OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Rapport sur la viabilité financière de 2012

Ottawa, Canada
Le 27 septembre 2012
www.pbo-dpb.gc.ca

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

Préparé par : Randall Bartlett, Scott Cameron, Helen Lao et Chris Matier*

* Les auteurs remercient Mostafa Askari, Patricia Brown, Jason Jacques et Jocelyne Scrim pour leurs précieuses observations, ainsi que les bureaux des actuaires en chef du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec pour avoir communiqué leurs projections et les renseignements connexes. Toute erreur ou omission est à mettre au compte des auteurs. Pour obtenir plus de renseignements, veuillez communiquer avec Chris Matier (courriel : chris.matier@parl.gc.ca).

Table des matières

Résumé 1

1 Rapport sur la viabilité financière 7

2 Projection démographique 9

3 Projection économique à long terme 11

4 Projection des revenus et des dépenses du gouvernement fédéral 18

5 Projection des revenus et des dépenses des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux 23

6 Projection des cotisations et des dépenses du RPC et du RRQ 27

7 Évaluation de la viabilité financière 29

8 Analyse de sensibilité 42

Bibliographie 50

Annexe A – Sommaire des projections démographiques et économiques des RVF de 2012 et 2011 52

Annexe B – Sommaire des projections financières des RVF de 2012 et 2011 53

Annexe C – Méthodologie de projection financière du gouvernement 54

Annexe D – Méthodologie de projection du RPC et du RRQ 58

Annexe E – Définition de l'écart financier 60

Résumé

Le présent rapport propose l'évaluation que le DPB fait de la viabilité à long terme des structures financières du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux (consolidées), ainsi que du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec (RPC et RRQ). Pour évaluer la viabilité financière, le DPB projette la dette du gouvernement, et dans le cas du RPC et du RRQ, les actifs des régimes de retraite, à long terme en se fondant sur des hypothèses au sujet des engagements existants en matière de programmes et des « charges » fiscales, en tenant compte des tendances démographiques et économiques projetées. Pour qu'il y ait viabilité financière, la dette du gouvernement ne peut croître plus rapidement que l'économie. Pour parvenir à la viabilité financière du RPC et du RRQ, les actifs ne peuvent croître moins rapidement que les dépenses.

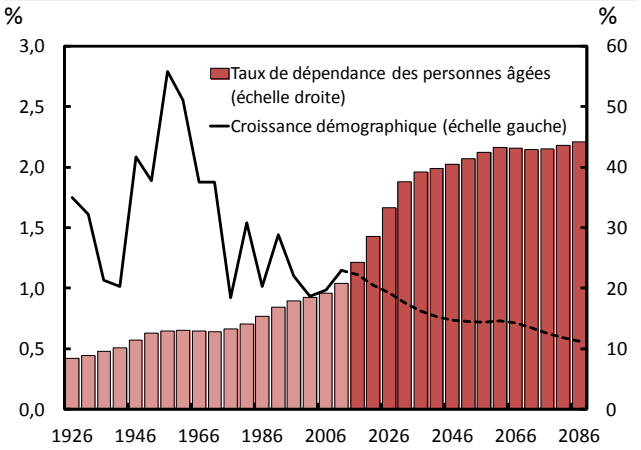
À l'instar du Congressional Budget Office (CBO) aux États-Unis et du Office for Budget Responsibility (OBR) au Royaume-Uni, le DPB évalue aussi la mesure dans laquelle la structure financière d'un gouvernement n'est pas viable à l'aide de l'écart financier, qui représente l'ampleur des mesures à prendre pour atteindre la viabilité financière. Comme le font les rapports actuariels sur le RPC et le RRQ, le DPB évalue les taux de cotisation de « régime permanent » afin de quantifier la mesure dans laquelle ces régimes sont financièrement viables.

Les projections économiques et financières à long terme offrent un point de vue essentiel pour analyser, conformément au mandat du DPB, les tendances de l'économie nationale et l'état des finances de la nation. S'il est possible de produire des projections à long terme pour des horizons variables, le DPB retient celui de 75 ans pour bien rendre compte de la transition démographique au Canada. Qui plus est, il s'agit du même horizon que celui qu'utilise l'actuaire en chef pour projeter les revenus, les dépenses et les actifs dans les rapports actuariels du Régime de pensions du Canada. Cela dit, étant donné les grandes incertitudes inévitables associées à des projections à aussi long terme, le présent rapport propose une analyse de sensibilité qui examine différentes hypothèses de politique budgétaire et des variantes des projections démographiques et économiques.

S'il convient d'admettre que l'incertitude caractérise de nombreux éléments d'une projection financière à long terme, le vieillissement de la population canadienne n'a quant à lui rien d'incertain. La transition démographique, déjà engagée, devrait s'intensifier à long terme : la croissance démographique fléchira de façon constante et le ratio des personnes de 65 ans et plus par rapport à la population des 15 à 64 ans (souvent appelé le ratio de dépendance des aînés) augmentera de façon radicale dans les décennies à venir (figure 1 du résumé).

Figure 1 du résumé

Transition démographique



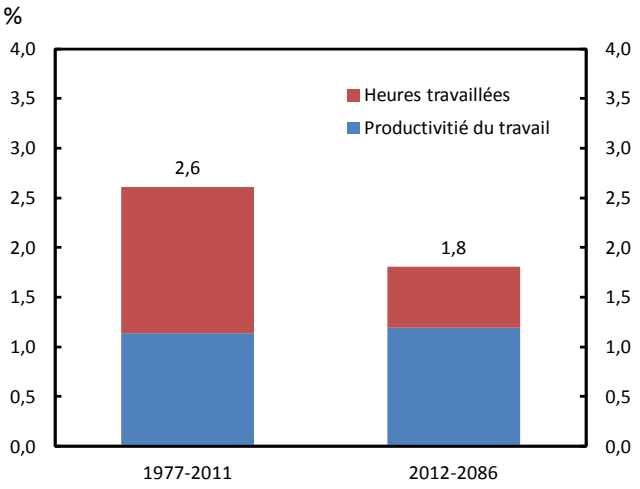
Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

Le vieillissement démographique fera en sorte qu'une proportion croissante de Canadiens sortira de l'âge d'activité maximale pour entamer les années de retraite, si bien que la population active croîtra moins vite. En supposant que le rythme de croissance de la productivité des 35 dernières

années se maintiendra à long terme, le DPB estime que la croissance plus lente de la population active fera baisser la croissance annuelle moyenne du produit intérieur brut (PIB) réel de 2,6 %, observée de 1977 à 2011, à 1,8 % au cours de la période de 2012 à 2086 (figure 2 du résumé).

Figure 2 du résumé

Croissance annuelle moyenne du PIB réel



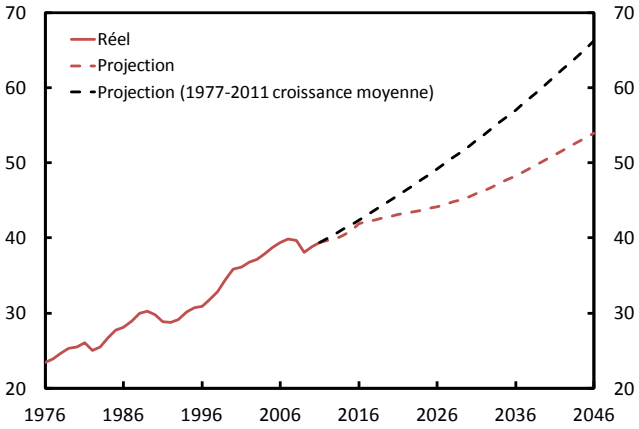
Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

Selon les projections économiques à long terme du DPB, la croissance du PIB réel par habitant, l'un des indicateurs de niveau de vie les plus largement utilisés, diminuera substantiellement au cours des 35 prochaines années, passant de 1,5 % en moyenne depuis 1977 à 0,9 % au cours de la période de 2012 à 2046, en raison d'un ralentissement de la croissance des intrants de la main-d'œuvre par rapport à la population. Ainsi, on prévoit que le PIB réel par habitant sera de 12 300 $ (18,5 %) inférieur à ce qu'il serait si sa croissance maintenait le rythme des 35 dernières années (figure 3 du résumé).

Figure 3 du résumé

PIB réel par habitant, de 1976 à 2046

Milliers, dollars chaînés de 2002



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

Évaluation de la viabilité financière

Le vieillissement démographique fera fléchir les revenus, tout comme la croissance de l'activité économique, et donc de l'assiette fiscale. Simultanément, il poussera à la hausse les dépenses pour les programmes dont les prestations vont surtout aux groupes les plus âgés, comme les soins de santé, les prestations aux aînés et les prestations de retraite. La pression à la hausse sur les coûts de ces programmes ne sera que partiellement compensée par la baisse des dépenses consacrées aux programmes dont les prestations vont en grande partie aux groupes plus jeunes, comme l'éducation et les prestations sociales et aux enfants. Pour évaluer la viabilité de la structure financière d'un gouvernement ou d'un régime de retraite, il est nécessaire de faire la projection de sa situation financière à long terme, en tenant compte des pressions liées au vieillissement de la population et d'autres facteurs.

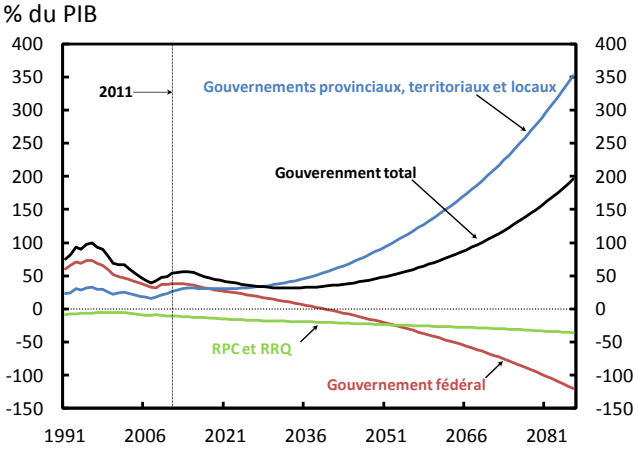
L'analyse du DPB indique que les structures financières du gouvernement fédéral, du RPC et du RRQ sont viables à long terme, mais que celle du secteur des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux ne l'est pas. L'analyse du présent rapport suppose que les réductions

annoncées récemment quant aux dépenses gouvernementales seront permanentes et que, par conséquent, le niveau des dépenses de programme directes atteindra son plus bas niveau historique par rapport à la taille de l'économie.

La figure 4 du résumé présente les projections du DPB quant à la situation de la dette nette pour le secteur des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et locaux, pour le secteur du RPC-RRQ ainsi que pour le secteur de l'ensemble du gouvernement, par rapport au PIB. Le DPB prévoit que la dette nette du secteur de l'ensemble du gouvernement passera de 53,5 % du PIB en 2011 à 31,9 % en 2032. Par la suite, cependant, la dette nette de l'ensemble du secteur gouvernemental augmentera régulièrement et atteindra plus de 195 % du PIB en 2086.

Figure 4 du résumé

Rapport de la dette nette du secteur gouvernemental au PIB, de 1991 à 2086



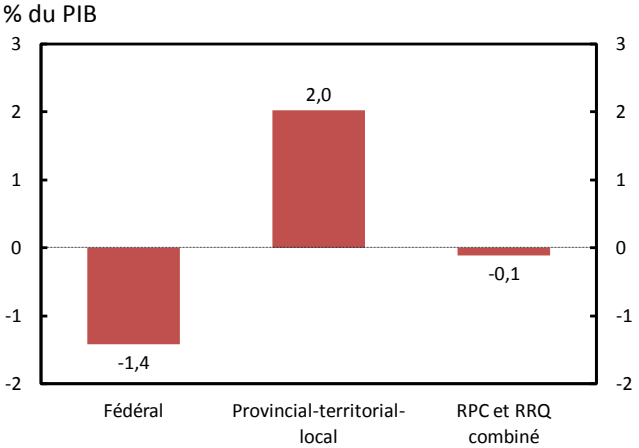
Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

L'augmentation de la croissance de la dette correspond toutefois à une accélération de l'endettement du secteur des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux contrebalançant largement la réduction de la dette ou l'accumulation d'actifs dans les secteurs du gouvernement fédéral et du RPC-RRQ. Selon la projection du rapport de la dette nette au PIB de l'ensemble du gouvernement, cette prévision indiquerait que le secteur gouvernemental, dans son ensemble, n'est pas viable financièrement à long terme, étant donné que la dette de l'ensemble du gouvernement augmente plus rapidement que la taille de l'économie. Cependant, il est important de noter que ces résultats sont attribuables au fait que la structure financière n'est pas viable uniquement pour le secteur des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux; la structure financière des secteurs du gouvernement fédéral, du RPC et du RRQ étant quant à elle viable à long terme.

Le DPB estime que l'écart financier fédéral est de -1,4 % du PIB, ce qui indique que, par rapport à la projection du DPB, le gouvernement fédéral pourrait réduire les revenus, augmenter les dépenses de programme, ou les deux, tout en maintenant la viabilité financière (figure 5 du résumé). Pour situer dans son contexte l'estimation que fait le DPB de l'écart financier du gouvernement fédéral, celui-ci représente 25 milliards de dollars de marge de manœuvre fiscale en 2012 et le montant de cette marge de manœuvre, exprimée en dollars, augmenterait au fil du temps, parallèlement au PIB.

Figure 5 du résumé

Estimations de l'écart financier

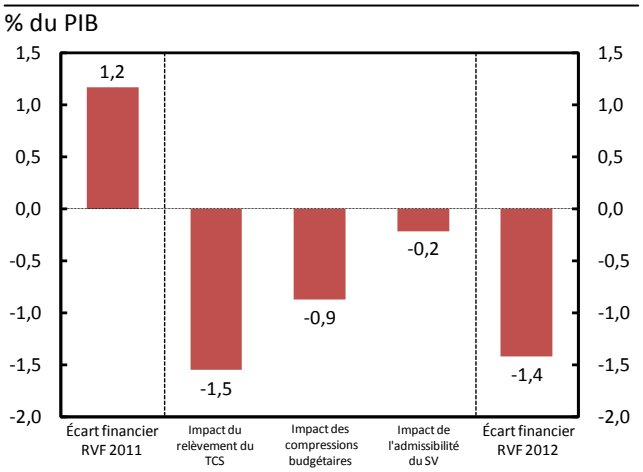


Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Le changement dans l'évaluation que fait le DPB de la viabilité financière du gouvernement fédéral, par rapport au Rapport sur la viabilité financière (RVF) de septembre 2011, tient compte des changements essentiels apportés aux politiques en cours d'année : réduction de la croissance du Transfert canadien en matière de santé après 2016-2017; réduction des dépenses de programme directes; augmentation de l'âge d'admissibilité au programme de la Sécurité de la vieillesse (SV) (figure 6 du résumé). Sans ces changements stratégiques, le DPB prévoit que la structure financière fédérale ne serait pas viable et que l'écart financier fédéral serait de 1,2 % du PIB.

Figure 6 du résumé

Incidences des principaux changements de politique sur l'écart financier fédéral depuis le RVF de 2011



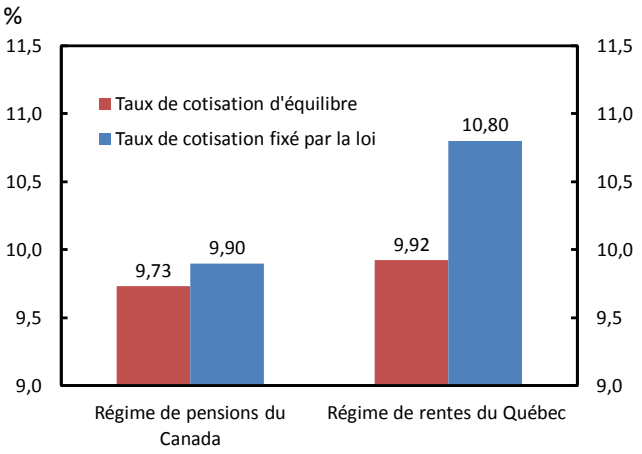
Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

En revanche, le DPB prévoit que pour corriger l'écart financier des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux, des mesures permanentes représentant 2,0 % du PIB devraient être prises, que ce soit en augmentant les impôts, en réduisant l'ensemble des dépenses de programme, ou en combinant les deux mesures (figure 5 du résumé). Pour situer dans son contexte l'estimation que fait le DPB de l'écart financier des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux, celui-ci représente 36 milliards de dollars de mesures financières en 2012 et le montant de ces mesures, exprimé en dollars, augmenterait au fil du temps, parallèlement au PIB.

Les estimations de l'écart financier réalisées par le DPB indiquent que le RPC et le RRQ sont viables à long terme (figure 5 du résumé). Cependant, sur le plan actuariel et stratégique, l'évaluation de l'écart financier du RPC ou du RRQ par rapport à la taille de l'économie canadienne n'est peut-être pas le meilleur indicateur de la viabilité financière de ces régimes. Par conséquent, pour évaluer la mesure dans laquelle le RPC et le RRQ sont viables financièrement, le DPB a rajusté son cadre d'analyse de l'écart financier de manière à ce qu'il corresponde davantage aux approches utilisées dans les rapports actuariels du RPC et du RRQ. Plus particulièrement, pour chaque régime, en tenant compte de sa projection quant aux gains cotisables, aux dépenses et aux taux de rendement, le DPB évalue le taux de cotisation « de régime permanent » (constant), de sorte que le rapport des actifs aux dépenses à la fin de l'horizon de projection est égal à son niveau actuel. La comparaison du taux de cotisation réglementaire au taux de cotisation de régime permanent donne une indication de « l'écart » entre la structure actuelle et une structure viable. L'évaluation que fait le DPB des taux de cotisation de régime permanent du RPC et du RRQ indique que les structures actuelles des régimes sont financièrement viables à long terme (figure 7 du résumé).

Figure 7 du résumé

Estimation du taux de cotisation de régime permanent



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.
Note : Dans le cas du RRQ, le taux de cotisation réglementaire passera de 9,9 % qu'il était en 2011 à un taux de 10,8 %, à terme, en 2017.

À l'instar de l'écart financier, ces estimations indiquent que, selon les projections du DPB et les hypothèses relatives à l'horizon ultime, le taux de cotisation du RPC pourrait être réduit à 9,73 % à compter de 2012, tout en stabilisant à terme le rapport des actifs aux dépenses à son niveau actuel. Au cours du même horizon, le taux de cotisation réglementaire du RRQ pourrait être fixé à 9,92 % à compter de 2012, tout en stabilisant le rapport des actifs aux dépenses à son niveau actuel. Il importe toutefois de noter que le DPB ne recommande pas de réduire les taux de cotisation du RPC et du RRQ sous leurs niveaux réglementaires; il présente tout simplement des indicateurs de la viabilité financière des régimes et quantifie la mesure dans laquelle le RPC et le RRQ sont viables selon les concepts et les mesures employés par les actuaires en chef du RPC et du RRQ. Les recommandations stratégiques particulières ne font pas partie du mandat du DPB.

Analyse de sensibilité – Constatations principales

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

- En ce qui concerne le secteur des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux, il est possible de repousser la mise en œuvre des mesures financières nécessaires jusqu'au plein rétablissement de l'économie sans creuser indûment l'écart financier. Par contre, des retards appréciables font augmenter de façon notable l'importance des mesures correctives.
    - Retarder les mesures financières de cinq ans fait passer l'écart financier de 2,0 à 2,3 % du PIB.
    - Les retarder de 10, 20 et 30 ans fait passer l'écart financier à 2,6, 3,4 et 4,7 % du PIB, respectivement.
- Si, à long terme, la population s'avérait être « plus jeune » grâce à un taux de fécondité plus élevé et à une immigration plus forte, l'écart financier serait réduit de -1,4 à -1,8 % du PIB pour le gouvernement fédéral et de 2,0 à 1,8 % pour le secteur des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux. Le taux de cotisation de régime permanent serait réduit de 9,73 à 9,18 % pour le RPC et de 9,92 à 9,35 % dans le cas du RRQ.
- Une croissance plus vigoureuse du PIB réel (+0,5 point de pourcentage), en raison d'une croissance plus rapide de la productivité, ferait passer l'écart fiscal fédéral à -2,0 % du PIB. Toutefois, cette croissance n'aurait pas d'effet important sur l'écart financier des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux. Selon cette hypothèse, les taux de cotisation de régime permanent du RPC et du RRQ seraient réduits à 9,55 et 9,68 % respectivement.

- Selon l'hypothèse d'un taux d'intérêt corrigé de l'inflation moins élevé (-50 points de base), l'écart financier s'améliore pour atteindre -1,7 % du PIB, alors que l'effet est nul pour l'écart financier du secteur provincial, territorial et local. Selon l'hypothèse des taux de rendement corrigé de l'inflation, le taux de cotisation de régime permanent du RPC augmente à 9,97 %, ce qui indique qu'il n'est pas financièrement viable. Le taux de régime permanent du RRQ augmente à 10,08 %, mais demeure sous son taux réglementaire, ce qui indique qu'il est financièrement viable.

Mises en garde

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

1 Rapport sur la viabilité financière

Les projections financières à moyen terme offrent en soi une description utile, mais incomplète, des défis que les décideurs ont à relever. La principale limite d'une analyse fondée sur des projections à moyen terme est que, compte tenu de l'importante transition démographique en cours au Canada et dans de nombreux autres pays, ces prévisions ne peuvent être utilisées pour déterminer si la structure financière d'un gouvernement est *viable* à long terme[1]. Pour être viable, une structure financière doit faire en sorte qu'à long terme la dette d'un gouvernement n'augmente pas plus rapidement que l'économie.

Au cours des prochaines décennies, le vieillissement démographique fera en sorte qu'une proportion croissante de Canadiens sortira de l'âge d'activité maximale pour entamer les années de retraite. Le vieillissement de la population suppose une augmentation des dépenses dans des secteurs comme les soins de santé, les prestations aux aînés et les prestations de retraite. Simultanément, on prévoit qu'un ralentissement de la croissance de la population active limitera la croissance économique, ce qui ralentira la croissance de l'assiette fiscale générale d'où le gouvernement tire ses revenus.

Le DPB est d'avis que les projections économiques et financières à long terme offrent un point de vue essentiel à l'analyse, conformément à son mandat, des tendances de l'économie canadienne et de l'état des finances du pays.

En février 2010, le DPB a publié son premier Rapport sur la viabilité financière[2] (RVF), dans lequel il s'engageait à produire des projections économiques et financières à long terme ainsi qu'à publier un RVF régulièrement. La portée analytique de son RVF de 2011[3] a été élargie de manière à y présenter globalement les données relatives aux gouvernements des provinces et des territoires. Dans son rapport de 2011 sur l'article IV pour le Canada[4], le Fonds monétaire international (FMI) a salué la publication de ces rapports et a indiqué qu'ils constituent un « premier pas important » pour ce qui est de la présentation régulière de données complètes sur la viabilité financière. Le DPB s'est ensuite servi du cadre d'analyse de son RVF de 2011 pour évaluer l'incidence qu'ont les changements dans les politiques du gouvernement du Canada sur la viabilité financière, plus particulièrement les changements relatifs au Transfert canadien en matière de santé et au Programme de la Sécurité de la vieillesse (SV)[5]. Le RVF de 2012 du DPB élargit le cadre analytique de manière à y présenter globalement les données relatives aux gouvernements des provinces et des territoires, mais maintenant aussi aux administrations locales, au Régime de pensions du Canada (RPC) et au Régime des rentes du Québec (RRQ).

Avant la publication du RVF de 2010, les projections financières à long terme du Canada avaient été publiées pour la dernière fois dans les documents de travail du personnel du ministère des Finances[6]. Toutefois, d'importants changements économiques et financiers sont survenus depuis la publication de ces documents, il y a environ une décennie. Tandis que ces documents de recherche ne représentaient pas les points de vue officiels du gouvernement, le budget de 2007 engageait le gouvernement à « publier un rapport détaillé sur la viabilité financière et touchant plusieurs générations avec la *Mise à jour économique et financière* de 2007 ». Ce rapport nous « présenterait une analyse générale des changements démographiques actuels et futurs, ainsi que les implications de ces changements sur

[1] L'OCDE (2009) nous suggère qu'en plus du changement démographique, nous pourrions également intégrer les pressions financières et les risques découlant du changement climatique à l'échelle mondiale, ainsi que le passif éventuel du gouvernement (soit les garanties sur les prêts du gouvernement et l'incertitude entourant les relations publiques-privées) aux projections financières à long terme.

[2] http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/RVF_2010.pdf.

[3] http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/FSR_2011_FR.pdf.

[4] http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11364.pdf.

[5] http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/Renewing_CHT_FR.pdf et http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/Sustainability_OAS_FR.pdf.

[6] Voir King, P. et H. Jackson (2000), Jackson, H. et C. Matier (2003) et Kennedy, S. and C. Matier (2003).

les perspectives économiques et financières à long terme du Canada ». Le gouvernement n'a toujours pas publié son rapport. Le DPB croit que le gouvernement pourrait favoriser la transparence financière en respectant l'engagement pris dans le budget de 2007 sur la publication d'un rapport intergénérationnel sur la viabilité financière.

Quant à eux, les gouvernements de plusieurs pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) évaluent leur viabilité financière en produisant régulièrement des projections financières à long terme. Selon l'OCDE[7], ces rapports offrent « aux gouvernements en place des indications inestimables pour répondre aux pressions financières et aux risques de façon graduelle, et ce, plus tôt que tard, en plus d'aider à éviter que les gouvernements ne doivent ultérieurement adopter des changements soudains à l'égard de leurs politiques ». Parmi les pays qui ont entrepris de produire des projections financières à long terme, mentionnons les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande ainsi que la Commission européenne.

L'analyse financière à long terme du DPB est en partie fondée sur les recommandations formulées par l'OCDE et d'autres intervenants[8], dont les suivantes :

- Les projections financières devraient être produites tous les ans.
- Les projections financières devraient comporter des comparaisons avec les évaluations gouvernementales antérieures.
- Les projections financières devraient comporter une analyse de sensibilité (ou des scénarios de rechange) pour tenir compte des changements démographiques, des facteurs macroéconomiques et microéconomiques et d'autres hypothèses.
- Les projections financières devraient présenter clairement les changements relatifs à la méthodologie, les principales hypothèses et les sources de données.
- Les projections financières devraient être utilisées pour illustrer les conséquences financières des réformes antérieures ou des options stratégiques générales.

Cependant, on ne devrait pas considérer les projections à long terme comme étant des prévisions ou des prédictions des résultats économiques et financiers les plus probables, mais plutôt comme des scénarios hypothétiques. En effet, une structure financière qui n'est pas viable pourrait entraîner à long terme une augmentation explosive du rapport de la dette d'un gouvernement en fonction du PIB. Un tel scénario ne se réaliserait probablement pas, puisque les réponses du gouvernement, des foyers, des entreprises et des marchés financiers entraîneraient des changements à l'égard de cette structure. Néanmoins, les projections à long terme du rapport de la dette au PIB constituent un signal utile et une façon de mesurer la viabilité financière, même s'il est important de reconnaître que ces paramètres sont très incertains, comme c'est le cas de toutes les projections à long terme.

Aussi, il est possible d'estimer l'importance des mesures budgétaires requises pour atteindre la viabilité fiscale, à savoir « l'écart financier », en faisant appel à des projections sous-jacentes des recettes et dépenses et aux hypothèses sur les niveaux à long terme des rapports de la dette au PIB. On ne peut cependant faire appel aux estimations de l'écart financier pour déterminer les mesures qu'il faudrait prendre afin d'atteindre la viabilité financière à long terme ou ce que devrait être le rapport de la dette du gouvernement au PIB à long terme.

[7] « Les avantages des prévisions budgétaires à long terme », exposé politique de l'OCDE, http://www.oecd.org/dataoecd/39/52/44258955.pdf.
[8] Anderson, B. et J. Sheppard (2009).

2 Projection démographique

Tout comme la plupart des pays industrialisés, le Canada subit une transition démographique qui laissera des traces profondes sur le marché de l'emploi et l'économie. Le rapport entre la population canadienne de 65 ans et plus et la population de 15 à 64 ans connaîtra une augmentation spectaculaire en raison de la baisse du taux de fécondité observée depuis la fin des années 1950 et des augmentations de l'espérance de vie qui ont eu lieu au cours des 80 dernières années. Cette transition sera particulièrement prononcée au cours des 20 prochaines années; période au cours de laquelle la génération des baby-boomers, formée de ceux qui sont nés entre 1946 et 1964, fera la transition vers la retraite.

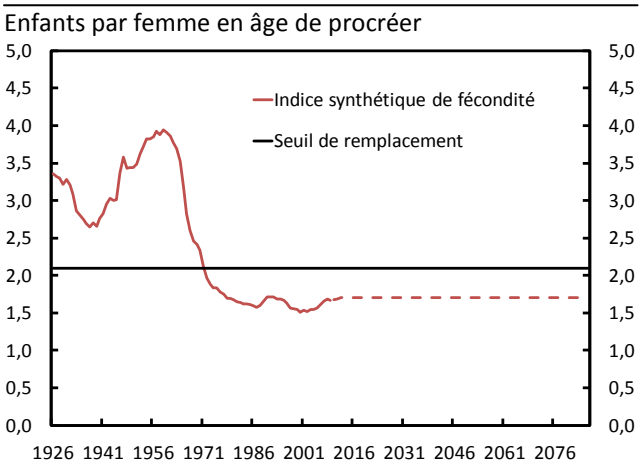
La structure démographique de la population canadienne constitue un des principaux facteurs de la projection économique et financière à long terme du DPB. Les projections démographiques de référence exposées ici ont été produites par la Division de la démographie de Statistique Canada à partir des hypothèses que leur a présentées le DPB et qui sont conformes aux données de Statistique Canada (2010) jusqu'en 2061[9]. De façon plus précise, la projection démographique du DPB repose sur trois hypothèses principales touchant le taux de fécondité total, l'espérance de vie à la naissance, ainsi que le taux d'immigration.

Taux de fécondité total

Le taux de fécondité total, défini comme le nombre d'enfants nés par femme en âge de procréer, a atteint un sommet de 3,9 enfants par femme en 1959, soit vers la fin de la période du baby-boom, pour ensuite connaître une baisse marquée depuis ce temps et demeurer bien en deçà du seuil de remplacement de 2,1 enfants par femme depuis les années 1970 (figure 2-1). À l'horizon des projections, le DPB a présumé que le taux de fécondité restera à 1,7 enfant par femme en âge de procréer, selon le scénario moyen de Statistique Canada (2010), ce qui est conforme aux données les plus récentes pour 2009, soit 1,67 enfant par femme en âge de procréer.

Figure 2-1

Taux de fécondité total, de 1926 à 2086



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

Espérance de vie à la naissance

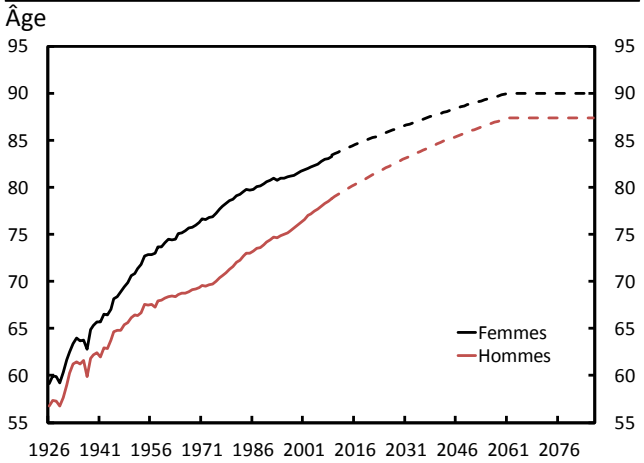
L'espérance de vie à la naissance a connu une augmentation considérable au cours des 80 dernières années, alors qu'elle est passée d'environ 58 ans en 1926 à 81,1 ans en 2009, ce qui représente une augmentation de 23 ans (figure 2-2). En moyenne, l'espérance de vie des femmes à la naissance a toujours été plus élevée que celle des hommes, même si l'écart entre les deux sexes a varié considérablement avec le temps. Par exemple, une femme née en 1926 pouvait alors s'attendre à vivre environ 2,3 années de plus qu'un homme né la même année. Cependant, alors que les espérances de vie des deux sexes se sont accrues au cours des 50 années qui ont suivi, celle des femmes a augmenté plus rapidement que celle des hommes, de sorte qu'en 1978, l'écart était de 7,3 ans. L'espérance de vie des femmes et des hommes a continué à augmenter entre 1978 et 2009, mais l'espérance

[9] Cette approche est la même que celle utilisée pour le RVF de 2011; elle a cependant été mise à jour de manière à y intégrer les prévisions démographiques de Statistique Canada pour 2011. Au-delà de 2011, les données annuelles pour les groupes selon l'âge et le sexe sont extrapolées à partir des taux de croissance présumés de Statistique Canada (2010). L'annexe A présente un sommaire des projections démographiques en RVF 2012 et RVF 2011.

de vie des hommes a augmenté plus rapidement que celles des femmes au cours de cette période, réduisant ainsi à 4,5 ans l'écart entre les espérances de vie des femmes et des hommes.

Figure 2-2

Espérance de vie à la naissance, de 1926 à 2086



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

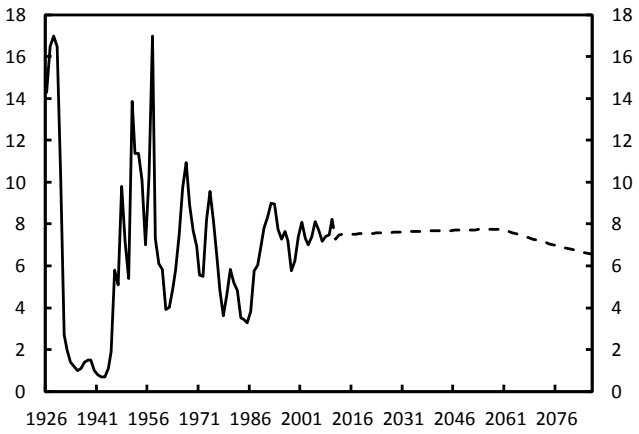
Pour la suite des choses, le DPB a décidé d'utiliser des hypothèses conformes au scénario moyen de Statistique Canada (2010), selon lequel l'espérance de vie à la naissance continue de s'améliorer, tant pour les hommes que pour les femmes, jusqu'en 2061, après quoi le DPB suppose qu'elle restera stable. Plus précisément, l'espérance de vie à la naissance devrait progresser jusqu'à 87,4 ans pour les hommes et 90,0 ans pour les femmes.

Taux d'immigration

La troisième hypothèse dont tient compte le DPB dans ses prévisions démographiques concerne le taux d'immigration au Canada. Celui-ci a varié considérablement depuis 1926, au gré des diverses politiques adoptées en matière d'immigration (figure 2-3). Relativement stables depuis le milieu des années 1990, les taux d'immigration ont atteint, en moyenne, 7,3 immigrants par 1 000 habitants. Aux fins de ses prévisions, le DPB suppose que le taux d'immigration sera en moyenne de 7,6 par 1 000 habitants de 2011 à 2061, année à partir de laquelle le taux d'immigration se stabilisera, ce qui laisse présager un déclin de l'immigration après 2061.

Figure 2-3

Taux d'immigration, de 1926 à 2086



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

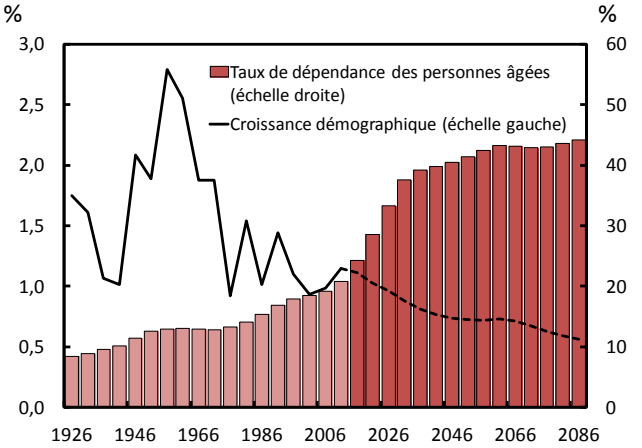
Composition et taille de la population canadienne

À partir des trois hypothèses présentées, une projection détaillée de la population canadienne en fonction de l'âge et du sexe a été élaborée. La figure 2-4 montre que la croissance démographique devrait fléchir de façon constante pendant toute la période visée par les projections et que le rapport obtenu en divisant le nombre de personnes de 65 ans et plus par le nombre de personnes de 15 et 64 ans (souvent appelé ratio de dépendance des personnes âgées), devrait augmenté considérablement au cours des prochaines décennies. Ce rapport devrait croitre de 7,8 points de pourcentage, passant de 20,8 % en 2011 à 28,6 % en 2021, ce qui est légèrement inférieur à l'augmentation totale observée pendant les 40 dernières années. De plus, le rythme d'augmentation du ratio de dépendance devrait s'intensifier pour atteindre 37,5 % d'ici 2031. Ce rythme devrait ensuite ralentir, mais le ratio continuera de croître, pour atteindre 43,3 % en 2061 et 44,2 % en 2086. Autrement dit, on comptait en 1971 environ 7,8 personnes de 15 à 64 ans pour chaque personne de 65 ans et plus, soit le groupe d'âge classique de la retraite. En 2011, ce

ratio avait chuté à 4,8 et l'on croit qu'il baissera à 3,5 et 2,7 en 2021 et 2031 respectivement, avant de se stabiliser autour de 2,3 après 2060.

Figure 2-4

Croissance démographique et ratio de dépendance des personnes âgées, de 1926 à 2086



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

3 Projections économiques à long terme

La perspective économique constitue le deuxième élément de la projection financière du DPB. Pour la période de 2012 à 2016, les projections économiques sont tirées des Perspectives économiques et financières (PEF) selon le DPB d'avril 2012, mises à jour en fonction des dernières données économiques publiées. Au-delà de 2016, les projections économiques sont fondées sur l'estimation actuelle que fait le DPB de la croissance potentielle du PIB[10] ainsi que sur les hypothèses à long terme relatives à l'inflation de l'Indice des prix à la consommation (IPC), à l'inflation du PIB, au taux d'escompte des bons du Trésor à 3 mois et au taux des obligations de référence du gouvernement du Canada à 10 ans. L'annexe A présente un sommaire des projections économiques des RVF 2012 et RVF 2011.

Les PEF d'avril 2012 du DPB constituent un point de départ naturel pour les projections à long terme, puisque, selon ces perspectives, l'écart de production (soit le niveau du PIB réel par rapport au PIB potentiel) est presque comblé d'ici 2016 et, par conséquent, au-delà du moyen terme, le PIB réel devrait augmenter, en moyenne, à son taux de croissance potentiel. Bien que l'économie subira inévitablement des chocs positifs et négatifs, il reste que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elle retourne à son niveau potentiel après avoir subi de tels chocs. Par conséquent, la croissance moyenne du PIB réel devrait équivaloir à la croissance moyenne du PIB potentiel sur une longue période, ce qui est conforme à l'hypothèse simple selon laquelle le PIB réel augmentera au même taux que le PIB potentiel à long terme.

PIB potentiel

La projection du DPB en ce qui concerne la croissance du PIB réel au-delà de 2016 repose sur son estimation du PIB potentiel[11]. Le PIB potentiel représente la production que peut réaliser l'économie lorsque le capital, la main-d'œuvre et la technologie sont conformes à leurs tendances respectives. Le calcul du PIB potentiel par le DPB s'effectue à partir de l'offre dans l'économie en faisant appel à l'équation suivante :

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

En vertu de cette équation, le PIB réel (*Y*) est égal aux intrants de la main-d'œuvre (*L*) multiplié par la productivité du travail (*Y/L*). Le DPB projette séparément une tendance pour les intrants de la main-d'œuvre et la productivité du travail pour ensuite combiner leurs tendances respectives afin d'élaborer sa mesure du PIB potentiel.

[10] Depuis la publication de ses PEF d'avril 2012, le DPB a mis à jour son évaluation du PIB potentiel de manière à tenir compte des données sur la productivité et la population active de 2011.

[11] Veuillez consulter le DPB (2010a) pour plus de détails sur la méthodologie et sur les hypothèses employées afin d'estimer le PIB potentiel.

Intrants de la main-d'œuvre

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

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

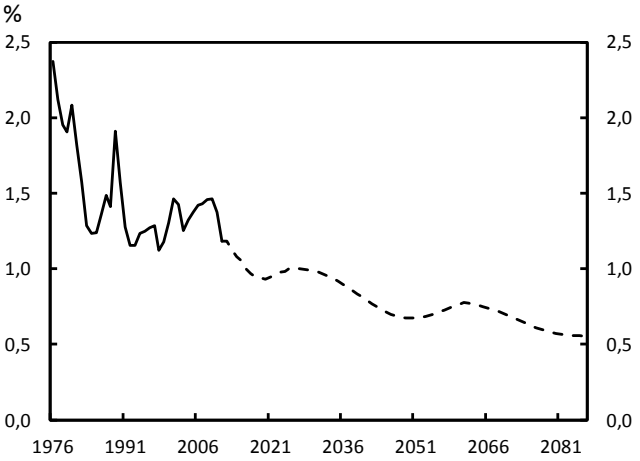
Chaque élément fait l'objet d'une projection distincte afin de tenir compte des différents facteurs qui touchent leurs profils respectifs. Il est à prévoir que les pressions démographiques évoquées ci-dessus auront, à compter de maintenant, un impact considérable sur la population en âge de travailler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

i) Population en âge de travailler

La population en âge de travailler, qui comprend les individus de 15 ans en plus, provient de l'Enquête sur la population en âge de travailler[12]. Cette donnée est extrapolée au cours de l'horizon de planification en se basant sur l'âge et le sexe des individus à partir des projections démographiques dont il a été question précédemment. Le taux de croissance de la population en âge de travailler a diminué de près de la moitié au cours des 35 dernières années, passant d'environ 2,1 % en 1977 à 1,2 % en 2011 (figure 3-1). Le taux de croissance de la population en âge de travailler devrait continuer de chuter, et ce, conformément à la projection démographique du DPB[13].

Figure 3-1

Croissance de la population en âge de travailler, de 1976 à 2086



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

ii) Taux global d'emploi

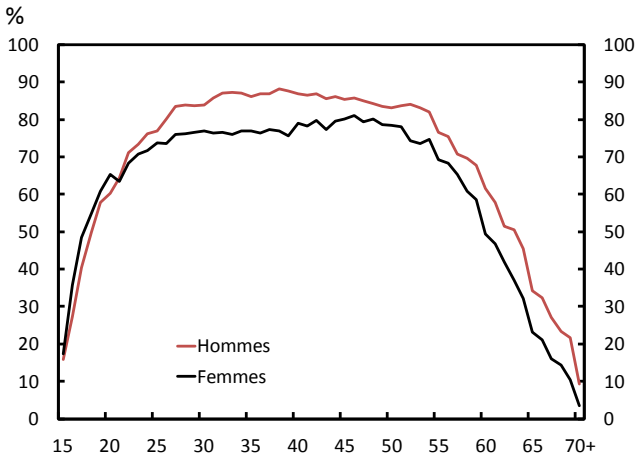
Le taux global d'emploi, soit la proportion de la population en âge de travailler qui a un emploi, est le deuxième élément déterminant du taux des intrants de la main-d'œuvre qui sera influencé par la transition démographique. L'âge importe parce que le taux d'emploi présente la forme d'un U inversé, pour demeurant relativement faible jusqu'au milieu de la vingtaine, moment où la majorité des individus quittent l'école pour entrer sur le marché du travail (figure 3-2). La participation au marché du travail augmente alors pour demeurer relativement stable tant que dure l'âge d'activité maximale (25-54), et ce, avant de chuter après l'âge de 55 ans, alors que les individus commencent à prendre leur retraite et quittent le marché du travail.

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

[13] L'échantillon des données sur le marché du travail dans le présent rapport commence en 1976, première année où les données de l'Enquête sur la population active sont disponibles.

Figure 3-2

Taux d'emploi selon l'âge, 2011

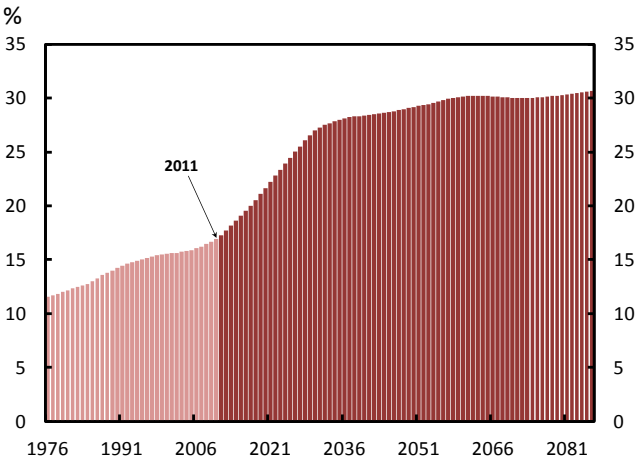


Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

Par conséquent, l'évolution de la composition par âge de la population canadienne sur l'horizon de projection, alors que les individus avancent en âge, aura des implications profondes sur le taux global d'emploi. Au cours des 35 dernières années, la part de la population active de 65 ans et plus a connu une augmentation constante pour passer de 11,6 % en 1976 à 17,2 % en 2011, ce qui représente une hausse de 5,6 points de pourcentage (figure 3-3). D'après la projection du DPB, cette tendance à la hausse connaîtra une augmentation rapide au cours des 20 prochaines années, alors qu'elle s'accroîtra de 9,4 points de pourcentage d'ici 2029, puisque l'importante cohorte des baby-boomers atteindra le groupe d'âges de 65 ans et plus et vivra plus longtemps que les cohortes antérieures. On prévoit alors que la part de la population en âge de travailler de 65 ans et plus devrait ensuite continuer d'augmenter, mais à un rythme plus lent, jusqu'en 2060, moment où elle se stabilisera à environ 30 %.

Figure 3-3

Population de 65 ans et plus par rapport à la population en âge de travailler, de 1976 à 2086

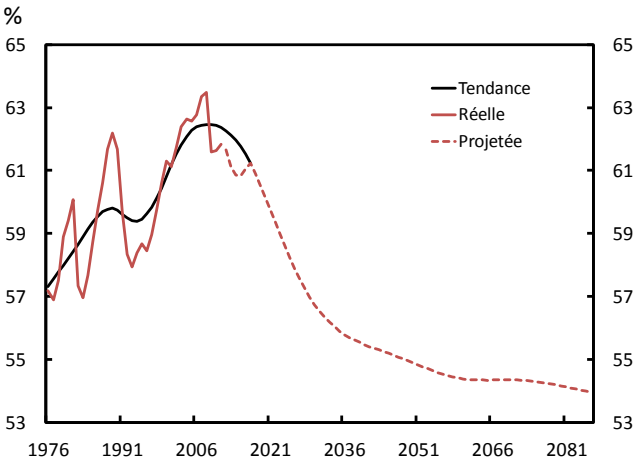


Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

À moyen terme, on prévoit un déclin du taux d'emploi pendant toute la période de 2012 à 2016, suivant la tendance du taux d'emploi (figure 3-4). Le taux d'emploi devrait reprendre sa tendance d'ici 2017 et devrait chuter par la suite en raison du changement dans la composition de la population en âge de travailler. Ce déclin prévu du taux d'emploi est particulièrement prononcé au cours de la première partie de la projection, alors que la baisse ralentit quelque peu après 2036.

Figure 3-4

Taux global d'emploi, de 1976 à 2086



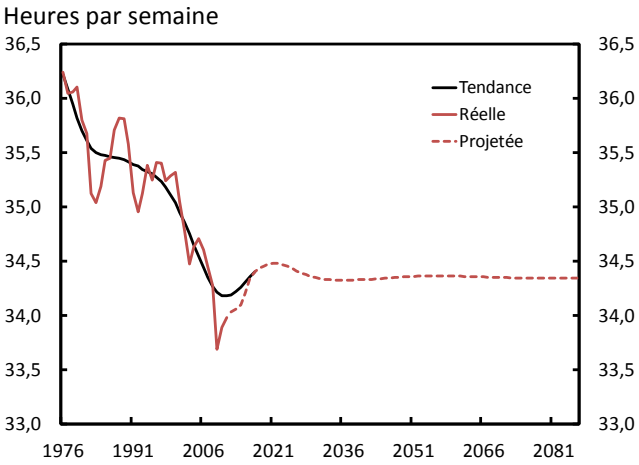
Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada

iii) Moyenne hebdomadaire des heures travaillées

Le dernier élément des intrants de la main-d'œuvre, soit la moyenne hebdomadaire des heures travaillées, ne devrait pas être grandement influencée par la transition démographique. La moyenne hebdomadaire des heures travaillées a chuté considérablement en 2008 et en 2009, alors que les entreprises ont réduit leur production en raison d'une baisse de la demande, pour ensuite revenir à sa tendance (figure 3-5). Au cours de la période de 2012 à 2016, la moyenne des heures travaillées devraient augmenter considérablement avec la reprise économique. La moyenne hebdomadaire des heures travaillées par employé devrait par la suite retrouver sa tendance d'ici 2017 et rester relativement stable au cours de l'horizon de projection.

Figure 3-5

Moyenne hebdomadaire des heures travaillées, de 1976 à 2086



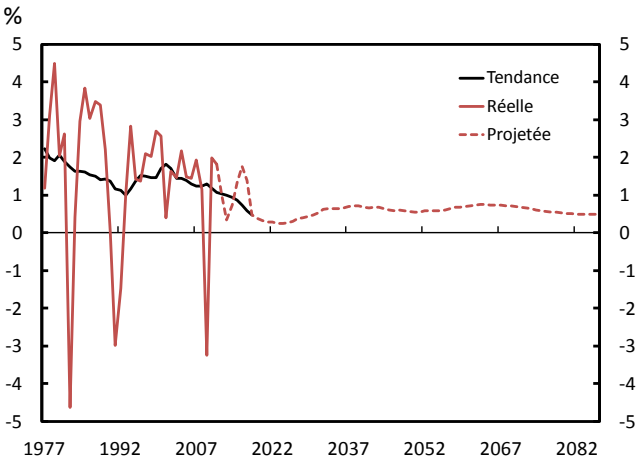
Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

iv) Intrants de la main-d'œuvre

La projection des intrants de la main-d'œuvre se calcule alors en combinant la projection de la population en âge de travailler, le taux global d'emploi et la moyenne hebdomadaire des heures travaillées. À court terme, il est à prévoir que la croissance des intrants de la main-d'œuvre restera volatile, puisqu'elle dépend principalement du cycle économique. Après 2016, cependant, la croissance des intrants de la main-d'œuvre devrait diminuer considérablement en raison d'un ralentissement de la croissance de la population en âge de travailler et du déclin projeté du taux global d'emploi (figure 3-6). De façon plus précise, la croissance des intrants de la main-d'œuvre devrait décliner de 1,8 % en 2011 à 0,3 % autour de 2021, pour ensuite atteindre une moyenne de 0,6 % pour le reste de l'horizon de projection.

Figure 3-6

Croissance des intrants de la main-d'œuvre, de 1977 à 2086



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

Productivité du travail

La croissance de la productivité du travail, mesurée en fonction du PIB par heure travaillée, reflète l'intensification du capital (soit l'augmentation du capital par rapport au travail), ainsi que des améliorations sur le plan technologique (ce qu'on appelle habituellement « productivité totale des facteurs »).

La croissance de la productivité du travail a connu d'importantes fluctuations au cours des 35 dernières années; elle a été en moyenne de 1,2 % depuis 1977. Depuis 2002 toutefois, le rendement de la productivité du travail au Canada est particulièrement faible, n'atteignant en moyenne que 0,7 %, ce qui coïncide avec une période de vitalité relative sur le marché canadien du travail.

Au-delà de 2016, le DPB suppose que la croissance de la productivité du travail retournera à 1,2 %, soit le taux moyen observé depuis 1977 (figure 3-7). Le DPB croit qu'il s'agit là d'une hypothèse raisonnable, compte tenu du rendement récent du Canada sur le plan de la productivité. Si certaines recherches portent à croire que la croissance de la productivité du travail devrait augmenter en raison de l'approfondissement du capital et du nombre accru de facteurs incitant les plus jeunes travailleurs à investir dans le capital humain, d'autres recherches nous permettent de constater que la productivité du travail diminue au sein des groupes d'âges plus avancés, ce qui porte ainsi à croire que le vieillissement de la population entraînera une pression à la baisse sur la productivité[14]. Après avoir examiné la recherche sur le vieillissement de la population et la productivité, Beach (2008) fait l'observation suivante :

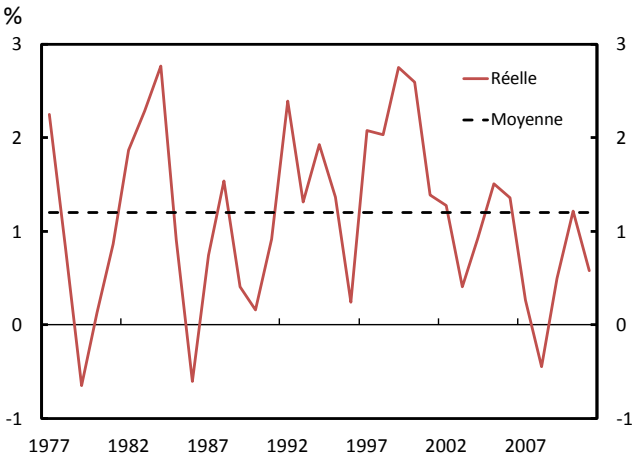
> Alors, quelles sont les indications empiriques de l'effet du vieillissement de la population sur la productivité et, par conséquent, sur le niveau de vie? Encore ici, il n'existe malheureusement aucun véritable consensus sur les estimations empiriques, les observations antérieures peuvent ne pas s'appliquer dans l'avenir et les faits observés dans certains pays ne sont pas nécessairement transposables à d'autres pays en raison de différences institutionnelles ou de différences dans les normes sociales. [Traduction]

Conformément aux RVF de 2010 et 2011, en supposant que la croissance de la productivité du travail revienne à sa moyenne historique à long terme, le DPB a adopté une hypothèse neutre en ce qui concerne l'impact probable du vieillissement de la population sur la croissance de la productivité du travail.

[14] Pour consulter la recherche sur les effets du vieillissement sur la productivité du travail voir : Beach, Charles, « Canada's Aging Workforce: Participation, Productivity, and Living Standards », compte rendu d'une conférence tenue par la Banque du Canada, novembre 2008. http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/09/beach.pdf.

Figure 3-7

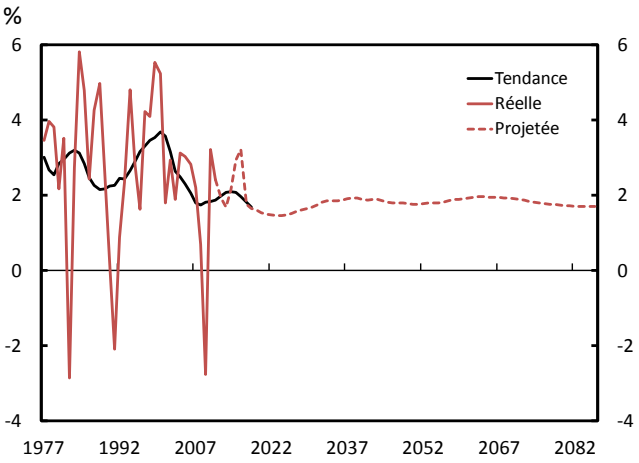
Croissance de la productivité du travail, de 1977 à 2011



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

Figure 3-8

Croissance du PIB réel, de 1977 à 2086



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

Croissance du PIB réel

Bien que le PIB réel devrait croître plus rapidement que le PIB potentiel en 2016, resserrant du coup l'écart de production, le PIB réel devrait continuer d'augmenter au même rythme que le PIB potentiel à long terme (figure 3-8). La croissance du PIB réel devrait décliner au cours de l'horizon de projection, et ce, conformément à la baisse de croissance des intrants de la main-d'œuvre. Plus précisément, la croissance du PIB réel devrait passer d'une croissance moyenne de 2,6 % au cours des 20 dernières années, à une croissance moyenne de seulement 1,8 % au cours des deux prochaines décennies.

PIB réel par habitant

Le PIB réel par habitant est un des paramètres du niveau de vie qui est le plus souvent utiliser comme le seuil de référence pour l'enrichissement des programmes dans la préparation des projections budgétaires à long terme. Il peut s'exprimer au moyen de la formule suivante :

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

où Y représente le PIB réel, L signifie les intrants de la main-d'œuvre et POP équivaut à la population totale. Cette formule nous démontre que le niveau de vie dépend de deux facteurs, soit la fraction de la population travaillant dans le processus de la production (abstraction faite des fluctuations dans la moyenne des heures travaillées) et l'efficacité avec laquelle ces travailleurs sont en mesure de produire des biens et des services (soit la productivité du travail).

Au cours des 35 dernières années, la croissance du PIB réel par habitant a dépassé la croissance de la productivité du travail. Il en a été ainsi, parce que la croissance des intrants de la main-d'œuvre a dépassé la croissance de la population totale, apportant ainsi une contribution positive à la

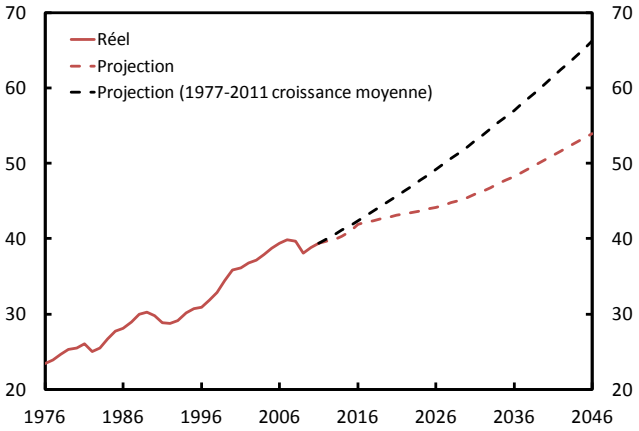
croissance du PIB réel par habitant. Cette croissance plus forte des intrants de la main-d'œuvre par rapport à la croissance de la population totale découle de deux facteurs. Premièrement, la croissance de la population en âge de travailler, soit les personnes de 15 ans et plus, a dépassé la croissance de la population totale pendant la majeure partie de cette période. Deuxièmement, le taux global d'emploi a présenté une tendance à la hausse tout au long de cette période, grâce a grande partie à la participation des femmes sur le marché du travail qui s'est accrue considérablement. Ces deux facteurs ont été compensés en partie par la tendance à la baisse de la moyenne hebdomadaire des heures travaillées au cours de cette période.

À compter de maintenant, la projection à long terme du DPB nous porte à croire que la croissance du PIB réel par habitant chutera significativement au cours des 35 prochaines années. Ce facteur a connu une hausse de 1,5 % en moyenne annuellement depuis 1977, mais devrait avoir une croissance moyenne d'à peine 0,9 % annuellement de 2012 à 2046. Une telle baisse dépend du ralentissement relatif à la croissance des intrants de la main-d'œuvre. La baisse du taux global d'emploi attribuable au vieillissement de la population entraînera une pression à la baisse sur la fraction de la population participant à la production de marché et, par conséquent, au niveau du PIB réel par habitant. En conséquence du vieillissement de la population, on prévoit que le PIB réel par habitant en 2046 sera de près de 18,5 % (12 300 $) inférieur à ce qu'il serait s'il augmentait au même rythme qu'au cours des 35 dernières années (figure 3-9).

Figure 3-9

PIB réel par habitant, de 1976 à 2046

Milliers, dollars chaînés de 2002



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

Autres hypothèses

À long terme, le DPB présente également des hypothèses en rapport avec les variables suivantes : inflation de l'IPC, inflation du PIB, le taux d'escompte des bons du Trésor à 3 mois, ainsi que le taux des obligations de référence du gouvernement du Canada à 10 ans. Nous supposons que les taux d'inflation de l'IPC et du PIB seront de 2 % par année, ce qui est conforme à l'objectif du taux d'inflation de la Banque du Canada. Le taux d'escompte des bons du Trésor à 3 mois et le taux des obligations de référence du gouvernement du Canada à 10 ans devraient être de 4,2 et 5,3 % respectivement. Ces hypothèses sont conformes aux taux de rendement ajustés de l'inflation de 2,2 et 3,3 % respectivement, ce qui équivaut aux taux de rendement ex post moyens qu'on a observés au cours de la période de 1993 à 2007[15].

[15] Cette période a été choisie pour tenir compte du régime de la politique monétaire actuelle, mais également pour faire abstraction de la récente crise financière.

4 Projection des revenus et des dépenses du gouvernement fédéral

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

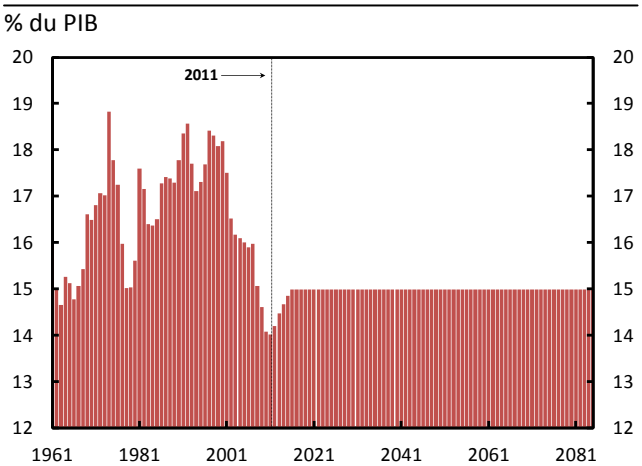
Cette section présente les projections de revenus et de dépenses de programme de référence pour le gouvernement fédéral, qui s'appuient sur les perspectives financières à moyen terme présentées dans les PEF d'avril 2012. Les sections 5 et 6 présentent les projections financières de référence pour le secteur provincial, territorial et local ainsi que pour le secteur du RPC et du RRQ, respectivement. L'annexe B offre un résumé des principales projections financières fédérales des RVF de 2012 et 2011. L'annexe C présente des renseignements supplémentaires sur la méthode de projection pour le secteur du gouvernement fédéral.

Revenus du gouvernement fédéral

Les revenus du gouvernement fédéral sont formés de l'impôt sur le revenu, des taxes sur les biens, des cotisations d'assurance-emploi et, dans une moindre mesure, des investissements et des ventes de produits et services. On prévoit que les revenus fédéraux passeront d'un creux de 14,0 %, en 2011, à 15,0 % du PIB en 2016, grâce à la reprise économique à moyen terme (figure 4-1)[16]. À long terme, on prévoit que les revenus se maintiendront à 15,0 % du PIB, ce qui est inférieur à la moyenne historique à long terme de 16,5 %, conformément à l'hypothèse du DPB voulant que les réductions fiscales mises en œuvre aujourd'hui seront maintenues.

Figure 4-1

Revenus du gouvernement fédéral, de 1961 à 2086



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

De plus, l'hypothèse de la constance de la « charge » fiscale suppose implicitement que des mesures stratégiques futures seront prises pour rajuster les taux d'imposition de manière à ce que l'augmentation des revenus n'accroisse pas la charge fiscale des Canadiens (p. ex. en étant placé dans une tranche d'imposition supérieure du système d'impôt progressif)[17].

[16] La reprise à moyen terme correspond au retour de l'économie à son PIB potentiel, ainsi qu'aux augmentations des cotisations d'A-E et des mesures pour éliminer les échappatoires fiscales et annuler progressivement les avantages fiscaux.

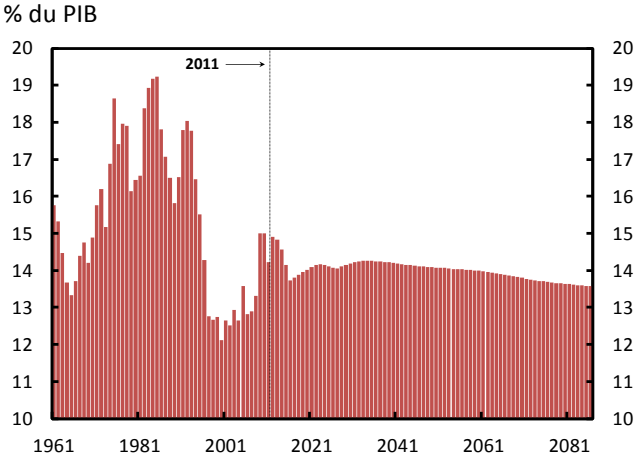
[17] Les revenus tirés de l'impôt sur le revenu pourraient augmenter quelque peu lorsque les retraités retireront leurs économies des régimes enregistrés d'épargne-retraite et des régimes de retraite enregistrés, ce qui se produira probablement au cours de la période de projection en raison du vieillissement de la population. Des études de l'OCDE (2004), par exemple voir Antolin, P. et al., « Implications budgétaires à long terme des plans d'épargne retraite à traitement

Dépenses de programme du gouvernement fédéral

Les dépenses de programme du gouvernement fédéral sont formées d'importants transferts à des personnes et d'autres ordres de gouvernement, ainsi que de dépenses de programme directes. Le DPB prévoit que les dépenses de programme se stabiliseront à environ 14 % du PIB à long terme, après des variations atteignant même un sommet de 14,9 % et un creux de 13,6 % à moyen terme (figure 4-2). La tendance diminue légèrement dans les années les plus éloignées de la projection, alors que les pressions démographiques diminuent. Les projections pour chacune des catégories de programme sont présentées plus bas. Le DPB prévoit que les dépenses de programme s'atteindre à 13,6 % du PIB à la fin de l'horizon de projection, ce qui est près de 2 points de pourcentage inférieur à sa moyenne de long terme historique (15,4 % du PIB).

Figure 4-2

Dépenses de programme du gouvernement fédéral, de 1961 à 2086



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

fiscal favorable » et du ministère des Finances (2003), « Projections à long terme des dépenses fiscales relatives à l'épargne-retraite », dans Dépenses fiscales et évaluation 2003, indiquent cependant que cet effet sera probablement léger. Il pourrait en outre être atténué par une utilisation croissante et un développement des comptes d'épargne libre d'impôt (CELI), qui produisent un revenu de placement non imposable.

Prestations aux aînés

La projection que fait le DPB quant aux prestations aux aînés (la SV, le SRG et l'Allocation) suit le nombre de prestataires (c.-à-d. la population admissible), le versement de prestation moyen, dont on suppose qu'il augmentera selon l'indice des prix à la consommation, et un facteur d'enrichissement. Dans son budget de 2012, le gouvernement fédéral a modifié l'âge d'admissibilité au programme de prestations aux aînés (voir l'encadré 4-1). Le DPB a donc mis à jour les données sur la population de prestataires dans sa projection de manière à tenir compte de ces modifications.

Encadré 4-1 : Modifications aux prestations fédérales aux aînés du budget de 2012

Le budget fédéral de 2012 prévoit une augmentation de l'âge d'admissibilité à la SV et au SRG, qui passera de 65 à 67 ans au cours de la période de 2023 à 2029. Cette mesure s'accompagne d'une augmentation de l'âge d'admissibilité aux programmes de l'allocation et de l'allocation au survivant, qui passeront tous deux de 60 à 64 ans à de 62 à 66 ans.

Les personnes nées entre 1958 et 1962 feront l'objet d'une augmentation progressive selon leur mois de naissance, en commençant par les prestataires potentiels nés en avril 1958, qui reporte graduellement l'admissibilité tous les deux mois sur une période de quatre ans.

De plus, un système de report volontaire a été mis en œuvre; une mesure incitative prévoit que les prestations de SV seront augmentées de 0,6 % par mois de report (jusqu'à concurrence d'une augmentation maximale de 36 % sur une période de report maximale de 5 ans). Le DPB ne tient toutefois pas compte de l'effet possible de ce changement dans sa projection des prestations aux aînés.

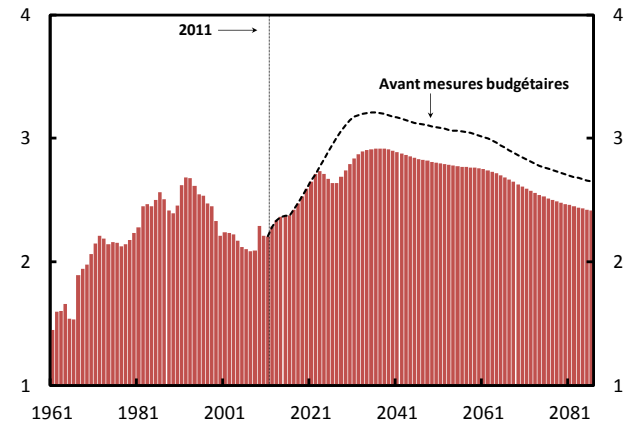
Le 11e Rapport actuariel (http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/rapports/bac/OAS11_f.pdf) présente des estimations relatives aux modifications au programme de la SV apportées dans le budget de 2012.

Les changements à l'âge d'admissibilité aux programmes de prestations aux aînés commenceront à se faire sentir en 2023, lorsque la croissance de la population admissible s'arrêtera en raison de l'entrée en vigueur des nouveaux critères d'admissibilité. Par exemple, un prestataire potentiel né en février 1960 aurait accédé au groupe des prestataires à son 65e anniversaire de naissance, en février 2025. Selon les nouveaux critères, son admissibilité sera reportée d'une année, en février 2026[18].

L'augmentation de l'âge d'admissibilité aux prestations aux aînés entraîne une réduction des dépenses prévues qui, selon les règles antérieures, auraient atteint un sommet de 3,2 % du PIB en 2036, mais qui atteindront maintenant un sommet de 2,9 % (figure 4-3). À partir de là, les paiements de prestations demeureront à environ 2,8 % du PIB pendant les deux décennies suivantes, avant de diminuer progressivement à 2,4 %, à la fin de l'horizon de projection (0,2 point de pourcentage du PIB de moins que sans les modifications au budget de 2012). Par rapport au PIB, les dépenses en prestations aux aînés diminuent parce que la population de 67 ans et plus décline et que l'enrichissement des prestations retarde la croissance du PIB réel par habitant (encadré 4-2).

Figure 4-3

Prestations aux aînés, de 1961 à 2086



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

Encadré 4-2 : Enrichissement des prestations aux aînés

Le DPB suppose que les prestations aux aînés augmenteront au-delà de l'indexation réglementaire à l'inflation de l'IPC, en intégrant un facteur d'enrichissement égal à la moitié de la croissance prévue du PIB réel par habitant.

Dans cette hypothèse, on reconnaît qu'il est probable que les prestations de la SV, du SRG et de l'Allocation seront rajustées de manière à indemniser les bénéficiaires, non seulement pour maintenir le pouvoir d'achat du programme, mais aussi pour qu'ils puissent profiter, en partie, de l'augmentation du revenu réel et du niveau de vie dont profite le reste de la population, à mesure qu'augmente la production économique réelle.

Prestations d'assurance-emploi et pour enfants

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 la population active[19]. Il en résulte que le total des dépenses en

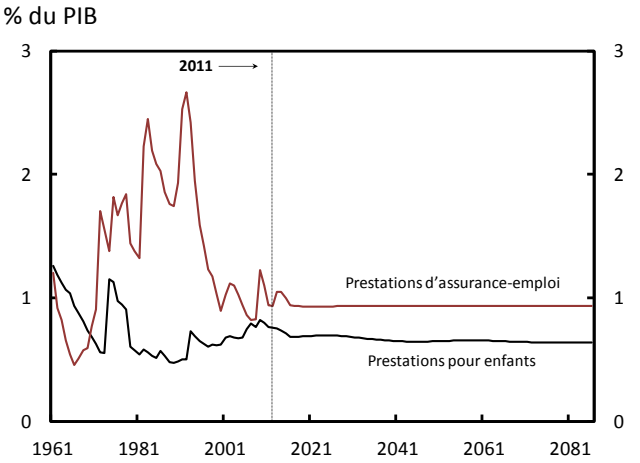
[18] Le report des prestations sera respectivement plus court, et plus long, pour les personnes nées deux années avant 1960 et les personnes nées deux années après 1960.

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

prestations d'assurance-emploi reste stable, à un peu moins de 1 % du PIB à long terme (figure 4-4).

Figure 4-4

Prestations d'assurance-emploi et pour enfants, de 1961 à 2086



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

Les prestations pour enfants comprennent la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE). La projection à long terme du DPB suppose que les dépenses liées aux prestations pour enfants augmenteront selon le PIB nominal par habitant et la part de la population âgée de moins de 18 ans. À mesure que la part de la population de moins de 18 ans décline sur l'horizon de projection, les dépenses en prestations pour enfants diminuent modestement, passant de 0,8 % du PIB en 2011 à 0,6 % à la fin de l'horizon de projection (figure 4-4).

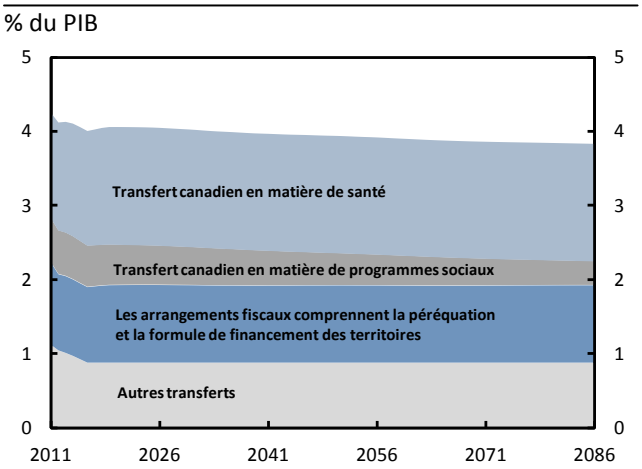
Transferts à d'autres ordres de gouvernement

La projection à long terme que fait le DPB pour le Transfert canadien en matière de santé Canada (TCS) et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) tient compte de l'annonce faite le 19 décembre 2011, dans laquelle le gouvernement fédéral indique qu'il limitera la croissance du TCS à la croissance du PIB nominal au-delà de 2016 et qu'il maintiendra la croissance du TCPS à 3 % annuellement.

Par conséquent, la projection à long terme du DPB pour le TCS est substantiellement inférieure à celle du RVF de 2011 (publié avant l'annonce du gouvernement fédéral). Dans le RVF de 2011, la croissance annuelle du TCS au delà de 2016-2017 était considérée comme se poursuivant à son taux courant de 6 %. En tenant compte du nouveau taux de relèvement, les dépenses liées au TCS demeureront stables à long terme, à leur valeur de 2016, soit 1,6 % du PIB (figure 4-5).

Figure 4-5

Transferts fédéraux à d'autres ordres de gouvernement, de 2011 à 2086



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

Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) devrait diminuer, de 0,6 % du PIB en 2011 à 0,3 % en 2086, en raison d'un ralentissement de sa croissance par rapport au PIB, qui devrait atteindre en moyenne 3,8 % à long terme. Au-delà de 2016, on suppose que la péréquation, la formule de financement des territoires et les autres transferts devraient tous croître selon le PIB.

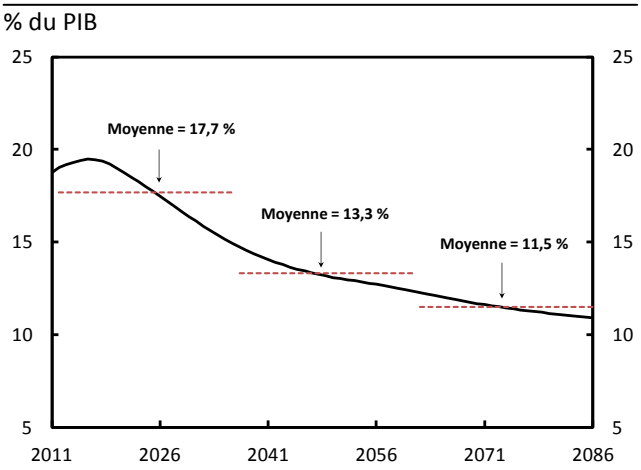
L'hypothèse du DPB selon laquelle les taux de relèvement pour le TCS et le TCPS seront maintenus indéfiniment au-delà de la date d'examen de 2024 a des implications majeures quant à l'ampleur de ces transferts par rapport aux dépenses provinciales, territoriales et locales prévues en matière de santé, d'éducation et de

prestations sociales. La part du TCS et du TCPS dans les dépenses des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux dans ces secteurs (dont il est question à la section 5) devrait décroître à long terme.

On prévoit que le TCS atteindra en moyenne 17,7 % des dépenses provinciales, territoriales et locales en matière de santé au cours des 25 premières années de l'horizon de projection, 13,3 % au cours des 25 années subséquentes et 11,5 % sur le reste de la période (figure 4-6).

Figure 4-6

TCS par rapport aux dépenses des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux en matière de santé, de 2011 à 2086

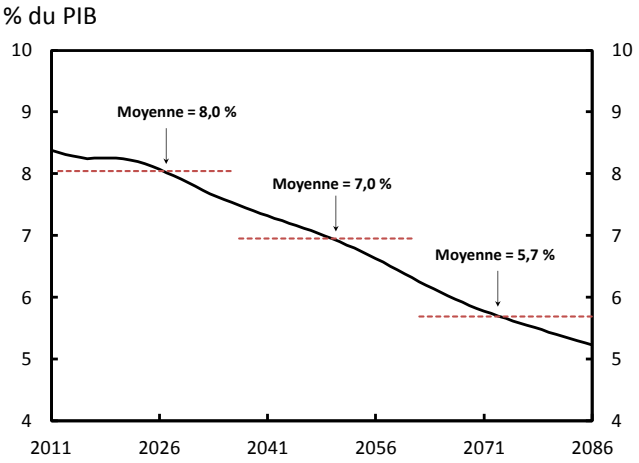


Sources: Bureau du directeur parlementaire du budget; Institut canadien d'information sur la santé.

Le TCPS devrait représenter en moyenne 8,0 % des dépenses provinciales, territoriales et locales en éducation et en programmes sociaux pendant les 25 premières années de la période visée par les projections, 7,0 % pendant les 25 années suivantes et 5,7 % pendant les autres années (figure 4-7).

Figure 4-7

TCPS par rapport aux dépenses provinciales, territoriales et locales en éducation et en prestations sociales, de 2011 à 2086



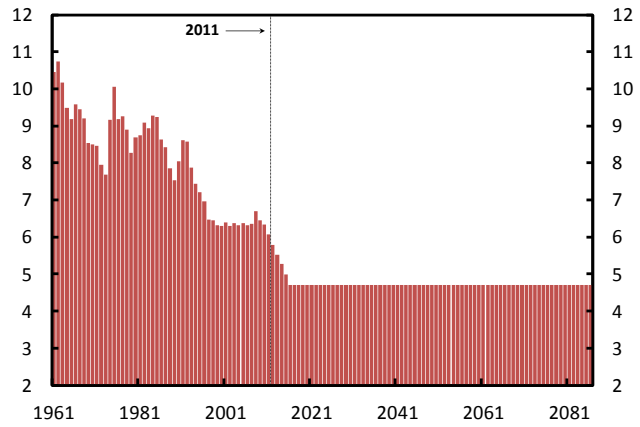
Sources: Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

Autres dépenses de programme

À moyen terme, le DPB prévoit que les autres dépenses de programme diminueront, de 6,1 % du PIB en 2011, à 4,7 % en 2016. Cette diminution découle des restrictions et des réductions que le gouvernement fédéral prévoit apporter aux dépenses de fonctionnement. À long terme, le DPB suppose que les autres dépenses de programme augmenteront selon le PIB nominal et qu'elles resteront donc à 4,7 % du PIB, ce qui est bien inférieur aux niveaux observés au cours des 50 dernières années (figure 4-8).

Figure 4-8

Autres dépenses de programme, de 1961 à 2086



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

Taux d'intérêt effectif sur la dette du gouvernement fédéral

Pour le DPB, le taux d'intérêt effectif sur la dette du gouvernement représente l'intérêt sur la dette publique divisé par la dette portant intérêt de l'exercice précédent. Le DPB prévoit que le taux d'intérêt effectif du gouvernement fédéral augmentera à moyen terme, de 3,7 % en 2011 à 4,4 % en 2016, et qu'il se stabilisera à 4,9 % à long terme, reflétant ainsi l'évolution de la composition de la dette fédérale sur les marchés et hors des marchés. Le taux fédéral effectif est considéré comme étant égal à une moyenne pondérée des taux d'intérêt sur les marchés pour les bons du Trésor à trois mois (4,2 %) et les obligations du Canada à 10 ans (5,3 %).

5 Projection des revenus et des dépenses des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux

Dans le RVF de 2012, le secteur des gouvernements locaux est intégré au secteur des gouvernements provinciaux et territoriaux; cette intégration forme le secteur des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux[20]. Par conséquent, de nombreuses projections pour ce secteur ne sont pas comparables aux projections relatives au secteur des gouvernements provinciaux et territoriaux présentées dans le RVF de 2011. Un sommaire des principales projections pour les gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux est présenté à l'annexe B; l'annexe C offre des renseignements supplémentaires sur la méthodologie de projection pour le secteur des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux.

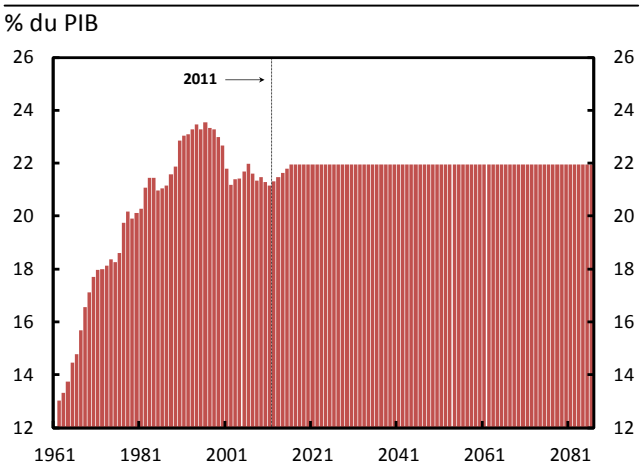
Revenus autonomes des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux

Les projections relatives aux revenus autonomes des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux (c.-à-d. les revenus, sans tenir compte des transferts fédéraux) partent de l'hypothèse que, à long terme, la « charge fiscale » restera constante. À moyen terme, les revenus devraient se rétablir, en passant d'un creux de 21,2 % du PIB en 2011, à 21,9 % en 2016, après quoi, ils devraient demeurer constants pour le reste de l'horizon de projection (figure 5-1). Cette charge fiscale correspond au rapport moyen observé au cours de la période de 1980 à 2011 (c.-à-d. après le transfert de points d'impôt pour le financement des programmes établis, à la fin des années 1970).

[20] L'intégration signifie l'élimination de tous les transferts entre les secteurs ainsi que des avoirs financiers et des créances intersectorielles.

Figure 5-1

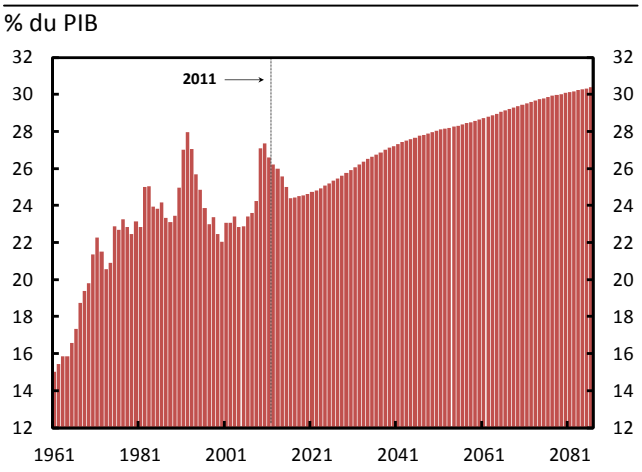
Revenus autonomes des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux, de 1961 à 2086



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

Figure 5-2

Dépenses de programme des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux, de 1961 à 2086



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

Dépenses de programme des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux

Le DPB prévoit que les dépenses de programme des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux augmenteront à long terme, passant d'un creux de 24,4 % du PIB en 2016 à 30,4 % à la fin de l'horizon de projection (figure 5-2). Cette augmentation tendancielle est liée aux dépenses en matière de santé, qui croissent de façon spectaculaire en proportion de l'économie. Les catégories de la santé et des autres programmes sont traitées plus en détail dans la suite du présent rapport.

Dépenses en matière de santé

Les dépenses des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux en matière de santé concernent les hôpitaux et autres établissements; les médecins et autres professionnels; les médicaments; les immobilisations; la santé publique; l'administration et d'autres dépenses[21].

Pour établir sa projection des dépenses en matière de santé, le DPB utilise la structure de la population selon l'âge, le revenu et un facteur d'enrichissement. Le DPB suppose un facteur d'enrichissement annuel de 0,4 %, qui est calculé à partir de la croissance moyenne pendant la période de 1976-2011. Une période d'échantillonnage longue a été choisie de manière à atténuer les effets des épisodes de forte et de faible croissance du facteur d'enrichissement.

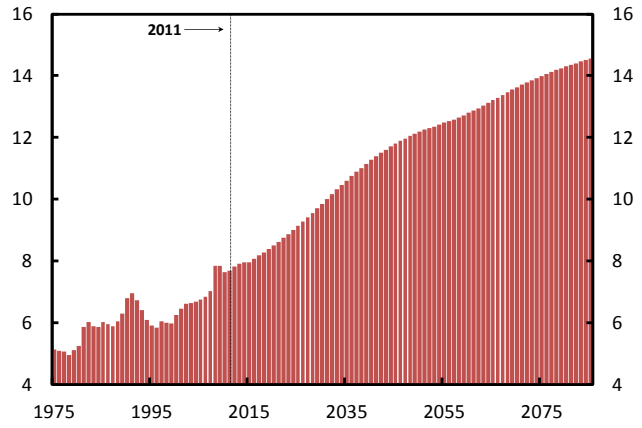
À cause du vieillissement démographique et du facteur d'enrichissement présumé, les dépenses des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux en santé, comme part du PIB, devraient passer de 7,6 % en 2011 à 12,1 % du PIB en 2050 et

[21] Voir Institut canadien d'information sur la santé (2011) pour avoir une description de ces catégories.

à 14,6 % en 2086 (figure 5-3). L'apport (annuel) du vieillissement démographique à la croissance des dépenses provinciales et territoriales au titre de la santé devrait augmenter progressivement pour atteindre en 2032 un sommet de 1,1 point de pourcentage, contre 0,9 point de pourcentage en 2011[22]. La projection du DPB, portant sur la même période, donne une croissance annuelle moyenne de 5,1 % des dépenses en santé des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux. De son sommet en 2032, le facteur de vieillissement démographique devrait diminuer et tendre vers zéro à la fin de l'horizon de projection.

Figure 5-3

Dépenses en matière de santé, de 1975 à 2086



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

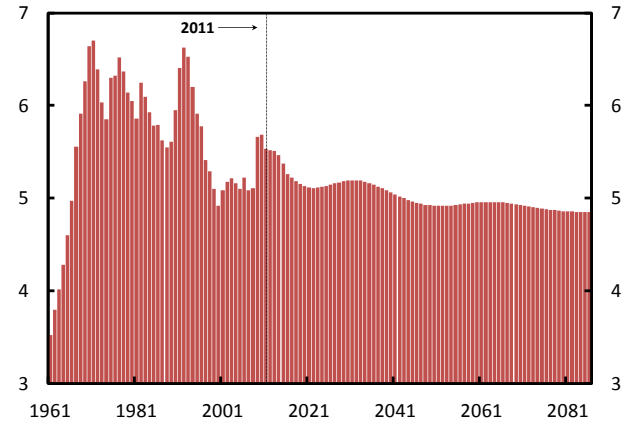
Dépenses en éducation

Les dépenses en éducation des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux comprennent les dépenses courantes et les dépenses en immobilisations des provinces et des territoires (à l'exclusion des amortissements et des paiements d'intérêt) effectuées par le sous-secteur de l'éducation et les dépenses engagées par les écoles dans le secteur des gouvernements locaux. Le DPB part de l'hypothèse que le facteur d'enrichissement en éducation est de zéro et qu'en conséquence, les dépenses ne font qu'augmenter selon le PIB nominal et le groupe d'âges formé des personnes de 5 à 24 ans.

Comme la croissance de la population des 5 à 24 ans diminue par rapport à l'ensemble de la population, la croissance des dépenses en éducation demeure inférieure à la croissance de l'économie (figure 5-4). Il y a néanmoins des périodes pendant lesquelles la population des 5 à 24 ans croît plus rapidement que l'ensemble de la population, en raison de l'impact des enfants et des petits-enfants de la génération du baby-boom qui auront des enfants à leur tour. À long terme, les dépenses des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux en éducation comme part du PIB devraient fléchir peu à peu, de 5,5 % du PIB en 2011 à 4,8 % du PIB à la fin de l'horizon de projection.

Figure 5-4

Dépenses en éducation, de 1961 à 2086



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

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

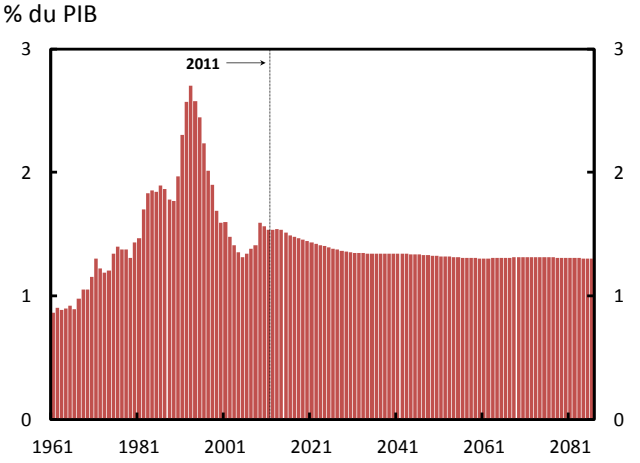
Dépenses en prestations sociales

Les prestations sociales comprennent l'aide sociale, l'assurance sociale, l'indemnisation des accidentés du travail et les transferts à des organismes sans but lucratif. Le DPB part de l'hypothèse que le facteur d'enrichissement des dépenses en prestations sociales est de zéro et qu'en conséquence, les dépenses ne font qu'augmenter selon le PIB nominal et le groupe d'âges formé des personnes de 15 à 64 ans.

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

Figure 5-5

Prestations sociales, de 1961 à 2086



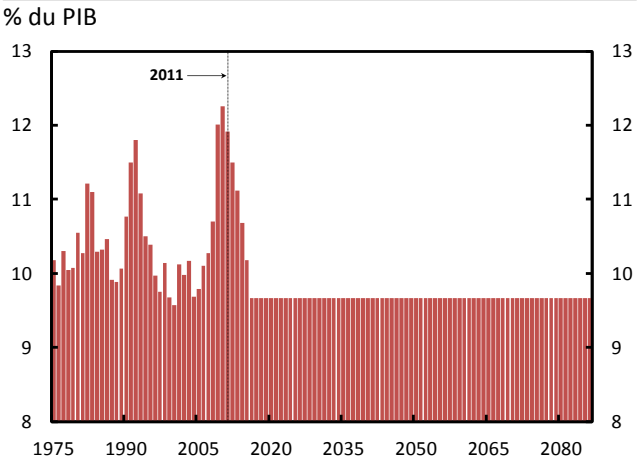
Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

Autres dépenses de programme

À moyen terme, le DPB prévoit que les autres dépenses de programme des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux diminueront, passant de 11,9 % du PIB en 2011 à 9,7 % en 2016, ce qui correspond aux creux observés à la fin des années 1990 et au début des années 2000 (figure 5-6). Cette diminution est fondée sur l'hypothèse du DPB, qui veut que les dépenses dans cette catégorie demeureront gelées aux niveaux de 2011 pendant cinq ans, en raison des restrictions budgétaires dans ce secteur. Le DPB suppose que la réduction des autres dépenses de programme, par rapport au PIB, sera permanente et que ces dépenses resteront à plus d'un point de pourcentage du PIB sous leur moyenne historique (1975-2011).

Figure 5-6

Autres dépenses de programme, de 1975 à 2086



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

Taux d'intérêt effectif sur la dette des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux

Conformément à l'approche utilisée pour le RVF de 2011, le DPB présume que le taux d'intérêt effectif des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux se stabilise à 50 points de base au-dessus du taux d'intérêt des obligations du Canada à 10 ans (5,3 %). Cet écart de 50 points de base est fondé sur un taux moyen d'intérêt sur les marchés entre

la dette fédérale à long terme et la dette provinciale entre 1993 à 2007[23]. Ainsi, il existe un écart de 90 points de base entre les taux d'intérêt effectifs des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux et celui de l'administration fédérale à long terme (5,8 % contre 4,9 % respectivement), ce qui est un peu inférieur à la différence moyenne de 110 points de base observée entre 1992 et 2007.

6 Projection des cotisations et des dépenses du RPC et du RRQ

Le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ) constituent un secteur distinct au sein du secteur de l'ensemble du gouvernement de l'économie canadienne. Le gouvernement fédéral et (tous) les gouvernements provinciaux assurent l'intendance conjointe du RPC tandis que le gouvernement du Québec gère et administre exclusivement le RRQ. Les bureaux des actuaires en chef du RPC et du RRQ publient des rapports réguliers (habituellement tous les trois ans), dans lesquels ils évaluent la situation financière actuelle et projetée des régimes.

Le DPB intègre le RPC et le RRQ à son cadre d'analyse afin de compléter le secteur gouvernemental et son analyse de l'état des finances du pays. Du point de vue macroéconomique, c'est la situation financière de l'ensemble du secteur gouvernemental qui influe sur l'épargne, l'investissement et la production à l'échelle de l'économie. De plus, les évaluations et les comparaisons internationales de la santé financière du secteur public tiennent habituellement compte du bilan de l'ensemble du secteur gouvernemental.

Les bureaux des actuaires en chef du RPC et du RRQ produisent des projections à long terme pour leur régime respectif. Cependant, pour assurer l'uniformité avec ses secteurs des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et locaux, le DPB produit ses propres projections pour le RPC et le RRQ, selon ses projections démographiques et économiques, en appliquant une méthode relativement simple par laquelle on cherche à éliminer les effets des principaux écarts démographiques et économiques.

Le reste de la section présente les projections de base du DPB quant aux cotisations, aux dépenses et aux taux de rendement du RPC et du RRQ de 2012 à 2086. Des détails sur la méthodologie de projection pour le RPC et le RRQ sont présentés à l'annexe D.

Cotisations au RPC et au RRQ

La transition démographique actuellement en cours ajoutera une pression financière sur les deux régimes de retraite publics du Canada. À mesure qu'une partie de plus en plus importante de la population active fera la transition vers la retraite, une pression à la baisse se fera sentir sur la croissance des cotisations aux régimes et, simultanément, une pression à la hausse s'exercera sur les dépenses des régimes, en raison des versements de prestations de retraite.

Les cotisations au RPC et au RRQ sont déterminées par le taux de cotisation et les gains cotisables. Le taux de cotisation du RPC est fixé à 9,9 % des gains cotisables. Dans le cas du RRQ, toutefois, le taux de cotisation passera de 9,9 % en 2011 à 10,8 % (une augmentation de 0,15 point de pourcentage par année) en 2017[24]. Au-delà de 2017, les cotisations aux RPC et au RRQ augmenteront donc selon le total des gains cotisables qui, selon le DPB, augmenteront en suivant les prévisions relatives à l'emploi, à l'inflation et à la productivité du travail. Selon les hypothèses et les projections démographiques et économiques présentées aux sections 2 et 3, le DPB prévoit que, par rapport au PIB, les cotisations combinées au RPC et au RRQ resteront relativement stables à long terme; elles

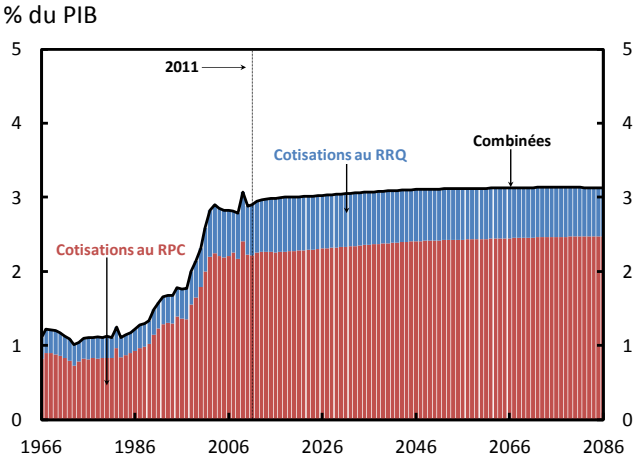
[23] Le taux fédéral à long terme est le rendement moyen sur les obligations du Canada dont l'échéance est de plus de 10 ans, et le taux provincial à long terme est le rendement moyen pondéré de Scotia Capitaux sur les titres provinciaux à long terme.

[24] Dans son budget de 2011-2012, le gouvernement du Québec a annoncé plusieurs rajustements au RRQ, dont une augmentation graduelle du taux de cotisation, qui passera de 9,9 % à 10,8 % sur une période de six ans.

connaîtront une légère augmentation, de 2,9 % du PIB en 2011 à 3,0 % en 2017, lorsque le taux de cotisation à terme du RRQ aura été atteint. Ensuite, les cotisations combinées resteront essentiellement les mêmes, à 3,1 % du PIB en moyenne (figure 6-1). Par rapport au PIB, on prévoit que les cotisations au RPC augmenteront de 0,2 point de pourcentage de 2017 à 2086, alors que les cotisations au RRQ diminueront de 0,1 point de pourcentage. Cet écart s'explique par une accélération de la croissance prévue de l'emploi au Canada, à l'exception du Québec.

Figure 6-1

Cotisations au RPC et au RRQ, de 1966 à 2086



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

Dépenses du RPC et du RRQ

Les dépenses du RPC et du RRQ se composent des paiements de prestations et des frais administratifs; les prestations de retraite représentent plus des trois quarts du total des dépenses[25]. À long terme, la population de 65 ans et plus, par rapport à celle de 15 à 64 ans, devrait augmenter, en passant de 21 % en 2011 à 44 % à la fin de l'horizon de projection. Le DPB prévoit que, mis ensemble, les prestations de retraite versées par le RPC et le RRQ passeront de 1,9 % du PIB en 2011 à 2,8 % du PIB en 2046, moment où s'achèvera la transition de la génération du baby-boom vers la retraite. Les prestations de retraite continueront d'augmenter par la suite et qu'elles atteindront 3,1 % du PIB à la fin de l'horizon de projection, alors que les enfants et petits-enfants de la génération du baby-boom feront la transition vers la retraite. L'augmentation des prestations de retraite futures s'explique par l'incidence du vieillissement de la population et « l'enrichissement » des prestations. Rajustée selon l'inflation, la productivité du travail fera augmenter les gains cotisables moyens pour les futurs retraités. Ainsi, en moyenne, les futurs retraités recevront des prestations rajustées selon l'inflation plus élevées en raison de l'augmentation des gains cotisables.

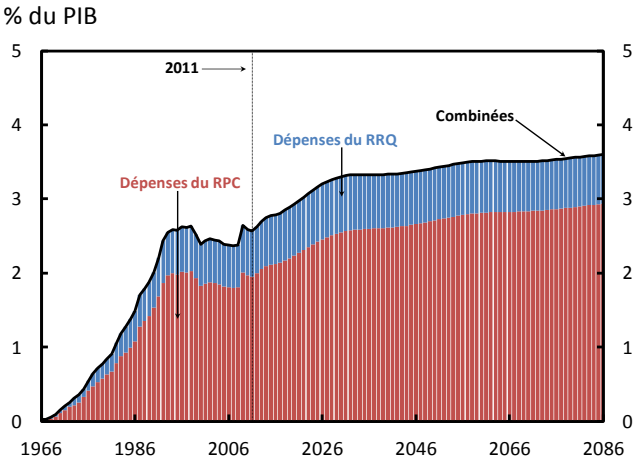
Les autres prestations que versent le RPC et le RRQ devraient demeurer relativement stables au cours de l'horizon de projection, à environ 0,5 % du PIB, ce qui indique que les augmentations présumées correspondent à la croissance de la population en âge de travailler, de l'inflation et des gains de productivité. Les frais administratifs devraient augmenter selon les gains cotisables pour atteindre une moyenne de 0,05 % du PIB au cours de l'horizon de projection.

En combinant les prestations de retraite, les autres prestations et les frais administratifs du RPC et du RRQ, nous obtenons les dépenses totales, qui devraient passer de 2,6 % du PIB en 2011 à 3,6 % du PIB à la fin de l'horizon de projection (figure 6-2).

[25] Les autres prestations sont les prestations d'invalidité, les prestations de décès et de survivant, les prestations d'enfant de cotisant invalide et les prestations d'orphelin.

Figure 6-2

Dépenses du RPC et du RRQ, de 1966 à 2086



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

Taux de rendement du RPC et du RRQ

Le taux de rendement des portefeuilles du RPC et du RRQ repose sur le taux prévu des obligations du Canada à 10 ans ainsi que sur les actifs et les primes de risque du portefeuille indiqués au Rapport actuariel sur le RPC. En tenant compte d'une reprise économique à moyen terme et d'un retour des taux d'intérêt à leurs niveaux à long terme, le DPB suppose que le taux des obligations du Canada à 10 ans restera à 5,3 %. En s'appuyant sur ce taux d'intérêt ainsi que sur les actions et les primes de risque du portefeuille du RPC, le DPB évalue que le rendement des portefeuilles du RPC et du RRQ atteindra, à terme, 6,5 %[26].

[26] Dans le 25e Rapport actuariel du Régime de pensions du Canada (au 31 décembre 2009) le taux de rendement à terme des investissements du RPC est de 6,3 %; le taux des obligations à long terme du Canada corrigé de l'inflation est estimé à 2,8 %. On obtient ainsi un taux d'obligation nominal de 5,1 %, ce qui représente 20 points de base de moins que dans l'hypothèse du DPB. Dans l'analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec, au 31 décembre 2009, le taux de rendement à terme des investissements du RRQ est de 7,0 % (après déduction des frais de gestion, qui se chiffrent à 25 points de base), ce qui représente 50 points de base de plus que dans l'hypothèse du DPB.

7 Évaluation de la viabilité financière

Pour évaluer la viabilité de la structure financière du gouvernement, le DPB projette son rapport de la dette au PIB à long terme en tenant compte des hypothèses au sujet des engagements existants en matière de programmes et de la « charge » fiscale, au vu des tendances démographiques et économiques projetées. La viabilité financière exige que la croissance de la dette de l'État ne dépasse pas celle de l'économie.

Toutefois, le RPC et le RRQ n'émettent pas de créances qui se négocient sur les marchés financiers. Ces régimes détiennent et achètent plutôt des actifs financiers afin de produire des revenus de placements, qui, combinés aux cotisations versées au régime, servent à financer le paiement des prestations et les frais d'administration. L'évaluation de la viabilité financière du RPC et du RRQ nécessite donc de prévoir la situation de leurs actifs à long terme à partir de leurs structures de prestations actuelles et des taux de cotisations prévus par la loi, en tenant compte des hypothèses sur les taux de rendement éventuels ainsi que des prévisions sur les tendances démographiques et économiques.

Cependant, sur le plan actuariel et de la politique, l'évaluation des actifs financiers du RPC ou du RRQ, pris individuellement, en fonction de la taille de l'économie canadienne, ne fournit peut-être pas la meilleure indication de la viabilité financière de ces régimes. En conséquence, la viabilité du RPC et du RRQ est évaluée en fonction du rapport des actifs aux dépenses, qui représente le principal indicateur utilisé aux fins des rapports actuariels du RPC et du RRQ. Selon cette approche, la viabilité financière exige que les dépenses de chaque régime n'augmentent pas plus rapidement que ses actifs.

Il est possible d'estimer dans quelle mesure les structures financières du secteur gouvernemental ne sont pas viables en recourant à la notion « d'écart financier », soit la différence entre la structure financière en place et une structure qui

serait viable à long terme[27]. L'écart financier est une méthode avantageuse, entre autres, parce qu'il présente, en un seul chiffre, l'ampleur des mesures financières nécessaires pour éviter des augmentations insoutenables du rapport de la dette du gouvernement au PIB. Il aide également à dépasser le cap de l'évaluation de l'équilibre budgétaire ou du rapport de la dette au PIB pour une année donnée en tenant explicitement compte des pressions futures au niveau des revenus et des dépenses. Le calcul peut être effectué en vertu de différentes hypothèses et sur des horizons prévisionnels différents. Toutefois, l'écart financier ne permet pas de déterminer quelles mesures devraient être prises pour atteindre la viabilité financière à long terme ou ce à quoi devrait ressembler le rapport de la dette au PIB à long terme. De telles questions débordent le cadre du présent rapport et il faudrait les aborder à l'intérieur d'un cadre plus large incluant les coûts et les avantages de l'imposition, des dépenses et de la dette du gouvernement.

Comme dans les rapports antérieurs, l'écart financier est mesuré comme étant le changement immédiat et permanent du solde de fonctionnement du gouvernement (soit les revenus moins les dépenses de programme) par rapport au PIB nécessaire pour atteindre le rapport actuel de la dette au PIB à long terme. Le changement nécessaire du solde de fonctionnement peut être obtenu par un ajustement des revenus ou des dépenses de programme par rapport à leurs trajectoires projetées à long terme, ou une combinaison des deux mesures.

Bien que l'estimation de l'écart financier puisse être calculée pour le RPC et le RRQ, un indicateur plus pertinent peut être utilisé pour ces régimes, à savoir le taux de cotisation de régime permanent, qui se calcule comme étant le taux de cotisation (constant) appliqué immédiatement, qui permet d'atteindre le rapport des actifs aux dépenses actuel du régime à long terme. Ainsi, dans le cas du RPC et du RRQ, l'écart entre le taux de cotisation de régime permanent et le taux de cotisation prévu par la loi peut aussi être considéré comme un écart financier.

La section suivante présente la projection à long terme que le DPB fait des soldes de fonctionnement et des rapports de la dette au PIB des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et locaux, de même que leurs écarts financiers, à partir de l'hypothèse selon laquelle cette structure financière, y compris le régime de transferts intergouvernementaux, sera maintenue. Pour le RPC et le RRQ, on présente le flux net de trésorerie, le rapport de l'actif à la dette et le rapport de l'actif aux dépenses, ainsi que les prévisions relatives aux écarts financiers et aux taux de cotisation de régime permanent.

Pour assurer un contexte économique stable et conformément aux projections de référence du CBO (2012) et de l'OBR (2012), les projections financières à long terme du DPB sont élaborées en supposant qu'il n'y a aucune réaction de l'économie vis-à-vis le ratio d'endettement. Cependant, la hausse du niveau d'endettement au-delà du moyen terme pourrait réduire le PIB et pousser les taux d'intérêt à la hausse (encadré 7-1). L'intégration de ces effets accélérerait simplement toute hausse projetée du ratio d'endettement.

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

Encadré 7-1 : Effets de l'augmentation du rapport de la dette au PIB du gouvernement

Les augmentations constantes de la dette d'un gouvernement par rapport à la taille de l'économie peuvent se répercuter sur l'économie de diverses façons (p. ex. voir Macklem, Rose et Tetlow (1994)). Premièrement, une augmentation permanente du ratio d'endettement peut entraîner une diminution de l'épargne intérieure si l'épargne des particuliers n'augmente pas suffisamment pour contrebalancer la diminution de l'épargne publique (c.-à-d. l'accroissement des déficits budgétaires). La réduction de l'épargne intérieure entraîne une réduction de l'investissement privé et, en fin de compte, une diminution du PIB ou une augmentation des emprunts à l'étranger, ce qui se traduit par un endettement étranger plus important. L'augmentation de l'endettement étranger devrait en définitive être financée par des surplus commerciaux plus élevés et une consommation intérieure moins importante. Deuxièmement, une augmentation permanente du rapport de la dette au PIB exige que le gouvernement enregistre un surplus de fonctionnement plus important, financé par des augmentations des taux d'imposition ou des réductions des dépenses de programme, ce qui entraîne une baisse de la consommation, de l'investissement et du PIB, les ménages et les entreprises devant s'acquitter de leurs nouvelles obligations fiscales. Enfin, une augmentation importante de la dette du gouvernement par rapport au PIB pourrait accroître l'incertitude au sujet des mesures fiscales à venir, ce qui entraînerait une augmentation de la prime pour risque du taux d'intérêt sur la dette du gouvernement.

Le CBO (2012) et l'OBR (2012) indiquent aussi que des niveaux d'endettement gouvernementaux élevés peuvent limiter la capacité des décideurs à réagir aux changements économiques et financiers imprévus. Aussi, l'augmentation du rapport de la dette au PIB peut avoir d'importantes implications pour l'équité entre les générations (p. ex. voir le volume de 1998 de Statistique Canada, *Les finances publiques et l'équité intergénérationnelle*).

Rapport de la dette au PIB et des actifs au PIB – projections à long terme

Les recettes et les dépenses de programme forment le solde de fonctionnement d'un gouvernement[28]. Ce solde, moins les paiements d'intérêts, équivaut au prêt net du cadre des statistiques de finances publiques (SFP) et correspond à la notion de solde budgétaire des Comptes publics. Il est pris pour acquis que les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et locaux financent les déficits budgétaires (emprunts nets d'autres secteurs de l'économie) en émettant des titres de dette qui portent intérêt[29]. De même, tout excédent budgétaire (prêt net à d'autres secteurs de l'économie) sert à rembourser la dette qui porte intérêt. Il est aussi pris pour acquis qu'il n'y a aucun changement dans les actifs financiers initiaux et la dette qui ne porte pas intérêt. Pour le RPC et le RRQ, les prêts nets équivalent au flux net de trésorerie (les cotisations moins les dépenses) plus les revenus de placements. Le RPC et le RRQ devraient techniquement financer l'achat d'actifs à même leurs surplus (c.-à-d. les prêts nets à d'autres secteurs de l'économie).

Dans le présent rapport, la somme de la dette et des actifs utilisée pour évaluer la viabilité financière est fondée sur le concept des SFP de la valeur financière nette, définit comme étant les actifs financiers moins les passifs. L'inversion des variables de la formule (passifs moins actifs financiers) donne la « dette nette », qui est le concept habituellement employé pour évaluer la viabilité financière d'un gouvernement. Dans le cas du RPC et du RRQ, il s'agit d'un « actif net » (actifs financiers moins passifs)[30].

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

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

[30] Selon les estimations des SFP de Statistique Canada, les actifs nets combinés du RPC et du RRQ se chiffraient à 189,1 milliards de dollars en 2011: 194.9 milliards de dollars en actifs financiers, moins

De simples calculs démontrent que le rapport de la dette au PIB augmentera si la dette du gouvernement augmente plus vite que le PIB. Il est cependant utile, à titre d'information, de faire la distinction entre les principaux facteurs sous-jacents d'une augmentation de ce rapport, soit : 1) le solde de fonctionnement par rapport au PIB (c.-à-d. les recettes moins les dépenses de programme); et 2) l'écart entre le taux d'intérêt sur la dette et la croissance du PIB nominal (voir l'encadré 7-2).

Dans le cas du RPC et du RRQ, le rapport des actifs au PIB diminuera si les actifs croissent moins vite que le PIB. De même, les principaux facteurs de l'évolution du rapport de leurs actifs sont le flux net de trésorerie par rapport au PIB et l'écart entre le taux de rendement de leurs actifs et la croissance nominale du PIB.

Encadré 7-2 : Dynamique de la dette et des actifs par rapport au PIB

Lorsque le taux d'intérêt réel sur la dette (*i*) excède la croissance du PIB (*g*), le maintien d'un ratio d'endettement stable (*D/Y*) nécessite d'enregistrer un surplus de fonctionnement (*OB*). De plus, par rapport au PIB, la taille du surplus de fonctionnement nécessaire afin de maintenir un ratio d'endettement stable dépend de la différence entre le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB, ainsi que du ratio d'endettement actuel.

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

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

Par contre, dans le cas du RPC et du RRQ, quand le taux de rendement (*r*) dépasse la croissance du PIB (*g*), le maintien d'un rapport stable entre les actifs et le PIB (*A/Y*) nécessite des flux nets de trésorerie négatifs (*NCF*), les revenus de placements étant utilisés pour combler ce manque à gagner. En tant que partie du PIB, la taille du flux net de trésorerie (cotisations moins dépenses) nécessaire pour maintenir un ratio d'actifs stable dépend de la différence entre le taux de rendement et le taux de croissance du PIB ainsi que du ratio d'actifs actuel.

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

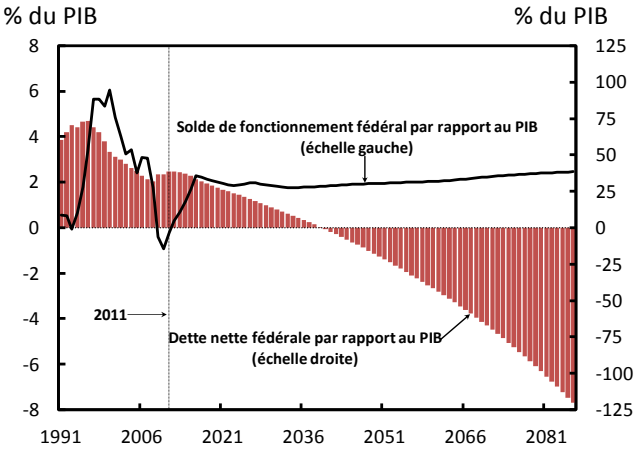
Gouvernement fédéral

La figure 7-1 montre la dynamique du solde de fonctionnement et de la dette du gouvernement fédéral résultant de la projection de base du DPB pour les recettes et les dépenses de programme du gouvernement combinée au taux d'intérêt en vigueur prévu sur la dette du gouvernement fédéral.

5,8 milliards en passifs (des titres autres que des actions et autres comptes créditeurs).

Figure 7-1

Solde de fonctionnement et dette nette du gouvernement fédéral, de 1991 à 2086



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

À la faveur de la reprise économique à moyen terme, les recettes fédérales se rétablissent après leur creux cyclique, tandis que la croissance des dépenses de programme générales reste limitée. Il en résulte une amélioration radicale du solde de fonctionnement par rapport au PIB, qui atteint 2,3 % en 2016. Une fois l'économie pleinement rétablie, lorsque les revenus augmenteront au même rythme que le PIB nominal, le vieillissement démographique et la croissance présumée des dépenses en prestations aux aînés – rajustées pour tenir compte de l'inflation et du vieillissement – entraîneront une diminution du surplus de fonctionnement fédéral de 0,5 point de pourcentage du PIB en 2034. Toutefois, la réduction des cohortes de baby-boomers entraîne une diminution de la pression sur les dépenses en prestations aux aînés. Par rapport à la taille de l'économie, les dépenses en prestations aux aînés baisseront alors de 0,5 point de pourcentage du PIB à la fin de l'horizon de projection. Le surplus de fonctionnement fédéral augmentera encore de 0,2 point de pourcentage au cours de la même période, parce que la croissance du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) sera limitée à 3 % par année, ce qui est inférieur à la croissance du PIB nominal (3,8 % en moyenne).

Malgré la diminution prévue du solde de fonctionnement fédéral au cours de la période de 2016 à 2034 et un taux d'intérêt réel sur la dette dépassant la croissance du PIB, le rapport de la dette nette au PIB devrait diminuer de façon marquée et donner lieu à un actif net en 2040. Si le maintien d'un rapport stable de la dette au PIB nécessite d'enregistrer des surplus de fonctionnement, il reste que les surplus prévus sont amplement suffisants pour stabiliser le ratio de la dette. Par conséquent, ces surplus de fonctionnement entraîneront des surplus budgétaires (c.-à-d. les recettes moins les dépenses de programme et les frais de la dette publique) qui réduiront le niveau de la dette, ce qui se traduira par des frais de dette publique moins élevée qui, combinés à des surplus de fonctionnement relativement importants et constants, feront encore augmenter les surplus budgétaires et diminuer le rapport de la dette au PIB. Lorsque la dette fédérale aura été éliminée, en 2040, les surplus budgétaires, toujours en hausse, se traduiront par un bilan *positif* représentant de 120,0 % du PIB à la fin de l'horizon de projection.

Le tableau 7-1 montre l'estimation, d'après le DPB, de l'écart financier du gouvernement fédéral calculé sur des horizons de 25, 50 et 75 ans. Le rapport actuel de la dette nette au PIB du gouvernement fédéral est de 38,4 %, en 2011. L'estimation de l'écart financier repose sur l'hypothèse voulant que les mesures financières nécessaires pour stabiliser le ratio de la dette soient permanentes et fassent l'objet d'une mise en œuvre immédiate (soit à compter de 2012). Pour chaque horizon de projection (soit 25, 50 et 75 ans), la mise en œuvre de ces mesures financières ferait en sorte que le rapport de la dette nette au PIB du gouvernement fédéral revienne à son niveau de 2011 à la fin de chaque période.

Bien que des estimations de l'écart financier soient présentées pour des horizons de 25, 50 et 75 ans, selon le CBO (2012)[31], le DPB estime que, étant

[31] L'OBR (2012) établit ses estimations de l'écart financier selon un horizon de 50 ans.

donné la longueur de la transition démographique, il convient davantage de s'attarder à l'écart financier à 75 ans[32]. De plus, s'il est vrai que l'horizon de 75 ans couvre une longue période, il s'agit aussi du même horizon sur lequel l'actuaire en chef projette les revenus, les dépenses et les actifs dans les Rapports actuariels du Régime de pensions du Canada[33]. En outre, l'Office for Budget Responsibility souligne que, dans le cas de l'écart financier, plus l'horizon de projection est long, plus l'écart financier se rapproche de l'écart financier à horizon infini, plus « rigoureux sur le plan théorique ».

Tableau 7-1

Estimation de l'écart financier – gouvernement fédéral

% du PIB

	Horizon des projections		
	25 ans	50 ans	75 ans
Gouvernement fédéral	-1,2	-1,3	-1,4

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.
Note : La période de projection débute en 2012. Les calculs sont basés sur le rapport ultime de la dette nette au PIB de 38,4 %.

L'écart financier fédéral de référence est évalué à -1,4 % du PIB sur l'horizon de 75 ans. Par conséquent, à compter de 2012, le solde de fonctionnement fédéral pourrait être réduit de 1,4 point de pourcentage par année, sous son niveau de référence, par une réduction des recettes, une augmentation des dépenses de programme ou une combinaison des deux, pour atteindre un rapport de la dette nette au PIB de 38,4 % après 75 ans.

En comparison, l'écart financier fédéral de référence était évalué à 1,2 % dans le RVF de 2011, ce qui indique que la structure financière fédérale de l'époque n'était pas viable à long terme. Le changement dans l'évaluation que fait le DPB de la viabilité financière du gouvernement fédéral, par rapport au RVF de septembre 2011, tient compte des changements essentiels apportés aux politiques en cours d'année. Premièrement, le 19 décembre 2011, le gouvernement du Canada a annoncé que : le TCS continuerait à augmenter de 6 % annuellement jusqu'en 2016-2017; à compter de 2017-2018, le TCS augmenterait selon la moyenne mobile de 3 ans de la croissance du PIB nominal. En janvier 2012, le DPB a mis à jour ses estimations de l'écart financier de manière à tenir compte de ces changements, étant donné que le RVF de 2011 avait pris pour hypothèse que la croissance du TCS serait maintenue à 6 % annuellement à long terme[34]. Deuxièmement, le budget 2012 a prévu d'importantes réductions aux dépenses de programme directes, en plus du gel des dépenses de fonctionnement (annoncé au départ dans le budget de 2010). L'aperçu à moyen terme pour les dépenses de programme directes dans le RVF de 2011 ne tenait pas compte de ces réductions et restrictions de dépenses. Troisièmement, on a annoncé dans le budget de 2012 des augmentations de l'âge d'admissibilité au programme de la SV[35]. La figure 7-2 présente les estimations du DPB quant à l'incidence de ces changements de politique sur l'écart financier fédéral ainsi que l'estimation de référence actuelle de l'écart financier fédéral.

[32] Par exemple, au-delà de l'horizon de 25 ans, le ratio de dépendance des aînés devrait augmenter de plus de 5 points de pourcentage pour passer de 39,2 à 44,2 % pendant les 50 années restantes. Par conséquent, il faudrait toujours des mesures additionnelles pour atteindre la viabilité financière pendant la période ultérieure, même si les niveaux projetés de revenus et de dépenses de programme à très long terme sont fortement actualisés dans le calcul de l'écart financier.

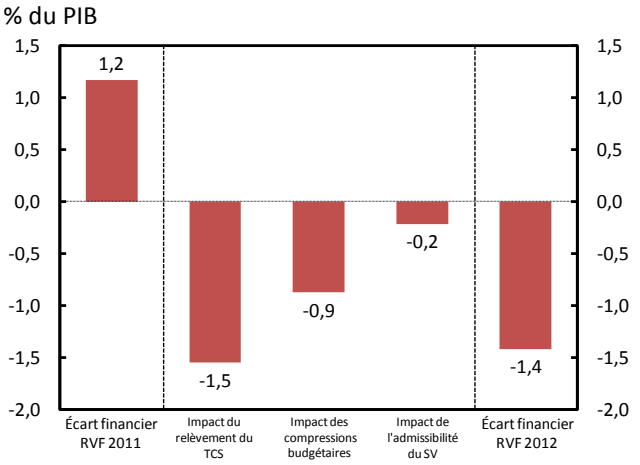
[33] Voir par exemple, http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/bac/rapports/rpc/cpp25_f.pdf.

[34] http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/Renewing_CHT_FR.pdf.

[35] Dans ses PEF d'avril 2012, le DPB a déterminé que hausser l'âge d'admissibilité aux prestations aux aînés réduirait les dépenses à ce chapitre d'environ 12 % (12 milliards de dollars) en 2029-2030 : http://pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/EFO_April_2012_FR.pdf.

Figure 7-2

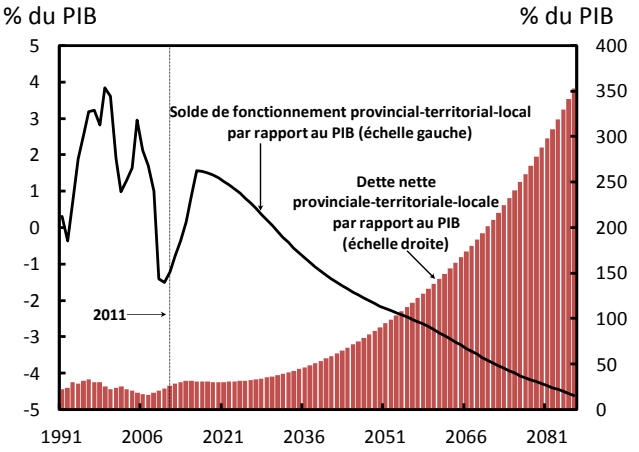
Incidences des principaux changements de politique sur l'écart financier fédéral depuis le RVF de 2011



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Figure 7-3

Solde de fonctionnement et dette nette des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux, de 1991 à 2086



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

La figure 7-2 montre que c'est la réduction du facteur de relèvement du TCS de 6 à 3,8 % annuellement en moyenne (soit la croissance moyenne du PIB nominal) au-delà de 2016 qui a eu le plus d'effet sur le changement relatif à l'écart financier du gouvernement fédéral. Le DPB estime que ce changement de politique a entraîné une réduction de l'écart financier fédéral de 1,5 point de pourcentage du PIB. Les mesures visant à réduire ou restreindre les dépenses de programme directes du gouvernement et à augmenter l'âge d'admissibilité à la SV ont réduit l'écart financier fédéral de 0,9 et 0,2 point de pourcentage respectivement. Ces trois mesures combinées représentent une réduction de 2,6 points de pourcentage du PIB quant à l'écart financier du gouvernement fédéral.

Gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux

La figure 7-3 montre la dynamique du solde de fonctionnement et de la dette des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux d'après la projection de référence du DPB quant aux recettes et aux dépenses de programme de ces administrations, combiné au taux d'intérêt réel prévu sur la dette des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux.

En tenant compte de la reprise économique à moyen terme, le DPB suppose que les recettes autonomes des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux, par rapport à la taille de l'économie, reviendront à leur moyenne à long terme (1980-2011) et que ces gouvernements restreindront aussi leurs dépenses de programme. En conséquence, le DPB prévoit une amélioration substantielle du rapport du solde de fonctionnement au PIB, qui passera d'un déficit de 1,2 % en 2011 à un surplus de 1,6 % en 2016, bien que le solde budgétaire demeure déficitaire au cours de cette période. Cependant, une fois que la reprise économique sera complète et que les recettes autonomes augmenteront selon le PIB nominal, le vieillissement de la population, ainsi que la croissance prévue des dépenses en soins de santé entraîneront une détérioration régulière du solde de fonctionnement des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux à long terme, ce qui donnera lieu à un déficit de fonctionnement de 4,6 % du PIB à la fin de l'horizon de projection. Ce déclin indique aussi une réduction de 0,2 point de pourcentage des revenus du TCPS, par rapport au PIB, qui augmente de 3 % par année alors que l'on prévoit que la croissance de l'économie sera de 3,8 % par année, en moyenne, sur l'horizon de

projection. Par rapport au PIB, les effets de la croissance des dépenses gouvernementales dans le domaine des soins de santé ne seront que légèrement atténués par une réduction des dépenses en matière d'éducation et d'aide sociale (0,6 point de pourcentage du PIB, les deux types de dépense combinés).

Compte tenu des taux d'intérêt imposés à la dette des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux, qui dépasse la croissance du PIB, le maintien d'un rapport stable de la dette au PIB nécessite d'enregistrer des surplus de fonctionnement. Ainsi, la dégradation projetée du solde de fonctionnement dans ce secteur commence à alourdir le déficit et la dette, faisant augmenter les frais de la dette publique qui, ajoutés à des déficits de fonctionnement plus importants et persistants, entraînent une nouvelle hausse des déficits budgétaires et de la dette, etc., ce qui se traduit par des rapports toujours plus défavorables du déficit budgétaire et de la dette au PIB.

L'écart financier de référence, pour les gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux, est estimé à 2,0 % du PIB sur un horizon de 75 ans. C'est dire que, à compter de 2012, le solde de fonctionnement de ce secteur (par rapport au PIB) devrait progresser de 2,0 points de pourcentage du PIB par année au-dessus du niveau de référence. Il faudrait pour cela accroître les revenus, réduire les dépenses de programme, ou allier ces deux mesures d'une façon ou d'une autre, par rapport au niveau de référence projeté pour obtenir un rapport de la dette nette au PIB de 26,0 % après 75 ans (tableau 7-2)[36].

Tableau 7-2

Estimation de l'écart financier – gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux

% du PIB

	Horizon des projections		
	25 ans	50 ans	75 ans
Gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux	0,6	1,4	2,0

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.
Note : La période de projection débute en 2012. Les calculs sont basés sur le rapport ultime de la dette nette consolidée au PIB de 26,0 %.

Dans le RVF de 2011, le DPB estimait que l'écart financier des gouvernements provinciaux et territoriaux (le secteur des administrations locales n'étant pas pris en compte) était de 1,5 % du PIB. À la suite de la modification apportée par le gouvernement fédéral au taux de relèvement du TCS, le DPB a rajusté son estimation de l'écart financier des provinces et des territoires à 2,9 % du PIB. L'évaluation actuelle que fait le DPB de l'écart financier des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux, qui est de 2,0 %, tient compte du nouveau taux de relèvement du TCS ainsi que des réductions présumées aux dépenses de programme à moyen terme. Cependant, l'intégration du secteur des administrations locales à celui des gouvernements provinciaux et territoriaux ne permet pas de quantifier précisément tous les effets des divers facteurs (p. ex. les changements de politiques et les définitions sectorielles) qui sous-tendent cette révision. Cela dit, il est possible d'évaluer l'effet du changement au taux de relèvement du TCS sur l'écart financier provincial, territorial et local. Le DPB prévoit que ce changement a fait augmenter l'écart financier provincial, territorial et local de 1,3 point de pourcentage du PIB (c.-à-d. que l'écart financier pour ce secteur serait de 0,7 % du PIB en supposant une augmentation annuelle du TCS de 6 % au-delà de 2016).

Pour situer en contexte l'importance des mesures financières nécessaires pour atteindre la viabilité financière dans le secteur provincial, territorial et local, il est utile de comparer l'écart financier à

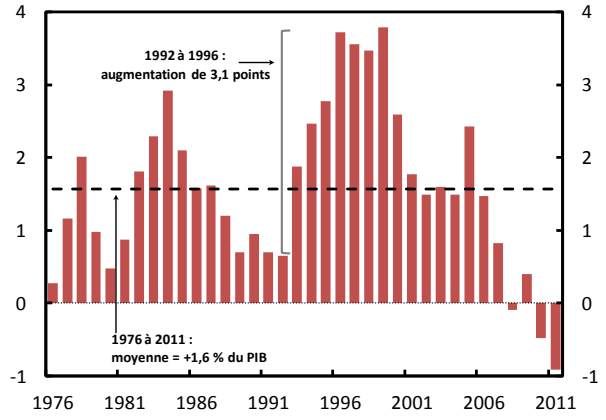
[36] Ces mesures financières donneraient lieu, jusqu'en 2062, à des surplus budgétaires de 1,3 % du PIB en moyenne (sommet de 2,1 % en 2025), qui seraient suivis de déficits de 1,8 % du PIB en moyenne.

l'évolution passée du solde de fonctionnement structurel de ce secteur. Le solde structurel est pris en compte afin de contrôler les fluctuations attribuables aux cycles économiques. La figure 7-4 montre que le solde de fonctionnement structurel consolidé de ce secteur, en tant que partie du revenu nominal potentiel, a progressé de 3,1 points de pourcentage de 1992 à 1996. L'ampleur de ces mesures financières dépasse l'écart financier estimé selon la projection de référence (2,0 % du PIB), mais elles n'ont pas été permanentes et ont été abandonnées dans la décennie qui a suivi. Cela étant dit, l'amélioration nécessaire de 2 points de pourcentage du solde de fonctionnement provincial, territorial et local dans la projection de référence entraînerait un *surplus* de fonctionnement projeté à long terme de 0,2 % du PIB en moyenne, ce qui est bien inférieur à la moyenne historique de 1,6 %[37].

Figure 7-4

Solde de fonctionnement structurel provincial, territorial et local, de 1976 à 2011

% du revenu nominal potentiel



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

L'estimation de l'écart financier de 2,0 % du PIB pour le secteur provincial, territorial et local est fondée sur l'hypothèse que les mesures financières requises pour atteindre la viabilité seraient mises en œuvre immédiatement. Il est cependant également possible de calculer les estimations en utilisant des hypothèses différentes au sujet de la rapidité de la mise en œuvre de ces mesures. Le tableau 7-3 présente l'estimation de l'écart financier provincial, territorial et local selon d'autres hypothèses quant à la date de mise en œuvre, tout en maintenant un rapport final de la dette au PIB de 26,0 % en 2086. L'estimation de référence de l'écart financier pour laquelle des mesures sont mises en œuvre immédiatement (soit en 2012) est ombrée.

Tableau 7-3

Estimation de l'écart financier des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux selon des dates diverses de mise en œuvre

% du PIB

	Date de mise en oeuvre				
	2012	2017	2022	2032	2042
Gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux Résultat final 2086	2,0	2,3	2,6	3,4	4,7

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Repousser les mesures nécessaires à la viabilité financière de cinq ans, soit jusqu'en 2017 (lorsque l'économie, selon l'estimation du DPB, aura atteint son PIB potentiel) fait augmenter l'écart financier consolidé de façon modeste au-dessus de la projection de référence à 2,3 % du PIB. Toutefois, le fait de repousser cette date de 10, 20 et 30 ans (ce qui correspond aux années 2022, 2032 et 2042, respectivement) accroît de façon disproportionnée l'ampleur des mesures financières requises pour que le rapport de la dette au PIB des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux revienne à son niveau de 2011, et ce, à mesure que s'étire l'horizon de mise en œuvre.

Secteur du RPC et du RRQ

La figure 7-5 présente les flux nets de trésorerie prévus (c.-à-d. les cotisations moins les dépenses) pour le RPC et le RRQ par rapport au PIB. Selon la projection du DPB, c'est à compter de 2022 que les dépenses du RPC dépasseront les cotisations. À

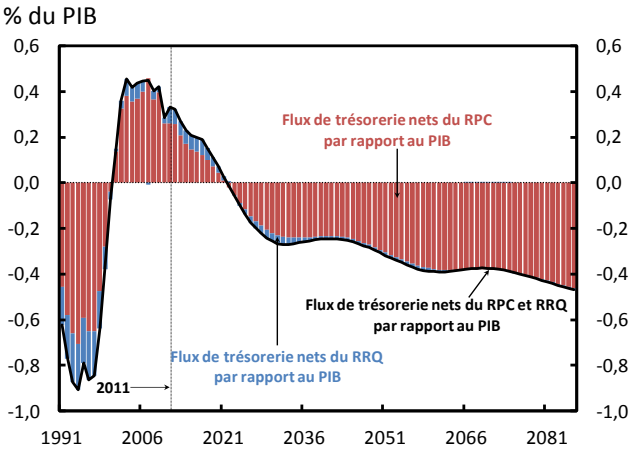
[37] Globalement, l'atteinte de l'équilibre budgétaire à moyen terme en augmentant de façon permanente les recettes autonomes ou en réduisant les dépenses de programme par rapport à la taille de l'économie, réduirait, sans l'éliminer, l'écart financier provincial, territorial et local (de 2,0 à 1,2 % du PIB).

mesure que les gens de la génération du baby-boom prendront leur retraite et toucheront des prestations du RPC, le flux net de trésorerie du RPC passera d'un surplus de 0,3 % du PIB en 2011 à un déficit de 0,3 % du PIB en 2046, en tenant compte d'un taux de cotisation de 9,9 % (des gains cotisables). À long terme, le flux net de trésorerie du RPC continuera à décroître, bien que modestement, pour atteindre -0,5 % du PIB à la fin de l'horizon de projection, selon la transition à la retraite et hors de la retraite des enfants et des petits-enfants des gens de la génération du baby-boom.

Selon la projection du DBP, c'est en 2023 que les dépenses du RRQ dépasseront les cotisations pour la première fois. Toutefois, on prévoit que sur l'horizon à long terme, le flux de trésorerie net sera essentiellement équilibré, l'évolution des cotisations suivant celle des dépenses. Si l'on prévoit que la structure démographique du Québec indiquera une population quelque peu plus âgée par rapport au reste du Canada[38], il reste que l'augmentation réglementaire récente du taux de cotisation du RRQ, qui passera à 10,8 % en 2017 (90 points de base de plus que le RPC) améliore substantiellement le flux de trésorerie prévu du RRQ à long terme[39].

Figure 7-5

Flux nets de trésorerie du RPC et du RRQ par rapport au PIB, de 1991 à 2086

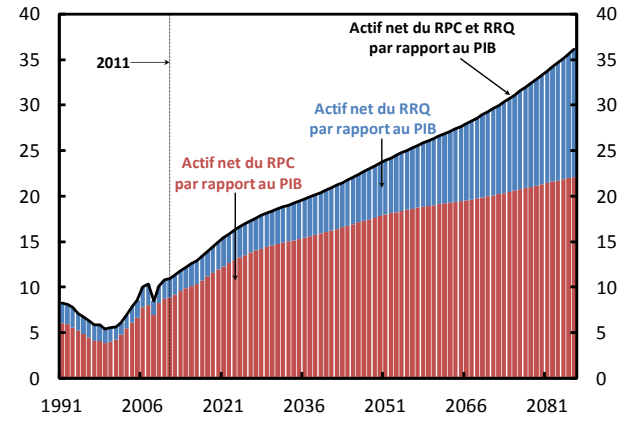


Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

La figure 7-6 présente les actifs nets du RPC et du RRQ par rapport au PIB, selon leurs flux nets de trésorerie et leurs taux de rendement prévus. Le DPB prévoit que les actifs nets du RPC et du RRQ, par rapport à la taille de l'économie, seront multipliés par plus de trois à long terme, passant de 11,0 % du PIB en 2011 à 36,1 % à la fin de l'horizon de projection.

Figure 7-6

Actifs nets du RPC et du RRQ par rapport au PIB, de 1991 à 2086



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

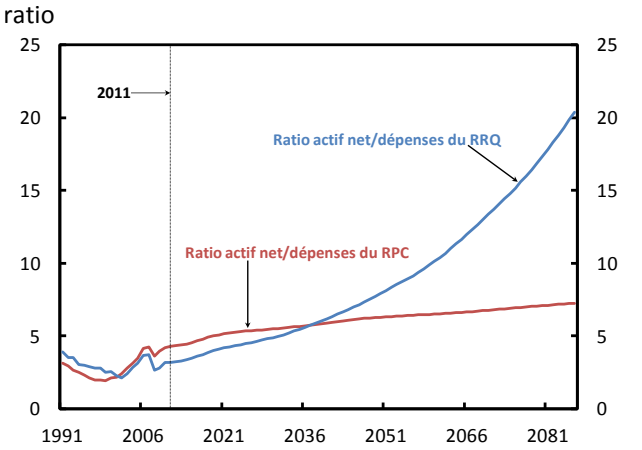
[38] Les projections démographiques et économiques à long terme du DPB sont établies au niveau national. Pour affecter ses projections nationales en matière de population et d'emploi au Canada à l'exception du Québec et au Québec, le DPB utilise la répartition du 25e Rapport actuariel du RPC. Selon la projection démographique nationale du DPB et la répartition du Rapport actuariel du RPC, on prévoit que le ratio de dépendance des personnes âgées du Québec sera de 3,2 points de pourcentage plus élevés, en moyenne, que celui du Canada, sans le Québec.

[39] En supposant un taux de cotisation de 9,9 %, maintenu indéfiniment, le flux de trésorerie net du RRQ passerait d'un surplus de 0,1 % à un déficit représentant en moyenne 0,1 % du PIB pour l'ensemble de l'horizon de projection.

La situation de l'actif net du RPC et du RRQ (par rapport au PIB) donne certes une indication de la viabilité financière de ces régimes, mais les rapports actuariels du RPC et du RRQ tiennent compte de la situation de l'actif par rapport aux dépenses pour évaluer la viabilité des régimes. La figure 7-7 présente donc les rapports des actifs nets aux dépenses du RPC et du RRQ, selon les projections du DPB.

Figure 7-7

Actifs nets du RPC et du RRQ par rapport aux dépenses, de 1991 à 2086



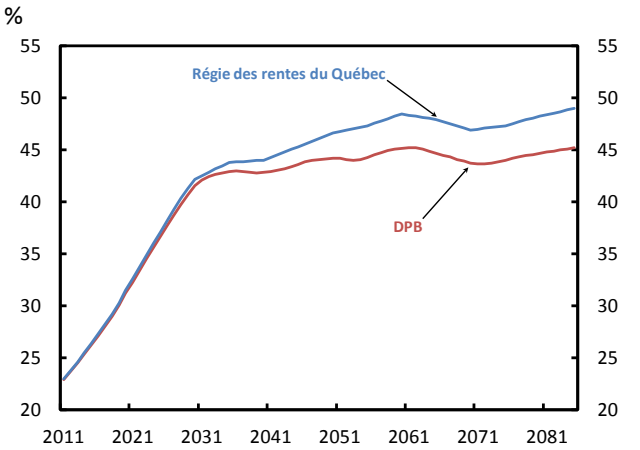
Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

Le DPB prévoit que les rapports des actifs aux dépenses du RPC et du RRQ augmenteront régulièrement par rapport à leurs niveaux actuels au cours des 75 prochaines années[40]. L'augmentation prévue du rapport des actifs aux dépenses du RRQ est plus rapide que celle du RPC, en raison du taux de cotisation réglementaire plus élevé (10,8 % par rapport à 9,9 %)[41].

Par comparaison à la dernière analyse actuarielle du RRQ, le DPB prévoit que le rapport des actifs aux dépenses du RRQ augmentera substantiellement à long terme (soit au-delà de 2031). Bien que le DPB n'ait pas quantifié l'effet de toutes les différences dans les hypothèses, l'écart s'explique probablement par le fait que les résultats du DPB sont fondés sur une projection démographique « plus jeune ». La figure 7-8 compare les projections relatives au ratio de dépendance des personnes âgées du Québec entre le 2e rapport actuariel modifiant l'Analyse actuarielle du RRQ et le DPB. À long terme, on prévoit une structure d'âges plus jeune pour le Québec par comparaison à la Régie des rentes du Québec. Au terme de l'horizon de projection, le DPB prévoit que le ratio de dépendance des personnes âgées du Québec sera de près de 4 points de pourcentage (8 %) inférieur à ce que prévoit la Régie des rentes du Québec. Par rapport à l'Analyse actuarielle du RRQ, toutes choses étant égales, la structure démographique plus jeune du DPB fait augmenter les cotisations et diminuer les paiements de prestations de retraite, ce qui améliore le flux de trésorerie net du RRQ et la situation de ses actifs.

Figure 7-8

Projections du ratio de dépendance des personnes âgées du Québec, de 2011 à 2085



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Régie des rentes du Québec.

[40] Selon le dernier rapport actuariel (25e) sur le RPC, on prévoit que le rapport des actifs aux dépenses augmentera à 5,0 en 2085 alors que, selon le dernier rapport (2e Rapport actuariel) sur le RRQ, on prévoit que le rapport des actifs aux dépenses du RRQ diminuera à 2,7 en 2060. Ces projections diffèrent de celles du DPB parce que les hypothèses et les données démographiques et économiques ne sont pas les mêmes. Comme le démontre le Rapport actuariel du RPC (voir la section VI), les projections à long terme du rapport des actifs aux dépenses sont très sensibles aux hypothèses démographiques et économiques.

[41] En supposant que le taux de cotisation du RRQ demeure à 9,9 % (le même taux que pour le RPC), le rapport des actifs aux dépenses du RRQ passerait de 3,2 en 2011 à 2,8 en 2086, tombant sous son niveau actuel de 3,2 en 2041.

Le tableau 7-4 présente les estimations de l'écart financier pour le RPC et le RRQ selon la même approche utilisée aux fins du calcul des estimations pour les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et locaux. Les estimations de l'écart financier réalisées par le DPB indiquent que tant le RPC que le RRQ sont viables à long terme. La taille des estimations de l'écart financier correspond, en partie, à la taille relativement restreinte des programmes du RPC et du RRQ par rapport à l'ensemble de l'économie (PIB)[42].

Tableau 7-4

Estimation de l'écart fiscal – RPC et RRQ

% du PIB

	Horizon des projections		
	25 ans	50 ans	75 ans
RPC et RRQ combiné	-0,2	-0,2	-0,1
Régime de pensions du Canada	-0,2	-0,1	-0,1
Régime de rentes du Québec	-0,1	-0,1	-0,1

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.
Note : La période de projection débute en 2012. Pour le RPC (RRQ), les calculs sont basés sur le rapport ultime de la dette nette au PIB de 8,9 (2,1) %.

Cependant, sur le plan actuariel et stratégique, l'évaluation de l'écart financier du RPC ou du RRQ par rapport à la taille de l'économie canadienne n'est peut-être pas le meilleur indicateur de la viabilité financière de ces régimes. Par conséquent, pour évaluer la mesure dans laquelle le RPC et le RRQ sont viables financièrement, le DPB a rajusté son cadre d'analyse de l'écart financier de manière à ce qu'il corresponde davantage aux approches utilisées dans les rapports actuariels du RPC et du RRQ. Plus particulièrement, pour chaque régime, en tenant compte de sa projection quant aux gains cotisables, aux dépenses et aux taux de rendement, le DPB évalue le taux de cotisation « de régime permanent » (constant), de sorte que le rapport des actifs aux dépenses à la fin de chaque horizon de projection est égal à son niveau actuel de 2011[43].

Le DPB évalue que le taux de cotisation de régime permanent est inférieur au taux de cotisation réglementaire tant pour le RPC que pour le RRQ (9,9 % et, à terme, 10,8 %, respectivement), ce qui indique également que les régimes sont viables à long terme (tableau 7-5). Pour ce qui est de l'horizon de 75 ans, à l'instar de l'écart financier, ces estimations indiquent que, selon les projections du DPB et les hypothèses relatives à l'horizon ultime, le taux de cotisation réglementaire de 9,90 % pour le RPC pourrait être réduit à 9,73 % à compter de 2012, tout en stabilisant à terme le rapport des actifs aux dépenses à 4,3 (niveau de 2011) en 2086[44]. Au cours du même horizon, le taux de cotisation réglementaire (ultime) de 10,80 % pour le RRQ pourrait être réduit à 9,92 à compter de 2012 tout en stabilisant le rapport des actifs aux dépenses à 3,2 (niveau de 2011) en 2086[45].

Il importe toutefois de noter que le DPB ne recommande pas de réduire les taux de cotisation du RPC et du RRQ sous leurs niveaux réglementaires; il présente tout simplement des indicateurs de la viabilité financière des régimes et quantifie la mesure dans laquelle le RPC et le RRQ sont viables selon les concepts et les mesures

[42] Comme on l'indique dans la section 6, les cotisations du RPC (dépenses) se chiffraient à 2,2 (2,0) % du PIB national en 2011, alors que les cotisations du RRQ (dépenses) se chiffraient à 0,7 (0,6) % du PIB national. Pour obtenir un meilleur aperçu de l'ampleur des estimations de l'écart financier du RPC et du RRQ, il est utile de comparer l'écart financier aux cotisations ou aux dépenses de chaque régime, exprimées par rapport au PIB.

[43] Dans ce rapport le taux de cotisation de régime permanent est appliqué en 2012. Cependant, dans le Rapport actuariel sur le RPC, le taux de régime permanent est appliqué après la fin de la période d'examen (trois ans après la date des dernières données historiques) et est défini de telle sorte que le rapport des actifs aux dépenses est le même au cours de la 10e et de la 60e années suivant la fin de la période d'examen. Dans le rapport actuariel sur le RRQ, la période d'application du taux de cotisation de régime permanent est la même que pour le RPC; cependant, l'objectif consiste à stabiliser le rapport des actifs aux dépenses entre 2040 et 2060.

[44] Selon la projection du taux de cotisation de régime permanent pour le RPC, le rapport des actifs aux dépenses se situe en moyenne à 5,0 au cours de la période de 2012 à 2086, atteignant un sommet de 5,4 en 2048.

[45] Selon la projection du taux de cotisation de régime permanent pour le RRQ, le rapport des actifs aux dépenses se situe en moyenne à 3,2 au cours de la période de 2012 à 2086, atteignant un sommet de 3,5 en 2021.

employés par les actuaires en chef du RPC et du RRQ. Les recommandations stratégiques sur le rajustement des taux de cotisation ou des prestations ne font pas partie du mandat du DPB.

Tableau 7-5

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

%

	Horizon des projections		
	25 ans	50 ans	75 ans
Régime de pensions du Canada	9,43	9,62	9,73
Régime de rentes du Québec	9,90	9,94	9,92

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.
Note : La période de projection débute en 2012. Pour le RPC (RRQ), les calculs sont basés sur le rapport ultime de la dette nette au PIB de 4,3 (3,2).

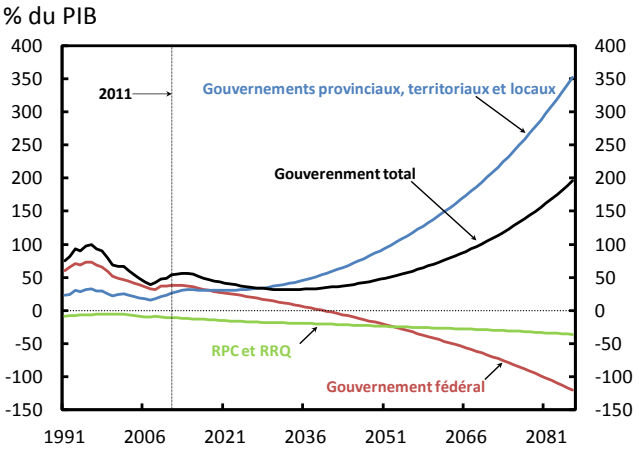
Les prévisions relatives au taux de cotisation de régime permanent du RPC augmentent à mesure que s'étend l'horizon de projection, en raison de l'augmentation des coûts liés au vieillissement de la population. Les prévisions relatives au taux de cotisation de régime permanent du RRQ restent essentiellement les mêmes sur les divers horizons de projection, en raison de la stabilité et de l'équilibre relatifs du flux de trésorerie net.

Dette nette de l'ensemble du secteur gouvernemental

Du point de vue macroéconomique, c'est l'accumulation de la dette nette de l'ensemble du secteur gouvernemental qui influe sur l'épargne, l'investissement et la production à l'échelle de l'économie. De plus, les évaluations et les comparaisons internationales du bilan du secteur public mettent habituellement l'accent sur la dette nette de l'ensemble du secteur gouvernemental par rapport au PIB. La figure 7-9 présente les projections du DPB quant à la situation de la dette nette pour les secteurs des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et locaux, pour le RPC et le RRQ, ainsi que pour l'ensemble du secteur gouvernemental, par rapport au PIB.

Figure 7-9

Rapport de la dette nette du secteur gouvernemental au PIB, de 1991 à 2086



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

Pour l'ensemble du secteur gouvernemental, le DPB prévoit que le rapport de la dette nette au PIB passera de 53,5 % du PIB en 2011 à 31,9 % en 2032. Par la suite, cependant, le rapport de la dette nette au PIB de l'ensemble du secteur gouvernemental augmentera régulièrement et atteindra plus de 195 % du PIB en 2086. Cette croissance de la dette correspond à une accélération de l'endettement du secteur des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux contrebalançant largement la réduction de la dette ou l'accumulation d'actifs dans les secteurs du gouvernement fédéral et du RPC-RRQ. Selon la trajectoire prévue du rapport de la dette au PIB de l'ensemble du gouvernement, cette prévision indiquerait que le secteur gouvernemental, dans son ensemble, n'est pas viable financièrement à long terme, étant donné que la dette de l'ensemble du gouvernement augmente plus rapidement que la taille de l'économie. Cependant, il convient de noter que ces résultats sont attribuables au fait que la structure financière n'est pas viable pour le secteur des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux uniquement, la structure financière des secteurs du gouvernement fédéral, du RPC et du RRQ étant quant à elle viable à long terme.

8 Analyse de sensibilité

Pour évaluer la sensibilité des estimations de référence de l'écart financier et du taux de cotisation de régime permanent par le DPB, d'autres hypothèses et projections financières, démographiques et économiques sont envisagées[46]. Cette section présente les résultats de l'analyse de sensibilité pour les scénarios suivants :

a) variantes du rapport final de la dette au PIB et des actifs aux dépenses;
b) variantes de l'enrichissement des prestations aux aînés et des dépenses en santé;
c) variantes des projections démographiques;
d) variantes des projections économiques.

Même si le présent chapitre met l'accent sur les résultats obtenus pour l'écart financier et le taux de cotisation de régime permanent à un horizon de 75 ans, des résultats sont produits à l'horizon de 25 et de 50 ans pour chaque scénario distinct et sont disponibles sur demande. Dans les scénarios, toutes les autres projections sont maintenues à leur niveau de référence.

a) Variantes du rapport final de la dette au PIB

Bien que l'écart financier soit normalement calculé à partir du rapport courant de la dette au PIB comme résultat final à long terme, il peut aussi être calculé pour toute valeur donnée du rapport de la dette au PIB. Le tableau 8-1 présente les calculs de l'écart financier selon la projection de référence pour les rapports de la dette nette au PIB du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux, par tranches de 25 points de pourcentage, de 0 à 100 % du PIB. Les estimations de référence (ombrées) sont calculées en utilisant comme valeurs finales les rapports de la dette nette au PIB de 2011, qui sont de 38,4 et 26,0 %, respectivement.

Tableau 8-1

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

% du PIB

		Rapport final de la dette nette au PIB				
	Référence	0	25	50	75	100
Gouvernement fédéral	-1,4	-1,1	-1,3	-1,5	-1,7	-2,0
Gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux	2,0	2,2	2,0	1,9	1,7	1,6

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Le tableau 8-1 montre que, toutes choses étant égales par ailleurs, une augmentation du rapport final de la dette au PIB réduit l'écart financier, car un solde de fonctionnement plus faible est nécessaire pour atteindre un ratio d'endettement final plus élevé. Dans le cas du gouvernement fédéral (provincial, territorial et local), l'écart financier varie de - 2,0 à -1,1 (1,6 à 2,2) % du PIB à mesure que le rapport final de la dette nette au PIB est ramené de 100 à 0 %. La fourchette de 0,9 point de pourcentage de l'estimation de l'écart financier fédéral est quelque peu plus large que la fourchette de l'écart financier provincial, territorial et local (0,6 point de pourcentage). Cela reflète le fait que le taux d'intérêt réel est plus élevé au niveau provincial, territorial et local, ce qui donne une actualisation plus forte du ratio d'endettement final[47].

[46] Le RPC et le RRQ présentent une analyse de la sensibilité des résultats associés aux variantes des hypothèses et des projections démographiques et économiques. Voir la section VI du 25e Rapport actuariel du RPC et l'annexe V de l'Analyse actuarielle du RRQ de décembre 2010.

[47] L'annexe E indique que l'indicateur de l'écart financier est essentiellement le résultat d'un calcul, à l'aide de valeurs actuelles, de la différence entre la dette actuelle d'un gouvernement et des soldes de fonctionnement futurs par rapport au PIB. Les estimations à horizons finis, cependant, nécessitent de formuler des hypothèses sur le rapport de la dette au PIB au terme de l'horizon de projection. Comme pour les soldes de fonctionnement futurs, la valeur finale du rapport de la dette au PIB est actualisée selon le taux d'intérêt en vigueur sur la dette du gouvernement et la croissance du PIB nominal.

Variantes du rapport final des actifs aux dépenses

Le tableau 8-2 présente les estimations des taux de cotisation de régime permanent du RPC et du RRQ selon les variantes du rapport final des actifs aux dépenses de 0, 10 et 20. Les estimations de référence (ombrées) sont calculées en utilisant comme valeurs finales les rapports des actifs aux dépenses de 2011, qui sont de 4,3 et 3,2, respectivement.

Tableau 8-2

Estimations des taux de cotisation de régime permanent en fonction de variantes du rapport final des actifs aux dépenses

%

		Actif/Dépenses en 2086		
	Référence	0	10	20
Régime de pensions du Canada	9,73	9,48	10,06	10,64
Régime de rentes du Québec	9,92	9,77	10,24	10,71

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

En partant de l'hypothèse que les actifs du RPC et du RRQ sont épuisés en 2086 (soit un rapport des actifs aux dépenses de 0), les taux de cotisation de régime permanent diminuent à 9,48 et 9,77 respectivement. Pour que le rapport final des actifs aux dépenses augmente au-dessus des valeurs de référence (qui sont de 4,3 et 3,2 pour le RPC et le RRQ respectivement) pour atteindre 10 et 20, les taux de régime permanent doivent augmenter au-dessus de leurs estimations de référence, des taux de cotisations plus élevés étant requis pour que la valeur finale du rapport des actifs aux dépenses soit plus élevée.

b) Variantes de l'enrichissement des prestations fédérales aux aînés

Dans le cas des prestations fédérales aux aînés, l'hypothèse de référence veut que les prestations soient indexées partiellement (à 50 %) à la croissance du PIB réel par habitant. Des scénarios différents prévoyant une indexation nulle et une indexation intégrale (à 100 %) sont examinés[48]. L'hypothèse d'une indexation nulle à la croissance du PIB réel par habitant revient à présumer que les prestations, exprimées en dollars, augmentent au fil du temps selon l'inflation seulement, conformément à la structure actuelle du programme.

Dans l'hypothèse d'une indexation nulle (intégrale), les prestations fédérales aux aînés baissent (sont haussées) à 1,7 (3,4) % du PIB à l'horizon des projections, contre 2,4 % du PIB dans le cas du scénario de référence. Dans le scénario de l'indexation nulle (intégrale) des prestations aux aînés à la croissance du PIB réel par habitant, l'écart fiscal fédéral diminue (augmente) à -1,7 (-1,0) % (tableau 8-3).

Tableau 8-3

Estimations de l'écart financier fédéral selon diverses hypothèses d'indexation pour les prestations aux aînés

% du PIB

	Indexation nulle	Indexation intégrale	*Référence*
Gouvernement fédéral	-1,7	-1,0	*-1,4*

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.
Note : Indexation (0 et 100 %) à la croissance du PIB réel par habitant.

Variantes de l'enrichissement des dépenses des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux en santé

En ce qui concerne les dépenses des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux en santé, l'hypothèse d'enrichissement de référence se fonde sur la moyenne historique de 0,4 %, observée de 1976 à 2011. Des hypothèses d'enrichissement de 0 et de 1,1 % (moyenne des 10 dernières années, 2002-2011) des dépenses en santé sont examinées. Pour aider à situer dans leur contexte les scénarios d'enrichissement, le tableau 8-4 présente une ventilation de la croissance des

[48] Les variantes des facteurs d'indexation sont mises en œuvre à partir de 2017.

dépenses des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux en santé pendant la période de 1976 à 2011, à partir des données de l'ICIS.

Tableau 8-4

Composantes des dépenses en santé des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux, de 1976 à 2011

%, croissance annuelle moyenne

	Total	Âge	Revenu (PIB)	Enrichissement
1976-2011	7,8	0,7	6,6	0,4
1981-1990	10,3	0,7	8,0	1,4
1991-2000	4,1	0,6	4,7	-1,1
2001-2010	7,1	0,9	4,2	1,9
2002-2011	6,6	0,9	4,5	1,1

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

L'hypothèse d'un enrichissement nul aide à isoler l'apport du vieillissement démographique. Dans cette hypothèse, les dépenses des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux en santé devraient passer de 7,6 % du PIB en 2011 à 10,5 % en 2050 (1,6 point de pourcentage de moins que dans l'hypothèse de référence) et à 10,9 % en 2086 (3,7 points de pourcentage de moins que dans le scénario de référence). Dans le scénario d'un taux d'enrichissement de 1,1 %, la moyenne des 10 dernières années, les dépenses des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux devraient passer à 15,3 % du PIB en 2050 (3,2 points de pourcentage de plus que dans le scénario de référence) et à 23,6 % en 2086 (9,0 points de pourcentage de plus que dans le scénario de référence). Dans le scénario d'un taux d'enrichissement nul des dépenses en santé, l'écart financier des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux chute à 0,8 % du PIB (tableau 8-5). Dans le scénario d'un enrichissement des dépenses en santé à la moyenne de 2002-2011, soit 1,1 % annuellement, l'écart financier des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux augmente à 4,5 % du PIB.

Tableau 8-5

Estimations de l'écart financier des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux selon des variantes du taux d'enrichissement des dépenses en santé

% du PIB

	Enrichissement nul	Enrichissement 2002-2011	*Référence*
Gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux	0,8	4,5	*2,0*

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

c) Variantes des projections démographiques

Pour mesurer la sensibilité des estimations de l'écart fiscal et du taux de cotisation de régime permanent en fonction des projections démographiques, le DPB a examiné deux scénarios explorant des taux de fécondité, d'espérances de vie et d'immigration qui, d'un point de vue économique et financier, couvrent un large éventail de transitions démographiques (p. ex. des projections d'une population plus âgée et plus jeune). À compter de 2017, ces projections démographiques différentes utilisent un ensemble d'hypothèses hautes et basses[49] (tableau 8-6) pour l'indice synthétique de fécondité, de l'espérance de vie à la naissance et du taux d'immigration, qui feraient augmenter ou diminuer, dans la mesure la plus importante possible, l'impact financier à long terme du vieillissement démographique.

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

Tableau 8-6

Hypothèses sous-jacentes des variantes des projections démographiques

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

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

En incorporant ces divers scénarios, on remarque que la croissance de la population canadienne diffère sensiblement. Dans le scénario d'une population plus âgée, la croissance de la population est inférieure à celle du scénario de référence, alors que dans le scénario d'une population plus jeune, la croissance de la population est supérieure à celle du scénario de référence (tableau 8-7). Ainsi, dans le scénario d'une population plus âgée, la population totale en 2086 est inférieure d'environ 28 % à celle du scénario de référence, alors que dans le scénario d'une population plus jeune, la population totale en 2086 est supérieure d'environ 35 % à celle du scénario de référence. De même, le ratio de dépendance des personnes âgées, dans le scénario d'une population plus âgée, devrait atteindre 52,8 % en 2086, ce qui bien au-delà du ratio de 44,2 % présenté dans le scénario de référence, alors que dans le scénario d'une population plus jeune, le ratio de dépendance des personnes âgées devrait atteindre 37,6 % en 2086. Par conséquent, si le nombre de Canadiens de 15 à 64 ans, par rapport aux Canadiens de 65 ans et plus, chute à 2,3 dans le scénario de référence en 2086, le nombre de Canadiens de 15 à 64 ans, par rapport aux Canadiens de 65 ans et plus, augmente à 2,7 dans le scénario d'une population plus jeune et diminue à 1,9 en 2086 dans le scénario d'une population plus âgée.

Tableau 8-7

Croissance démographique et ratios de dépendance des personnes âgées selon des variantes des projections démographiques

%

	Population plus âgée	Population plus jeune	*Référence*
La croissance démographique			
2036	0,5	1,1	*0,8*
2061	0,3	1,2	*0,7*
2086	0,1	0,9	*0,6*
Taux de dépendance des personnes âgées			
2036	42,4	36,1	*39,2*
2061	50,7	37,3	*43,3*
2086	52,8	37,6	*44,2*

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

De plus, il est à supposer qu'un PIB moins élevé (plus élevé)[50] associé à une population plus âgée (plus jeune) a une incidence sur les revenus et les dépenses de programme des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux. Par exemple, une population plus âgée, par rapport à la projection de référence, entraînerait une réduction du PIB nominal, mesure la plus large de l'assiette fiscale, et, par conséquent, une réduction des revenus. Toutefois, par hypothèse et toutes choses étant égales, les dépenses aussi diminueront étant donné leur lien direct avec le PIB et le PIB par habitant.

Selon la projection démographique d'une population plus vieille, l'écart financier fédéral augmente à -1,0 % par rapport à la projection de référence, qui est de -1,4 % du PIB (tableau 8-8). De même, l'écart financier des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux augmente à 2,2 % selon l'hypothèse d'une population plus vieille, par rapport à 2,0 % du PIB dans la projection

[50] Le scénario de référence prévoit que la croissance du PIB réel sera en moyenne de 1,8 % annuellement au cours de la période de 2017 à 2086. En raison d'une réduction de la croissance de la population active et d'un taux d'emploi plus faible dans le scénario d'une population plus âgée, on prévoit que la croissance du PIB réel sera en moyenne de 1,3 % annuellement au cours de la même période. Dans le scénario d'une population plus jeune, la croissance de la population active et un taux d'emploi plus élevé fait augmenter la croissance du PIB réel, qui serait en moyenne de 2,2 % annuellement au cours de la période de 2017 à 2086.

de référence. Dans le scénario d'une population plus jeune, l'écart financier fédéral (gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux) diminue à -1,8 (1,8) %.

Les dépenses du gouvernement fédéral ainsi que des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux dans des catégories sensibles aux facteurs démographiques sont influencées. Par comparaison à l'écart financier fédéral, l'écart financier des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux est moins sensible aux variantes des projections démographiques. Cette situation indique des effets de contrepartie plus importants liés, par exemple, à la réduction des facteurs de dépense en éducation et en aide sociale dans le scénario d'une population plus âgée, les dépenses en matière de santé augmentant au-dessus de celles de la projection de référence[51].

Tableau 8-8

Estimations de l'écart fiscal selon des variantes des projections démographiques

% du PIB	Population plus âgée	Population plus jeune	*Référence*
Gouvernement fédéral	-1,0	-1,8	*-1,4*
Gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux	2,2	1,8	*2,0*

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Selon la projection démographique de la population plus âgée (plus jeune), le taux de cotisation de régime permanent du RPC augmente (décline) à 10,29 (9,18) % par rapport à l'estimation de référence, qui est de 9,73 %, parce que plus (moins) de cotisations sont requises pour financer des dépenses plus élevées (moins élevées) en prestations de retraite; il se stabilise à terme à la valeur actuelle du rapport des actifs aux dépenses (tableau 8-9). L'effet sur le taux de cotisation de régime permanent du RRQ est de la même ampleur; il augmente (diminue) à 10,51 (9,35) % dans le scénario de la population plus âgée (plus jeune), respectivement, par rapport à l'estimation de référence, qui est de 9,92 %.

Tableau 8-9

Estimations du taux de cotisation de régime permanent selon des variantes des projections démographiques

%	Population plus âgée	Population plus jeune	*Référence*
Régime de pensions du Canada	10,29	9,18	*9,73*
Régime de rentes du Québec	10,51	9,35	*9,92*

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

d) Variantes des projections économiques

Le DPB examine aussi d'autres hypothèses pour la projection de la croissance du PIB réel (+/- 0,5 point de pourcentage par rapport à la projection de référence), les taux d'intérêt réels sur la dette du gouvernement et les taux de rendement du RPC et du RRQ (+/- 50 points de base). À l'instar des variantes des projections démographiques, on suppose qu'à compter de 2017, les changements à la croissance du PIB réel ont un effet sur les revenus et les dépenses de programme du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux. De plus, les changements aux taux d'intérêt et aux taux de rendement (à compter de 2017) ne devraient pas avoir d'effet sur le PIB.

Variantes des projections de la croissance du PIB réel

D'ici la fin de la période visée par les projections, la réduction (hausse) de 0,5 point de pourcentage de

[51] En fait, l'effet sur le solde de fonctionnement des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux est contraire à l'effet sur le solde de fonctionnement du gouvernement fédéral jusqu'en 2036 environ. C'est-à-dire que, alors que le solde de fonctionnement fédéral décline dans le scénario d'une population plus vieille par rapport au scénario de référence, le solde de fonctionnement des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux *s'améliore* au départ parce que les dépenses en éducation et en aide sociale par rapport au PIB diminuent de façon à venir largement contrebalancer l'augmentation des dépenses en santé, même si à long terme se sont les effets sur les dépenses en santé qui se font le plus sentir.

la croissance du PIB réel envisagée fait diminuer (augmenter) le niveau projeté du PIB réel de 29,2 % (40,9 %) par rapport à la projection de référence[52].

Pour le gouvernement fédéral, une croissance du PIB réel plus faible (plus élevée) contribue à accroître (réduire) l'écart financier. Même si la plupart des dépenses de programme fédérales évoluent directement avec les revenus et le PIB, des effets se font sentir sur le solde de fonctionnement fédéral, comme part du PIB, parce que les dépenses fédérales en prestations pour les aînés ne sont indexées que partiellement au PIB; en plus, le taux de relèvement de 3 % du TCPS n'est pas lié à la croissance du PIB. Par conséquent, ces programmes, par rapport au PIB, augmentent (diminuent) lorsque la croissance du PIB fléchit (se renforce), ce qui se traduit par une dégradation (amélioration) du rapport projeté du solde de fonctionnement fédéral au PIB, ce qui mène à une estimation plus importante (moins importante) de l'écart financier, comparé à l'estimation de référence.

Les modifications dans la projection de la croissance du PIB réel influent également sur la différence entre le taux d'intérêt réel et le taux de croissance du PIB, ce qui aide à déterminer l'ampleur du solde de fonctionnement « viable », de sorte qu'une réduction (augmentation) de la croissance du PIB oblige à avoir un solde de fonctionnement plus important (moins important) si on veut obtenir un rapport donné de la dette au PIB. L'augmentation (réduction) de la différence entre le taux d'intérêt et la croissance du PIB, alliée à la dégradation (amélioration) du rapport projeté du solde de fonctionnement fédéral au PIB, fait augmenter (diminuer) l'écart financier fédéral à -0,8 (-2,0) % sous la valeur prévue dans le scénario où la croissance du PIB est la moins élevée (plus élevée) (tableau 8-10).

Tableau 8-10

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

% du PIB

	Croissance PIB plus faible	Croissance PIB plus forte	*Référence*
Gouvernement fédéral	-0,8	-2,0	*-1,4*
Gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux	1,9	2,1	*2,0*

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

En revanche, les variantes des scénarios sur la croissance du PIB réel n'ont que peut d'effet sur l'écart financier des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux. En fait, l'effet sur l'écart financier est à l'opposé de ce qui est prévu dans le cas du gouvernement fédéral. Par rapport au PIB, les dépenses de programme et les revenus autonomes des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux restent les mêmes lorsque les variantes des projections de croissance du PIB réel sont appliquées, en tenant compte de l'indexation présumée au PIB. Ce qui n'est cependant pas le cas du TCPS qui, par rapport au PIB, diminue (augmente) lorsque la croissance du PIB augmente (diminue), ce qui, comme dans le cas du gouvernement fédéral, entraîne une détérioration (amélioration) du rapport projeté du solde de fonctionnement au PIB des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux. Toutes choses étant égales, cette situation entraîne une estimation plus importante (moins importante) de l'écart financier, comparé à l'estimation de référence. Si l'effet sur le solde de fonctionnement est faible (environ 0,1 point de pourcentage du PIB), il reste que l'effet qu'ont les changements quant à la différence entre le taux d'intérêt réel et le taux de croissance du PIB sur le solde de fonctionnement viable est contrebalancé, presque intégralement, par l'effet qu'ont les variantes des taux de croissance du PIB sur l'actualisation des soldes de fonctionnement prévus[53].

[52] La réduction (augmentation) de 0,5 point de pourcentage de la croissance projetée du PIB réel dans ces variantes est présumée découler d'une réduction (augmentation) équivalente de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre. Par conséquent, les projections démographiques et des intrants de la main-d'œuvre restent à leurs niveaux de référence.

[53] Contrairement à la projection du rapport du solde de fonctionnement fédéral au PIB, qui est relativement stable à long terme, le solde de fonctionnement des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux décline régulièrement après 2016. Par

Selon la projection la moins élevée (plus élevée) de la croissance du PIB, le taux de cotisation de régime permanent du RPC augmente (diminue) à 9,87 (9,55) % par rapport à l'estimation de référence, qui est de 9,73 %, ce qui contrebalance l'effet de la croissance moins (plus) rapide des gains cotisables (tableau 8-11). Selon la projection la moins élevée (plus élevée) de la croissance du PIB, le taux de cotisation de régime permanent du RRQ augmente (diminue) à 10,14 (9,68) % par rapport à l'estimation de référence, qui est de 9,92 %. L'effet sur le taux de régime permanent du RRQ est quelque peu plus grand, ce qui correspond à un niveau d'indexation à la croissance du PIB légèrement inférieur dans le cas des « autres » prestations.

Tableau 8-11

Estimations du taux de cotisation de régime permanent, selon des variantes de projection de la croissance du PIB réel

%

	Croissance PIB plus faible	Croissance PIB plus forte	*Référence*
Régime de pensions du Canada	9,87	9,55	*9,73*
Régime de rentes du Québec	10,14	9,68	*9,92*

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Variantes des hypothèses relatives au taux d'intérêt réel et au taux de rendement

Par rapport aux hypothèses de référence, des modifications de 50 points de base des taux d'intérêt réels sur la dette du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux, et du taux de rendement des portefeuilles de placement du RPC et du RRQ sont examinées[54].

Les changements aux taux d'intérêt réel n'ont pas d'effet sur les soldes de fonctionnement prévus des gouvernements fédéral et provinciaux, territoriaux et locaux; ils ont cependant une incidence sur le calcul de leur valeur actuelle et sur l'écart entre les taux d'intérêt et la croissance du PIB. Une réduction (augmentation) de 50 points de base du taux d'intérêt réel se traduit par un écart financier fédéral plus faible (plus élevé) que celui de l'estimation de référence (tableau 8-12). Cette situation est attribuable à l'effet d'un écart plus faible (plus important) entre les taux d'intérêt et la croissance du PIB; un solde de fonctionnement plus petit (plus grand) est nécessaire pour arriver au même rapport de la dette au PIB. Toutefois, par rapport à l'estimation de référence, l'écart financier des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux reste essentiellement le même selon les variantes des hypothèses sur le taux d'intérêt réel de sa dette. Dans le présent cas, comme c'était le cas dans les variantes des scénarios sur la croissance du PIB, l'effet d'un écart moins élevé (plus élevé) entre le taux d'intérêt et la croissance du PIB est contrebalancé par l'effet de l'hypothèse d'un taux d'intérêt moins élevé (plus élevé) sur le calcul de la valeur actuelle des soldes de fonctionnement prévus par rapport au PIB.

Tableau 8-12

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

% du PIB

	Taux d'intérêt plus faible	Taux d'intérêt plus élevé	*Référence*
Gouvernement fédéral	-1,7	-1,2	*-1,4*
Gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux	2,0	2,0	*2,0*

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Selon la projection la moins élevée (plus élevée) du taux de rendement, le taux de cotisation de régime permanent du RPC augmente (diminue) à 9,97 (9,50) % par rapport à l'estimation de référence, qui est de 9,73 %, ce qui contrebalance l'effet de la croissance moins rapide des revenus de placement (tableau 8-13). Selon la projection la moins élevée

conséquent, toutes choses étant égales, une réduction de la croissance du PIB entraîne une réduction plus importante de la valeur actuelle du rapport du solde de fonctionnement provincial, territorial et local prévu, parce qu'elle impose un fardeau moins lourd aux déficits de fonctionnement plus importants à long terme.

[54] Il est pris pour acquis que les réductions (augmentations) de 50 points de base des taux d'intérêt réels et des taux de rendement correspondent aux réductions (augmentations) équivalentes des taux d'intérêt corrigés de l'inflation.

(plus élevée) du taux de rendement, le taux de cotisation de régime permanent du RRQ augmente (diminue) à 10,08 (9,77) % par rapport à l'estimation de référence, qui est de 9,92 %.

Bien que le changement quant à l'hypothèse sur le taux de rendement soit le même pour le RPC et le RRQ, l'effet sur le taux de régime permanent du RPC est un peu plus grand. Étant donné que l'on prévoit que le flux de trésorerie net de base du RPC diminuera à long terme, ce qui accroîtra sa dépendance aux revenus de placements, alors que l'on prévoit que le flux de trésorerie net du RRQ restera relativement stable, la situation de ses actifs se détériore (s'améliore) dans une plus large mesure lorsque le taux de rendement est moins élevé (plus élevé). Par conséquent, une modification plus importante du taux de cotisation du RRQ est requise pour obtenir le même rapport final des actifs aux dépenses.

Tableau 8-13

Estimations du taux de cotisation de régime permanent, selon des variantes de projection du taux de rendement

%

	Taux de rendement plus faible	Taux de rendement plus élevé	*Référence*
Régime de pensions du Canada	9,97	9,50	*9,73*
Régime de rentes du Québec	10,08	9,77	*9,92*

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Bibliographie

Anderson, B. et J. Sheppard, 2009, « Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms, and Their Effects: What Can Be Learned? » La Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 2009/3 : http://www.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/46051529.pdf.

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

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

Beach. C.M, 2008. « Canada's Aging Workforce: Participation, Productivity, and Living Standards. », dans colloque en homage à David Dodge et à sa contribution à la conduite des politiques publiques - Actes du colloque de 2008. http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/09/beach.pdf.

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

Bureau du surintendant des institutions financières Canada, 2010, *Rapport actuariel (25e) sur le Régime de pensions du Canada,* http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/bac/rapports/rpc/CPP25_f.pdf.

Bureau du surintendant des institutions financières Canada, 2012, *Rapport actuariel (11e)modifiant le rapport actuariel sur le Programme de la sécurité de la vieillesse,* http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/rapports/bac/OAS11_f.pdf.

Congressional Budget Office, 2012, « CBO's 2012 Long-term Budget Outlook », http://cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/06-05-Long-Term_Budget_Outlook.pdf.

Directeur parlementaire du budget, 2010a, *Estimation du PIB potentiel et du solde budgétaire structurel du gouvernement*, note technique, http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/Potential_CABB_FR.pdf.

Directeur parlementaire du budget, 2010b, *Rapport sur la viabilité financière*, http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/RVF_2010.pdf.

Directeur parlementaire du budget, 2011, *Rapport sur la viabilite financière de 2011*, http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/FSR_2011_FR.pdf.

Directeur parlementaire du budget, 2012a, *Renouvellement du Transfert canadien en matière de sante : conséquences pour la viabilité financière aux niveaux fédéral et provincial-territorial,* http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/Renewing_CHT_FR.pdf.

Directeur parlementaire du budget, 2012b, *Viabilité financière fédérale et prestations aux aînés*, http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/Sustainability_OAS_FR.pdf.

Directeur parlementaire du budget, 2012c, *Perspectives économiques et financières,* http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/EFO_Avril_2012_FR.pdf.

Fonds monétaire international, 2011, « Canada : 2011 Article IV Consultation », http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11364.pdf.

Hogan, S. et S. Hogan, 2002, « Quel effet aura le vieillissement de la population sur les besoins et les coûts liés aux soins de santé dans l'avenir prévisible? », document de discussion n° 25, Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada.

Institut canadien d'information sur la santé, 2011, « Tendances des dépenses nationales de santé, 1975-2011 », https://secure.cihi.ca/free_products/nhex_trends_report_2011_fr.pdf.

Jackson, H. et C. Matier, 2003, *Public Finance Implications of Population Ageing: An Update*, document de travail du ministère des Finances, http://www.fin.gc.ca/wp/2003-03-fra.asp.

Kennedy, S. et C. Matier, 2003, *Comparing the Long-term Fiscal Outlook for Canada and the United States Using Fiscal Gaps,* document de travail du ministère des Finances, http://www.fin.gc.ca/wp/2003-04-fra.asp.

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

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

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

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

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

Office for Budget Responsibility, 2012, *Fiscal Sustainability Report,* http://cdn.budgetresponsibility.independent.gov.uk/FSR2012WEB.pdf.

Régie des rentes du Québec, 2010, *Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2009,* http://www.rrq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/www.rrq.gouv.qc/Francais/publications/regime_rentes/analyse_actuarielle_2009_fr.pdf.

Régie des rentes du Québec, 2011, *Deuxième rapport actuariel modifiant l'Analyse actuarielle du Régime* de rentes du Québec au 31 décembre 2009, http://www.rrq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/www.rrq.gouv.qc/Francais/publications/regime_rentes/deuxieme_rapport_actuariel_2009_fr.pdf.

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

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

Annexe A
Sommaire des projections démographiques et économiques des RVF de 2012 et 2011

Tableau A-1

%, sauf indication contraire

		RVF 2012			RVF 2011		
		2035	2060	2085	2035	2060	2085
Hypothèses démographiques							
Taux de fécondité total (enfants par femme)		1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Espérance de vie à la naissance (ans)	hommes	83,8	87,3	87,4	83,8	87,3	87,4
	femmes	87,1	89,9	90,0	87,1	89,9	90,0
Taux d'immigration (par 1000 habitants)		7,6	7,8	6,6	7,6	7,8	6,6
Croissance démographique		0,8	0,7	0,6	0,8	0,7	0,6
Croissance de la population 65+ ans		1,5	1,0	0,8	1,5	1,0	0,8
Ratio dépendance des personnes âgées		38,9	43,2	44,1	38,8	43,1	44,0
Projections économiques							
Croissance du PIB nominal		3,9	3,9	3,7	3,9	3,9	3,7
Inflation de l'IPC et du PIB		2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Croissance du PIB réel		1,9	1,9	1,7	1,9	1,9	1,7
Coissance des intrants de la main-d'œuvre		0,6	0,7	0,5	0,7	0,7	0,5
Coissance de la productivité du travail		1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Coissance du PIB réel par habitant		1,0	1,2	1,1	1,1	1,2	1,1
Taux de chômage		6,4	6,4	6,4	6,3	6,3	6,3
Taux global d'emploi		55,9	54,4	54,0	56,0	54,6	54,2
Taux d'activité		59,7	58,1	57,7	59,7	58,2	57,8
Moyenne hebdomadaire des heures travaillées (heures par semaine)		34,3	34,4	34,3	34,3	34,3	34,3
Taux des bons du Trésor à 3 mois		4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Taux des obligations du gouvernement du Canada à 10 ans		5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Annexe B
Sommaire des projections financières des RVF de 2012 et 2011

Tableau B-1

% du PIB, sauf indication contraire

	FSR 2012			FSR 2011		
	2035	**2060**	**2085**	**2035**	**2060**	**2085**
Projections financières						
Gouvernement fédéral						
Revenus budgétaires	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Transfer canadien en matière de santé	1,6	1,6	1,6	2,4	4,0	6,8
Transfer canadien en matière des programmes	0,5	0,4	0,3	0,5	0,4	0,3
Autres transferts aux gouvernements	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8
Préstations aux aînés	2,9	2,8	2,4	3,2	3,0	2,6
Prestations d'assuarance-emploi	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Prestations pour enfants	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,6
Autres charges de programmes	4,7	4,7	4,7	5,8	5,8	5,8
Solde de fonctionnement	1,8	2,0	2,4	-0,2	-1,6	-3,9
Frais de la dette publique	0,6	-1,8	-5,3	1,9	3,5	7,8
Prêt net	1,2	3,8	7,8	-2,1	-5,0	-11,7
Dette nette	6,9	-41,7	-116,6	37,2	74,1	169,6
*Gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux**						
Recettes autonomes	21,9	21,9	21,9	17,8	17,8	17,8
Dépenses en santé	10,5	12,7	14,5	10,9	13,3	15,2
Dépenses en éducation	5,2	5,0	4,8	4,7	4,6	4,5
Dépenses en prestations sociales	1,3	1,3	1,3	1,1	1,1	1,1
Autres charges de programmes	9,7	9,7	9,7	5,8	5,8	5,8
Solde de fonctionnement	-0,7	-2,8	-4,6	-1,1	-1,7	-0,8
Frais de la dette publique	2,8	7,6	18,5	2,9	7,4	14,5
Prêt net	-3,5	-10,4	-23,1	-4,0	-9,1	-15,3
Dette nette	44,5	138,1	341,1	49,0	134,5	263,9
RPC/RRQ						
Cotisations	3,1	3,1	3,1	—	—	—
Dépenses	3,3	3,5	3,6	—	—	—
Flux de trésorerie nets	-0,3	-0,4	-0,5	—	—	—
Revenus de placement	1,2	1,6	2,2	—	—	—
Prêt net	0,9	1,2	1,7	—	—	—
Actif net	19,5	26,3	35,6	—	—	—

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : Le RVF 2012 fournit projections pour le secteur des administrations publiques provinciales, territoriales et locales en années civiles.
Le RVF 2011 fournit des projections du secteur des administrations provinciales et territoriales seulement en années financières.

Annexe C
Méthodologie de projection financière du gouvernement

La présente annexe décrit la méthodologie de projection à long terme du DPB pour les secteurs du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux.

Cadre comptable des Statistiques de finances publiques (SFP)

Ce rapport utilise, selon le régime de l'année civile, les statistiques préliminaires de Statistique Canada fondées sur les SFP (disponibles de 1961 à 2011) ainsi que les statistiques sous-jacentes des comptes nationaux, sur lesquelles elles reposent. Ces données, qui assurent l'uniformité entre les secteurs gouvernementaux, peuvent être employées pour consolider les renseignements des secteurs des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux.

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

Projections relatives aux revenus

En ce qui concerne les projections à long terme au-delà de 2016, le DPB présume que les revenus autonomes des gouvernements fédéral[55], provinciaux, territoriaux et locaux[56] resteront constants, comme part du PIB nominal (mesure la plus large de l'assiette fiscale) à 15,0 % et 21,9 %, respectivement. Cette hypothèse implique que certaines politiques budgétaires gouvernementales seront modifiées de manière à ce que la charge fiscale des Canadiens reste la même sur l'horizon de projection à long terme[57]. Cette approche est la même que celle utilisée par d'autres institutions financières, comme le Congressional Budget Office (CBO), aux États-Unis. En outre, selon les projections du Office for Budget Responsibility (OBR) du Royaume-Uni, les pressions démographiques sur les revenus seront relativement faibles (moins de 1 % du PIB).

Projections relatives aux dépenses de programme

L'approche générale pour la projection des dépenses de programme à long terme des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et locaux consiste à décomposer la croissance des dépenses nominales d'une catégorie donnée (*EXP*) en trois facteurs de coût principaux : composition selon l'âge (*AGE*), revenu nominal (*PIB*) et facteur « d'enrichissement » (*X*)[58].

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

Le facteur de la composition selon l'âge vise, pour chaque catégorie, à saisir l'impact des changements dans la structure démographique selon l'âge au fil du temps. Plus précisément, il est construit comme un indice de la proportion

[55] La projection à moyen terme des revenus fédéraux repose sur les projections mises à jour des PEF d'avril 2012 du DPB, qui ont été révisées de manière à y intégrer les dernières données économiques et les résultats de *La revue financière* de mars 2012.

[56] Selon la projection à moyen terme, les revenus autonomes des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux reviennent à leur part moyenne historique de l'économie, en passant d'un creux cyclique de 21,2 % du PIB en 2011 à 21,9 % en 2016. La part moyenne historique a été calculée sur la période de 1980 à 2011, période ayant suivi la transition vers le financement des programmes établis.

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

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

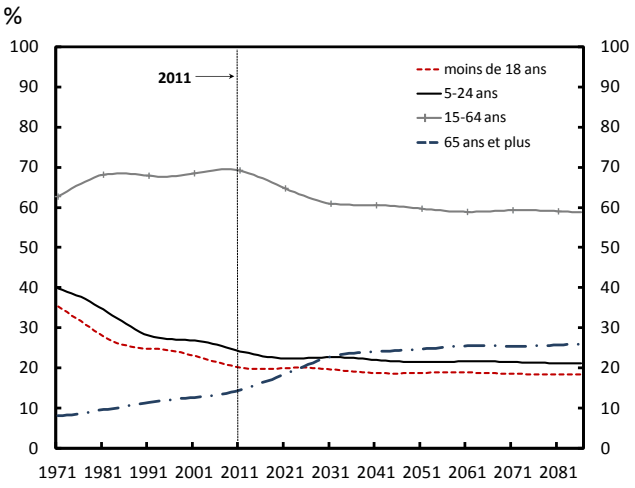
pondérée (pondérations *ωi*) que les groupes d'âges (Pop_i) représentent dans la population (*Pop*).

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

Les programmes de dépenses font ensuite l'objet d'une projection individuelle en fonction des modifications à leurs populations cibles et aux lois les concernant. La figure C-1 indique la répartition de la population selon les groupes d'âges ayant une incidence sur les programmes de dépenses. Alors que, selon les projections, les groupes de moins de 18 ans, de 5 à 24 ans et de 15 à 64 ans déclinent graduellement à long terme, le groupe de 65 ans et plus augmente substantiellement au cours de la même période, passant de moins de 14,4 % de la population en 2011, à 26,0 % en 2086.

Figure C-1

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



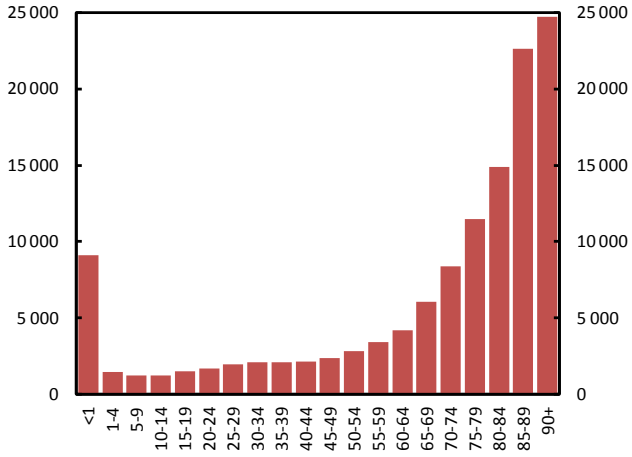
Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

Dans les catégories où les prestations ou les dépenses sont bien ciblées, par exemple les dépenses fédérales en prestations pour les aînés, les pondérations pour les groupes d'âges de 65 ans et plus sont égales à un et les pondérations de tous les autres groupes d'âges sont fixés à zéro. Dans le cas des dépenses en santé des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux, les pondérations dépendent des données sur les dépenses en santé par habitant, sur la base des groupes d'âges, produites par l'ICIS (figure C-2)[59]. Le tableau C-1 résume les catégories de dépenses sensibles au facteur démographique en indiquant les groupes d'âges ciblés et les hypothèses d'enrichissement à long terme dans la projection de référence.

Figure C-2

Dépenses en santé des provinces et territoires par groupe d'âges, 2009

Dollars par habitant



Source : Institut canadien d'information sur la santé.

[59] Pour les gouvernements provinciaux et territoriaux, l'ICIS fournit des données sur les dépenses en santé par habitant et par groupe d'âges jusqu'en 2009, qui sert d'année de référence pour établir le facteur de composition par âge au fil du temps et sur l'horizon de projection.

Tableau C-1

Catégories principales de dépenses

%

	Part des dépenses de programme en 2011	Groupes d'âge	Enrichissement à long terme
Gouvernement fédéral:			
Prestations aux aînés	15,5	65+ et 67+ ans	-0.5[a]
L'assurance-emploi	6,6	Pop. active 15+	+0.2[b]
Prestations pour enfants	5,4	0-17 ans	0,0
Gouvernement provincial-territorial-locale:			
Santé	28,7	Tous les âges[c]	+0.4[d]
Éducation	20,8	5-24 ans	0,0
Programmes sociaux[e]	5,8	15-64 ans	0,0

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.
Note : [a] Garantit que les prestations en dollars constants augmentent à la moitié du taux de croissance du PIB réel par habitant.
[b] Garantit que les prestations en dollars constants augmentent au rythme de la croissance de la productivité.
[c] Les données de l'ICIS sur les dépenses par habitant selon l'âge portent sur 20 groupes d'âge, depuis moins d'un an à plus de 90 ans.
[d] Enrichissement estimé pendant la période de 1976-2011.
[e] Comprend l'aide sociale, l'indemnisation des accidentés du travail et d'autres prestations d'assurance sociale.

Comme dans le RVF de 2011, la croissance du facteur d'enrichissement des dépenses en santé des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux est égale à sa moyenne historique à long terme (1976 à 2011). Quant aux dépenses fédérales au titre des prestations pour les aînés, le DPB continue de supposer que le paiement moyen constant par prestataire n'est indexé que partiellement (à 50 %) à la croissance du PIB réel par habitant. Cette hypothèse suppose que le facteur d'enrichissement des prestations des aînés (comme représenté dans l'équation en haut) est négatif. S'il est vrai que le programme existant ne prévoit pas l'indexation en fonction de la croissance du revenu réel, le DPB croit cependant que les prestataires profiteront au moins dans une certaine mesure de la hausse du niveau de vie que la population connaîtra à l'horizon des projections de 75 ans. Enfin, le facteur d'enrichissement à long terme de l'assurance-emploi est établi de telle façon que la prestation moyenne progresse au même rythme que les salaires nominaux.

Pour ce qui est des dépenses en éducation, prestations sociales et prestations pour enfants, le facteur d'enrichissement est présumé s'établir à zéro à long terme[60]. Cela veut dire que, par rapport à la taille de l'économie, les dépenses dans ces catégories augmenteront ou diminueront à long terme au gré de l'évolution de la structure de la population selon les âges. Ainsi, les dépenses visant les groupes d'âges relativement vieux (jeunes) augmenteront (diminueront) par rapport au PIB à long terme. En outre, cette hypothèse suppose que les dépenses en dollars constants, par prestataire, sont pleinement indexées selon la croissance du PIB réel par habitant.

Tout comme dans le RVF de 2011, le reste des dépenses de programme, à l'exclusion des transferts intergouvernementaux fédéraux, est présumé croître au même rythme que le PIB nominal à long terme pour les secteurs du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux.

Au-delà de 2024, année du prochain examen du TCS et du TCPS, le DPB suppose que le TCS et le TCPS continueront à augmenter annuellement selon leurs taux d'indexation, qui entreront en vigueur en 2017 (soit la croissance moyenne du PIB nominal et 3 %, respectivement). La péréquation, la formule de financement des territoires et d'autres transferts fédéraux et les transferts des gouvernements provinciaux et territoriaux au gouvernement fédéral sont présumés croître à long terme au même rythme que le PIB nominal.

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

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

moins actifs financiers), nous obtenons la dette nette, notion le plus souvent utilisée pour évaluer la viabilité financière.

Comptabilité de la dette

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

Il est pris pour acquis que les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et locaux financent les déficits budgétaires (c.-à-d. emprunts nets d'autres secteurs de l'économie) en émettant des titres de dette qui portent intérêt. De même, tout excédent budgétaire (c.-à-d. prêt net à d'autres secteurs de l'économie) sert à rembourser la dette qui porte intérêt. Bref, il ne devrait pas y avoir de changement dans les actifs financiers initiaux et la dette qui ne porte pas intérêt.

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

$$Dette\ nette_t = Dette\ nette_{t-1} — Prêt\ net_t$$

Pour assurer un contexte économique stable et conformément aux projections de référence du CBO (2012) et de l'OBR (2012), les projections financières à long terme du DPB sont élaborées en supposant qu'il n'y a aucune réaction de l'économie. Cependant, la hausse du rapport de la dette au-delà du moyen terme pourrait réduire le PIB et pousser les taux d'intérêt à la hausse (encadré 7-1, section 7). L'intégration de ces effets ne ferait qu'accélérer toute hausse projetée du rapport de la dette au PIB.

Annexe D
Méthodologie de projection du RPC et du RRQ

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

Le Bureau de l'actuaire en chef et la Régie des rentes du Québec présentent, dans leurs rapports actuariels respectifs, des projections à long terme relatives aux cotisations, aux revenus de placements et aux dépenses. Le dernier rapport publié est le 25e Rapport actuariel du Régime de pensions du Canada au 31 décembre 2009. Dans le cas du RRQ, le plus récent rapport est le Deuxième rapport actuariel modifiant l'Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2009. En s'appuyant sur ces rapports, le DPB a élaboré sa propre méthodologie pour établir une projection des cotisations, des revenus de placements et des dépenses du RPC et du RRQ sur un horizon de 75 ans, à l'aide de ses propres hypothèses et projections démographiques et économiques.

Cotisations au RPC et au RRQ

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

Cette relation peut être exprimée comme suit :

$$C_{t,i} = C_{t-1,i} \cdot \frac{CRATIO^{AR}_{t,i}}{CRATIO^{AR}_{t-1,i}} \cdot \frac{LFE_{t,i}}{LFE_{t-1,i}} \cdot \frac{CPI_t}{CPI_{t-1}} \cdot \left(1+gp_t\right) \cdot \left(1+\varepsilon^{AR}_{t,i}\right)$$

Dans le cas du RPC, *LFE* concerne l'emploi au Canada à l'exception du Québec et pour le RRQ, elle concerne l'emploi au Québec[61]. Le facteur de croissance résiduel, ε^{AR}, représente la différence entre la croissance des cotisations des rapports actuariels et le taux de croissance obtenu par la décomposition de la croissance, ci-dessus, et les projections relatives aux autres facteurs des rapports actuariels. Sur l'horizon de projection, la moyenne des facteurs de croissance résiduels des cotisations du RPC et du RRQ (tirés de leurs rapports actuariels) est de zéro.

$$\left(1+\varepsilon^{AR}_{t,i}\right) = \frac{C^{AR}_{t,i}}{C^{AR}_{t-1,i}} \cdot \left[\frac{CRATIO^{AR}_{t,i}}{CRATIO^{AR}_{t-1,i}} \cdot \frac{LFE^{AR}_{t,i}}{LFE^{AR}_{t-1,i}} \cdot \frac{CPI^{AR}_{t,i}}{CPI^{AR}_{t-1,i}} \cdot \left(1+gp^{AR}_{t,i}\right)\right]^{-1}$$

Dépenses du RPC et du RRQ

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

Prestations de retraite

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

[61] Les projections démographiques et économiques à long terme du DPB sont établies au niveau national. Pour affecter ses projections nationales en matière de population et d'emploi au Canada à l'exception du Québec et au Québec, le DPB utilise la répartition du 25e Rapport actuariel du RPC.

prestataires actuels sont indexées à l'inflation seulement.

$$RB_{t,i} = RB_{t-1,i} \cdot \frac{BRATIO^{AR}_{t,i}}{BRATIO^{AR}_{t-1,i}} \cdot \frac{POP65_{t,i}}{POP65_{t-1,i}} \cdot \frac{CPI_t}{CPI_{t-1}} \cdot (1+\beta_i \cdot gp_t) \cdot (1+\theta^{AR}_{t,i})$$

Le facteur de croissance résiduel, θ^{AR}, représente la différence entre la croissance des prestations de retraite des rapports actuariels et le taux de croissance obtenu par la décomposition de la croissance, ci-dessus, et les projections relatives aux autres facteurs des rapports actuariels.

$$(1+\theta^{AR}_{t,i}) = \frac{RB^{AR}_{t,i}}{RB^{AR}_{t-1,i}} \cdot \left[\frac{BRATIO^{AR}_{t,i}}{BRATIO^{AR}_{t-1,i}} \cdot \frac{POP65^{AR}_{t,i}}{POP65^{AR}_{t-1,i}} \cdot \frac{CPI^{AR}_{t,i}}{CPI^{AR}_{t-1,i}} \cdot (1+\beta_i \cdot gp^{AR}_{t,1}) \right]^{-1}$$

Le facteur d'échelle β est sélectionné de manière à ce que la moyenne du facteur de croissance résiduel soit de zéro sur l'horizon de projection. Pour le RPC (RRQ), le facteur d'échelle β est établi à 0,75 (0,78).

Autres prestations

Les projections pour les autres prestations, à savoir les prestations d'invalidité, les prestations de décès et de survivant, les prestations d'enfant de cotisant invalide et les prestations d'orphelin, sont établies selon la même approche que pour les prestations de retraite. Cependant, la population visée est celle des personnes de 15 ans et plus. Dans le cas du RPC (RRQ), un facteur d'échelle de 0,33 (0,07) est utilisé afin que le facteur de croissance résiduel soit de zéro, en moyenne, sur l'horizon de projection, selon les taux de croissances prévues dans les rapports actuariels du RPC et du RRQ.

Frais administratifs

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

$$ADMIN_{t,i} = \frac{ADMIN^{AR}_{t,i}}{CEARN^{AR}_{t,i}} \cdot CEARN_{t,i}$$

Taux de rendement

À l'instar de l'approche utilisée dans les rapports actuariels, le taux prévu des obligations du Canada à 10 ans sert de taux de rendement de référence pour les actifs des portefeuilles du RPC et du RRQ. Le DPB présume que le taux de rendement corrigé de l'inflation des obligations du Canada à 10 ans est de 3,3 % (5,3 % à sa valeur nominale, en présumant un taux d'inflation de 2 %). Le taux de rendement corrigé de l'inflation du portefeuille de placements est établi en multipliant la part de chaque actif du portefeuille par son taux de rendement présumé. Ainsi, le taux de rendement présumé de chaque type d'actif est formé du taux de rendement obligataire de référence corrigé de l'inflation et de sa prime de risque à long terme. Selon le taux obligataire de référence du DPB et les actifs et primes de risque de portefeuille du Rapport actuariel du RPC[62], on prévoit que le rendement nominal des portefeuilles de placements du RPC et du RRQ atteindront à terme 6,5 %, soit 20 points de base de plus et 50 points de base de moins, respectivement, que les prévisions des rapports actuariels du RPC et du RRQ[63]. Ce taux de rendement est ensuite appliqué aux actifs de chaque régime dans la période précédente, ce qui permet de déterminer le revenu de placement pour l'année en cours.

[62] La composition de l'actif du portefeuille du RPC est tirée du tableau 63 du 25e Rapport actuariel du Régime de pensions du Canada au 31 décembre 2009 : http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/bac/rapports/rpc/cpp25_f.pdf.

[63] Dans l'Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2009, après déduction des frais de gestion représentant 25 points de base, le taux de rendement final des investissements du RRQ est de 7,0 %.

Annexe E
Définition de l'écart financier

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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