence sur les écarts financiers des administrations infranationales et des régimes de retraite généraux (tableau 8-2). La majorité des revenus et des dépenses des

administrations infranationales sont liés à la croissance du PIB. Par conséquent, les répercussions s'annulent plus ou moins mutuellement. Les cotisations aux régimes de retraite et les prestations de retraite sont liées d'une façon semblable au PIB et leurs répercussions s'annulent plus ou moins mutuellement.

L'écart financier fédéral est plus sensible à la croissance du PIB, car les dépenses consacrées aux prestations versées aux aînés et aux prestations pour enfants sont déterminées par les paramètres des programmes fixés par la loi et supposés, et non par la croissance du PIB. Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux n'est pas lié, lui non plus, à la croissance du PIB. Par conséquent, l'importance de la marge de manœuvre du gouvernement fédéral et de la croissance des revenus par rapport aux dépenses dépendra de la croissance plus ou moins vigoureuse du PIB.

Tableau 8-2

Écarts financiers en fonction de différentes hypothèses de croissance du PIB

% du PIB	Référence	Croissance plus forte	Croissance plus faible
Fédéral	-0,9	-1,5	-0,2
Infranational	1,5	1,5	1,5
Régimes de retraite généraux	0,0	0,0	0,0

Source : Directeur parlementaire du budget.

Les variantes de projection des taux d'intérêt ont également peu d'incidence sur les écarts financiers des administrations infranationales et des régimes de retraite (tableau 8-3). Bien que les variations des taux d'intérêt n'aient pas d'incidence sur les soldes primaires, elles ont un effet sur le calcul de l'écart financier¹⁸.

L'écart financier fédéral est plus sensible aux variantes de projection des taux d'intérêt; l'importance de la marge de manœuvre financière dépend de la mesure dans laquelle les taux d'intérêt montent ou baissent.

Tableau 8-3 Écarts financiers en fonction de différentes hypothèses relatives aux taux d'intérêt

% du PIB	Référence	Taux d'intérêt plus faible	Taux d'intérêt plus élevé
Fédéral	-0,9	-1,1	-0,7
Infranational	1,5	1,4	1,5
Régimes de retraite généraux	0,0	0,0	-0,1

Source : Directeur parlementaire du budget.

Variantes d'hypothèses relatives à la politique budgétaire

Même si de nombreuses hypothèses relatives à la politique budgétaire sont envisageables, le DPB se contente d'évaluer l'incidence, sur le gouvernement fédéral et les administrations infranationales, des différents facteurs d'enrichissement concernant les prestations aux aînés, les prestations pour enfants et les dépenses en santé. De plus, le DPB utilise des variantes d'hypothèses de valeurs ultimes en ce qui concerne les ratios de la dette publique au PIB et les horizons de projection.

Pour ce qui est des prestations versées aux aînés, l'autre hypothèse sur laquelle se fonde le DPB est qu'après 2020, les prestations seront partiellement indexées (50 %) à la croissance du PIB réel par habitant, ce qui s'ajoute à l'indexation en fonction de l'inflation seulement, comme c'est le cas selon la politique actuelle. Compte tenu de ce facteur d'enrichissement additionnel, la marge de manœuvre du gouvernement fédéral est réduite; elle équivaut ainsi à 0,5 % du PIB (tableau 8-4).

De même, en ce qui concerne les prestations pour enfants, le DPB suppose l'application d'une variante de la politique selon laquelle les prestations sont indexées à 50 % de la croissance du PIB réel par habitant, ce qui s'ajoute à l'hypothèse concernant l'indexation en fonction de l'inflation. Compte tenu de ce facteur d'enrichissement additionnel, la marge de manœuvre du gouvernement fédéral est réduite; elle équivaut ainsi à 0,8 % du PIB.

Dans le scénario de base des administrations infranationales, on suppose que les dépenses de celles-ci en santé sont supérieures à la croissance du PIB en raison du vieillissement de la population et de la croissance excédentaire des coûts à long terme. Le DPB part de l'autre hypothèse selon laquelle, après 2020, la croissance excédentaire des coûts sera éliminée. La réduction de la croissance excédentaire des coûts dans les dépenses en santé entraînera une diminution de l'écart financier des administrations infranationales de l'ordre de 0,9 % du PIB. Si, au contraire, la croissance excédentaire des coûts double, l'écart financier augmenterait à 4 %.

Tableau 8-4 Écarts financiers en fonction de différentes hypothèses relatives à la politique budgétaire

% du PIB	Référence	Prestations aux aînés, croissance élevée	Prestations pour enfants, croissance élevée
Fédéral	-0,9	-0,5	-0,8
		Dépenses en santé, croissance élevée	Dépenses en santé, croissance faible
Infranational	1,5	4,0	0,9

Note : Dans le scénario de base, la croissance excédentaire des coûts en santé est estimée à 0,3 % par année. Selon le scénario de croissance plus élevée et le scénario de croissance moins élevée, on suppose que ce taux se chiffre respectivement à 0,6 % et à 0 %.

Source : Directeur parlementaire du budget.

Enfin, même si l'écart financier de référence est calculé à partir du ratio de la dette nette au PIB actuel (2015) comme valeur ultime sur l'horizon de 75 ans, il peut aussi être calculé pour n'importe quelle cible et n'importe quelle période de projection.

Le tableau 8-5 présente les estimations relatives aux écarts financiers selon les projections de référence pour le gouvernement fédéral et les administrations infranationales selon des cibles finales de ratio de la dette allant de 0 à 100 % du PIB.

Dans tous les cas de figure, l'évaluation de la viabilité financière demeure inchangée : le gouvernement fédéral conserve sa marge de manœuvre et les administrations infranationales sont aux prises avec un déficit à long terme.

Tableau 8-5 Écarts financiers en fonction de cibles alternatifs quant à la dette nette par rapport au PIB

% du PIB	0	Référence	100
Fédéral	-0,6	-0,9	-1,7
Infranational	1,7	1,5	1,0

Note : La cible de référence est la dette nette par rapport au PIB en 2015, soit 33,7 % pour le gouvernement fédéral et 32,5 % pour les administrations infranationales.

Source : Directeur parlementaire du budget.

Les résultats concernant les écarts financiers selon les variantes d'horizons de projection de 25 et 50 ans sont présentés dans le tableau 8-6.

Plus l'horizon de projection est rapproché, plus la marge de manœuvre du gouvernement fédéral est réduite. L'horizon rapproché exclut la période de projection au cours de laquelle ont lieu les plus fortes baisses de dépenses

concernant les prestations aux aînés (par rapport au PIB) qui découlent de la transition de la génération du baby-boom et de l'après-baby-boom tout au long du programme.

À l'opposé, plus l'horizon de projection n'est rapproché, plus l'écart financier des administrations infranationales est réduit. Cette situation s'explique par l'exclusion de la période durant laquelle les dépenses en santé (par rapport au PIB) sont les plus élevées en raison du vieillissement de la population et de la croissance excédentaire des coûts. Les estimations relatives à l'écart financier des régimes de retraite généraux sont peu changées au cours des horizons de projection rapprochés.

Tableau 8-6 Écarts financiers en fonction de différentes périodes de projection

% du PIB	25 ans	50 ans	75 ans (référence)
Fédéral	-0,3	-0,6	-0,9
Infranational	0,2	1,0	1,5
Régimes de retraite généraux	-0,2	-0,1	0,0

Source : Directeur parlementaire du budget.

Annexe A: Résumé et comparaison, projections démographiques et économiques

	RVF de 2016			RVF de 2015		
	2035	2060	2085	2035	2060	2085
% sauf indication contraire						
Hypothèses et prévisions démographiques						
Taux de fécondité (naissances par femme)	1,67	1,67	1,67	1,67	1,67	1,67
Espérance de vie – Hommes (années)	83,8	87,3	89,7	83,8	87,3	89,7
Espérance de vie – Femmes (années)	86,5	88,9	90,8	86,5	88,9	90,8
Taux d'immigration (par tranches de 1 000 habitants)	7,5	7,5	6,5	7,5	7,5	6,5
Croissance de la population	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,6
Croissance de la population âgée de 65 ans et plus	1,4	1,0	0,9	1,4	1,0	0,9
Ratio de dépendance des personnes âgées	39,3	43,1	45,5	39,2	43,1	45,4
Prévisions économiques						
Croissance du PIB nominal	3,7	3,7	3,6	3,6	3,7	3,6
IPC et inflation du PIB	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Croissance du PIB réel	1,6	1,7	1,6	1,6	1,7	1,6
Croissance des intrants de la main-d'œuvre	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,5
Croissance de la productivité du travail	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Croissance du PIB réel par habitant	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0
Taux de chômage	5,8	5,6	5,6	5,9	5,7	5,7
Taux d'emploi	55,5	54,1	53,3	55,5	54,2	53,3
Taux d'activité	58,9	57,4	56,4	58,9	57,5	56,5
Moyenne des heures travaillées par semaine (heures)	34,3	34,3	34,3	34,2	34,2	34,2
Taux des bons du Trésor à 3 mois	3,45	3,45	3,45	3,45	3,45	3,45
Taux des obligations du gouvernement à 10 ans	4,55	4,55	4,55	4,55	4,55	4,55

Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Annexe B: Résumé et comparaison, projections financières

% du PIB	RVF de 2016			RVF de 2015		
	2035	2060	2085	2035	2060	2085
Gouvernement fédéral						
Revenus budgétaires	14,3	14,3	14,3	14,0	14,0	14,0
Transfert canadien en matière de santé	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Transfert canadien en matière de programmes sociaux	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4
Autres transferts aux gouvernements	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0
Prestations aux aînés	3,0	2,5	2,0	2,7	2,3	1,8
Prestations d'assurance-emploi	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Prestations pour enfants	0,8	0,6	0,5	0,7	0,6	0,5
Autres charges de programmes	5,0	5,0	5,0	4,6	4,6	4,6
Solde primaire	0,7	1,4	2,1	1,2	1,9	2,4
Frais de la dette publique	1,4	0,4	-1,5	0,8	-0,7	-3,1
Prêt net	-0,7	1,0	3,6	0,4	2,6	5,6
Dette nette	27,8	6,4	-39,9	14,7	-22,4	-81,6
Administrations infranationales						
Recettes autonomes	21,9	21,9	21,9	21,7	21,7	21,7
Dépenses en santé	9,1	10,7	12,2	9,4	10,9	12,4
Dépenses en éducation	4,9	4,7	4,6	5,3	5,2	5,0
Dépenses en prestations sociales	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3
Autres charges de programmes	10,6	10,6	10,6	9,9	9,9	9,9
Solde primaire	-0,1	-1,6	-3,0	-0,2	-1,6	-3,0
Frais de la dette publique	2,0	4,2	9,3	2,0	4,3	9,2
Prêt net	-2,1	-5,8	-12,3	-2,2	-5,9	-12,1
Dette nette	32,3	85,0	192,8	37,3	88,4	192,9
RPC/RRQ						
Cotisations	3,0	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0
Dépenses	3,6	3,8	4,0	3,4	3,6	3,7
Flux de trésorerie nets	-0,6	-0,7	-0,9	-0,4	-0,5	-0,7
Revenus de placement	1,5	1,7	1,7	1,1	1,1	0,7
Prêt net	0,9	1,0	0,8	0,7	0,6	0,0
Actif net	24,0	27,7	27,8	19,5	18,7	12,6

Source : Directeur parlementaire du budget.

Notes

1. En décembre 2015, le Système des comptes macroéconomiques du Canada a été révisé à compter de 1981 pour inclure des données améliorées et des changements conceptuels. Pour obtenir l'analyse approfondie, veuillez consulter <http://www.statcan.gc.ca/pub/13-605-x/2015011/article/14298-fra.htm>.
2. Voir <http://www.fin.gc.ca/n16/docs/cpp-cp-fra.pdf>.
3. Les prévisions démographiques du DPB ont été actualisées en fonction des projections démographiques pour 2014. Ces hypothèses sont conformes aux données de Statistique Canada (2014). Au-delà de 2014, les données annuelles pour les groupes selon l'âge et le sexe sont extrapolées à partir des taux de croissance présumés de Statistique Canada (2014) jusqu'en 2061.
4. Les Perspectives économiques et financières d'avril 2016 sont accessibles à l'adresse http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2016/EFO%20April%202016/EFO_April_2016_FR.pdf.
5. La Banque du Canada estime que la fourchette du taux directeur neutre (en valeur nominale) se situe entre 3 % et 4 %. (Voir le document d'analyse 2014-5 de la Banque du Canada, *The Neutral Rate of Interest in Canada*, de R.R. Mendes, à l'adresse suivante : <http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2014/09/dp2014-5.pdf> [EN ANGLAIS SEULEMENT]). Dans notre modèle de projections à moyen terme et nos hypothèses à long terme, nous utilisons la valeur médiane de cette fourchette, soit 3,5 %. Cependant, la Banque du Canada a récemment révisé à la baisse son estimation de la fourchette du taux directeur neutre (en valeur nominale); elle se situe désormais entre 2,75 % et 3,75 %. Voir la note de bas de page 5 dans le Rapport sur la politique monétaire d'avril 2016 de la Banque du Canada.

Conforme aux moyennes historiques, l'hypothèse à long terme pour le taux d'intérêt des bons du Trésor à 3 mois est 5 points de base en dessous du taux neutre fixé à 3,45 %. L'hypothèse à long terme pour le taux d'intérêt des obligations d'État à 10 ans est 110 points de base au-dessus du taux d'intérêt des bons du Trésor à 3 mois, établi à 4,55 %.
6. Les prévisions financières à moyen terme du DPB se fondent sur des pratiques comptables commerciales, tandis que le Rapport sur la viabilité financière se fonde sur le Système des comptes macroéconomiques du Canada (voir <http://www.statcan.gc.ca/fra/cen/index>) et sur le Manuel de statistiques de finances publiques 2014 du Fonds monétaire international (voir <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf> [EN ANGLAIS SEULEMENT]).

7. La croissance de la PSV et des prestations pour enfants respecte la formule suivante :

$$Exp_t = Exp_{t-1} \cdot \left(\frac{Pop_t^i}{Pop_{t-1}^i} \right) \cdot \left(\frac{IPC_t}{IPC_{t-1}} \right) \cdot (1 + X_t)$$

Où Pop_t^i est le groupe démographique ciblé : la population de plus de 65 ans pour les prestations versées aux aînés et les enfants de moins de 18 ans pour les prestations pour enfants. IPC_t représente l'indexation des prestations à l'indice des prix à la consommation. X_t est un facteur d'enrichissement, qui est présumé nul dans le scénario de base, mais qui est modifié dans les différents scénarios présentés dans la partie 8.

8. La somme du solde primaire et des frais d'intérêts d'une année donne le prêt net si la somme est positive (c'est-à-dire que le gouvernement verse des ressources financières à d'autres secteurs de l'économie) ou l'emprunt net si la somme est négative (c'est-à-dire que le gouvernement consomme des ressources financières en provenance d'autres secteurs de l'économie). Le flux annuel du prêt net détermine l'accumulation de la dette supplémentaire.
9. La croissance des dépenses en santé respecte la formule suivante :

$$Exp_t = Exp_{t-1} \cdot \left(\frac{Pop_t^i}{Pop_{t-1}^i} \right) \cdot \left(\frac{PIB_t}{PIB_{t-1}} \right) \cdot (1 + X_t)$$

Où Pop_t^i est un indice des dépenses en santé par habitant par groupe d'âge, dont la pondération est établie en fonction de données produites par l'ICIS. PIB_t représente la croissance des revenus nominaux. X_t est la croissance excédentaire des coûts qui, dans le scénario de base, est présumée équivaloir à la moyenne historique de 1981 à 2015.

10. Pour obtenir une description complète de la méthode de projection des prestations en éducation et des prestations sociales, consulter l'annexe D du RVF de 2014 du DPB, à l'adresse suivante : http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/dpb-pbo/YN2-1-2014-fra.pdf.
11. Cette façon de traiter la situation financière du RPC et du RRQ diffère de celle utilisée dans le RVF de 2015, dans lequel on projetait la situation financière et les écarts financiers du RPC et du RRQ séparément, puis conjointement, pour des raisons de présentation. Nous continuons de projeter séparément les cotisations au RPC et au RRQ ainsi que les prestations versées dans le cadre de ces régimes comme dans le RVF de 2015, mais nous combinons ensuite ces flux pour établir la situation financière et l'écart financier du secteur dans son ensemble. Cette façon de faire permet d'assurer une meilleure uniformité avec les projections économiques (PIB « national et régimes de retraite généraux « nationaux ») et fait en sorte qu'il n'est pas nécessaire que les hypothèses attribuent séparément au RPC et au RRQ l'actif et le passif consolidés dans les régimes de retraite généraux visés par les Statistiques de finances publiques.
12. Cette hypothèse est différente de celle retenue dans le RVF de 2015, selon laquelle les dépenses administratives augmentaient au même rythme que les frais d'exploitation prévus dans les rapports actuariels du RPC et du RRQ. Cependant, les frais d'exploitation prévus dans les rapports actuariels ne

tiennent pas compte des frais de placement (par exemple, les frais de transaction et de gestion de placements).

Dans l'objectif de tenir compte explicitement de ces dépenses, nous avons supposé que les frais de placement (attribuables à la fois à la gestion active et à la gestion passive) représentent 0,8 % des actifs financiers annuellement, à partir des hypothèses formulées dans le 26^e Rapport actuariel du RPC. Les dépenses administratives autres que celles liées aux placements sont estimées à 0,2 % des actifs financiers annuellement, ce qui respecte les projections formulées dans le 26^e Rapport actuariel du RPC, en moyenne, de 2016 à 2090. Selon toutes ces hypothèses réunies, les dépenses administratives représentent 1 % des actifs financiers, annuellement, de 2016 à 2090, ce qui est compatible avec la moyenne observée au cours des 5 dernières années.

13. Pour obtenir une description complète du cadre d'évaluation de la viabilité financière du DPB, veuillez consulter l'annexe F du RVF de 2014 du DPB, à l'adresse suivante : http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/dpb-pbo/YN2-1-2014-fra.pdf.
14. Le DPB suppose que le taux nominal de rendement à long terme des actifs du RPC et du RRQ est de 6,55 % (comparativement à 6 % dans le RVF de 2015); ce taux est établi en fonction d'une inflation de 2 % et d'un taux de rendement réel global de 4,55 %. Le taux de rendement réel global est obtenu par l'application du remboursement de prime moyen pondéré de 2 % établi dans le 26^e Rapport actuariel du RPC (c'est-à-dire la différence entre le rendement moyen pondéré de 4,8 % et le rendement réel annuel ultime à long terme des obligations fédérales de 2,8 %) à l'hypothèse à long terme du DPB concernant le rendement réel des obligations types à 10 ans du gouvernement du Canada à 2,55 %. Le remboursement de prime moyen pondéré tient compte du taux de rendement additionnel attribuable à la gestion active de 0,6 % supposé dans le rapport actuariel du RPC.
15. Le bilan des Statistiques de finances publiques a été réévalué dans le cadre des révisions du SCMC. La dette nette n'a pas changé, mais ses composantes, particulièrement les éléments de passif portant intérêt, ont beaucoup changé. Ces changements ont eu une incidence sur les projections des taux d'intérêt du DPB, entre autres, et certains résultats ne peuvent être comparés directement au RVF de 2015.
16. Compte tenu de l'augmentation récente des éléments de passif des régimes de retraite généraux, nous supposons que tous les flux nets de trésorerie et les revenus de placement servent à accumuler des actifs financiers (bruts); ce traitement ressemble à celui appliqué pour les secteurs du gouvernement fédéral et des administrations infranationales. On présume que les éléments de passif des régimes de retraite généraux demeureront à leur niveau actuel (2015) tout au long de la période de projection.
17. Dans le cas de projections démographiques fondées sur une population âgée (jeune), l'hypothèse relative à l'indice synthétique de fécondité est de 1,53 (1,88) naissance par femme en âge de procréer; l'espérance de vie à la naissance des hommes et des femmes en 2060 est respectivement de 85,9 (89,7) et de 91,8 (87,2) ans; et le taux d'immigration est de 5 (9) immigrants par tranche de 1 000 habitants. Ces hypothèses sont les mêmes que celles

utilisées dans les variantes des projections démographiques dans le RVF de 2015.

18. En tant qu'indicateur de la valeur actuelle, l'écart financier est influencé par les taux d'intérêt – de bas taux font augmenter l'importance des déficits primaires et des déficits d'encaisse nette à long terme. En même temps, les taux d'intérêt ont aussi une incidence sur le solde primaire ou le flux net de trésorerie requis pour stabiliser les situations financières – de bas taux d'intérêt permettent de réduire la taille requise des soldes primaires et des flux nets de trésorerie. Selon les projections sous-jacentes, ces influences peuvent entièrement ou partiellement s'annuler, ce qui a peu ou pas d'effet sur les estimations de l'écart financier.