

28 août 2024



Rapport sur la viabilité financière de 2024



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

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

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

Analystes principaux :

Lisa Barkova, analyste
Régine Cléophat, analyste
Mark Creighton, analyste principal
Albert Kho, analyste
Marianne Laurin, analyste
Chris Matier, conseiller principal
Nora Nahornick, conseillère-analyste
Caroline Nicol, conseillère-analyste
Jason Stanton, conseiller-analyste

Préparé sous la supervision de :

Robert Behrend, directeur par intérim
Jason Jacques, directeur général
Diarra Sourang, directrice

Nathalie Desmarais, Marie-Eve Hamel Laberge, Martine Perreault et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements [veuillez contacter le Bureau du directeur parlementaire du budget](#).

Yves Giroux
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Faits saillants.....	1
Résumé	2
Évaluation	2
Secteur gouvernemental global.....	2
Gouvernement fédéral	3
Administrations infranationales.....	4
Régimes de retraite généraux.....	7
Sensibilité des résultats	8
Introduction	9
Projections démographiques.....	11
Projections économiques	14
Gouvernement fédéral.....	20
Évaluation de la viabilité financière.....	22
Administrations infranationales	24
Évaluation de la viabilité financière.....	34
Régimes de retraite généraux	37
Flux nets de trésorerie et situation financière.....	37
Évaluation de la viabilité financière.....	40
Estimations des taux de cotisation de régime permanent	40
Secteur gouvernemental global	42
Annexe A : Analyse de sensibilité.....	44
Variantes – projections démographiques.....	44
Variantes – projections économiques.....	44
Variantes envisagées – politique budgétaire	44
Notes	49

Faits saillants

En ce qui concerne le secteur des administrations publiques considérées comme un tout, c'est-à-dire le gouvernement fédéral, les administrations infranationales et les régimes de retraite généraux pris ensemble, la politique budgétaire actuelle au Canada est viable à long terme. Par rapport à la taille de l'économie canadienne, la dette publique générale nette devrait diminuer progressivement à long terme en raison de la marge de manœuvre financière au niveau fédéral et de l'amélioration de la situation de l'actif net des régimes de retraite publics.

La politique budgétaire fédérale actuelle est viable à long terme. Nous estimons que le gouvernement fédéral pourrait augmenter ses dépenses ou réduire les impôts de 1,5 % du PIB (46 milliards de dollars en dollars courants, augmentant par la suite au rythme du PIB) tout en demeurant viable sur le plan budgétaire.

Pour ce qui est des administrations infranationales, qui comprennent les administrations provinciales-territoriales, locales et autochtones, les politiques budgétaires actuelles sont viables à long terme. Selon la politique actuelle, les revenus et les dépenses de programmes prévus des administrations infranationales sont suffisantes pour maintenir le ratio de la dette nette par rapport au PIB des administrations infranationales en dessous de son niveau de 2023 pour l'horizon de 75 ans.

La structure actuelle tant du Régime de pensions du Canada (RPC) que du Régime de rentes du Québec (RRQ) est viable à long terme. Avec la structure actuelle des régimes, les cotisations et les prestations prévues sont suffisantes pour garantir que la position nette de l'actif par rapport au PIB est supérieure à sa valeur de 2023 après 75 ans.

Résumé

Pour évaluer la viabilité de la politique budgétaire d'un gouvernement, il convient de faire des projections allant au-delà d'un horizon de planification à moyen terme. Une politique budgétaire est dite financièrement viable lorsque la dette publique n'augmente pas de manière continue et proportionnelle à la taille de l'économie.

En raison du vieillissement de la population dans l'ensemble des provinces et des territoires, un grand nombre de Canadiens sortiront de la période maximale d'activité professionnelle pour entamer leur retraite. Ceci occasionne un ralentissement de la croissance de l'économie canadienne.

La décélération de la croissance économique exercera des pressions à la baisse sur les recettes gouvernementales puisqu'elle aura pour effet de ralentir l'augmentation de l'assiette fiscale. Parallèlement, le vieillissement démographique exercera des pressions à la hausse sur les programmes gouvernementaux qui concernent notamment les soins de santé, la Sécurité de la vieillesse et les prestations des régimes de retraite. Néanmoins, la pression pesant sur les programmes destinés aux groupes d'âge les plus jeunes diminuera à mesure que la population vieillira.

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

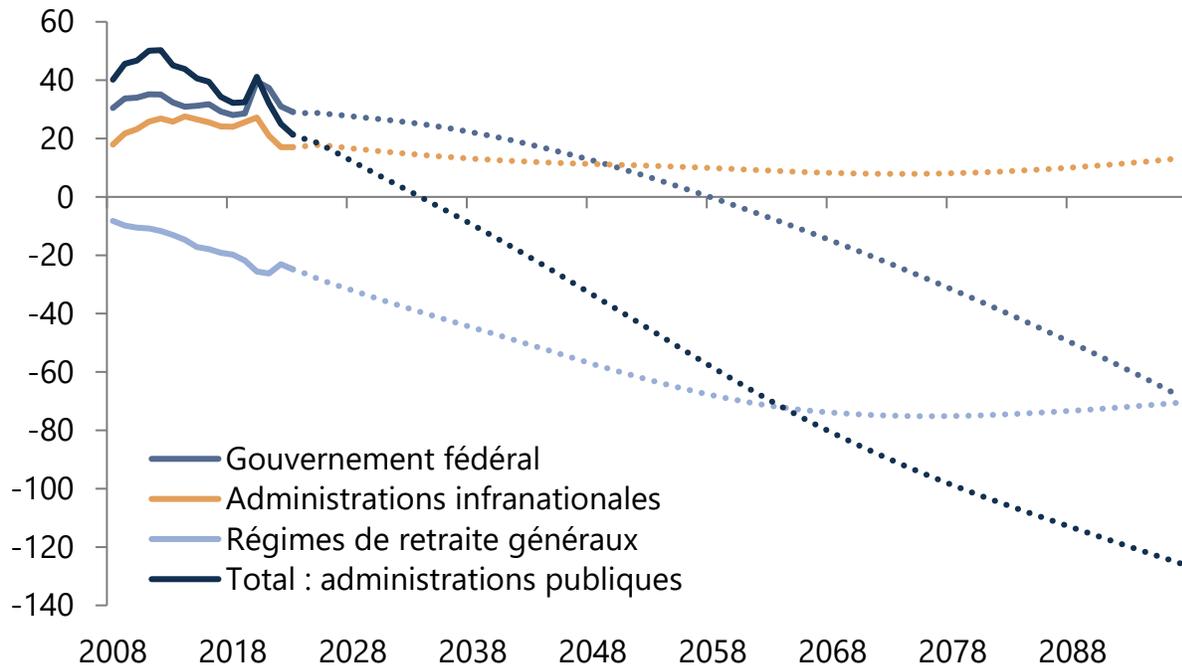
Évaluation

Secteur gouvernemental global

En ce qui concerne le secteur des administrations publiques considérées comme un tout, c'est-à-dire le gouvernement fédéral, les administrations infranationales et les régimes de retraite généraux pris ensemble, la politique budgétaire actuelle au Canada est viable à long terme. Par rapport à la taille de l'économie canadienne, la dette publique générale nette devrait diminuer progressivement à long terme en raison de la marge de manœuvre financière au niveau fédéral et de l'amélioration de la situation de l'actif net des régimes de retraite publics (figure 1 du résumé).

Figure 1 du résumé

Dettes gouvernementales nettes par rapport au PIB, en pourcentage



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Note :

La période de prévision va de 2024 à 2098.

Gouvernement fédéral

La politique budgétaire fédérale actuelle est viable à long terme. Nous estimons que le gouvernement fédéral pourrait augmenter ses dépenses ou réduire les impôts de 1,5 % du PIB (46 milliards de dollars en dollars courants, augmentant par la suite au rythme du PIB), et ce, de façon permanente, tout en stabilisant le ratio de la dette nette à son niveau initial de 29,1 % du PIB, à long terme.

Notre évaluation tient compte de toutes les mesures prévues dans le budget de 2024. Ces mesures comprennent notamment le financement de la prestation canadienne pour les personnes handicapées, le crédit d'impôt à l'investissement dans l'électricité propre, le crédit d'impôt à l'investissement dans les technologies propres et le soutien à la fabrication de batteries, qui augmentent les dépenses des programmes fédéraux, même en tenant compte des économies constatées lors d'examen des dépenses. Les mesures

visant à augmenter les recettes, dont la modification du taux d'inclusion des gains en capital, augmentent de façon permanente les recettes fédérales.

Notre estimation de la marge de manœuvre financière fédérale de 1,5 % du PIB est plus faible que celle indiquée dans notre évaluation précédente (1,7 % du PIB). Cette révision reflète une augmentation des dépenses de programmes qui compense largement l'augmentation des recettes, combinée à une révision à la hausse du taux d'intérêt effectif, d'où une réduction de la marge de manœuvre financière.

Viabilité financière et écart financier

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

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

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

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

Administrations infranationales

La politique budgétaire actuelle est viable à long terme pour l'ensemble du secteur des administrations infranationales, qui comprend les gouvernements provinciaux-territoriaux, locaux et autochtones. Notre évaluation tient compte des budgets des gouvernements provinciaux et territoriaux du printemps 2024.

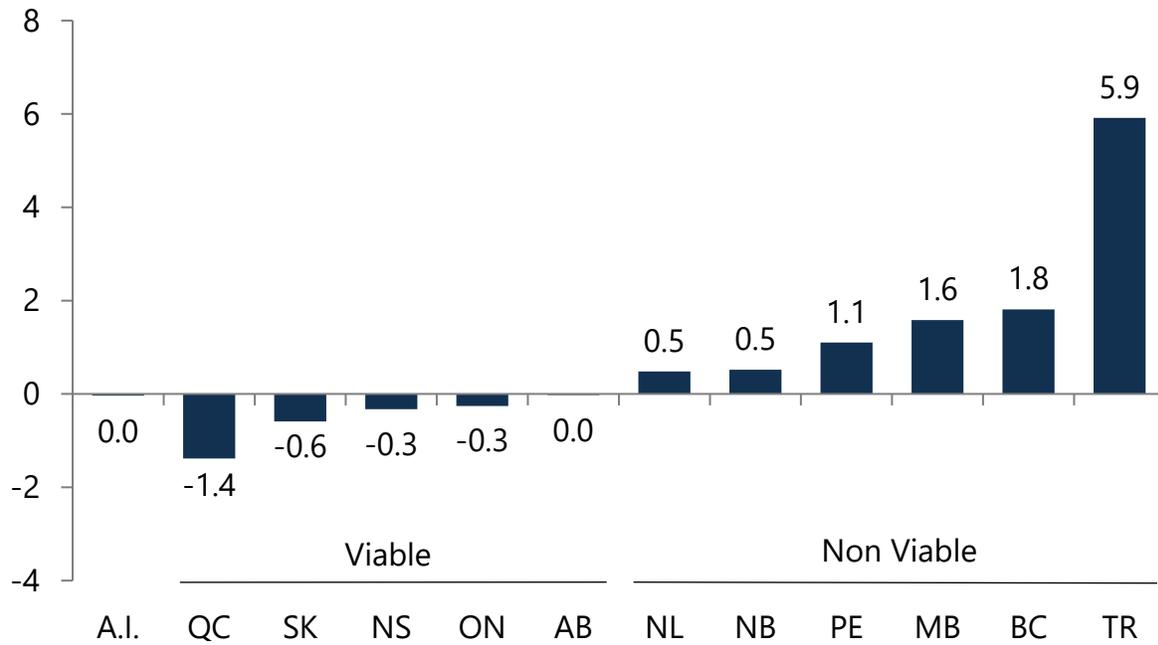
À long terme, par rapport à la taille de leurs économies, les administrations infranationales feront face à une augmentation des dépenses de santé en raison du vieillissement de la population. En outre, elles connaîtront toutes un différentiel de taux d'intérêt effectif et de croissance du PIB moins favorable que celui du gouvernement fédéral. Certaines administrations infranationales subiront également des pressions budgétaires importantes en raison de la réduction des transferts fédéraux (par rapport à la taille de leur économie).

Cela dit, pour l'ensemble du secteur infranational, les recettes autonomes, combinées aux transferts fédéraux, sont suffisantes pour maintenir le ratio de la dette nette par rapport au PIB des administrations infranationales en dessous de son niveau de 2023 pour l'horizon de 75 ans.

- Nous estimons que les politiques budgétaires actuelles de cinq provinces sont viables : ce sont celles du Québec, de la Saskatchewan, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario et de l'Alberta (figure 2 du résumé).
- Nos estimations indiquent que les gouvernements des provinces ayant des politiques budgétaires viables disposent d'une marge de manœuvre pour augmenter les dépenses ou réduire les taxes et impôts, qui va de 1,4 % du PIB provincial au Québec à 0,3 % du PIB provincial en Ontario.
- Les politiques budgétaires actuelles des autres provinces et des territoires ne sont pas viables. Les mesures requises par les gouvernements de ces administrations pour assurer leur viabilité financière varient de 0,5 % du PIB provincial à Terre-Neuve-et-Labrador à 5,9 % du PIB territorial dans les territoires.
- Selon nos estimations, la part de la marge de manœuvre des gouvernements infranationaux représentée par les provinces du Québec et de l'Ontario réunies est de l'ordre de 0,32 point de pourcentage, tandis que la part de l'écart financier infranational représentée par les provinces de la Colombie-Britannique et du Manitoba réunies est de l'ordre de 0,28 point de pourcentage (figure 3 du résumé).

Figure 2 du résumé

Estimations de l'écart financier des administrations infranationales, en pourcentage du PIB



Source :

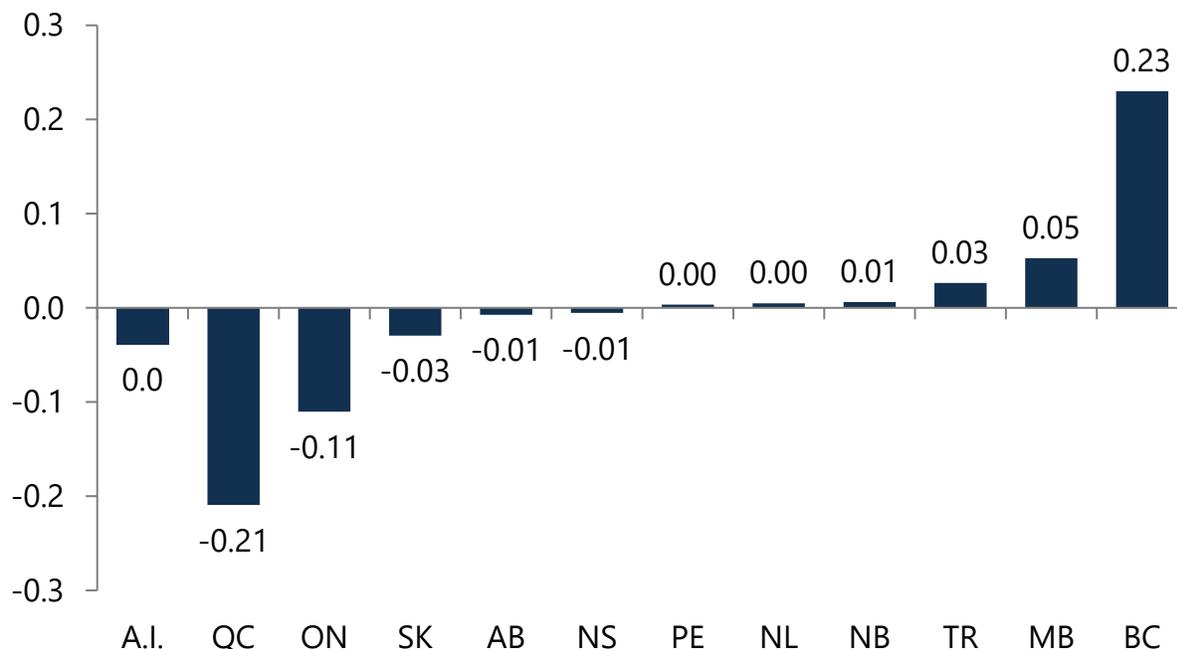
Bureau du directeur parlementaire du budget.

Notes :

L'écart financier de chaque province et territoire est exprimé en proportion de son PIB. A. I. fait référence au secteur consolidé des administrations infranationales.

Figure 3 du résumé

Contributions à l'écart financier consolidé propres aux administrations infranationales, en points de pourcentage du PIB



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note :

Les pourcentages sont exprimés en proportion du PIB du Canada. A. I. fait référence au secteur consolidé des administrations infranationales.

Comparativement à notre évaluation précédente, l'écart financier infranational est en réalité inchangé. Les améliorations des écarts financiers de l'Ontario et du Manitoba compensent la détérioration en Colombie-Britannique, au Québec, en Saskatchewan et dans d'autres provinces.

Régimes de retraite généraux

La structure actuelle tant du Régime de pensions du Canada (RPC) que du Régime de rentes du Québec (RRQ) est viable à long terme. Selon nos estimations, les écarts financiers du RPC et du RRQ sont respectivement de -0,2 % du PIB du Canada et de -0,3 % du PIB du Québec.

Avec la structure actuelle du RPC, il serait possible de réduire les cotisations ou d'augmenter les prestations de 0,2 % du PIB tout en garantissant que la position nette

de l'actif par rapport au PIB est égale à sa valeur initiale après 75 ans. Dans le cas du RRQ, il serait possible de réduire les cotisations ou d'augmenter les prestations de 0,3 % du PIB tout en maintenant la viabilité financière.

Comparativement à notre évaluation précédente, notre estimation de l'écart financier s'est améliorée de 0,1 point de pourcentage du PIB pour le RPC et s'est détériorée de 0,2 point de pourcentage du PIB pour le RRQ. Pour le RPC, cette amélioration reflète un taux de rendement présumé plus élevé à long terme qui compense largement les révisions à la baisse des flux de trésorerie nets prévus (par rapport au PIB). Pour le RRQ, la détérioration de l'écart financier, en dépit d'un taux de rendement plus élevé, reflète les révisions à la hausse des prestations versées.

Sensibilité des résultats

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

Nous constatons que nos évaluations qualitatives de la viabilité financière du gouvernement fédéral demeurent inchangées dans tous les scénarios envisagés.

Nos évaluations qualitatives de la viabilité pour la plupart des provinces et les territoires demeurent essentiellement les mêmes, quel que soit le scénario envisagé, démographique, économique ou budgétaire. Cependant, notre évaluation de la viabilité est inversée principalement pour les administrations infranationales sous certains scénarios lorsque leur écart financier de référence est presque nul.

Introduction

Une politique budgétaire est dite financièrement viable lorsque la dette publique n'augmente pas de manière continue et proportionnelle à la taille de l'économie. Pour déterminer si la politique budgétaire est viable et dans quelle mesure elle l'est, nous faisons une projection de la dette gouvernementale nette par rapport à la taille de l'économie à long terme en supposant sur le maintien de la politique budgétaire actuelle.

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

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

Solde primaire

Le solde primaire est défini comme étant la différence entre les revenus et les dépenses autres que celles liées aux intérêts. Il représente la contribution à l'accumulation de la dette, sur laquelle la politique budgétaire a une incidence directe. Le solde primaire auquel on soustrait les frais de la dette publique équivaut au concept plus familier de solde budgétaire ou de « prêt net ».

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

L'écart financier indique l'ampleur des changements à apporter à la politique budgétaire pour qu'il soit possible d'atteindre la viabilité¹. Plus précisément, l'écart financier de référence du DPB se définit comme étant la modification immédiate et permanente du

solde primaire requise pour stabiliser le ratio de la dette nette au PIB à son niveau initial sur un horizon de 75 ans.

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

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

Nous fondons nos projections financières sur les comptes économiques provinciaux et territoriaux et les statistiques de finances publiques (SFP) de Statistique Canada². Les SFP mesurent et analysent les dimensions économiques du secteur public du Canada en conformité avec le système de comptabilité nationale du Canada et les lignes directrices internationales énoncées par le Fonds monétaire international dans le Manuel de statistiques de finances publiques de 2014³. La portée de notre cadre d'analyse se limite au secteur des administrations publiques⁴.

Nos projections économiques et nos projections financières fédérales à moyen terme se basent sur nos Perspectives économiques et financières de mars 2024 et tiennent compte des mesures prévues dans le budget de 2024 ainsi que des comptes du PIB selon les revenus et les dépenses de février 2024 pour le quatrième trimestre⁵.

L'ensemble de nos projections financières à moyen terme pour les administrations infranationales est conforme avec les prévisions budgétaires fondées sur les comptes publics produites par les gouvernements provinciaux au printemps 2024. Les données détaillées relatives à nos projections du Rapport sur la viabilité financière (RVF) peuvent être consultées sous forme électronique sur notre site Web⁶. Pour plus de détails méthodologiques et techniques, voir notre RVF de 2017⁷.

Projections démographiques

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

Les hypothèses démographiques de référence du directeur parlementaire du budget (DPB) sont basées sur une version récente du scénario de projection M1 de Statistique Canada⁸. Les hypothèses démographiques de référence comprennent aussi les objectifs en matière d'immigration de 2023 du gouvernement, mais ne tiennent pas explicitement compte de la réduction du nombre de résidents non permanents annoncée en mars 2024⁹. Par ailleurs, l'objectif annoncé n'aurait pas de répercussions sur nos estimations à long terme puisque notre projection suppose une réduction graduelle de la part des résidents non permanents, l'objectif étant de 4,38 % de la population totale.

Étant donné la croissance démographique record en 2023 et les changements apportés aux hypothèses démographiques, le niveau de la population projeté dans le Rapport sur la viabilité financière de cette année est en moyenne de 8,7 % plus élevé au cours de la période de projection par comparaison à la projection de l'année dernière¹⁰. La croissance de la population au niveau national devrait ralentir, passant de 3,0 % en 2023 à 0,7 % en 2098 (figure 2-1).

Les projections démographiques continuent de varier grandement d'une administration infranationale à l'autre. L'Alberta et la Saskatchewan connaîtront la croissance démographique la plus élevée, mais selon nos prévisions, elle devrait ralentir par rapport aux niveaux actuels. En revanche, la population de Terre-Neuve-et-Labrador devrait baisser au cours de la période de prévision.

Figure 2-1
Croissance démographique annuelle, en pourcentage



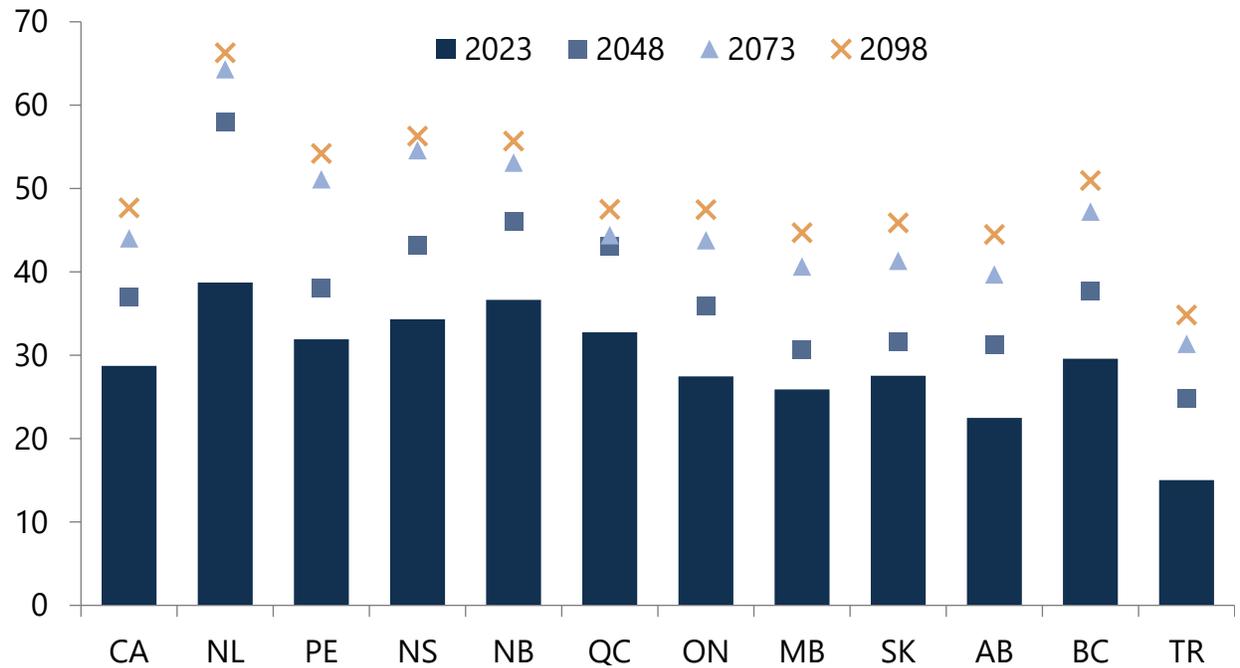
Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

À l'échelle nationale, le rapport de dépendance des personnes âgées – c'est-à-dire le ratio entre les personnes âgées de 65 ans et plus et celles âgées de 15 à 64 ans – devrait augmenter aussi, passant de 28,7 % en 2023 à 47,7 % en 2098 (figure 2-2).

Au niveau infranational, le rapport de dépendance des personnes âgées dans les provinces de l'Atlantique devrait demeurer largement supérieur à la moyenne nationale à long terme. Le rapport de dépendance des personnes âgées plus élevé dans ces provinces reflète les taux de fécondité et de migration nette bas comparativement aux autres provinces.

Figure 2-2

Rapport de dépendance des personnes âgées, en pourcentage



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

En revanche, le rapport de dépendance des personnes âgées dans les Prairies et les territoires devrait demeurer largement inférieur à la moyenne nationale à long terme. Le rapport de dépendance des personnes âgées est plus faible dans ces provinces étant donné qu'elles devraient avoir des taux de fécondité et de migration nette élevés comparativement aux autres provinces.

Projections économiques

À long terme, nous nous attendons à ce que l'économie canadienne fonctionne à sa capacité de production ou atteigne son PIB potentiel, lequel est déterminé par les tendances du facteur travail (nombre total d'heures travaillées) et de la productivité du travail (PIB par heure travaillée)¹¹. Le RVF de 2017 décrit la méthode qu'utilise le DPB pour établir les projections concernant le PIB des provinces et des territoires¹².

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

Facteur travail, productivité du travail et PIB

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

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

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

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

Nos perspectives économiques à moyen terme restent en grande partie les mêmes que dans l'évaluation de 2023¹³. Le niveau du PIB réel projeté en 2028 (la dernière année de notre période de prévision à moyen terme) n'est inférieur que de 0,2 % à ce qu'il était dans notre RVF de 2023.

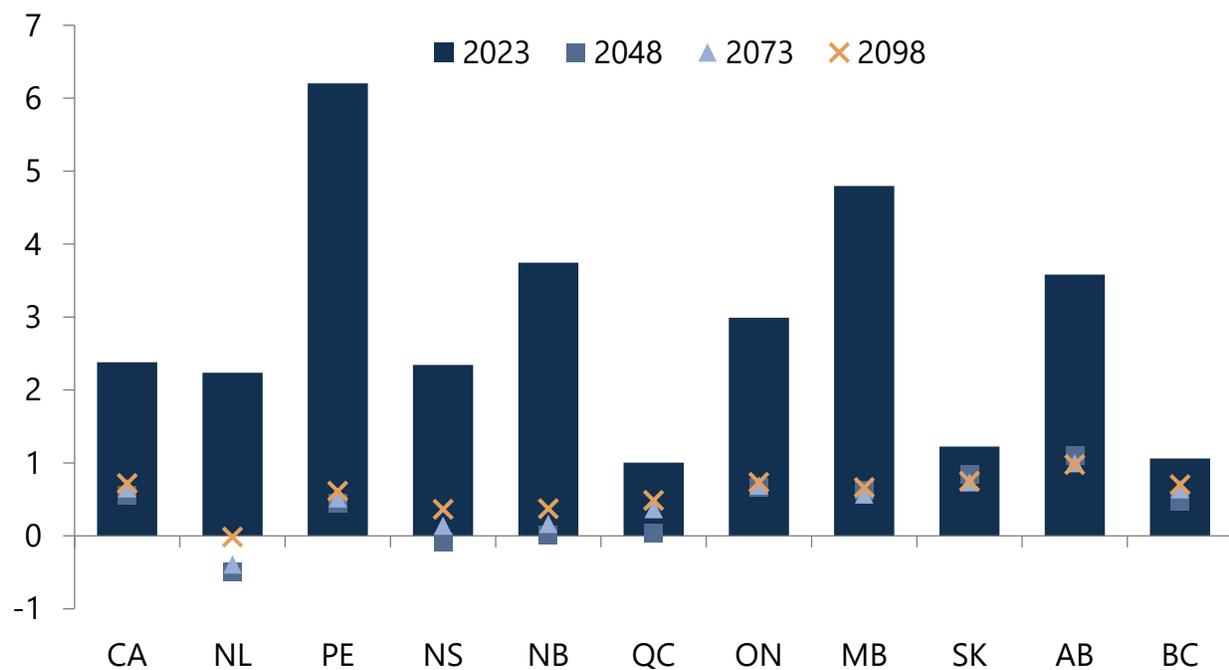
Les projections de référence à long terme du DPB pour le PIB réel incluent maintenant l'incidence des modifications futures des tendances météorologiques liées au

changement climatique. En nous fondant sur l'analyse climatique de 2022 du DPB, nous prévoyons que les changements futurs des tendances météorologiques feront baisser le taux de croissance annuel du PIB réel de 5 points de base¹⁴.

À long terme, la croissance du PIB nominal pour la plupart des provinces et des territoires est, tout compte fait, légèrement inférieure à notre évaluation de 2023.

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

Figure 3-1
Croissance annuelle du nombre total d'heures travaillées, en pourcentage



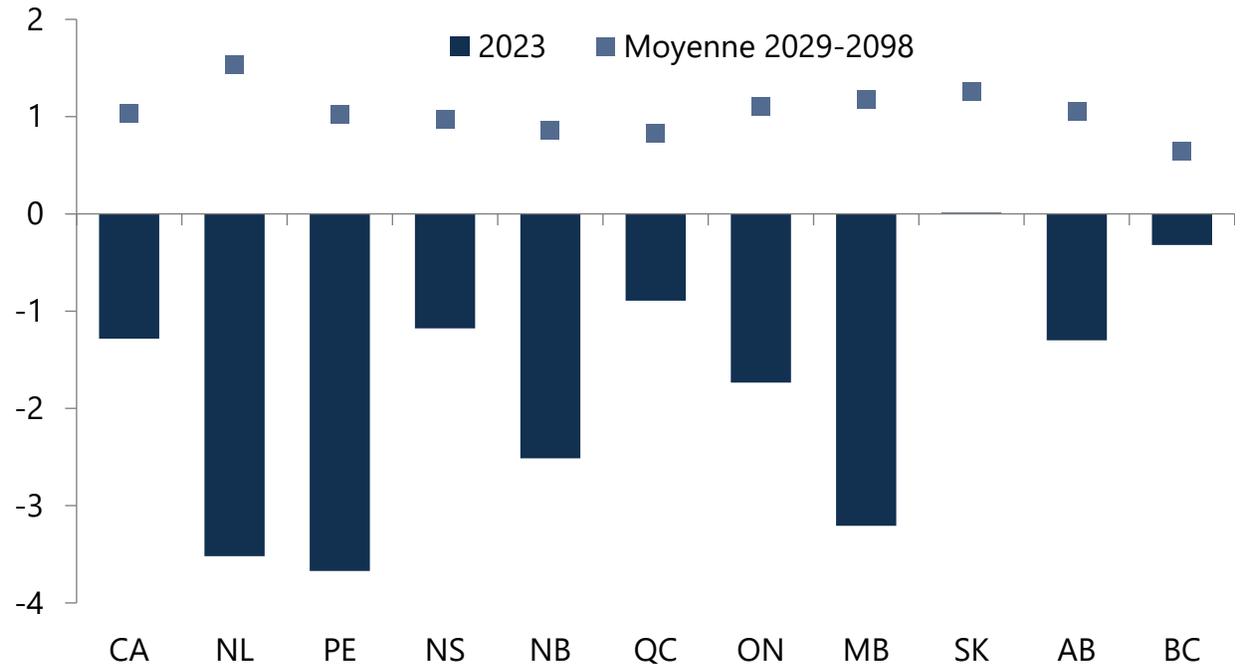
Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

À l'échelle nationale, la croissance de la productivité du travail devrait converger vers son taux d'équilibre de 1,04 % à long terme, ce qui est inférieur à la croissance annuelle moyenne historique de la productivité du travail de 1,12 % observée de 1982 à 2019 (figure 3-2). L'écart dans la croissance de la productivité du travail prévue à long terme

reflète principalement l'incidence des modifications futures aux tendances météorologiques liées au changement climatique.

Figure 3-2

Croissance annuelle de la productivité du travail, en pourcentage



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Nous nous servons des taux de croissance moyens historiques (de 1982 à 2019) pour établir nos projections de croissance de la productivité du travail dans les provinces. Ensuite, nous faisons des rectifications pour nous assurer d'une certaine cohérence avec nos projections à l'échelle nationale. Sur un horizon de 75 ans, Terre-Neuve-et-Labrador et la Saskatchewan devraient afficher la croissance de la productivité du travail la plus rapide, tandis que le Québec et la Colombie-Britannique accuseront la croissance la plus lente.

Nous prévoyons que la croissance du PIB réel au Canada ralentira pour s'établir à 1,7 % par année, en moyenne, à long terme (figure 3-3)¹⁵. La courbe de croissance relative du PIB réel des provinces et des territoires à long terme est essentiellement définie par les écarts observés dans le nombre total d'heures travaillées. D'ici 2073, la croissance du PIB réel devrait aller de 1,0 % au Nouveau-Brunswick à 2,1 % en Alberta.

Figure 3-3

Croissance annuelle du PIB réel, en pourcentage



Source :

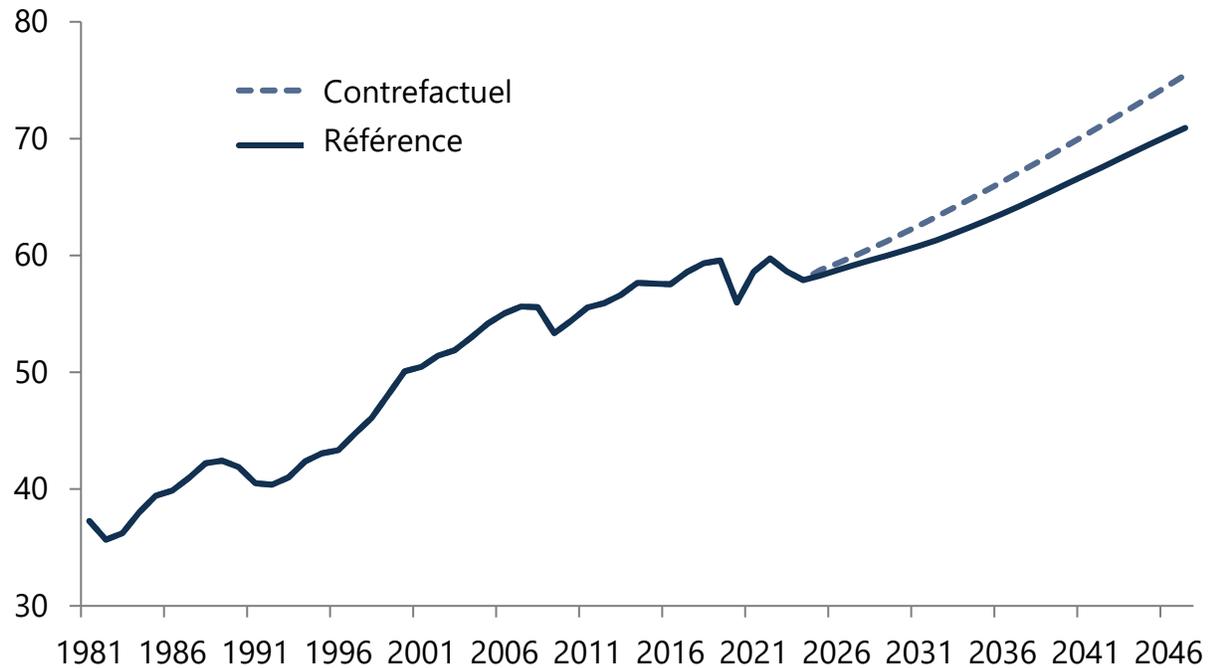
Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

La croissance du PIB réel par habitant, qui est couramment employée pour mesurer l'augmentation du niveau de vie, devrait s'établir en moyenne à 0,9 % par année de 2024 à 2098, soit 0,3 point de pourcentage de moins que la croissance moyenne observée de 1982 à 2019. Ce ralentissement est principalement attribuable au recul de la croissance du nombre total d'heures travaillées. Comme le nombre d'heures travaillées devrait s'accroître à long terme au même rythme que la population, la croissance du PIB réel par habitant sera principalement déterminée par la productivité du travail.

Pour illustrer les répercussions qu'a le ralentissement de la croissance du nombre d'heures travaillées sur le PIB réel par habitant, nous comparons notre projection de référence avec un scénario contrefactuel selon lequel le nombre total d'heures travaillées par habitant augmente au taux moyen historique observé de 1982 à 2019, soit 0,1 % annuellement au lieu de -0,1 % projeté de 2025 à 2048 selon la référence (figure 3-4). Selon nos projections, le PIB réel par habitant devrait s'élever à 4 774 \$ en 2048, soit 6,7 % de plus que la valeur obtenue sous le scénario précédent.

Figure 3-4

PIB réel par habitant, en milliers de dollars chaînés de 2017



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Note :

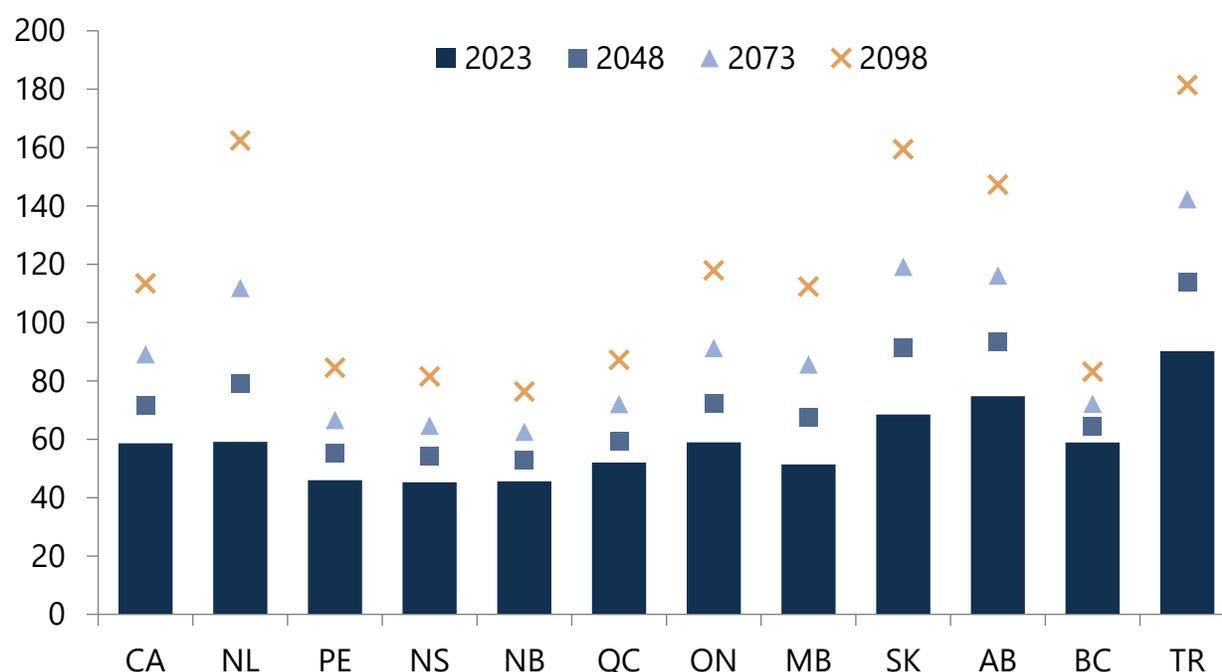
La période de prévision va de 2024 à 2048. Selon le scénario contrefactuel, qui débute en 2025, la croissance du nombre total d'heures travaillées par habitant correspond à la moyenne historique de 1982 à 2019. La progression de la productivité du travail est la même selon les deux projections.

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

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

Figure 3-5

PIB réel par habitant, en milliers de dollars chaînés de 2017



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Nos hypothèses à long terme en matière d'inflation demeurent les mêmes par rapport à celles de notre évaluation de 2023. Au-delà du moyen terme, nous supposons que l'inflation s'établira à 2,0 %. Nous présumons que le taux d'intérêt nominal des bons du Trésor à trois mois sera de 2,70 % à long terme. Nous retenons l'hypothèse que les taux des obligations de référence à 10 ans du gouvernement du Canada et des obligations à long terme (période maximale de 30 ans) atteindront respectivement 3,50 % et 3,75 %, soit 25 points de pourcentage de plus par rapport à notre évaluation de 2023 dans les deux cas¹⁶.

Le taux d'intérêt fédéral effectif devrait s'établir à 3,3 %. Les écarts entre les taux d'intérêt provinciaux et territoriaux effectifs (c'est-à-dire la différence par rapport au taux fédéral effectif) n'ont pas changé depuis notre dernière évaluation¹⁷. À long terme, les écarts entre les taux d'intérêt effectifs varient de 82 points de base en Colombie-Britannique à 108 points de base à Terre-Neuve-et-Labrador.

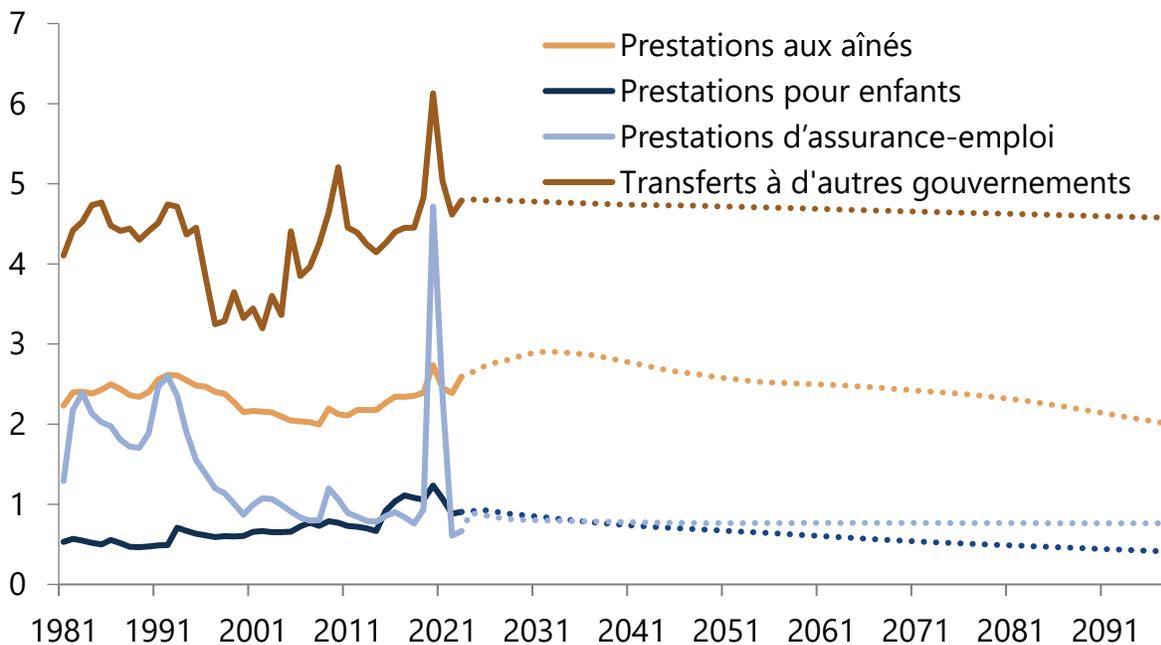
Dans certains cas (au niveau fédéral de même qu'en Saskatchewan et en Alberta), le taux d'intérêt effectif est inférieur au taux de croissance du PIB nominal, en moyenne, à long terme¹⁸.

Gouvernement fédéral

La politique budgétaire fédérale actuelle est viable à long terme. Notre évaluation tient compte des mesures contenues dans le budget de 2024. Dans le cadre des politiques de référence, selon nos projections, les dépenses fédérales de programmes diminueront à long terme et ce — proportionnellement à la taille de l'économie avant la pandémie — au chapitre des prestations aux aînés, des prestations pour enfants et des transferts aux autres gouvernements (figure 4-1).

Figure 4-1

Principaux transferts : gouvernement fédéral, en pourcentage du PIB



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Note :

La période de projection s'étend de 2024 à 2098. L'assurance-emploi englobe les prestations canadiennes d'urgence et les prestations canadiennes de relance économique. Les principaux transferts aux autres gouvernements comprennent la péréquation, le Transfert canadien en matière de santé, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, la formule de financement des territoires et d'autres transferts.

En 2023, les dépenses fédérales consacrées aux prestations aux aînés correspondaient à 2,6 % du PIB. Nous prévoyons que lorsque les derniers baby-boomers atteindront l'âge de 65 ans, ces dépenses continueront d'augmenter pour culminer à 2,9 % du PIB en 2032. Toutefois, comme les paiements de prestations sont uniquement indexés à l'inflation, les dépenses au titre des prestations pour aînés devraient diminuer à mesure que cette génération vieillira et s'éteindra.

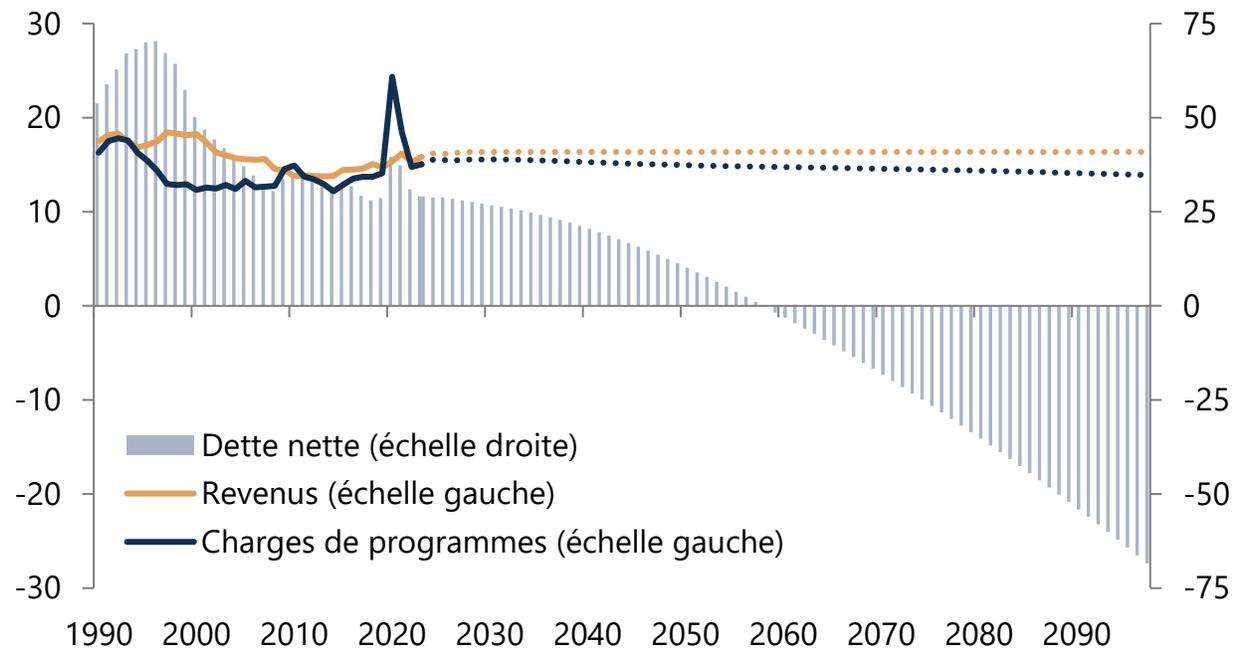
Les prestations pour enfants ont atteint un sommet équivalent à 1,2 % du PIB en 2020, surtout en raison des prestations supplémentaires allouées durant la pandémie. Néanmoins, comme la proportion de personnes âgées de moins de 18 ans sera moindre au sein de la population totale au cours des décennies à venir et que les paiements de prestations seront uniquement indexés à l'inflation, les prestations pour enfants diminueront par rapport à la taille de l'économie. À la fin de la période de prévision, les prestations pour enfants devraient s'établir à 0,4 % du PIB.

Les principaux transferts fédéraux accordés aux autres niveaux de gouvernement devraient également diminuer légèrement entre 2023 et 2098, passant de 5,0 à 4,7 % du PIB. Conformément à la loi, le Transfert canadien en matière de santé (TCS) et la péréquation sont liés à la croissance du PIB nominal. Cependant, dans le cas du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), la loi prévoit une augmentation de 3 % par année, soit 0,8 point de pourcentage de moins en moyenne que la croissance projetée du PIB nominal.

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

Figure 4-2

Sommaire des projections financières : gouvernement fédéral, en pourcentage du PIB



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Note :

La période de projection s'étend de 2024 à 2098.

Par ailleurs, nous nous attendons à ce que le taux d'intérêt fédéral effectif demeure inférieur au taux de croissance du PIB nominal, ce qui contribuera également à la viabilité de la politique budgétaire fédérale. Selon nos projections, la dette nette du gouvernement fédéral (29,1 % du PIB en 2023) serait éliminée en 2058 si les politiques ne changent pas.

Évaluation de la viabilité financière

La politique budgétaire fédérale actuelle est viable à long terme. Ainsi, nous estimons que pour stabiliser la dette nette à 29,1 % du PIB à long terme, le gouvernement fédéral pourrait, tout en maintenant la viabilité financière, augmenter les dépenses ou réduire les impôts de manière permanente dans une proportion correspondant à 1,5 % du PIB (46 milliards de dollars en dollars courants, somme qui progresserait ensuite au rythme du PIB).

Notre évaluation tient compte de toutes les mesures prévues dans le budget de 2024. Ces mesures comprennent notamment le financement de la prestation canadienne pour les personnes handicapées, le crédit d'impôt à l'investissement dans l'électricité propre, le crédit d'impôt à l'investissement dans les technologies propres et le soutien à la fabrication de batteries, qui augmentent les dépenses des programmes fédéraux, même en tenant compte des économies constatées lors d'examens des dépenses¹⁹. Les mesures visant à augmenter les recettes, dont la modification du taux d'inclusion des gains en capital, augmentent de façon permanente les recettes fédérales.

Notre estimation de la marge de manœuvre financière fédérale de 1,5 % du PIB est plus faible que celle indiquée dans notre évaluation précédente (1,7 % du PIB). Cette révision reflète une augmentation des dépenses de programmes qui compense largement l'augmentation des recettes, combinée à une révision à la hausse du taux d'intérêt effectif, d'où une réduction de la marge de manœuvre financière.

Notre évaluation qualitative selon laquelle la politique budgétaire fédérale actuelle est viable à long terme reste inchangée pour l'ensemble des hypothèses démographiques, économiques ou budgétaires envisagées (voir les tableaux A-1 à A-3 à l'annexe A).

Administrations infranationales

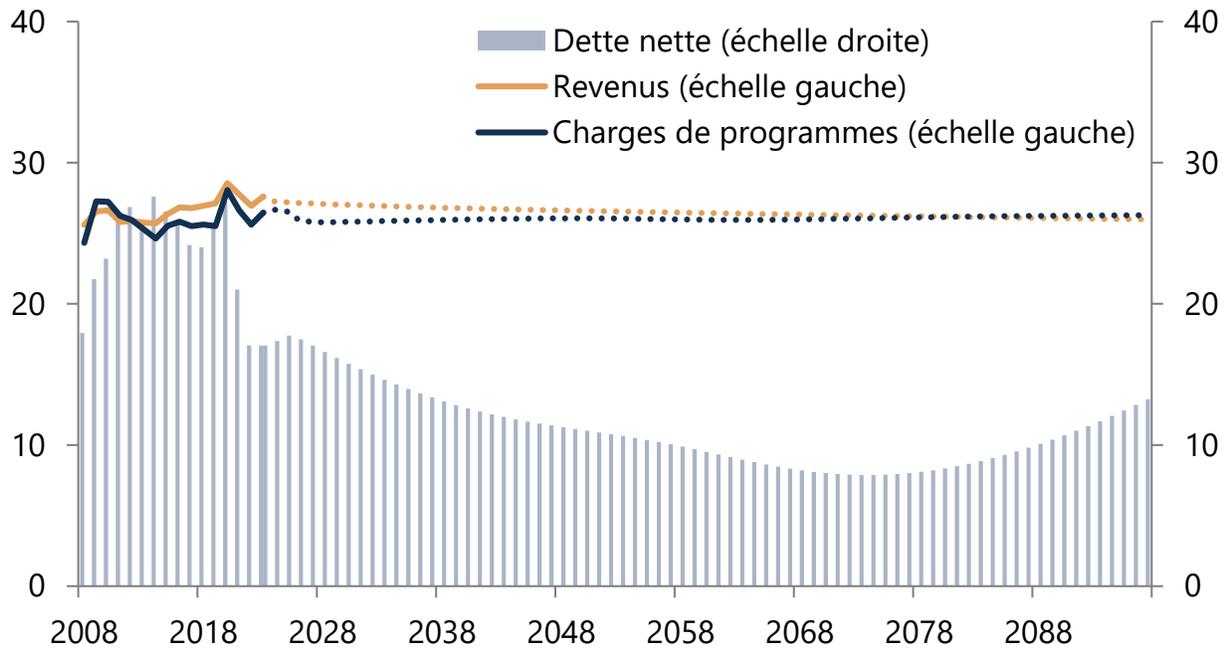
La politique budgétaire actuelle est viable à long terme pour l'ensemble du secteur des administrations infranationales, qui comprend les gouvernements provinciaux - territoriaux, locaux et autochtones. Notre évaluation tient compte des budgets des gouvernements provinciaux et territoriaux du printemps 2024.

À long terme, par rapport à la taille de leurs économies, les administrations infranationales feront face à une augmentation des dépenses de santé en raison du vieillissement de la population. En outre, elles connaîtront toutes un différentiel de taux d'intérêt effectif et de croissance du PIB moins favorable que celui du gouvernement fédéral. Certaines administrations infranationales subiront également des pressions budgétaires importantes en raison de la réduction des transferts fédéraux (par rapport à la taille de leur économie).

Cela dit, pour l'ensemble du secteur infranational, les revenus autonomes, combinés aux transferts fédéraux, sont suffisants pour maintenir le ratio de la dette nette par rapport au PIB des administrations infranationales en dessous de son niveau de 2023 sur un horizon de 75 ans (figure 5-1).

Figure 5-1

Sommaire des projections financières : administrations infranationales, en pourcentage du PIB



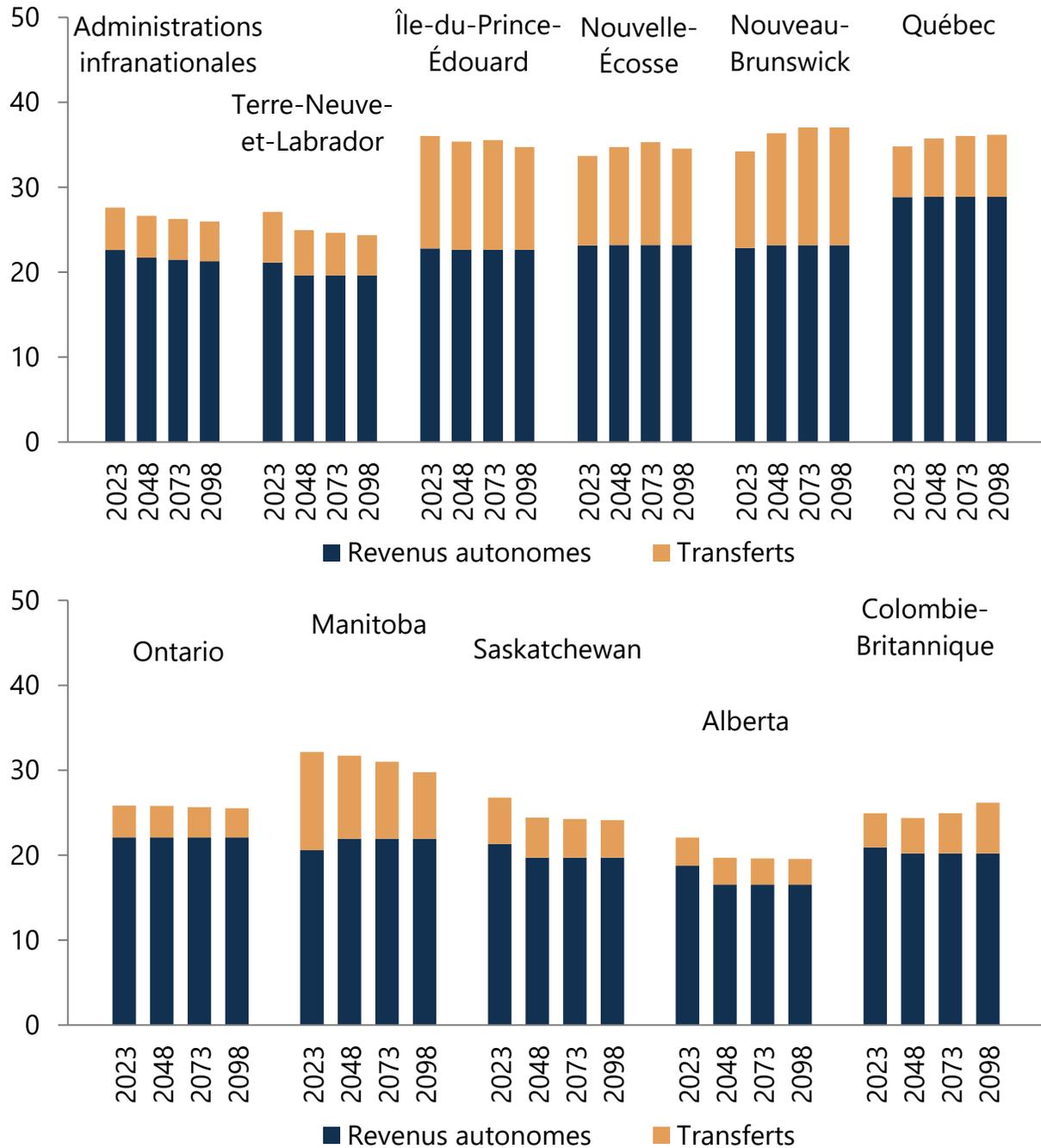
Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Note :
La période de projection s'étend de 2024 à 2098.

La majeure partie des recettes des administrations infranationales est constituée de revenus autonomes, principalement l'impôt sur le revenu, les taxes à la consommation et l'impôt foncier. Nous présumons que ces recettes augmenteront au même rythme que le PIB nominal des provinces à long terme. Ainsi, dans le cadre de nos projections, les recettes totales, exprimées en part du PIB provincial, varient en raison de changements liés aux transferts fédéraux, comme la péréquation, le TCS et le TCPS (figure 5-2)²⁰.

Figure 5-2

Revenus des administrations infranationales : provinces, en pourcentage du PIB

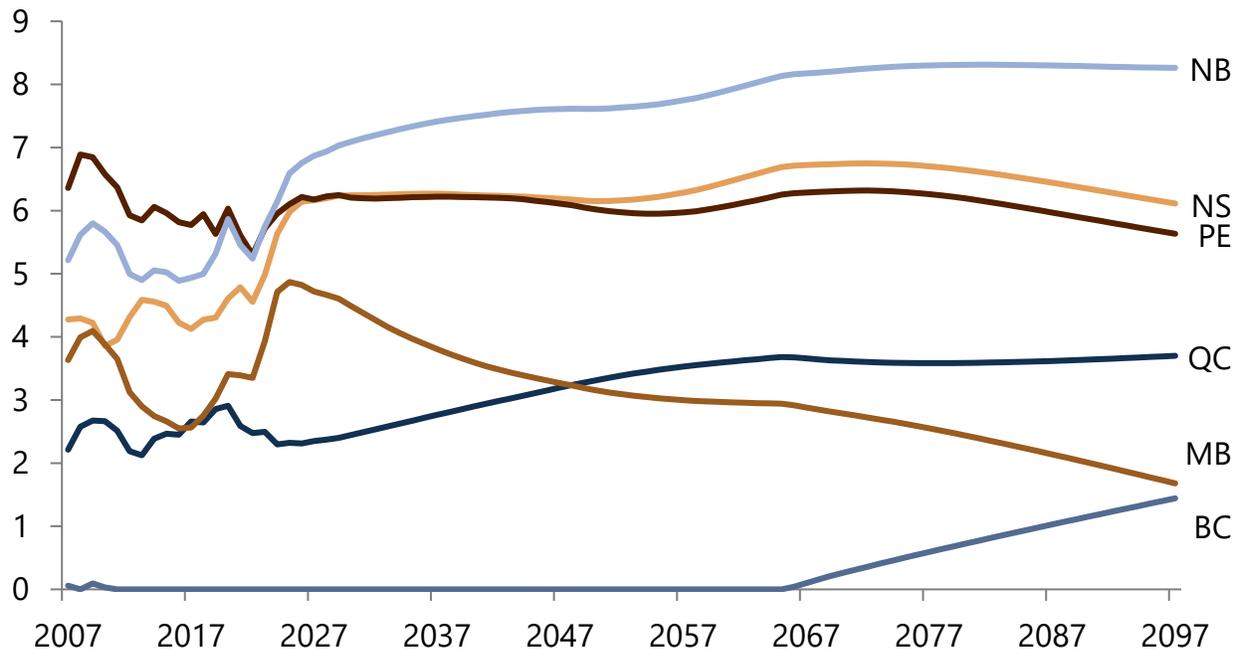


Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

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

Figure 5-3

Paiements de péréquation : provinces bénéficiaires, en pourcentage du PIB



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

Note :
La période de projection s'étend de 2024 à 2098.

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

Nos projections des disparités financières interprovinciales indiquent que le facteur de majoration annuelle rattaché à la hausse du PIB nominal n'a pas une incidence considérable sur le programme de péréquation. Selon nos projections, la somme des paiements de péréquation n'est que légèrement inférieure au montant requis pour ramener toutes les provinces à la norme nationale sur notre horizon de 75 ans (0,1 % du PIB par an, en moyenne)²¹.

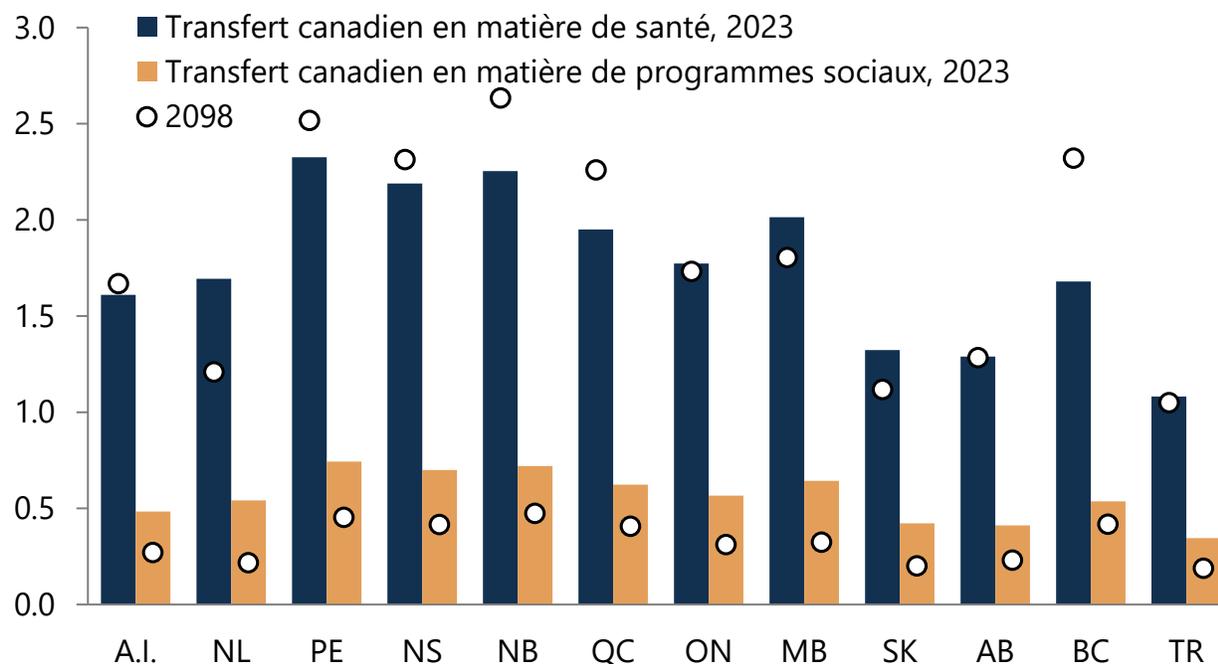
Comme c'est le cas pour les paiements de péréquation, les paiements au titre du TCS et du TCPS n'augmentent pas uniformément d'une province à l'autre par rapport à leur PIB nominal.

Compte tenu de la structure du TCS, les paiements au titre du TCS augmenteront (par rapport à la taille de l'économie) dans les provinces où la croissance du PIB nominal par habitant est plus faible que la moyenne nationale. À l'inverse, les paiements au titre du TCS diminueront par rapport au PIB dans plusieurs autres provinces où la croissance du PIB nominal par habitant devrait être supérieure à la moyenne nationale (figure 5-4)²².

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

Figure 5-4

Transfert canadien en matière de santé (TCS) et Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), en pourcentage du PIB



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

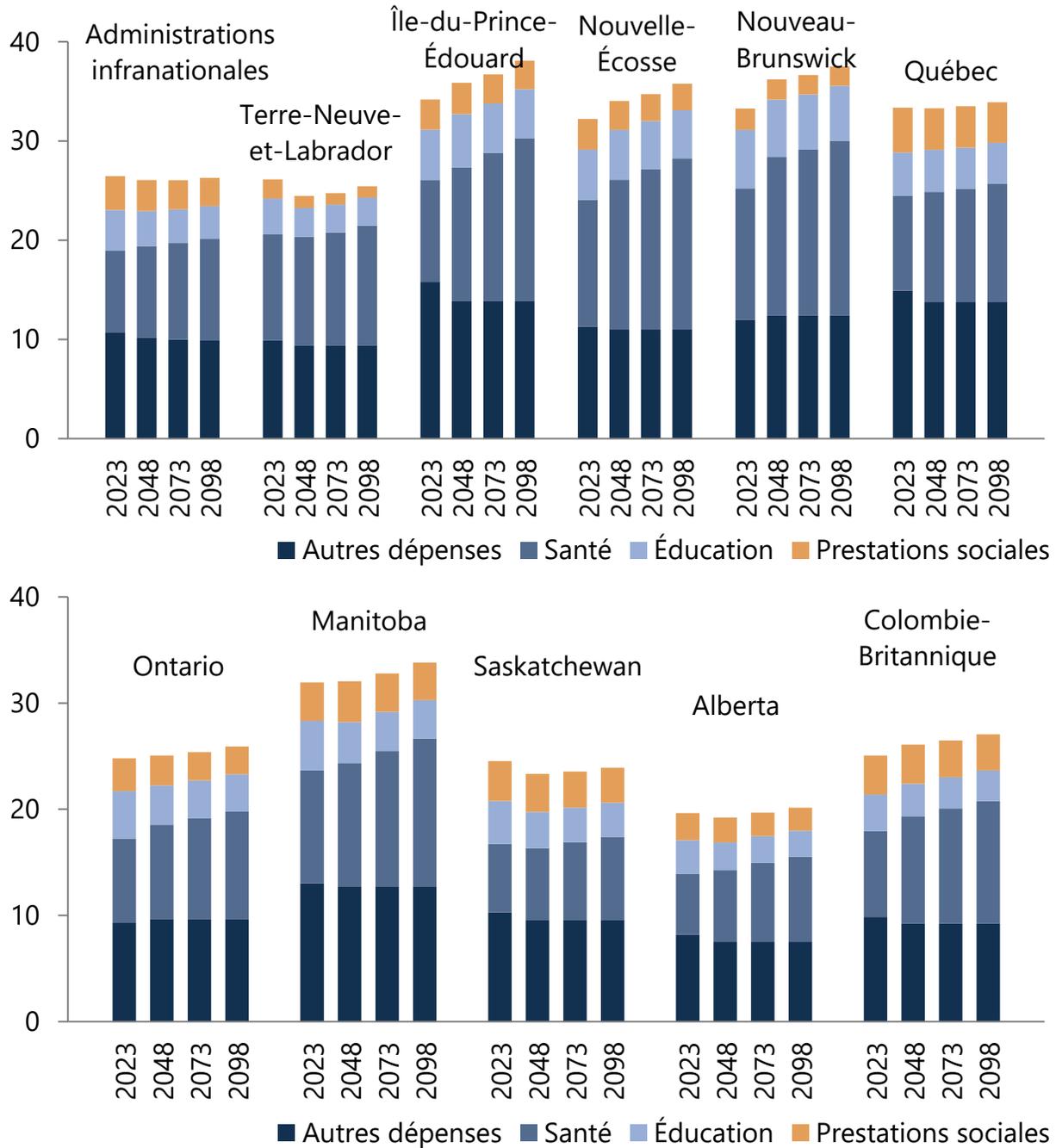
Note :

A. I. fait référence aux administrations infranationales.

Les dépenses de programmes des administrations infranationales se divisent en quatre grandes catégories : les soins de santé, l'éducation, les prestations sociales et les autres dépenses (figure 5-5)²³. Les soins de santé représentent une part importante des dépenses de programmes des administrations provinciales et territoriales, qui devront toutes faire face à une hausse des dépenses à ce chapitre en raison du vieillissement de la population. Toutefois, selon nos projections, ces pressions ne se feront pas sentir partout de la même manière, puisque les coûts dépendent de la composition démographique de la population et des politiques en vigueur dans une province donnée²⁴.

Figure 5-5

Dépenses de programmes des administrations infranationales : provinces, en pourcentage du PIB

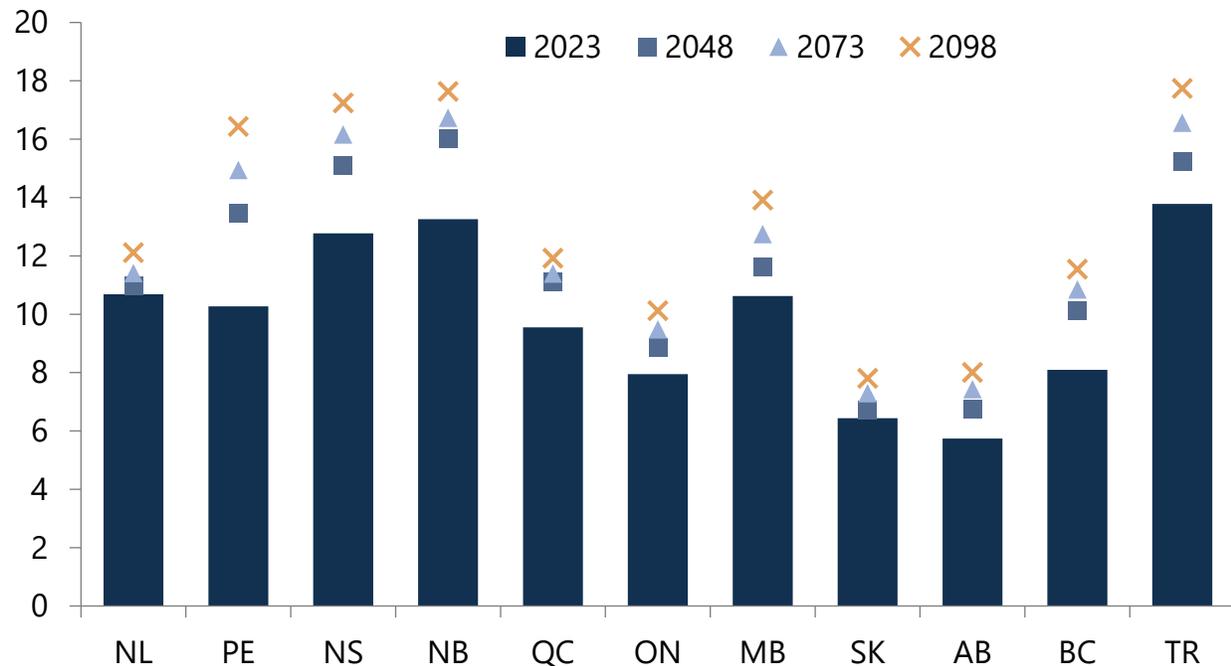


Source :
Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Les dépenses en santé des administrations infranationales varient considérablement d'une province et d'un territoire à l'autre. En 2023, la part de ces dépenses allait de 5,7 % du PIB en Alberta, à 13,8 % du PIB dans les territoires (figure 5-6).

Figure 5-6

Dépenses en santé : administrations infranationales, en pourcentage du PIB



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Nous prévoyons qu'à long terme, c'est l'Île-du-Prince-Édouard qui connaîtra la plus forte hausse (en points de pourcentage) des dépenses en santé, soit 6,2 points de pourcentage du PIB. Ce résultat est attribuable à deux facteurs. Premièrement, en vertu des politiques actuelles, l'Île-du-Prince-Édouard consacre des dépenses plus élevées par habitant aux soins de santé aux personnes âgées, par rapport aux autres groupes d'âge, que toute autre province. Deuxièmement, cette province devrait connaître un vieillissement de la population plus marqué que la plupart des autres provinces (mesuré en tant qu'augmentation en points de pourcentage du rapport de dépendance des personnes âgées).

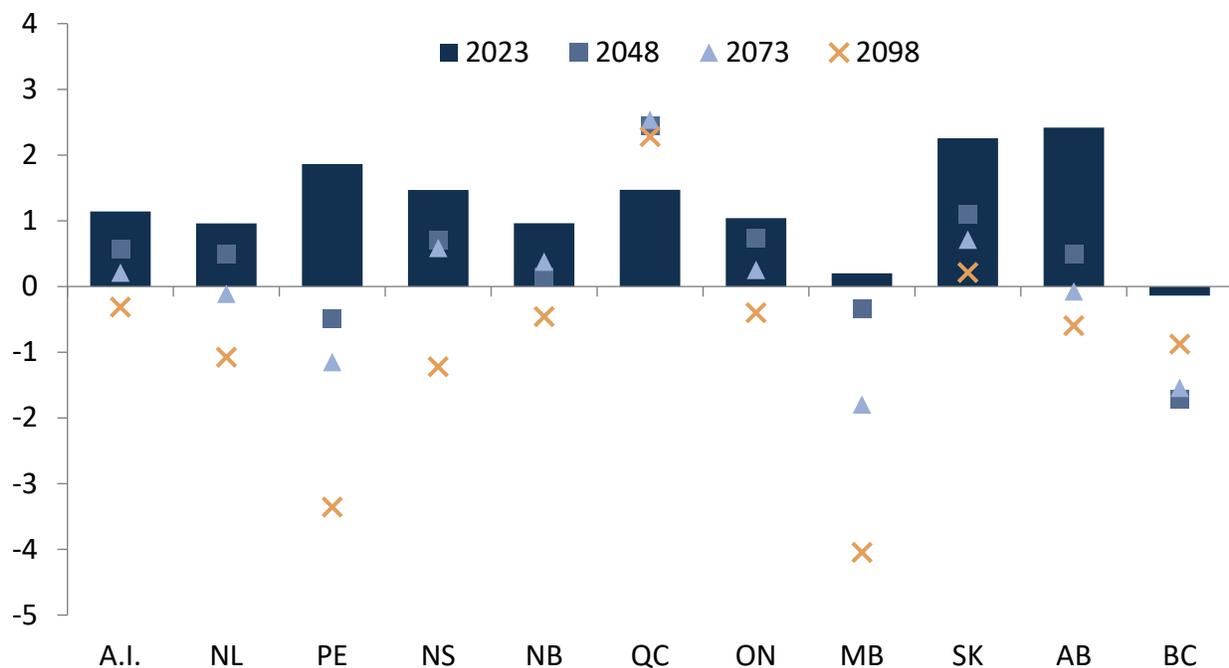
D'autre part, étant donné que les dépenses en santé devraient augmenter plus vite que le PIB nominal et que l'enveloppe fédérale du TCS n'augmentera qu'en proportion du

PIB nominal (ou de 3 % par année), nous estimons que le ratio du TCS fédéral aux dépenses infranationales en santé baissera de 19,6 % en 2023 à 16,3 % d'ici 2098.

Les soldes primaires (par rapport au PIB) dans presque toutes les provinces et territoires devraient se détériorer — quoiqu'à différents degrés — à long terme, car le vieillissement de la population exerce une pression à la hausse sur les dépenses en soins de santé. Dans le cas du Québec, le ratio du solde primaire au PIB devrait augmenter, passant de 1,5 % en 2023 à 2,3 % en 2098 (figure 5-7). Cette amélioration s'explique principalement par une augmentation des paiements au titre de la péréquation et du TCS (par rapport à la taille de l'économie de la province) qui compense considérablement l'augmentation des dépenses en soins de santé.

Figure 5-7

Soldes primaires des administrations infranationales : provinces, en pourcentage du PIB



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

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

Dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard et du Manitoba, les pressions sur les dépenses sont exacerbées par la réduction des paiements de péréquation par rapport à la taille de son économie. En effet, les projections indiquent que la croissance de son PIB nominal

par habitant sera plus élevée que celle des autres provinces bénéficiaires. Par conséquent, selon les politiques actuelles, nous prévoyons que ces provinces connaîtront la détérioration la plus forte de son ratio du solde primaire au PIB.

À long terme, les déficits primaires, conjugués à la hausse des frais de la dette publique, se traduisent par une accumulation excessive de la dette dans certaines provinces et dans les territoires. La dette nette dans trois provinces et dans les territoires devrait dépasser 100 % du PIB d'ici 2098. Cependant, le ratio de la dette nette dans les sept autres provinces et l'ensemble du secteur des administrations infranationales restera en deçà de 100 %. Trois d'entre elles (la Nouvelle-Écosse, le Québec et la Saskatchewan) afficheront une position d'actifs nets après 75 ans, selon les politiques budgétaires actuelles (tableau 5-1).

Tableau 5-1

Dette nette : administrations infranationales, en pourcentage du PIB

Années	2023	2048	2073	2098
Administrations infranationales	17,0	11,3	7,9	13,7
Terre-Neuve-et-Labrador	24,8	24,3	44,2	81,9
Île-du-Prince-Édouard	17,6	18,6	49,1	128,8
Nouvelle-Écosse	16,7	-10,1	-29,2	-20,3
Nouveau-Brunswick	15,7	33,0	51,9	79,6
Québec	25,7	3,5	-53,3	-125,8
Ontario	25,3	7,8	-1,2	3,6
Manitoba	26,2	31,6	72,2	161,7
Saskatchewan	4,8	-12,3	-30,6	-40,7
Alberta	3,7	-5,9	-8,0	2,0
Colombie-Britannique	-0,6	53,1	120,4	184,0
Territoires	-3,5	140,5	351,3	641,7

Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.

Évaluation de la viabilité financière

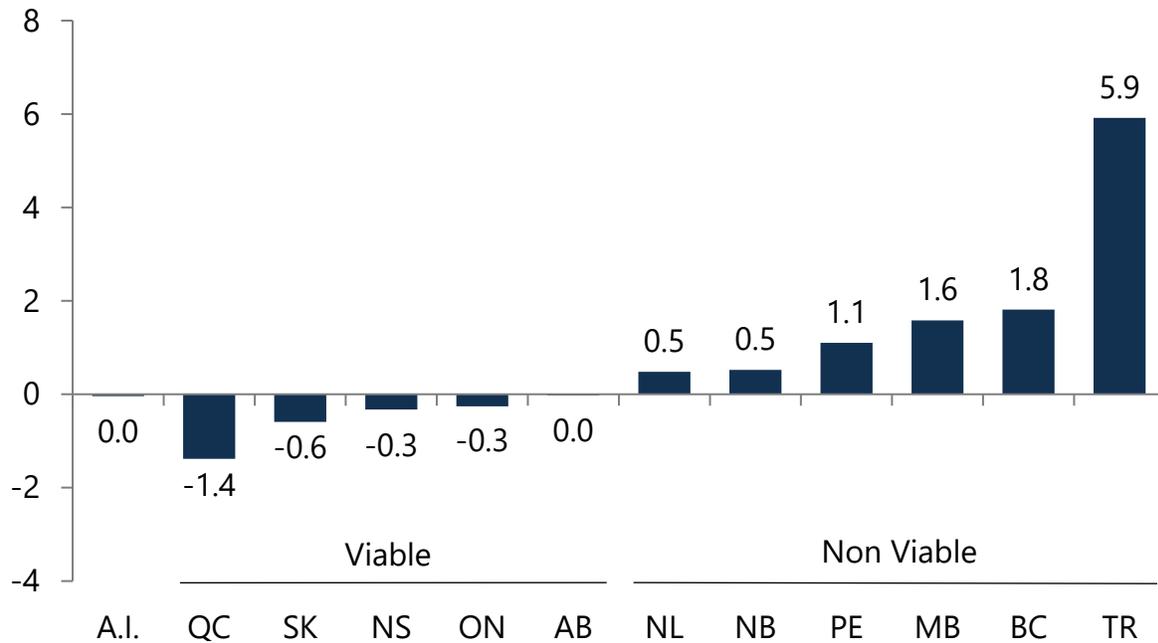
Pour ce qui est des administrations infranationales dans leur ensemble, les politiques budgétaires actuelles sont viables à long terme (figure 5-8). Nous estimons que l'écart financier pour le secteur des administrations infranationales est de 0,0 % du PIB. Pour l'ensemble du secteur infranational, les recettes autonomes combinées aux transferts fédéraux sont suffisantes pour maintenir le ratio de la dette nette par rapport au PIB des administrations infranationales en dessous de son niveau de 2023 pour l'horizon de 75 ans.

Nous estimons que la politique budgétaire actuelle des cinq provinces suivantes est viable à long terme : le Québec, la Saskatchewan, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et l'Alberta. Sauf pour l'Alberta, nous considérons que ces provinces disposent d'une marge de manœuvre financière leur permettant d'augmenter les dépenses ou de réduire les taxes et les impôts. Cette marge va de 1,4 % du PIB provincial pour le Québec à 0,3 % du PIB provincial pour l'Ontario.

Quant aux autres provinces et les territoires, les politiques budgétaires actuelles ne sont pas viables à long terme. D'après nos estimations, les mesures requises pour assurer la viabilité financière varient de 0,5 % du PIB provincial à Terre-Neuve-et-Labrador à 5,9 % du PIB territorial pour les territoires.

Figure 5-8

Estimations de l'écart financier des administrations infranationales, en pourcentage du PIB



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.

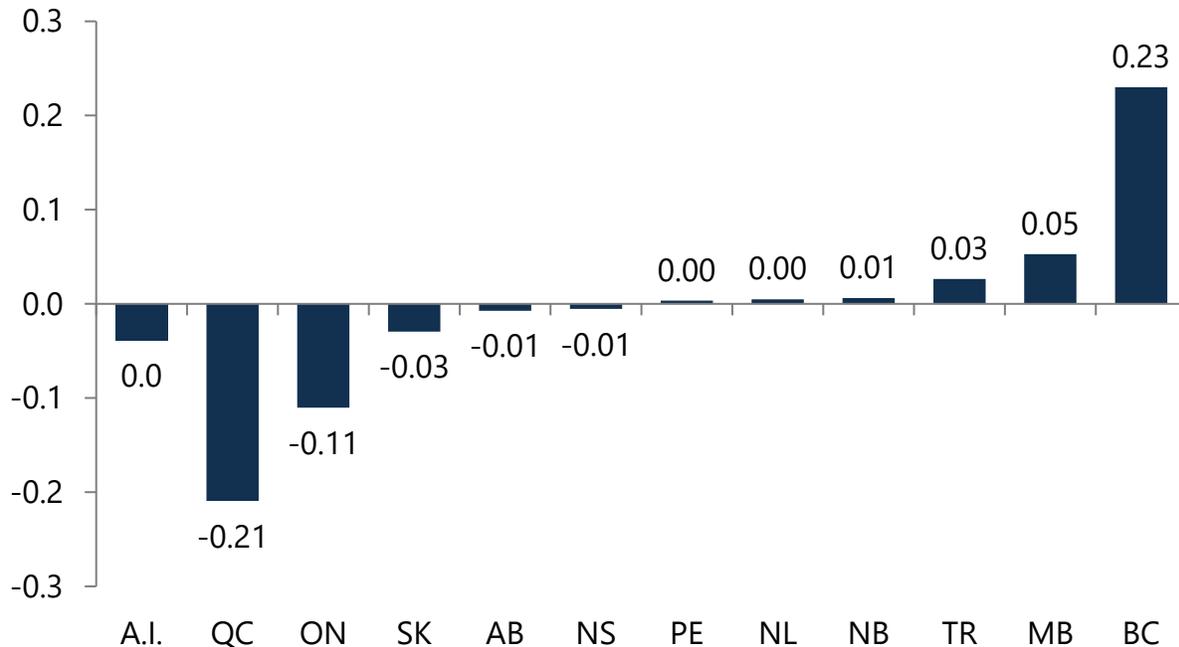
Note :

A. I. fait référence aux administrations infranationales.

Selon nos estimations, la part de la marge de manœuvre budgétaire des gouvernements infranationaux représentée par les provinces du Québec et de l'Ontario réunies est de l'ordre de 0,32 point de pourcentage, tandis que la part de l'écart financier infranational représentée par les provinces de la Colombie-Britannique, du Manitoba et des territoires réunies est de l'ordre de 0,31 point de pourcentage (figure 5-9).

Figure 5-9

Contributions à l'écart financier consolidé propres aux administrations infranationales, en points de pourcentage du PIB



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note :

A. I. fait référence aux administrations infranationales.

Comparativement à notre évaluation précédente, l'écart financier infranational est en réalité inchangé. Les améliorations des écarts financiers de l'Ontario et du Manitoba compensent la détérioration en Colombie-Britannique, au Québec, en Saskatchewan et dans d'autres provinces.

Pour évaluer le degré de sensibilité des écarts financiers de référence, nous recourons à des variantes de scénarios démographiques, économiques et budgétaires. Nos évaluations qualitatives de la viabilité financière de la plupart des administrations demeurent essentiellement les mêmes, quel que soit le scénario envisagé, soit démographique, économique ou budgétaire (voir les tableaux A-1 à A-3 à l'annexe A). Notre évaluation de la viabilité est toutefois inversée principalement sous certains scénarios où les écarts financiers estimatifs sont presque nuls.

Régimes de retraite généraux

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

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

Nos projections concernant le RPC et le RRQ s'appuient sur le 31^e Rapport actuariel du Régime de pensions du Canada au 31 décembre 2021 (publié en décembre 2022) et l'Évaluation actuarielle du Régime de rentes du Québec, également au 31 décembre 2021 (publié en décembre 2022 et mis à jour en octobre 2023 pour tenir compte des changements annoncés dans le budget du Québec de 2023).

Les écarts financiers concernant le RPC et le RRQ représentent la modification immédiate et permanente des cotisations et/ou des prestations qui ramènerait les ratios de l'actif net au PIB à leur niveau initial après 75 ans.

Flux nets de trésorerie et situation financière

Les cotisations au RPC et au RRQ devraient progresser parallèlement aux gains et aux taux de cotisation. Les cotisations au RPC (pour les régimes de base et supplémentaire combinés) devraient passer de 2,7 % du PIB en 2023 à 3,3 % du PIB (du Canada) d'ici la fin de notre horizon de projection. Les cotisations au RRQ devraient également progresser, passant de 4,4 % du PIB en 2023 à 4,9 % du PIB du Québec en 2098.

Les dépenses du RPC et du RRQ devraient augmenter en fonction de la population à la retraite et de l'inflation; elles augmenteront de manière constante étant donné l'incidence du vieillissement de la population sur les prestations de retraite²⁵. Les paiements de prestations au titre du RPC (pour les régimes de base et supplémentaire combinés) devraient passer de 2,3 % du PIB en 2023 à 5,2 % en 2098. Au cours de la

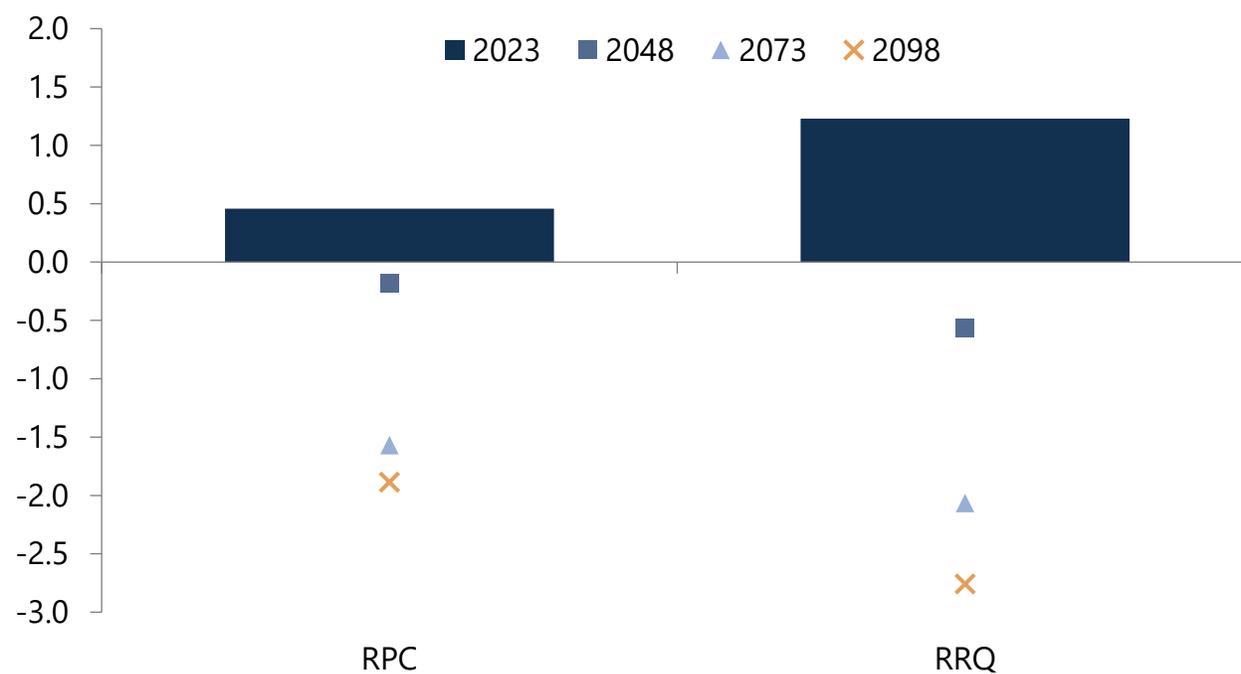
même période, les prestations du RRQ devraient augmenter également de 3,2 % du PIB à 7,6 %.

Nous sommes partis de l'hypothèse selon laquelle les frais d'administration du RPC et du RRQ, y compris les dépenses d'investissement, équivalent à 1,0 % de l'actif financier de chacun des régimes au cours de la période de projection. Pour le régime de base (supplémentaire) du RPC et du RRQ, nous avons supposé que le taux nominal ultime de rendement de l'actif, avant les dépenses d'investissement, sera de 6,72 (6,02) %²⁶. Ces taux de rendement sont de 25 points de base supérieurs à notre évaluation précédente et reflètent la révision à la hausse de notre taux d'intérêt neutre présumé.

Nous combinons les prestations et les cotisations supplémentaires du RPC et du RRQ aux régimes de base afin d'établir nos projections concernant leurs situations financières respectives à long terme. Le flux net de trésorerie (différence entre les cotisations et les dépenses) du RPC devrait diminuer par rapport à un excédent de 0,5 % du PIB en 2023 à un déficit de 1,9 % d'ici la fin de l'horizon de projection (figure 6-1). Le flux net de trésorerie du RRQ devrait diminuer, passant d'un excédent de 1,2 % du PIB en 2023 à un déficit de 2,8 % en 2098.

Figure 6-1

Flux net de trésorerie (différence entre les contributions et les dépenses) : RPC et RRQ, en pourcentage du PIB



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Note :

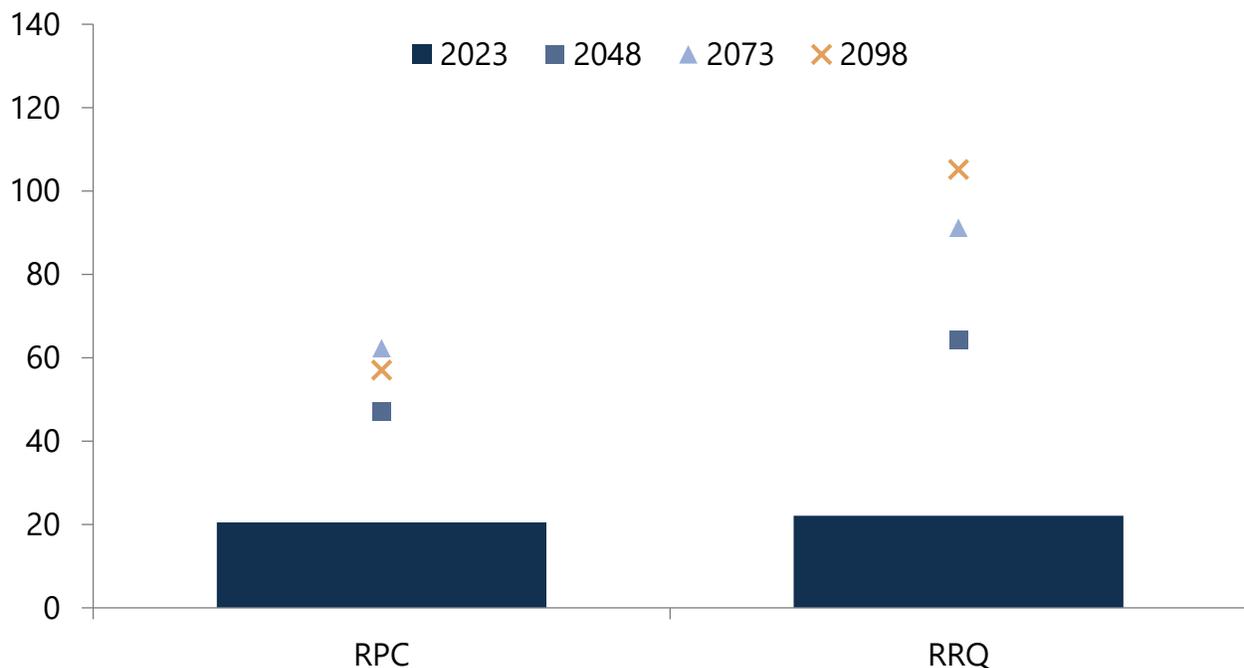
Le flux net de trésorerie est exprimé par rapport au PIB, soit le PIB du Canada pour le RPC et le PIB du Québec pour le RRQ.

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

La situation de l'actif net du RPC, tel que celui-ci est structuré à l'heure actuelle, devrait passer de 20,5 % du PIB en 2023 à un sommet de 62,3 % du PIB en 2076, avant de redescendre à 57,1 % du PIB d'ici la fin de l'horizon de projection (figure 6-2). Quant au RRQ, tel qu'il est structuré à l'heure actuelle, la situation de l'actif net devrait augmenter, passant de 22,1 % du PIB en 2023 à 105,2 % du PIB en 2098.

Figure 6-2

Situation de l'actif net du RPC et RRQ, en pourcentage du PIB



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Note :

L'actif net est exprimé par rapport au PIB, soit le PIB du Canada pour le RPC et le PIB du Québec pour le RRQ.

L'actif net du RRQ devrait être supérieur à celui du RPC (en pourcentage du PIB), même si les hypothèses relatives au rendement de l'actif sont les mêmes pour les deux régimes et que son déficit de trésorerie net (par rapport au PIB) est supérieur à celui du RPC à long terme. Cette dynamique s'explique par le taux de rendement relatif plus élevé du RRQ à long terme²⁷.

Évaluation de la viabilité financière

La structure actuelle tant du RPC que du RRQ est viable à long terme. Selon nos estimations, les écarts financiers du RPC et du RRQ sont respectivement de -0,2 % du PIB du Canada et de -0,3 % du PIB du Québec²⁸.

Considérant la structure actuelle du RPC, il serait possible de réduire les cotisations ou d'augmenter les prestations de 0,2 % du PIB tout en garantissant que la position nette de l'actif par rapport au PIB est égale à sa valeur initiale après 75 ans. Dans le cas du RRQ, il serait possible de réduire les cotisations ou d'augmenter les prestations de 0,3 % du PIB tout en maintenant une viabilité financière.

Notre évaluation qualitative selon laquelle le RPC et le RRQ sont viables à long terme demeure inchangée, quels que soient les scénarios démographiques et économiques envisagés (voir les tableaux A-1 et A-2 de l'annexe A).

Comparativement à notre évaluation précédente, notre estimation de l'écart financier s'est améliorée de 0,1 point de pourcentage du PIB pour le RPC et de 0,2 point de pourcentage du PIB pour le RRQ. Pour le RPC, cette amélioration reflète un taux de rendement présumé plus élevé à long terme qui compense largement les révisions à la baisse des flux de trésorerie nets prévus (par rapport au PIB). Pour le RRQ, la détérioration de l'écart financier, en dépit d'un taux de rendement plus élevé, reflète les révisions à la hausse des prestations versées²⁹.

Estimations des taux de cotisation de régime permanent

Conformément à notre rapport de mars 2021 sur la viabilité du RPC, nous calculons les taux de cotisation de régime permanent en fonction de la stabilisation du ratio de l'actif aux dépenses à la fin de notre horizon de projection de 75 ans³⁰. Pour calculer le taux de cotisation de régime permanent des régimes de base, la valeur finale (2098) retenue est

le ratio de l'actif aux dépenses en 2023. Pour les régimes supplémentaires, la valeur finale est établie à 24,5, soit le ratio cible qu'utilise le 31^e Rapport actuariel³¹.

En ce qui concerne le régime de base du RPC, nous estimons que le taux de cotisation de régime permanent est de 9,61 % (des gains cotisables de base), ce qui est moins élevé que le taux législatif de 9,90 % et indique que le régime de base est viable à l'intérieur de ce cadre (tableau 6-1). Toutefois, pour le régime supplémentaire du RPC, les taux de cotisation de régime permanent sont un peu plus élevés que les taux législatifs, ce qui donne à penser que le régime supplémentaire du RPC n'est pas viable à long terme dans ce cadre. Ce constat contraste avec notre évaluation fondée sur l'estimation de l'écart financier et il témoigne du seuil supérieur pour atteindre la viabilité que nécessite la stabilisation du ratio de l'actif par rapport aux dépenses à long terme³².

Tableau 6-1

Taux de cotisation de régime permanent, en pourcentage

Régime	Taux	Base	1 ^{er} supplémentaire	2 ^e supplémentaire
RPC	Législatif	9,90	2,00	8,00
RPC	Régime permanent	9,61	2,45	9,78
RRQ	Législatif	10,80	2,00	8,00
RRQ	Régime permanent	10,19	2,15	8,59

Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.

Pour ce qui est du RRQ de base, nous évaluons à 10,19 % (des gains cotisables de base) le taux de cotisation de régime permanent. Comme ce taux est inférieur au taux législatif (10,80 %), le régime de base est viable dans ce cadre. En revanche, pour le RRQ supplémentaire, les taux de cotisation de régime permanent sont plus élevés que les taux législatifs. Cela porte à croire que les régimes supplémentaires ne seraient pas viables à long terme dans ce cadre.

Comme dans notre rapport de mars 2021 d'évaluation de la viabilité du RPC, afin d'examiner la sensibilité de nos estimations aux hypothèses de taux de rendement, nous calculons les taux de cotisation de régime permanent en fonction des hypothèses de taux de rendement du 31^e Rapport actuariel du RPC. Ces hypothèses de taux de rendement (supérieures) améliorent considérablement nos estimations des taux de cotisation de régime permanent des régimes de base et supplémentaires du RPC et du RRQ comparativement aux estimations présentées dans le tableau 6-1³³.

Secteur gouvernemental global

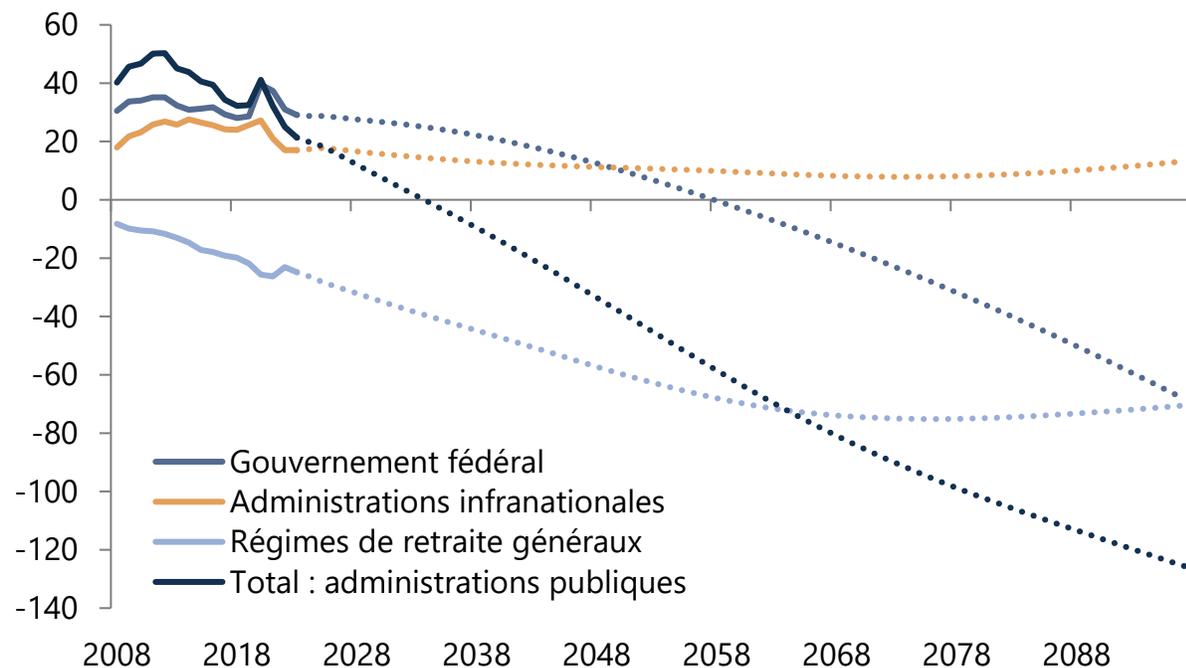
En ce qui concerne le secteur des administrations publiques considérées comme un tout, c'est-à-dire le gouvernement fédéral, les administrations infranationales et les régimes de retraite généraux pris ensemble, la politique budgétaire actuelle au Canada est viable à long terme.

Selon la politique de référence et par rapport à la taille de l'économie canadienne, la dette publique générale nette devrait diminuer progressivement à long terme en raison de la marge de manœuvre financière au niveau fédéral et de l'amélioration de la situation de l'actif net des régimes de retraite généraux (figure 7.1). En même temps, la position de dette nette du secteur des administrations infranationales revient effectivement à son niveau actuel.

Nous prévoyons que la dette nette totale des administrations publiques diminuera, passant de 21,3 % du PIB en 2023 à une position d'actifs nets en 2034. Comme l'excédent du solde primaire total est maintenu à long terme, le ratio d'actifs nets total devrait atteindre 125 % du PIB en 2098.

Figure 7-1

Dette gouvernementale nette par rapport au PIB, en pourcentage



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Note :

La période de prévision va de 2024 à 2098.

Annexe A : Analyse de sensibilité

Pour évaluer le degré de sensibilité des écarts financiers de référence, nous recourons à des variantes des scénarios démographiques, économiques et budgétaires. Les écarts financiers propres à chaque administration que produisent nos projections de référence et nos variantes de scénarios sont exprimés en pourcentage du PIB dans les tableaux A-1 à A-3 ci-dessous.

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

Variante – projections démographiques

Nous projetons quel serait l'écart financier selon trois scénarios démographiques différents : 1) la croissance démographique est plus élevée, la fertilité est accrue, l'espérance de vie est prolongée et les taux d'immigration sont plus élevés; 2) la croissance démographique est plus faible, la fertilité et l'espérance de vie sont moindres et les taux d'immigration sont réduits; 3) la migration interprovinciale se poursuit selon les tendances observées récemment.

Variante – projections économiques

Pour évaluer la sensibilité des hypothèses économiques, nous établissons des variantes des projections concernant la croissance du PIB réel ($\pm 0,5$ point de pourcentage) et des taux d'intérêt (± 50 points de base), à partir de 2029. Les variantes des projections de croissance du PIB réel reposent sur différentes hypothèses relatives à la croissance de la productivité du travail.

Variante envisagée – politique budgétaire

En termes d'hypothèses alternatives sur le plan de la politique budgétaire, nous envisageons des variantes quant aux dépenses en santé et à la valeur ultime des ratios de la dette publique.

Nos projections infranationales de référence supposent que la croissance des dépenses en santé est déterminée par la croissance des revenus (PIB nominal) et l'évolution de la structure par âge de la population. Dans nos variantes de scénarios, nous projetons ce que seraient les coûts liés à la santé si leur croissance excédentaire (croissance

excédentaire par rapport au PIB nominal et attribuable au vieillissement de la population) était de $\pm 0,25$ point de pourcentage, à compter de 2029.

Nous estimons l'écart financier de référence en partant de l'hypothèse selon laquelle le ratio de la dette nette au PIB convergera vers son niveau actuel dans 75 ans. Enfin, nous projetons deux scénarios alternatifs pour le gouvernement fédéral et les administrations infranationales en supposant que le ratio de la dette nette au PIB est de 0% ou de 100 % du PIB.

Tableau A-1

Estimations de l'écart financier selon différents scénarios démographiques, en pourcentage du PIB

Secteur	Référence	Croissance démographique plus élevée	Croissance démographique plus faible	Immigration interprovinciale
Gouvernement fédéral	-1,5	-2,2	-0,9	-1,5
Administrations infranationales	0,0	-0,2	0,1	0,1
Terre-Neuve-et-Labrador	0,5	0,3	0,6	0,4
Île-du-Prince-Édouard	1,1	1,0	1,2	1,5
Nouvelle-Écosse	-0,3	-0,5	-0,4	0,0
Nouveau-Brunswick	0,5	0,4	0,6	0,7
Québec	-1,4	-1,8	-1,1	-1,2
Ontario	-0,3	-0,5	-0,1	-0,2
Manitoba	1,6	1,2	1,8	1,8
Saskatchewan	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Alberta	0,0	-0,1	0,0	0,1
Colombie-Britannique	1,8	1,6	1,9	1,9
Territoires	5,9	6,5	5,4	5,9
RPC	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2
RRQ	-0,3	-0,4	-0,2	-0,3

Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.

Tableau A-2

Estimations de l'écart financier selon différents scénarios économiques, en pourcentage du PIB

Secteur	Référence	Croissance du PIB plus élevée	Croissance du PIB plus faible	Taux d'intérêt plus élevés	Taux d'intérêt plus faibles
Gouvernement fédéral	-1,5	-2,3	-0,7	-1,3	-1,8
Administrations infranationales	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1
Terre-Neuve-et-Labrador	0,5	0,4	0,5	0,6	0,4
Île-du-Prince-Édouard	1,1	1,3	1,0	1,1	1,1
Nouvelle-Écosse	-0,3	-0,2	-0,5	-0,3	-0,4
Nouveau-Brunswick	0,5	0,6	0,5	0,7	0,4
Québec	-1,4	-1,5	-1,3	-1,1	-1,6
Ontario	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,4
Manitoba	1,6	1,6	1,5	1,6	1,5
Saskatchewan	-0,6	-0,6	-0,6	-0,5	-0,6
Alberta	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
Colombie-Britannique	1,8	1,8	1,8	1,9	1,7
Territoires	5,9	6,4	5,4	5,9	6,0
RPC	-0,2	-0,1	-0,2	-0,3	-0,1
RRQ	-0,3	-0,2	-0,4	-0,4	-0,2

Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.

Tableau A-3

Estimations de l'écart financier selon différents scénarios de politique budgétaire, en pourcentage du PIB

Secteur	Référence	Dépenses en santé plus élevées	Dépenses en santé plus faibles	Ratio final dette/PIB à 0 %	Ratio final dette/PIB à 100 %
Gouvernement fédéral	-1,5	-1,5	-1,5	-1,1	-2,6
Administrations infranationales	0,0	0,8	-0,8	0,2	-1,0
Terre-Neuve-et-Labrador	0,5	1,3	-0,3	0,7	-0,1
Île-du-Prince-Édouard	1,1	2,3	0,0	1,3	0,3
Nouvelle-Écosse	-0,3	0,9	-1,4	-0,2	-1,0
Nouveau-Brunswick	0,5	1,8	-0,6	0,7	-0,1
Québec	-1,4	-0,5	-2,1	-1,1	-2,0
Ontario	-0,3	0,6	-1,0	0,1	-1,1
Manitoba	1,6	2,7	0,6	1,9	0,7
Saskatchewan	-0,6	0,1	-1,2	-0,5	-1,8
Alberta	0,0	0,7	-0,6	0,0	-1,3
Colombie-Britannique	1,8	2,7	1,0	1,8	0,8
Territoires	5,9	6,2	5,7	5,9	5,0

Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.

Notes

¹ Veuillez-vous référer à l'annexe B du [Rapport sur la viabilité financière de 2022](#) pour obtenir une définition détaillée de l'écart financier.

² [Comptes économiques provinciaux et territoriaux, 2022](#). Statistique Canada. [Aperçu des statistiques de finances publiques canadiennes](#). Statistique Canada.

³ [Manuel de statistiques de finances publiques, 2014](#). Fonds monétaire international.

⁴ Selon Statistique Canada, le secteur des administrations publiques « est formé de groupes d'unités institutionnelles résidentes classées par niveau d'administration publique. Les institutions sans but lucratif (ISBL) non marchandes qui sont contrôlées par des administrations publiques sont aussi classées dans ce secteur et sont intégrées dans leur niveau respectif d'administration publique. Le secteur ne comprend pas les sociétés publiques, même lorsque toutes les actions de ces sociétés appartiennent à des administrations publiques. » Voir la page [Administrations publiques générales](#) de Statistique Canada.

⁵ [Perspectives économiques et financières – mars 2024](#). Bureau du directeur parlementaire du budget.

⁶ [Rapport sur la viabilité financière de 2023](#). Bureau du directeur parlementaire du budget.

⁷ [Rapport sur la viabilité financière de 2017](#). Bureau du directeur parlementaire du budget.

⁸ À la demande du DPB, le Centre de démographie de Statistique Canada a produit des projections démographiques à jour. Pour cette mise à jour, la population totale au 1^{er} juillet 2023 a servi de référence. Le DPB a rajusté les projections à jour pour tenir compte des estimations démographiques de Statistique Canada par âge et genre au 1^{er} juillet 2023, publiées le 21 février 2024.

⁹ [Avis - Renseignements supplémentaires sur le Plan des niveaux d'immigration 2024-2026](#). Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada. Selon le gouvernement, cet objectif sera finalisé à l'automne, après consultation des provinces et des territoires. À notre avis, l'incidence démographique nette précise d'une réduction de la part des non-résidents dans la population dépendra du cadre (à préciser) mis en place pour atteindre l'objectif.

Par conséquent, nos projections démographiques de référence ne reflètent pas explicitement l'annonce faite en mars 2024 par le gouvernement.

¹⁰ [Rapport sur la viabilité financière de 2023](#). Bureau du directeur parlementaire du budget.

¹¹ La méthode utilisée par le DPB pour établir les tendances relatives aux intrants de la main-d'œuvre et à la productivité du travail est décrite dans son rapport de 2018. Voir : [Calcul du PIB potentiel : méthode du DPB](#).

¹² [Rapport sur la viabilité financière de 2017](#). Bureau du directeur parlementaire du budget.

¹³ Les projections économiques à moyen terme (2024-2028) présentées dans notre RVF actuel se fondent sur nos [Perspectives économiques et financières de mars 2024](#) et ont été mises à jour afin de tenir compte des résultats réels des comptes du PIB selon les revenus et les dépenses de février 2024 pour le quatrième et des mesures supplémentaires du budget de 2024.

¹⁴ [Les émissions mondiales de gaz à effet de serre et le PIB canadien](#). Bureau du directeur parlementaire du budget.

L'incidence à l'échelle nationale a été appliquée uniformément dans l'ensemble des provinces et des territoires en apportant une rectification à la baisse de la croissance prévue de la productivité du travail.

¹⁵ La croissance annuelle moyenne du PIB réel de 1,7 % prévue à long terme (de 2029 à 2098) est légèrement plus basse que la croissance moyenne de 1,8 % prévue dans notre évaluation de l'an dernier. Cette rectification à la baisse reflète le ralentissement de la croissance de la productivité du travail et une croissance inférieure à la moyenne des heures travaillées.

¹⁶ La rectification à la hausse de nos prévisions pour les taux des obligations du gouvernement du Canada à court et à long terme reflète la révision de 25 points de base apportée à notre taux d'intérêt nominal neutre prévu, le portant ainsi à 2,75 %, conformément à l'estimation médiane de la Banque du Canada.

¹⁷ Pour chaque province, nous supposons que les taux d'intérêt effectifs infranationaux convergeront vers le taux fédéral plus l'écart moyen (c'est-à-dire la différence entre les

taux des obligations du gouvernement provincial à 10 ans et les taux des obligations de référence du gouvernement du Canada à 10 ans) au cours de la période de 2014 à 2017.

¹⁸ Notre [RVF de février 2020](#) aborde plus en profondeur les répercussions financières d'un différentiel négatif du taux d'intérêt effectif.

¹⁹ À la fin de notre projection à moyen terme, en 2028, les dépenses de programmes par rapport au PIB nominal ne sont que légèrement plus élevées que celles indiquées dans notre évaluation antérieure (15,5 % du PIB par rapport à 15,0 % du PIB).

²⁰ Les trois quarts des recettes des territoires proviennent de transferts du gouvernement fédéral. Par conséquent, les projections pour les territoires sont sensibles à la croissance de la formule de financement des territoires, du transfert canadien en matière de santé et du transfert canadien en matière de programmes sociaux. Les revenus totaux issus des transferts des territoires devraient baisser, passant de 42,7 % du PIB en 2023 à 41,0 % du PIB en 2098.

²¹ D'après nos projections, les paiements de péréquation seront supérieurs au total nécessaire pour amener toutes les provinces à la norme nationale jusqu'en 2038, de sorte qu'il y aura « surcompensation » de 0,3 % du PIB en moyenne. De 2039 à 2098, les transferts sont en moyenne inférieurs de 0,1 % du PIB.

Pour plus de renseignements sur la surcompensation ou la sous-compensation par la péréquation, voir le rapport du DPB intitulé [Soutien fédéral : Principaux transferts aux gouvernements provinciaux et territoriaux](#) de septembre 2020.

²² Le total des transferts au titre du TCS augmente selon une moyenne mobile de croissance du PIB nominal sur trois ans, l'augmentation minimum étant de 3 % par année. Le budget de 2023 a modifié temporairement l'augmentation minimale à 5 % annuellement de 2023-2024 à 2027-2028. Le TCS est réparti entre les provinces et les territoires selon un montant égal par habitant.

²³ Proportionnellement à la taille de leur économie, les dépenses totales de programmes des territoires devraient baisser, passant de 66,3 % en 2023 à 61,1 % en 2098. Les dépenses de santé des territoires devraient augmenter, passant de 13,8 % en 2023 à 17,7 % en 2098. Les dépenses territoriales d'éducation devraient baisser, passant de 6,3 % en 2023 à 5,0 % en 2098. Les dépenses sociales des territoires devraient baisser, passant de 7,0 % en 2023 à 6,5 % en 2098. Les autres dépenses de programmes des territoires devraient baisser, passant de 39,2 % en 2023 à 31,9 % en 2098.

²⁴ Par exemple, l'accroissement des coûts sera plus grand dans une province qui fournit aux citoyens les plus âgés des soins plus dispendieux ou meilleurs que la moyenne, compte tenu du vieillissement de la population, toutes choses étant égales par ailleurs.

²⁵ Les prestations de retraite comprennent aussi un facteur de croissance liée à la croissance de la productivité du travail.

²⁶ Pour plus de détails sur nos hypothèses de taux de rendement, voir le rapport du DPB de mars 2021, intitulé [Évaluation de la viabilité du Régime de pensions du Canada](#).

²⁷ C'est-à-dire le taux de rendement de ses actifs relativement à la croissance du PIB nominal. Étant donné que le Québec verra son PIB nominal croître plus lentement que celui de l'ensemble de l'économie canadienne, son taux de rendement relatif est plus élevé et il produit une plus grande accumulation de l'actif par rapport au PIB pour un flux net de trésorerie donné.

²⁸ Notre estimation de l'écart financier du RPC est de -0,09 % du PIB pour le régime de base et de -0,07 % du PIB pour le régime supplémentaire. Quant au RRQ, notre estimation de l'écart financier est de -0,15 % du PIB pour le régime de base et de -0,14 % pour le régime supplémentaire.

²⁹ Pour tenir compte des cotisations au RRQ de 2022 et 2023 significativement plus élevées que les projections, nous avons augmenté graduellement d'une somme semblable (par rapport à la taille du PIB du Québec) et à long terme les paiements de prestations en vertu du régime de base.

³⁰ [Évaluation de la viabilité du Régime de pensions du Canada](#). Bureau du directeur parlementaire du budget.

³¹ Nous appliquons au RRQ le ratio cible du régime supplémentaire du RPC malgré les différences législatives pour déterminer la viabilité du régime supplémentaire du RRQ. L'actuaire en chef du RRQ établit une valeur cible de l'actif qui est égale à la valeur future des dépenses selon un scénario où les cotisations cessent et aucun bénéficiaire additionnel ne s'ajoute au-delà d'une date donnée. Compte tenu de la différence importante entre les horizons de projection, nous avons appliqué le ratio cible du régime supplémentaire du RPC.

³² Comme le souligne notre rapport de mars 2021, intitulé [Évaluation de la viabilité du Régime de pensions du Canada](#), le fait de passer du ratio de l'actif au PIB au ratio de l'actif aux dépenses élève le seuil pour mesurer la viabilité puisque la croissance des

dépenses devrait être supérieure à la croissance du PIB en raison du vieillissement de la population.

³³ Nous nous fondons sur les hypothèses de taux de rendement du 31^e Rapport actuariel sur le RPC (c'est-à-dire un taux de rendement nominal ultime avant les dépenses d'investissement de 6,97 % pour les régimes de base et de 6,27 % pour les régimes supplémentaires) pour évaluer le taux de cotisation de régime permanent du RPC de base à 9,38 %, et les premier et second taux de cotisation de régime permanent du RPC supplémentaire à 2,31 % et 9,22 %, respectivement. Nous évaluons à 10,03 % le taux de cotisation de régime permanent du RRQ de base. Les premier et second taux de cotisation de régime permanent du RRQ supplémentaire sont évalués à 2,11 % et 8,45 %, respectivement.

RP-2425-014-S_f

T_RP_3.1.0f

© Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, Canada, 2024