

28 juillet 2022



RAPPORT SUR LA VIABILITÉ FINANCIÈRE DE 2022



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

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

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

Analyste principale :

Sarah MacPhee, analyste principale

Collaborateurs :

Régine Cléophat, analyste

Albert Kho, analyste

Caroline Nicol, analyste principale

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Govinda Bernier, directeur par intérim

Kristina Grinshpoon, directrice par intérim

Chris Matier, directeur général

Nancy Beauchamp, Marie-Eve Hamel Laberge et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

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

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	1
1. Introduction	6
2. Projections démographiques	8
3. Projections économiques	10
4. Gouvernement fédéral	15
5. Administrations infranationales	18
6. Régimes de retraite généraux	28
7. Secteur gouvernemental global	33
Annexe A: Analyse de sensibilité	34
Annexe B: Définition de l'écart financier	36
Notes	37

Résumé

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

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, ce qui occasionne le ralentissement de la croissance de l'économie canadienne.

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

L'objectif du présent rapport est de déterminer s'il convient de modifier la politique budgétaire actuelle pour éviter une accumulation non viable de la dette publique, et d'estimer l'ampleur des changements requis, le cas échéant. La présente évaluation de la viabilité financière repose sur les budgets fédéraux et provinciaux publiés au printemps 2022.

Conclusion

Secteur gouvernemental global

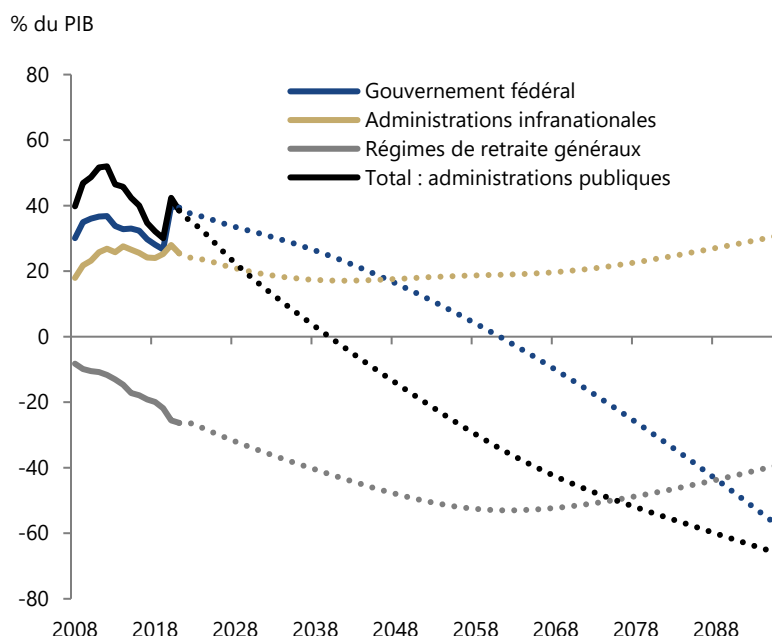
En ce qui concerne le secteur des administrations publiques considérées comme un tout, c'est-à-dire le gouvernement fédéral, les administrations infranationales et les régimes de retraite généraux pris ensemble, la politique budgétaire actuelle au Canada est viable à long terme. Par rapport à la taille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

Administrations publiques générales

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

Figure 1 du résumé

Dettes gouvernementales nettes par rapport au PIB



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

Note : La période de projection s'étend de 2022 à 2096.

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.

Gouvernement fédéral

La politique budgétaire actuelle à l'échelon fédéral est viable à long terme. Nous estimons que le gouvernement fédéral pourrait augmenter ses dépenses ou réduire les impôts de 1,8 % du PIB (45 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, soit 39,4 % du PIB, à long terme.

Notre évaluation tient compte de toutes les mesures prévues dans le budget de 2022. Ces mesures comprennent, par exemple, le financement des priorités en matière de défense nationale et internationale et les soins dentaires, qui augmentent de façon permanente le niveau des dépenses de programmes fédérales à long terme. Les mesures visant à accroître les recettes, comme l'impôt supplémentaire sur les banques et les assureurs-vie, ainsi que les mesures relatives à l'évitement fiscal, augmentent de façon permanente les recettes fédérales à long terme.

Notre estimation de la marge de manœuvre financière fédérale s'est améliorée par rapport à notre évaluation précédente (0,8 % du PIB). Cette progression est attribuable à l'amélioration de nos perspectives quant aux recettes à moyen terme par rapport à notre rapport de 2021, ainsi qu'à la baisse des dépenses en prestations aux personnes âgées par rapport à la taille de l'économie en raison d'une amélioration des perspectives démographiques et économiques.

Administrations infranationales

Pour ce qui est des administrations infranationales, qui comprennent les administrations provinciales, territoriales, locales et autochtones, les politiques budgétaires actuelles ne sont pas viables à long terme, bien que dans une mesure modeste. Nous estimons qu'il faudrait augmenter les impôts ou réduire les dépenses en permanence de 0,1 % du PIB pour stabiliser le ratio dette-PIB de ces administrations à 25,4 % du PIB à la fin de notre horizon de projection en 2096.

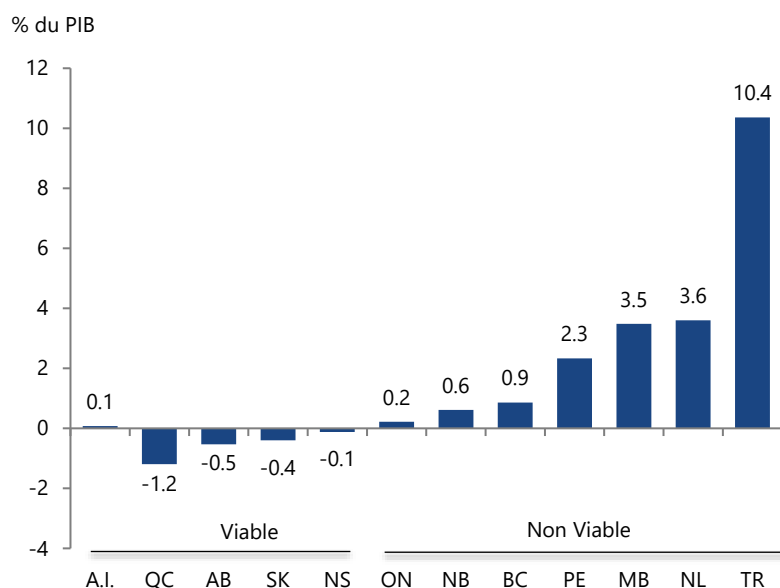
À long terme, par rapport à la taille de leurs économies, les administrations infranationales feront face à une augmentation des dépenses de santé en raison du vieillissement de la population. En outre, elles connaîtront toutes un différentiel de taux d'intérêt effectif et de croissance du PIB moins 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 dette nette par rapport au PIB des administrations infranationales en dessous de son niveau de 2021 pour la plus grande partie de l'horizon de 75 ans.

- Nous estimons que les politiques budgétaires actuelles de quatre provinces sont viables; ce sont celles du Québec, de l'Alberta, de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse (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 1,2 % du PIB provincial au Québec à 0,1 % du PIB provincial en Nouvelle-Écosse.
- 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 0,2 % du PIB provincial en Ontario à 10,4 % du PIB territorial dans les territoires.
- Selon nos estimations, la part de l'écart financier infranational représentée par les provinces du Manitoba, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario réunies est de l'ordre de 0,3 point de pourcentage (figure 3 du résumé).

Figure 2 du résumé

Estimations de l'écart financier des administrations infranationales

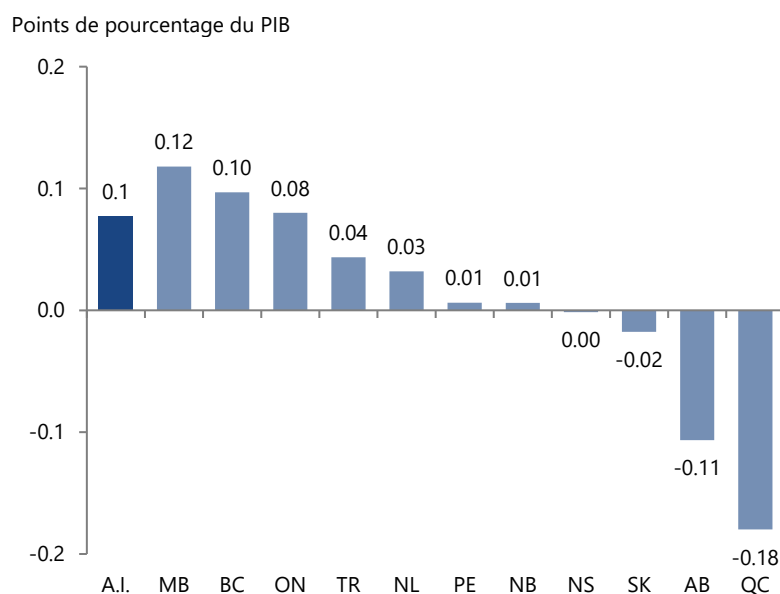


Source : Bureau du directeur parlementaire du budget

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

Figure 3 du résumé

Écart financier consolidé propres aux administrations infranationales



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget

Note : Les pourcentages sont exprimés en proportion du PIB du Canada. A. I. fait référence à l'ensemble des administrations infranationales.

Comparativement à notre évaluation précédente, l'écart budgétaire infranational a été révisé à la baisse par rapport à 0,8 % du PIB. Selon les plans budgétaires récents, les perspectives à moyen terme en ce qui concerne les revenus autonomes des gouvernements provinciaux et territoriaux ont été révisées à la hausse de façon importante dans la plupart des provinces et, conformément à notre méthodologie, nous supposons que cette révision se poursuit à long terme. La révision à la hausse des revenus autonomes infranationaux n'est que partiellement compensée par les révisions à la hausse des dépenses de programmes.

Régimes de retraite généraux

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

Si l'on se base sur la structure actuelle du RPC, les cotisations et les prestations projetées sont suffisantes pour que la position de l'actif net par rapport au PIB soit égale ou supérieure à sa valeur initiale après 75 ans. Dans le cas du RRQ, les cotisations pourraient être réduites ou les prestations augmentées de 0,3 % du PIB, sans que la viabilité financière ne soit affectée.

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 0,2 point de pourcentage du PIB pour le RRQ. Cette révision reflète une amélioration des flux de trésorerie nets (cotisations moins dépenses) sur la majeure partie de l'horizon de projection à long terme.

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. Par contre, notre évaluation de la viabilité est inversée dans certains scénarios en ce qui concerne les administrations infranationales lorsque leur écart financier de référence est nul ou presque nul.

1. Introduction

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

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

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

L'écart financier indique l'ampleur des changements à apporter à la politique budgétaire pour qu'il soit possible d'atteindre la viabilité. En particulier, l'écart financier de référence du DPB se définit comme étant la modification immédiate et permanente du solde primaire requise pour stabiliser le ratio de la dette nette au PIB 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 reflète le catalyseur de la viabilité sur le plan des politiques. Les changements permanents de ce solde peuvent être obtenus par le rajustement des recettes ou des dépenses engagées pour des programmes.
- *Facteur structurel* : Lorsque les taux d'intérêt dépassent la croissance du PIB, les frais d'intérêt sur la dette du gouvernement dépassent la croissance de l'économie générale, ce qui peut provoquer un endettement excessif, sauf si le gouvernement dégage des excédents du solde primaire. Toutefois, pour le gouvernement fédéral et quelques provinces, nous prévoyons une différence favorable de la croissance des taux d'intérêt à long terme, c'est-à-dire une croissance du PIB supérieure aux taux d'intérêt effectifs.

Nous fondons nos projections financières sur les *Comptes économiques provinciaux et territoriaux* et les *Statistiques de finances publiques* (SFP) de Statistique Canada¹. Les SFP mesurent et analysent les dimensions économiques du secteur public du Canada en conformité avec le *Système de*

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.

comptabilité nationale du Canada et les lignes directrices internationales énoncées par le Fonds monétaire international dans le *Manuel de statistiques de finances publiques* de 2014².

Nos projections économiques et nos projections financières fédérales à moyen terme se basent sur nos *Perspectives économiques et financières* de mars 2022 et tiennent compte de toutes les mesures prévues dans le budget de 2022³. 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 2022⁴. Les données détaillées relatives à nos projections du Rapport sur la viabilité financière (RVF) peuvent être consultées sous forme électronique sur notre site Web⁵. Pour plus de détails méthodologiques et techniques, voir notre RVF de 2017⁶.

2. Projections démographiques

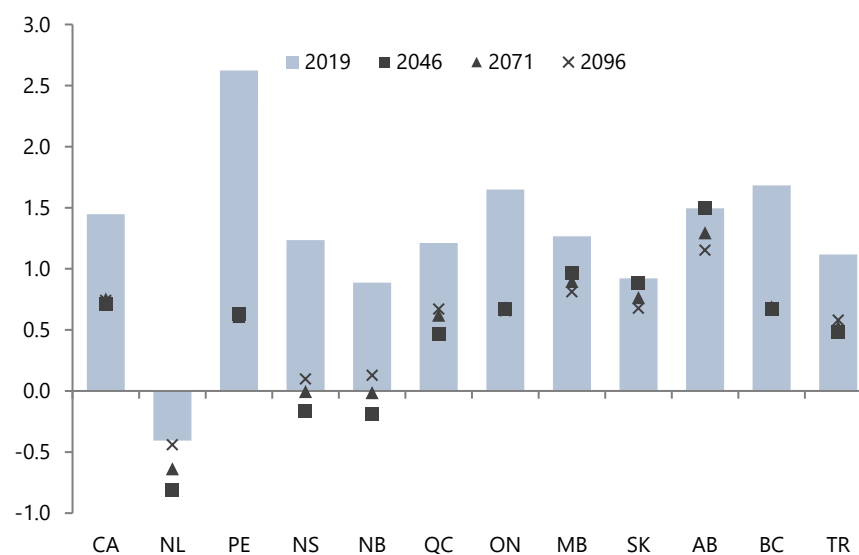
Les projections économiques et financières à long terme du DPB reposent en grande partie sur l'évolution du profil démographique au Canada. En raison du vieillissement de la population dans l'ensemble des provinces et des territoires, un grand nombre de Canadiens sortiront de la période maximale d'activité 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 DPB reflètent les plus récentes prévisions de Statistique Canada concernant la population, mais elles ont été mises à jour afin de tenir compte des derniers objectifs en matière d'immigration du gouvernement et des nouvelles estimations de la population pour 2021⁷. Ces changements font augmenter le niveau de la population projetée de 3,9 % en 2096, dernière année de notre période de projection. Toutes les autres hypothèses démographiques sont inchangées par rapport à notre évaluation de 2021 (*Rapport sur la viabilité financière de 2021*)⁸. La croissance de la population au niveau national devrait ralentir, passant de 1,4 % en 2019 à 0,7 % en 2096 (figure 2-1).

Figure 2-1

Croissance démographique

Croissance annuelle en %



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

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

au Nouveau-Brunswick la population devrait diminuer au cours de la même période.

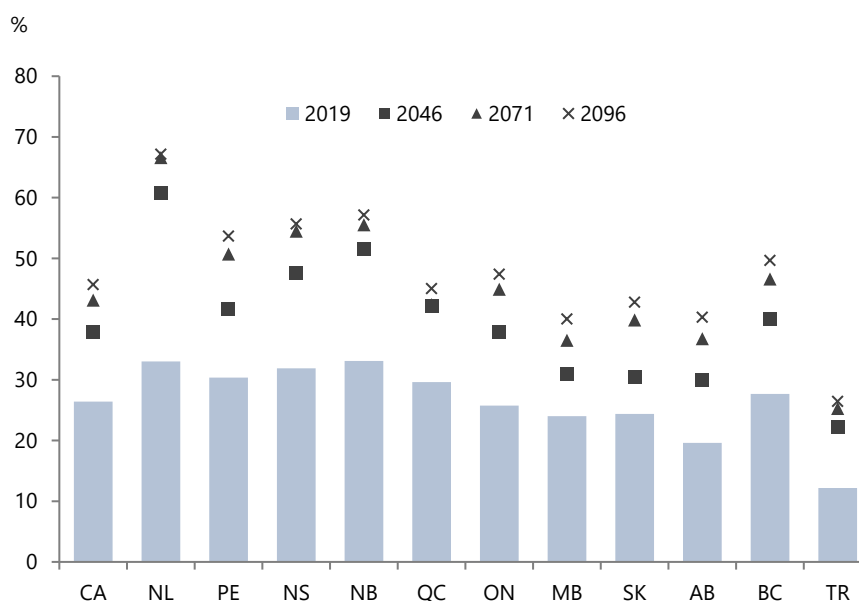
L'âge médian de la population canadienne devrait augmenter également pour passer de 40,8 ans en 2018 à 44,6 ans en 2068⁹. À l'échelle nationale, le rapport de dépendance des personnes âgées – c'est-à-dire le ratio entre les personnes âgées de 65 ans et plus et celles âgées de 15 à 64 ans – devrait augmenter aussi, passant de 26,4 % en 2019 à 45,7 % en 2096 (figure 2-2). Cela dit, le vieillissement de la population devrait culminer au cours des 15 prochaines années.

À l'échelle infranationale, dans les provinces de l'Atlantique, le rapport de dépendance des personnes âgées devrait dépasser les 43 % d'ici 2046. Le rapport de dépendance des personnes âgées sera plus élevé dans ces provinces étant donné qu'elles devraient avoir des taux de fécondité et de migration nette relativement bas comparativement aux autres provinces.

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

Figure 2-2

Ratio de dépendance des personnes âgées



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

3. Projections économiques

Facteur travail, productivité du travail et PIB

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

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

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

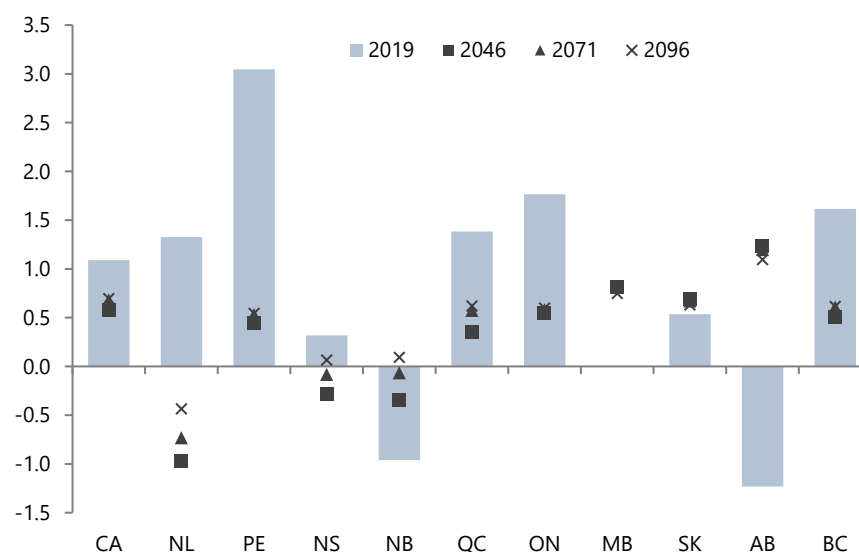
Depuis notre évaluation de juin 2021, l'économie canadienne a rencontré plus d'obstacles dans le cadre de sa reprise que prévu, mais elle a maintenu son élan¹². Bien que le niveau moyen du PIB réel soit effectivement inchangé à moyen terme, le niveau du PIB nominal en 2026 (la dernière année de notre période de projection à moyen terme) est supérieur de 5,4 % à ce qu'il était dans notre évaluation précédente en raison d'une inflation plus élevée à court terme. Au-delà du moyen terme, la croissance du PIB nominal dans les provinces et les territoires est globalement inchangée par rapport à notre évaluation précédente.

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

Figure 3-1

Croissance du nombre total d'heures travaillées

Croissance annuelle en %



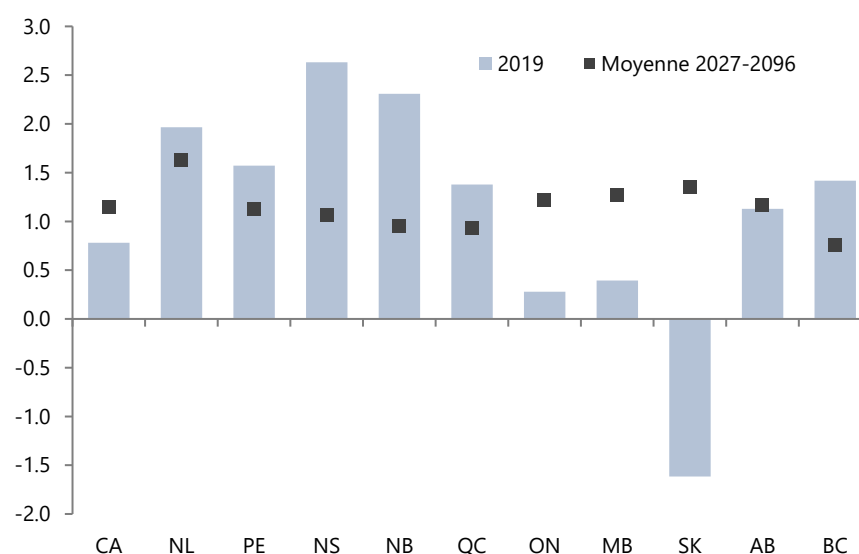
Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

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

Figure 3-2

Croissance de la productivité du travail

Croissance annuelle en %



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

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

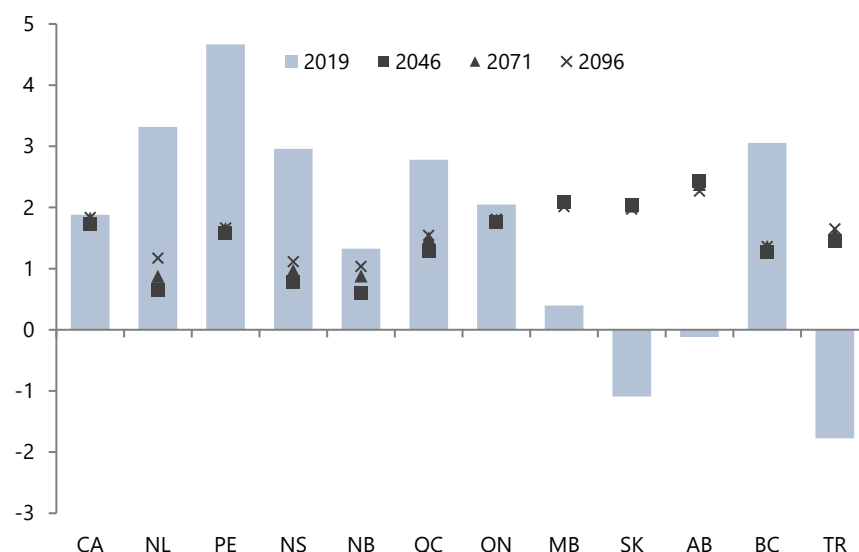
Nous prévoyons que la croissance du PIB réel au Canada ralentira pour s'établir à 1,8 % par année, en moyenne, à long terme (figure 3-3)¹³.

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 2071, la croissance du PIB réel devrait aller de 0,9 % à Terre-Neuve-et-Labrador à 2,4 % en Alberta.

Figure 3-3

Croissance du PIB réel

Croissance annuelle en %



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

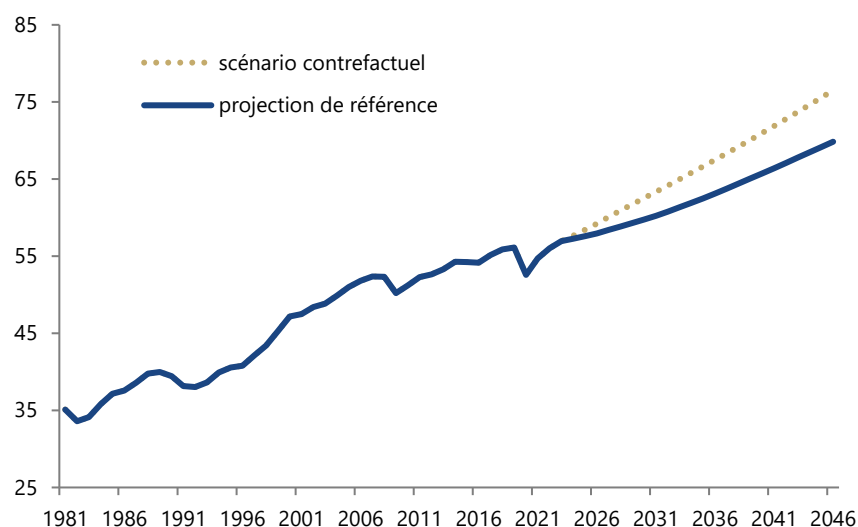
La croissance du PIB réel par habitant, qui est couramment employée pour mesurer l'augmentation du niveau de vie, devrait s'établir en moyenne à 1,0 % par année, soit 0,3 point de pourcentage de moins que la croissance moyenne observée de 1982 à 2019. Ce ralentissement est principalement attribuable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

Pour illustrer les répercussions qu'a le ralentissement de la croissance du nombre d'heures travaillées sur le PIB réel par habitant, nous comparons notre projection de référence avec un scénario contrefactuel selon lequel le nombre total d'heures travaillées par habitant augmente au taux moyen

historique observé de 1982 à 2019, soit 0,1 % annuellement au lieu de -0,3 % (figure 3-4). Selon le scénario contrefactuel, le PIB réel par habitant serait plus élevé de 6 700 \$ en 2046, soit 9,6 % de plus que la valeur obtenue avec notre projection de référence.

Figure 3-4 PIB réel par habitant

Milliers de dollars enchaînés de 2012



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

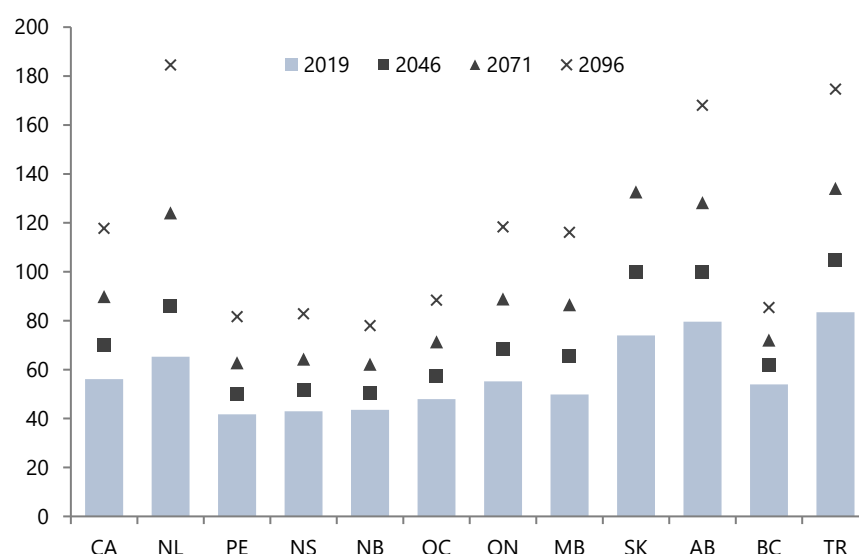
Note : La période de projection s'étend de 2022 à 2046. Selon le scénario contrefactuel, qui débute en 2023, la croissance du nombre total d'heures travaillées par habitant correspond à la moyenne historique de 1982 à 2019. La progression de la productivité du travail est la même selon les deux projections.

Étant donné que la période de projection est plutôt longue et 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, et en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique qu'ils devraient être les plus bas (figure 3-5).

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

Figure 3-5 PIB réel par habitant

Milliers de dollars enchaînés de 2012



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

Nous avons révisé à la hausse notre projection à moyen terme de l'inflation et des taux d'intérêt par rapport à notre évaluation de juin 2021 pour tenir compte de l'évolution de la conjoncture économique au cours de la dernière année.

Cependant, nos hypothèses à long terme en matière d'inflation et de taux d'intérêt demeurent les mêmes par rapport à celles de notre évaluation de juin 2021. Au-delà du moyen terme, nous supposons que l'inflation s'établira à 2,0 %. Nous présumons que le taux d'intérêt nominal des bons du Trésor à trois mois sera de 2,2 % à long terme. Nous retenons l'hypothèse que les taux des obligations de référence à 10 ans du gouvernement du Canada et des obligations à long terme (période maximale de 30 ans) atteindront 3,0 % et 3,25 %¹⁴.

Le taux d'intérêt fédéral effectif devrait s'établir à 2,84 %. Les écarts entre les taux d'intérêt provinciaux et territoriaux effectifs (c'est-à-dire la différence par rapport au taux fédéral effectif) n'ont pas changé depuis notre dernière évaluation¹⁵. À long terme, les écarts entre les taux d'intérêt effectifs varient de 82 points de base en Colombie-Britannique à 108 points de base à Terre-Neuve-et-Labrador.

Dans certains cas (au niveau fédéral de même qu'en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta), le taux d'intérêt effectif est inférieur au taux de croissance du PIB nominal à long terme¹⁶.

4. Gouvernement fédéral

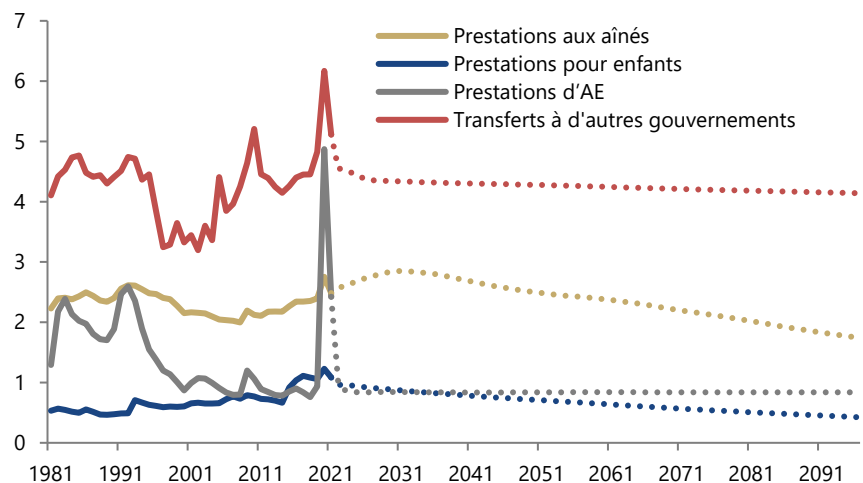
La politique budgétaire fédérale actuelle est viable à long terme. Notre évaluation tient compte des mesures contenues dans le budget de 2022, par exemple, le financement des priorités en matière de défense nationale et internationale et les soins dentaires, et des mesures visant à accroître les recettes, comme l'impôt supplémentaire sur les banques et les assureurs-vie, ainsi que les mesures relatives à l'évitement fiscal¹⁷.

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

Figure 4-1

Principaux transferts : gouvernement fédéral

% du PIB



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

Note : La période de projection s'étend de 2022 à 2096. 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 2021, les dépenses fédérales consacrées aux prestations aux aînés correspondaient à 2,5 % du PIB. Nous prévoyons que lorsque les derniers baby-boomers atteindront l'âge de 65 ans, ces dépenses augmenteront pour culminer à 2,9 % du PIB en 2031. Cependant, comme les paiements de prestations sont uniquement indexés à l'inflation, les dépenses au titre des prestations pour aînés devraient diminuer à mesure que cette génération vieillira et s'éteindra.

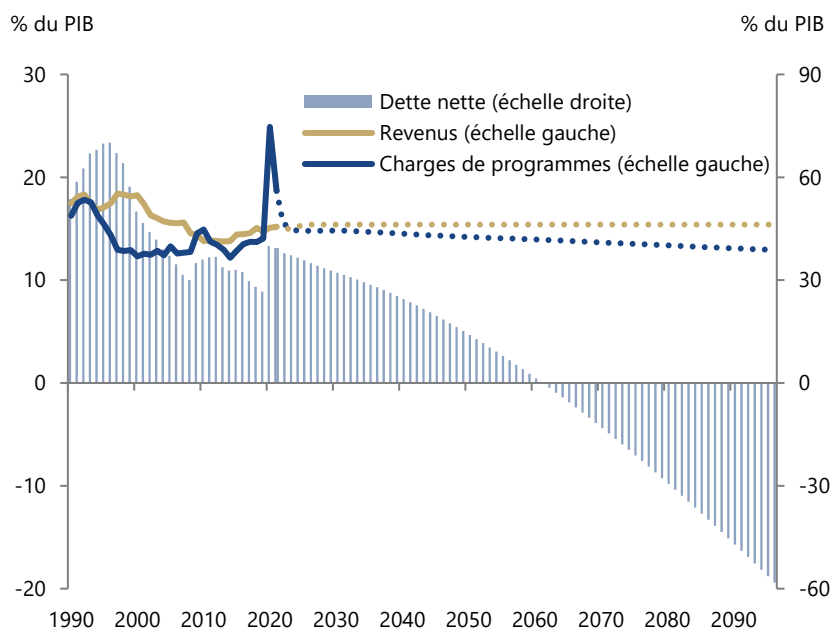
Les prestations pour enfants ont atteint un sommet équivalent à 1,2 % du PIB en 2020, en raison principalement des prestations supplémentaires allouées durant la pandémie. Toutefois, comme la proportion de personnes âgées de moins de 18 ans sera moindre, dans la population totale, au cours des décennies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

Les principaux transferts fédéraux à d'autres ordres de gouvernement devraient également baisser légèrement entre 2021 et 2096, passant de 5,1 à 4,1 % 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. 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 autres gouvernements, les recettes devraient dépasser les dépenses de programmes au cours d'une grande partie de la période de projection, tendance qui devrait se traduire par des excédents primaires considérables d'ici la fin de notre période de projection à long terme (figure 4-2)¹⁸.

Figure 4-2

Sommaire des projections financières : gouvernement fédéral



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

Note : La période de projection s'étend de 2022 à 2096.

Nous nous attendons par ailleurs 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 (39,4 % du PIB en 2021) serait éliminée en 2061 si les politiques ne changent pas.

Évaluation de la viabilité financière

La politique budgétaire fédérale actuelle est viable à long terme. Nous estimons que pour stabiliser la dette nette à 39,4 % 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 1,8 % du PIB (45 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 2022¹⁹. Ces mesures comprennent, par exemple, le financement des priorités en matière de défense nationale et internationale et des soins dentaires, qui augmentent de façon permanente le niveau des dépenses de programmes fédérales à long terme²⁰. Les mesures visant à accroître les recettes, comme l'impôt supplémentaire sur les banques et les assureurs-vie, ainsi que les mesures relatives à l'évitement fiscal, augmentent de façon permanente les recettes fédérales à long terme.

Notre estimation de la marge de manœuvre financière du gouvernement fédéral s'est améliorée par rapport à notre dernière évaluation (0,8 % du PIB). Cette progression est principalement attribuable à l'amélioration de nos perspectives quant aux recettes à moyen terme par rapport à notre rapport de 2021, ainsi qu'à la baisse des dépenses en prestations aux personnes âgées par rapport au PIB en raison d'une amélioration des perspectives démographiques et économiques²¹.

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 le tableau A-1 à l'annexe A).

5. Administrations infranationales

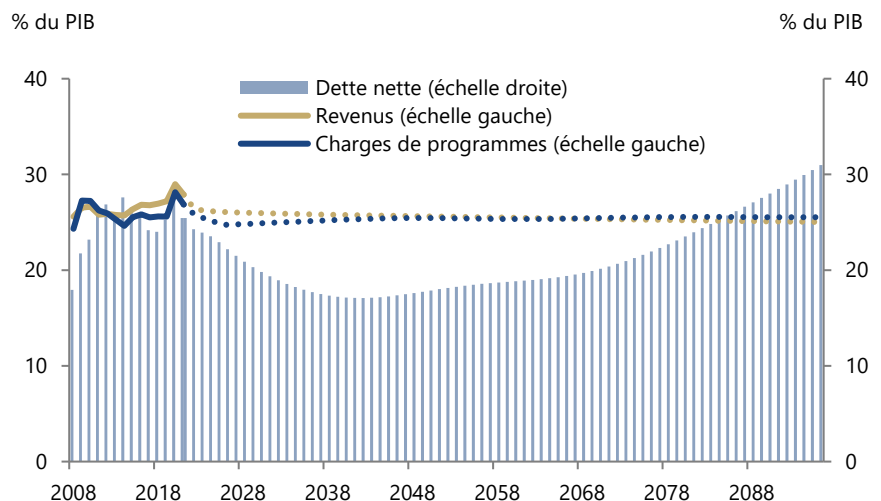
La politique budgétaire actuelle n'est pas viable à long terme, bien que dans une mesure modeste, et ce, pour l'ensemble du secteur des administrations infranationales, qui comprend les gouvernements provinciaux, territoriaux, locaux et autochtones. Notre évaluation tient compte des budgets des gouvernements provinciaux et territoriaux du printemps 2022.

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 dette nette par rapport au PIB des administrations infranationales en dessous de son niveau de 2021 pour la plus grande partie de l'horizon de 75 ans (figure 5-1).

Figure 5-1

Sommaire des projections financières : administrations infranationales



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

Note : La période de projection s'étend de 2022 à 2096.

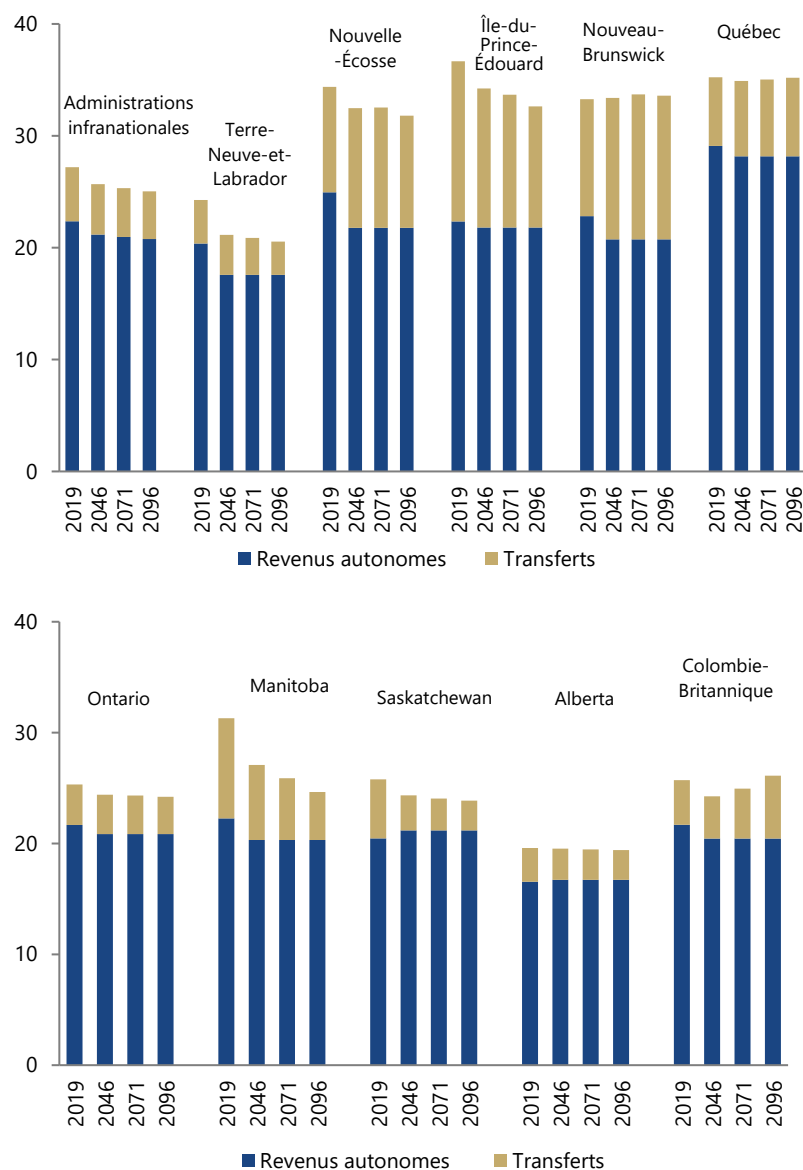
La majeure partie des recettes des administrations infranationales est constituée de revenus autonomes, principalement l'impôt sur le revenu, les taxes à la consommation et l'impôt foncier. Nous présumons que ces recettes augmenteront au même rythme que le PIB nominal des provinces à

long terme. Ainsi, dans le cadre de nos projections, le total des recettes varie en tant que proportion du PIB des provinces en raison de changements liés aux transferts fédéraux, comme la péréquation, le TCS et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (figure 5-2)²².

Figure 5-2

Revenus des administrations infranationales : provinces

% du PIB



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

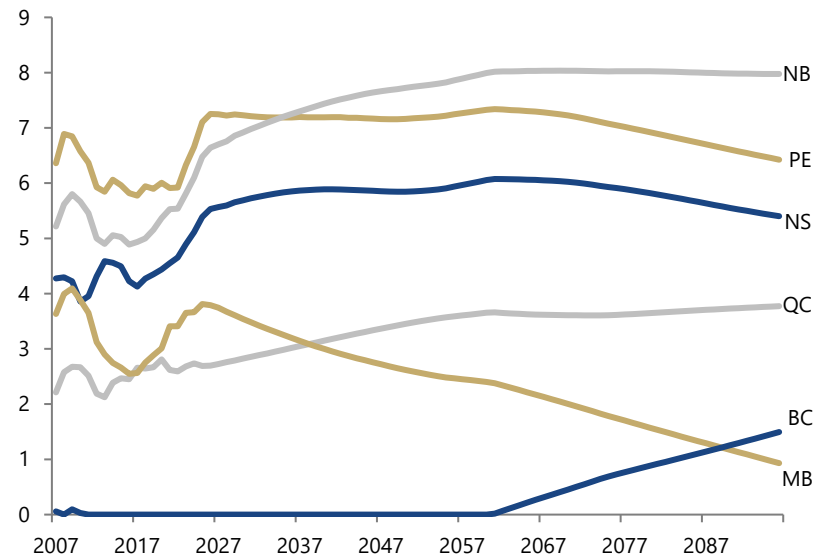
Les paiements de péréquation expliquent en partie les tendances à long terme concernant les revenus provenant des transferts fédéraux, puisque ceux-ci sont déterminés en fonction de la capacité fiscale de chaque province par rapport à la moyenne canadienne. Les droits à péréquation des provinces où le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

Figure 5-3

Paiements de péréquation : provinces bénéficiaires

% du PIB



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

Note : La période de projection s'étend de 2022 à 2096.

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

Nos projections des disparités financières interprovinciales indiquent que le facteur de majoration annuelle rattaché à la hausse du PIB nominal n'a pas une incidence considérable sur le programme de péréquation. Le total des paiements de péréquation, selon nos projections, n'est que légèrement inférieur 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)²³.

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

Compte tenu de la structure du 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 nationale²⁴. À l'inverse, les paiements au titre du TCS diminueront par rapport au PIB dans plusieurs autres provinces où la croissance du PIB

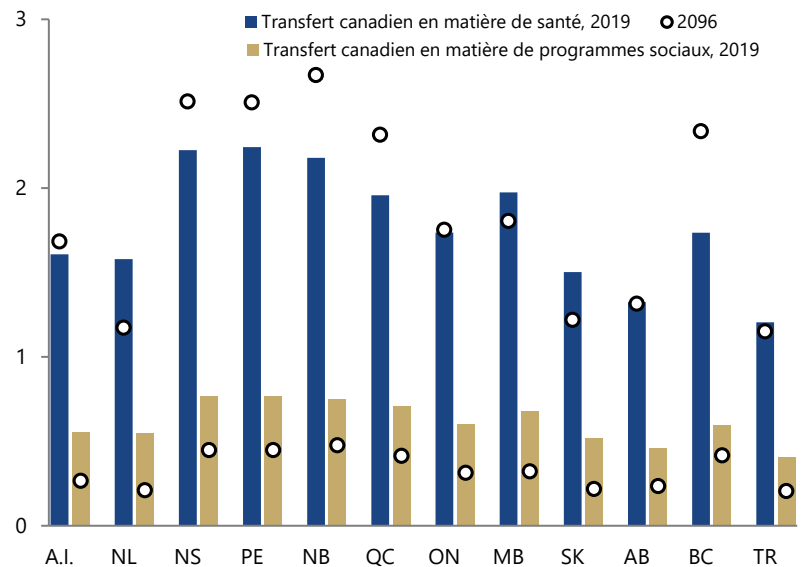
nominal par habitant devrait être supérieure à la moyenne nationale (figure 5-4).

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

Figure 5-4

Transfert canadien en matière de santé (TCS) et Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS)

% du PIB



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

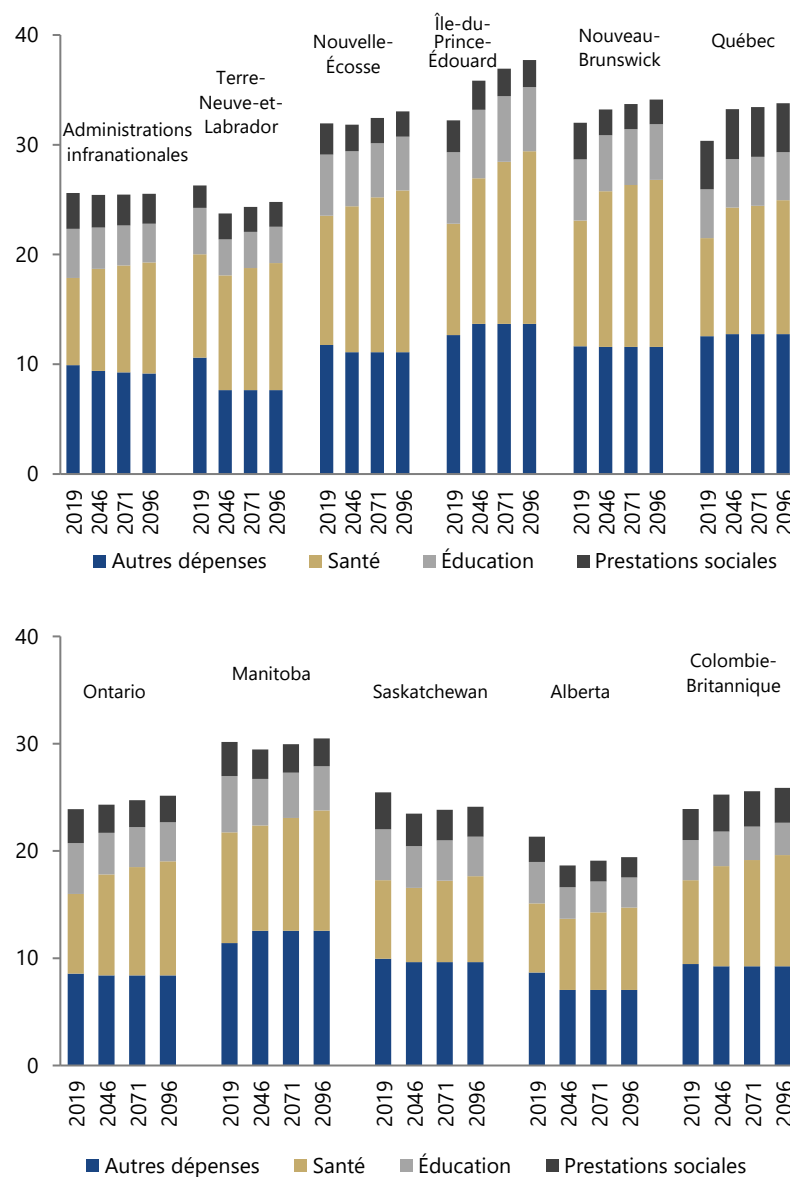
Note : A. I. fait référence aux administrations infranationales.

Les dépenses de programmes des administrations infranationales se divisent en quatre grandes catégories : les soins de santé, l'éducation, les prestations sociales et les autres dépenses (figure 5-5)²⁵. 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 population²⁶. Toutefois, selon nos projections, ces pressions ne se feront pas sentir partout de la même manière, puisque les coûts dépendent de la composition démographique et des politiques en vigueur dans les provinces²⁷.

Figure 5-5

Dépenses de programmes des administrations infranationales : provinces

% du PIB



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

Les dépenses en santé des administrations infranationales varient considérablement d'une province et d'un territoire à l'autre. En 2019, la part de ces dépenses allait de 6,5 % du PIB en Alberta, à 14,8 % du PIB dans les territoires (figure 5-6).

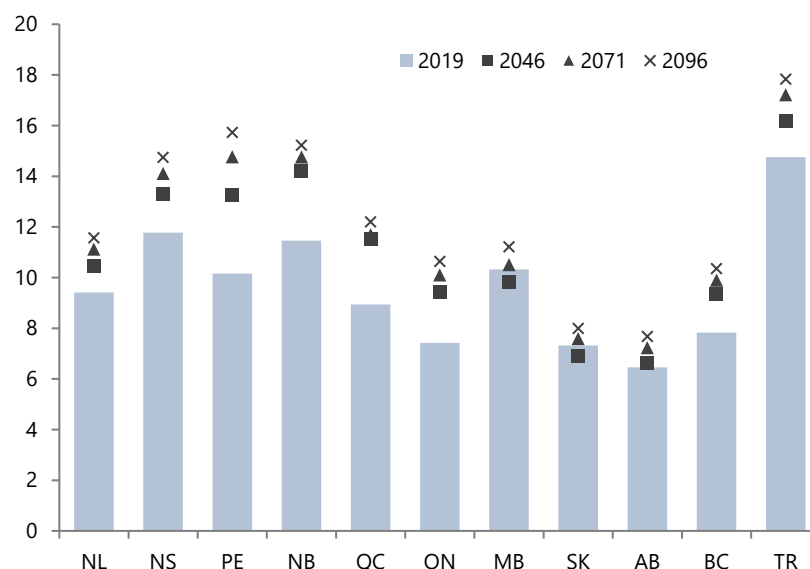
Nous prévoyons qu'à long terme, c'est l'Île-du-Prince-Édouard qui connaîtra la plus forte hausse (en points de pourcentage) des dépenses en santé, soit 5,6 points de pourcentage du PIB. Ce résultat est attribuable à deux facteurs. Premièrement, en vertu des politiques actuelles, l'Île-du-Prince-Édouard consacre des dépenses plus élevées par habitant aux soins de santé aux personnes âgées que toute autre province. Deuxièmement, cette province devrait connaître un vieillissement de la population plus marqué que la plupart des provinces.

D'autre part, étant donné que les dépenses en santé devraient augmenter plus vite que le PIB nominal et puisque l'enveloppe fédérale du TCS n'augmentera qu'en proportion du PIB nominal (ou de 3 % par année), nous estimons que le ratio du TCS fédéral aux dépenses infranationales en santé baissera de 19,3 % en 2021 à 16,6 % d'ici 2096.

Figure 5-6

Dépenses en santé : administrations infranationales

% du PIB



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

Par rapport à leur niveau d'avant la pandémie, les soldes primaires (par rapport au PIB) de la plupart des provinces et territoires devraient se détériorer à long terme, car le vieillissement de la population exerce une pression à la hausse sur les dépenses en soins de santé. Toutefois, le ratio du solde primaire par rapport au PIB en Alberta et en Saskatchewan devrait augmenter comparativement à son niveau de 2019 en raison d'une baisse

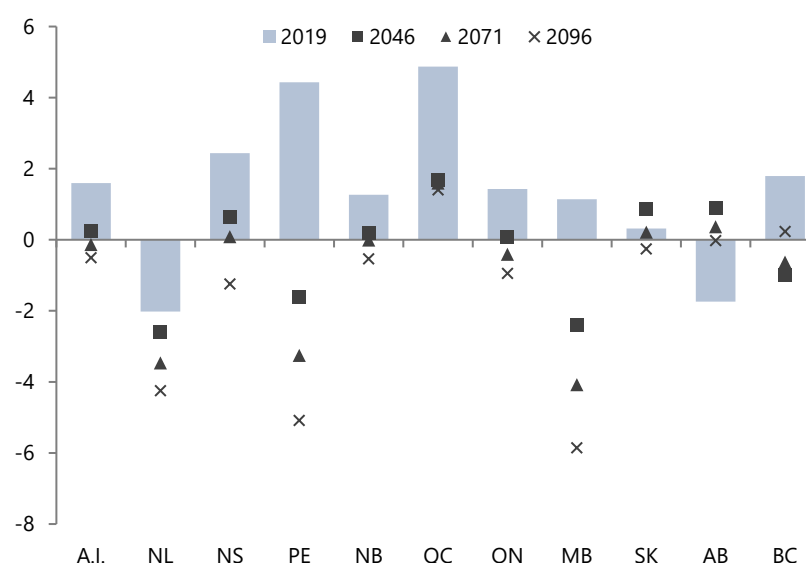
des dépenses de programmes à moyen terme qui se poursuivra à long terme.

Dans certaines provinces (Manitoba et Terre-Neuve-et-Labrador), les pressions sur les dépenses sont exacerbées par la réduction des transferts fédéraux par rapport à la taille de leur économie. En effet, les projections indiquent que la croissance de leur PIB nominal par habitant sera plus élevée que la moyenne nationale à long terme. Si les politiques actuelles sont maintenues, nous prévoyons que ces provinces connaîtront l'une des plus fortes détériorations de leur solde primaire (figure 5-7)²⁸.

Figure 5-7

Soldes primaires des administrations infranationales : provinces

% du PIB



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

Note : A. I. fait référence aux administrations infranationales. Le solde primaire des administrations infranationales territoriales devrait se contracter, passant de -1,3 % du PIB en 2019 à -13,0 % du PIB en 2096.

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 2096. Les sept autres provinces et l'ensemble du secteur des administrations infranationales, cependant, resteront en deçà de 100 %, et trois d'entre elles (le Québec, l'Alberta et la Saskatchewan) afficheront d'ici la fin de l'horizon à long terme une position d'actifs nets (tableau 5-1).

Tableau 5-1 Dette nette : administrations infranationales

	% du PIB			
	2021	2046	2071	2096
Administrations infranationales	25,4	17,4	20,4	31,0
Terre-Neuve-et-Labrador	35,0	118,2	259,3	433,6
Nouvelle-Écosse	24,5	-3,0	-9,0	12,4
Île-du-Prince-Édouard	23,3	28,5	95,1	213,6
Nouveau-Brunswick	28,1	41,4	63,6	94,8
Québec	32,2	3,5	-30,0	-64,3
Ontario	33,4	23,7	30,0	48,9
Manitoba	40,6	79,4	157,0	269,9
Saskatchewan	18,0	-4,2	-13,0	-8,2
Alberta	13,5	-9,0	-18,4	-17,6
Colombie-Britannique	4,4	31,5	63,5	76,3
Territoires	-2,8	186,5	491,0	833,0

Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

Évaluation de la viabilité financière

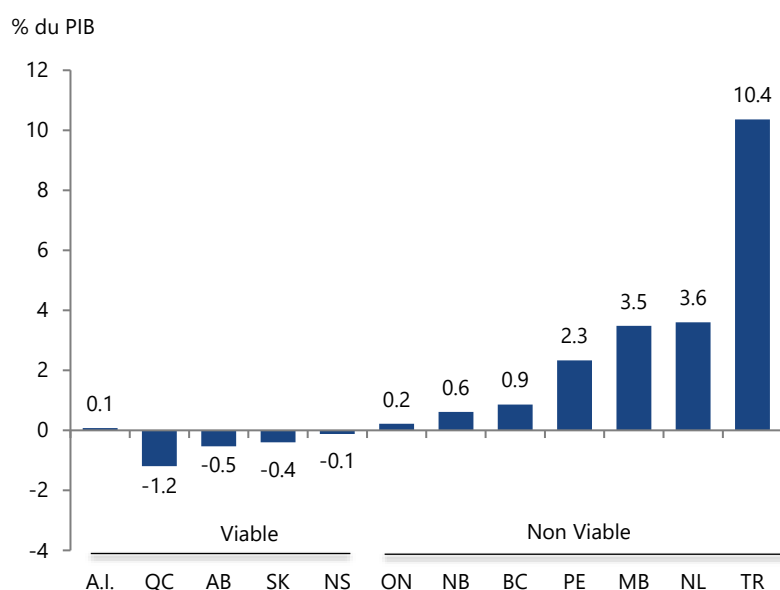
Pour ce qui est des administrations infranationales dans leur ensemble, les politiques budgétaires actuelles ne sont pas viables à long terme, bien que dans une mesure modeste (figure 5-8). Nous estimons qu'il faudrait augmenter les impôts ou réduire les dépenses en permanence de 0,1 % du PIB pour stabiliser le ratio dette au PIB de ces administrations à 25,4 % du PIB à la fin de notre horizon de projection en 2096.

Nous estimons que la politique budgétaire actuelle des quatre provinces suivantes est viable à long terme : le Québec, l'Alberta, la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse. Nous considérons que ces provinces disposent d'une marge de manœuvre financière leur permettant d'augmenter les dépenses ou de réduire les taxes et impôts; marge qui va de 1,2 % du PIB provincial pour le Québec à 0,1 % du PIB provincial pour la Nouvelle-Écosse.

Dans le reste des provinces et des territoires, les politiques budgétaires actuelles ne sont pas viables à long terme. D'après nos estimations, les mesures requises pour assurer la viabilité financière varient de 0,2 % du PIB provincial en Ontario à 10,4 % du PIB territorial dans les territoires.

Figure 5-8

Estimations de l'écart financier des administrations infranationales



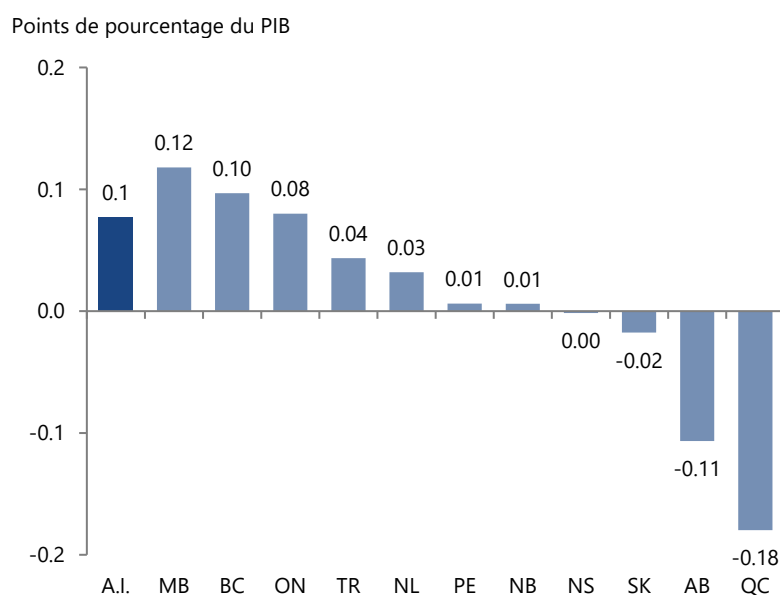
Source : Bureau du directeur parlementaire du budget

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

Nous estimons que la part de l'écart financier infranational que représentent les provinces du Manitoba, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario réunies est de l'ordre de 0,3 point de pourcentage.

Figure 5-9

Pourcentages de l'écart financier consolidé propres aux administrations infranationales



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget

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

Comparativement à notre évaluation précédente, l'écart financier infranational a été révisé à la baisse, par rapport à 0,8 % du PIB. Notre évaluation actuelle tient compte des budgets des gouvernements provinciaux du printemps 2022. À la lumière de ces récents plans budgétaires, nous avons considérablement révisé à la hausse les perspectives à moyen terme concernant les revenus autonomes pour la plupart des provinces, et conformément à notre méthodologie, nous supposons que cette révision persistera à long terme²⁹. Cette révision à la hausse des revenus autonomes des provinces est compensée en partie seulement par des révisions à la hausse des dépenses de programmes.

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 le tableau A-1 à l'annexe A). Notre évaluation de la viabilité est toutefois inversée dans certains scénarios où les écarts financiers estimatifs sont presque nuls.

6. Régimes de retraite généraux

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

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

Nos projections concernant le RPC et le RRQ sont basées sur le *30^e Rapport actuariel du Régime de pensions du Canada* au 31 décembre 2018 (publié en décembre 2019) et l'*Évaluation actuarielle du Régime de rentes du Québec*, également au 31 décembre 2018 (publié en décembre 2021).

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

Flux nets de trésorerie et situation financière

Les cotisations au RPC et au RRQ devraient progresser parallèlement aux gains et aux taux de cotisation. Les cotisations au RPC (pour les régimes de base et supplémentaire combinés) devraient passer de 2,3 % du PIB en 2019 (leur niveau antérieur à la pandémie) à 3,1 % du PIB (du Canada) d'ici la fin de notre horizon de projection. Les cotisations au RRQ devraient également progresser, passant de 3,6 % du PIB en 2019 à 4,8 % du PIB du Québec en 2096.

Les dépenses du RPC et du RRQ devraient augmenter en fonction de la population à la retraite, de l'inflation et d'une portion de la croissance réelle des salaires; elles augmenteront de manière constante étant donné l'incidence du vieillissement de la population sur les prestations de retraite. Les paiements de prestations au titre du RPC (pour les régimes de base et supplémentaire combinés) devraient passer de 2,1 % du PIB en 2019 à 3,9 % en 2096. Au cours de la même période, les prestations du RRQ devraient augmenter également, de 3,1 % du PIB à 5,3 %.

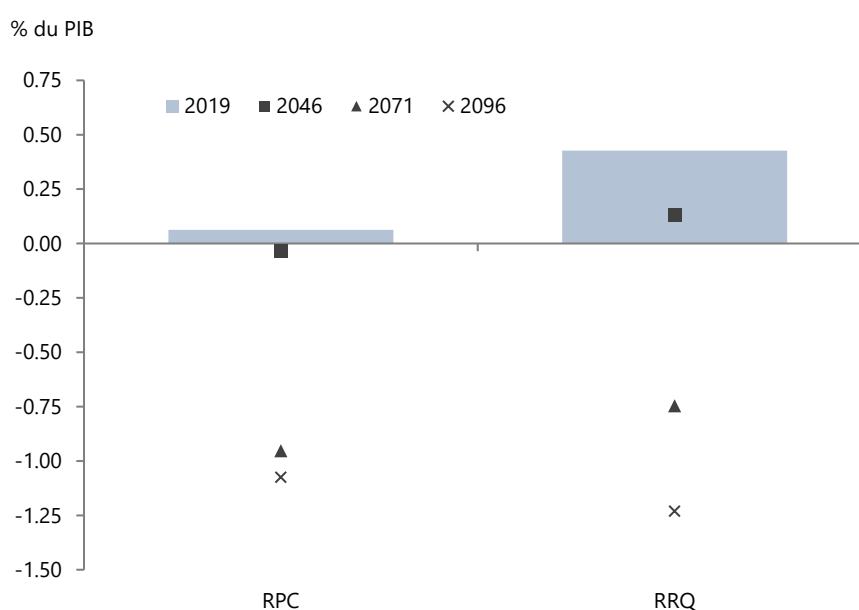
Nous sommes partis de l'hypothèse selon laquelle les frais d'administration du RPC et du RRQ, y compris les dépenses d'investissement, équivalent à 1,0 % de l'actif financier de chacun des régimes sur l'horizon de projection. Nous avons supposé aussi que le taux nominal ultime de rendement de l'actif,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

au régime de base et de 4,9 % pour les cotisations au régime supplémentaire³⁰.

Nous combinons les prestations et les cotisations supplémentaires du RPC et du RRQ aux régimes de base afin d'établir nos projections concernant leurs situations financières respectives à long terme. Le flux net de trésorerie (différence entre les cotisations et les dépenses) du RPC devrait diminuer par rapport à un excédent (antérieur à la pandémie) de 0,1 % du PIB en 2019 à un déficit de 1,1 % d'ici la fin de l'horizon de projection (figure 6-1). Le flux net de trésorerie du RRQ devrait diminuer, passant d'un excédent de 0,4 % du PIB en 2019 à un déficit de 1,2 % en 2096.

Figure 6-1

Flux net de trésorerie (différence entre les contributions et les dépenses) : RPC et RRQ



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

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

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

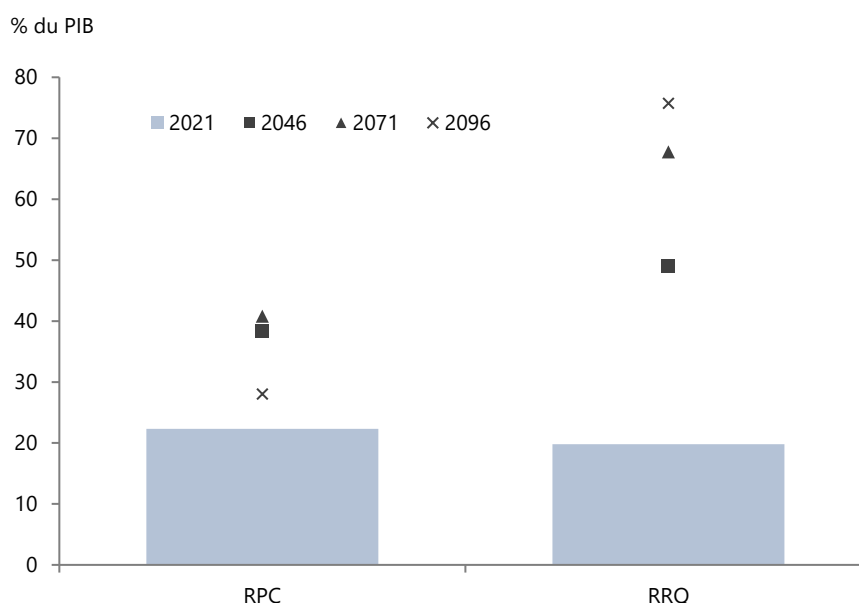
La situation de l'actif net du RPC, tel que celui-ci est structuré à l'heure actuelle, devrait passer de 22,3 % du PIB en 2021 à un sommet de 42,9 % du PIB en 2061, avant de redescendre à 28 % d'ici la fin de l'horizon de projection (figure 6-2). Quant au RRQ, tel qu'il est structuré à l'heure actuelle, la situation de l'actif net devrait passer de 19,8 % du PIB en 2021 à 75,7 % du PIB en 2096.

L'actif net du RRQ devrait être supérieur à celui du RPC (en pourcentage du PIB), même si les hypothèses relatives au rendement de l'actif sont les

mêmes pour les deux régimes. Cette dynamique s'explique par un déficit de trésorerie du RRQ moindre par rapport au PIB (jusqu'en 2085), ainsi que par le taux de rendement *relatif* plus élevé du RRQ³¹.

Figure 6-2

Situation de l'actif net du RPC et du RRQ



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

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.

Évaluation de la viabilité financière

La structure actuelle tant du RPC que du RRQ est viable à long terme. Selon nos estimations, les écarts financiers du RPC et du RRQ sont respectivement de 0,0 % du PIB au Canada et de -0,3 % du PIB au Québec³².

Avec la structure actuelle du RPC, les cotisations et les prestations prévues sont suffisantes pour garantir que la position nette de l'actif par rapport au PIB est égale ou supérieure 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.

Notre évaluation qualitative selon laquelle le RPC est viable à long terme est inversée dans le scénario d'un taux d'intérêt plus bas (taux de rendement). Notre évaluation qualitative selon laquelle le RRQ est viable demeure inchangée, quels que soient les scénarios démographiques et économiques envisagés (voir le tableau A-1 de l'annexe A).

Comparativement à 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. Cette révision reflète une amélioration des flux de trésorerie nets (cotisations moins dépenses) sur la majeure partie de l'horizon de projection à long terme.

Estimations des taux de cotisation de régime permanent

Conformément à notre rapport de mars 2021 sur la viabilité du RPC³³, nous calculons les taux de cotisation de régime permanent en fonction de la stabilisation du ratio de l'actif aux dépenses à la fin de notre horizon de projection de 75 ans. Pour calculer le taux de cotisation de régime permanent des régimes de base, la valeur finale (2096) retenue est le ratio de l'actif aux dépenses en 2021. Pour les régimes supplémentaires, la valeur finale est établie à 25, soit le ratio cible qu'utilise le 30^e Rapport actuariel³⁴.

En ce qui concerne le régime de base du RPC, nous estimons que le taux de cotisation de régime permanent est de 10,16 % (des gains cotisables de base), ce qui est plus élevé que le taux législatif de 9,90 % (tableau 6-1). Pour le régime supplémentaire du RPC, les taux de cotisation de régime permanent sont également plus élevés que les taux législatifs.

Nos estimations des taux de cotisation de régime permanent pour les régimes de base et supplémentaire semblent indiquer que le RPC n'est pas viable à long terme dans ce cadre. Ce constat contraste avec notre évaluation fondée sur l'estimation de l'écart financier et témoigne du seuil supérieur pour atteindre la viabilité que nécessite la stabilisation du ratio de l'actif aux dépenses à long terme³⁵.

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

%		Base	Premier supplémentaire	Second supplémentaire
RPC	législatif	9,90	2,00	8,00
	régime permanent	10,16	2,93	11,71
RRQ	législatif	10,80	2,00	8,00
	régime permanent	9,77	2,68	10,72

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget

Pour ce qui est du RRQ de base, nous évaluons à 9,77 % (des gains cotisables de base) le taux de cotisation de régime permanent. Comme ce taux est inférieur au taux législatif (10,80 %), le régime de base devrait être viable dans ce cadre. Pour le RRQ supplémentaire, les taux de cotisation de régime permanent sont plus élevés que les taux législatifs. Cela porte à croire que le régime supplémentaire ne serait pas viable à long terme dans ce cadre.

Comme dans notre rapport de mars de 2021, afin d'examiner la sensibilité de nos estimations aux hypothèses de taux de rendement, nous calculons les taux de cotisation de régime permanent en fonction des hypothèses de taux de rendement du 30^e Rapport actuariel du RPC. Ces hypothèses de taux de rendement (supérieures) améliorent considérablement nos estimations des taux de cotisation de régime permanent des régimes de base et

supplémentaires du RPC et du RRQ comparativement aux estimations présentées dans le tableau 6-1³⁶.

7. Secteur gouvernemental global

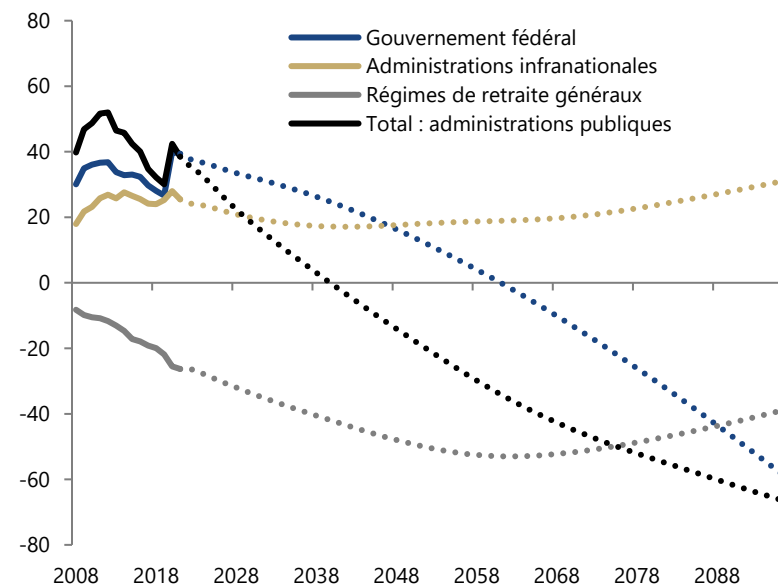
En ce qui concerne le secteur des administrations publiques considérées comme un tout, c'est-à-dire le gouvernement fédéral, les administrations infranationales et les régimes de retraite généraux pris ensemble, la politique budgétaire actuelle au Canada est viable à long terme. Par rapport à la taille de l'économie canadienne, la dette publique générale nette devrait diminuer progressivement à long terme principalement en raison de la marge de manœuvre financière au niveau fédéral dans le cadre des politiques de statu quo (figure 7-1).

Nous prévoyons que la dette nette totale des administrations publiques diminuera, passant de 38,5 % du PIB en 2021 à une position d'actifs nets en 2040. Comme l'excédent du solde primaire total est maintenu à long terme, le ratio d'actifs nets totaux devrait atteindre 66,3 % du PIB en 2096.

Figure 7-1

Dette gouvernementale nette par rapport au PIB

% du PIB



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

Note : La période de projection s'étend de 2022 à 2096.

Annexe A: Analyse de sensibilité

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

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

Variantes – projections démographiques

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

Variantes – projections économiques

Pour évaluer la sensibilité des hypothèses économiques, le DPB établit des variantes des projections concernant la croissance du PIB réel ($\pm 0,5$ point de pourcentage) et des taux d'intérêt (± 50 points de base), à partir de 2027. Les variantes des projections de croissance du PIB réel reposent sur différentes hypothèses relatives à la croissance de la productivité du travail.

Variantes – politique budgétaire

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

Nos projections infranationales de référence supposent que la croissance des dépenses en santé est déterminée par la croissance des revenus (PIB nominal) et l'évolution de la structure par âge de la population. Dans nos variantes de scénarios, nous projetons ce que seraient les coûts liés à la santé si leur croissance excédentaire (croissance excédentaire par rapport au PIB nominal et attribuable au vieillissement de la population) était de $\pm 0,25$ point de pourcentage, à compter de 2027.

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

Tableau A-1

Estimations de l'écart financier selon différents scénarios

% du PIB

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

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget

Annexe B: Définition de l'écart financier

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

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

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

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

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

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

Notes

1. Voir : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/211109/dq211109a-fra.htm>. Pour l'aperçu des statistiques de finances publiques canadiennes, voir <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-605-x/2014005/article/14088-fra.htm>.
2. Voir : <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf> [EN ANGLAIS SEULEMENT].
3. Voir le rapport de mars 2022 du DPB intitulé *Perspectives économiques et financières* au : <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2122-030-S--economic-fiscal-outlook-march-2022--perspectives-economiques-financieres-mars-2022>.
4. Jusqu'au 15 juin 2022 inclusivement.
5. Voir : <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2223-012-S--fiscal-sustainability-report-2022--rapport-viabilite-financiere-2022>.
6. Voir : <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-1718-350--fiscal-sustainability-report-2017--rapport-viabilite-financiere-2017>.
7. Voir : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/91-520-x/91-520-x2019001-fra.htm>. Ces projections ont été produites par le Centre de démographie de Statistique Canada basé sur des hypothèses fournies ou sélectionnées par le Bureau du directeur parlementaire du budget.
8. Voir : <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2122-010-S--fiscal-sustainability-report-2021--rapport-viabilite-financiere-2021>.
9. Voir la figure 2.6 : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/91-520-x/2019001/sect02-fra.htm>.
10. La méthode utilisée par le DPB pour établir les tendances relatives aux intrants de la main-d'œuvre et à la productivité du travail est décrite dans son rapport de 2018. Voir : <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-1819-498--pbo-approach-measuring-potential-gdp--calcul-pib-potentiel-methode-dpb>.
11. Voir : <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-1718-350--fiscal-sustainability-report-2017--rapport-viabilite-financiere-2017>.
12. Les projections économiques à moyen terme (2022-2026) présentées dans le présent Rapport sur la viabilité financière reposent sur les *Perspectives économiques et financières* publiées par le DPB le 1^{er} mars 2022 (voir : <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2122-030-S--economic-fiscal-outlook-march-2022--perspectives-economiques-financieres-mars-2022>).

Les projections économiques à moyen terme qui sous-tendent notre *Rapport sur la viabilité financière* de juin 2021 reposent sur le scénario post-budgétaire du DPB présenté dans son rapport de mai 2021 intitulé *Évaluation de l'incidence des mesures du budget de 2021* (publié à

l'adresse : <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2122-007-S--impact-assessment-budget-2021-mesures--evaluation-incidence-mesures-budget-2021>).

13. La croissance annuelle moyenne du PIB réel de 1,8 % prévue à long terme est légèrement supérieure à la croissance moyenne de 1,7 % prévue dans notre évaluation de l'année dernière. La révision à la hausse est attribuable à une croissance moyenne plus élevée du nombre d'heures travaillées.
14. Au 20 juillet, les rendements actuels des bons du Trésor à trois mois (2,53 %) et des obligations de référence de 10 ans (3,11 %) sont un peu plus élevés que ce que nous avons prévu dans nos *Perspectives économiques et financières* de mars 2022. Cela dit, dans nos perspectives de mars, nous avons prévu que les rendements ultimes (2,20 et 3,00 % respectivement) seraient atteints au début de 2024.

Le rajustement de nos perspectives à court terme (devancement des rendements ultimes à 2022 et 2023) ne devrait pas avoir d'incidence importante sur nos estimations de l'écart budgétaire, étant donné la nature temporaire de la hausse des taux d'intérêt par rapport à notre scénario de référence. De plus, nous tenons compte des taux d'intérêt plus élevés de façon permanente dans notre analyse de sensibilité.
15. 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.
16. Notre RVF de février 2020 traite plus à fond des répercussions financières d'un différentiel négatif du taux d'intérêt effectif et du taux de croissance du PIB. Voir <https://www.pbo-dpb.ca/en/publications/RP-1920-029-S--fiscal-sustainability-report-2020--rapport-viabilite-financiere-2020>.
17. Le DPB a estimé que le coût du régime de soins dentaires proposé dans le budget de 2022 serait de 9,0 milliards de dollars de 2022-2023 à 2026-2027, soit 3,7 milliards de dollars de plus que l'estimation contenue dans le budget de 2022. Pour plus d'informations, consultez : <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/LEG-2223-008-S--cost-dental-care-plan-canadiens--cout-un-regime-soins-dentaires-canadiens>.
18. Le budget de 2022 prévoit le Dividende de la relance du Canada, un impôt ponctuel temporaire sur les groupes bancaires et les assureurs-vie : les revenus seront perçus en tranches égales au cours des cinq prochaines années, jusqu'en 2026-2027. Cela dit, nous supposons que la charge fiscale de 2026-2027 se poursuivra à long terme.
19. Notre évaluation actuelle de la viabilité financière comptabilise également les mesures budgétaires liées à la pandémie, mais présume que les mesures en réponse à la pandémie prendront fin selon le calendrier prévu. Une fois ces mesures supprimées, nous supposons que la politique budgétaire antérieure sera rétablie et que de nouveaux programmes ou prolongations ne seront pas mis en place.

20. À la fin de la période de projection à moyen terme, les dépenses de programmes par rapport au PIB nominal ont peu changé par rapport à notre évaluation précédente. Bien que les nouvelles mesures annoncées dans la *Mise à jour économique et budgétaire de 2021* et dans le budget de 2022 du gouvernement aient été intégrées à nos projections actuelles, nos perspectives révisées du PIB nominal à moyen terme compensent leur incidence sur le ratio des dépenses de programmes fédérales par rapport au PIB.

Sur l'horizon de projection à long terme, les dépenses de programmes fédérales par rapport au PIB sont légèrement inférieures (0,2 point de pourcentage par an, en moyenne) par rapport à notre évaluation précédente.

21. Comparativement à l'évaluation précédente, l'augmentation des recettes fédérales par rapport au PIB nominal tient également compte d'un rajustement visant à une hausse des cotisations à l'assurance-emploi en 2029.
22. Les trois quarts des recettes des territoires proviennent de transferts du gouvernement fédéral. Par conséquent, les projections pour les territoires sont sensibles à la croissance de la formule de financement des territoires, du Transfert canadien en matière de santé et du Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Le total des recettes des territoires provenant des transferts devrait passer de 50,6 % du PIB en 2019 à 36,5 % du PIB en 2096.
23. D'après nos projections, les paiements de péréquation seront supérieurs au total nécessaire pour amener toutes les provinces à la norme nationale jusqu'en 2047, de sorte qu'il y aura « surcompensation » de 0,05 % du PIB en moyenne. De 2048 à 2096, les transferts sont en moyenne inférieurs de 0,1 % du PIB à la péréquation parfaite.

Pour plus de renseignements sur la surcompensation ou la sous-compensation par la péréquation, voir le rapport du DPB *Soutien fédéral : Principaux transferts aux gouvernements provinciaux et territoriaux* au <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2021-020-S--federal-support-through-major-transfers-to-provincial-territorial-governments--soutien-federal-principaux-transferts-aux-gouvernements-provinciaux-territoriaux>.

24. Le total des transferts au titre du TCS augmente selon une moyenne mobile de croissance du PIB nominal sur trois ans, l'augmentation minimum étant de 3 % par année. Le TCS est réparti entre les provinces et les territoires selon un montant égal par habitant.
25. En proportion de la taille de leur économie, les dépenses totales de programmes des territoires devraient passer de 65,5 % en 2019 à 63 % en 2096. Les dépenses de santé des territoires devraient passer de 14,8 % en 2019 à 17,8 % en 2096. Les dépenses territoriales d'éducation devraient diminuer de 7,2 % en 2019 à 6,4 % en 2096. Les dépenses sociales des territoires devraient passer de 7,0 % en 2019 à 5,8 % en 2096. Les autres dépenses de programmes des territoires devraient passer de 36,6 % en 2019 à 33,0 % en 2096.
26. Afin d'améliorer l'uniformité de nos données sur les dépenses infranationales, nous utilisons maintenant les données sur les dépenses

de santé de la Classification canadienne des fonctions des administrations publiques par composante des administrations publiques consolidées (tableau 10-10-0005-01 de Statistique Canada).

Il s'agit d'un changement par rapport aux rapports précédents, qui utilisaient les données de l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) pour ce qui est des dépenses historiques des administrations infranationales en matière de santé. Cependant, nous continuons à utiliser les dépenses par province basées sur l'âge de l'ICIS pour projeter la composante liée aux dépenses de santé infranationales attribuables au vieillissement.

27. Par exemple, l'accroissement des coûts sera plus grand dans une province qui fournit des soins plus coûteux ou meilleurs que la moyenne aux citoyens les plus âgés compte tenu du vieillissement de la population, toutes choses étant égales par ailleurs.
28. Le solde primaire des territoires devrait passer de -1,3 % du PIB en 2019 à -13,0 % du PIB en 2096.
29. La révision à la hausse traduit également les améliorations apportées à notre méthode de comparaison des perspectives budgétaires des administrations provinciales en matière de revenus autonomes selon les comptes publics et les comptes nationaux, afin de tenir compte des différences dans nos projections respectives du PIB nominal.
30. Pour plus de détails sur nos hypothèses de taux de rendement, voir le rapport du DPB de mars 2021, *Évaluation de la viabilité du Régime de pensions du Canada*, disponible au : <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2021-045-S--assessing-sustainability-canada-pension-plan--evaluation-viabilite-regime-pensions-canada>.
31. C'est-à-dire le taux de rendement de ses actifs relativement à la croissance du PIB nominal. Étant donné que le PIB du Québec devrait croître plus lentement que celui du Canada, le taux de rendement relatif du premier est plus élevé et produit une plus grande accumulation de l'actif par rapport au PIB pour un flux net de trésorerie donné.
32. Conformément à notre convention d'arrondir au dixième de point de pourcentage le plus proche, l'estimation de l'écart budgétaire pour le RPC a été arrondie à 0,0 au lieu de -0,04 % du PIB.

Pour le RPC, nous estimons un écart financier de -0,01 % du PIB pour le régime de base et de -0,04 % pour le régime supplémentaire. Quant au RRQ, notre estimation de l'écart financier est de -0,2 % du PIB pour le régime de base et de -0,1 % pour le régime supplémentaire.
33. Voir : <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2021-045-S--assessing-sustainability-canada-pension-plan--evaluation-viabilite-regime-pensions-canada>.
34. Nous appliquons au RRQ le ratio cible pour le régime supplémentaire du RPC malgré les différences législatives pour déterminer la viabilité du régime supplémentaire du RRQ. L'actuaire en chef du RRQ établit une valeur cible de l'actif qui est égale à la valeur future des dépenses selon un scénario où les cotisations cessent et aucun bénéficiaire additionnel ne s'ajoute au-delà d'une date donnée. Compte tenu de la différence

importante entre les horizons de projection, nous avons appliqué le ratio cible du régime supplémentaire du RPC.

35. Comme le souligne notre rapport de mars 2021 sur la viabilité du RPC, le fait de passer du ratio de l'actif au PIB au ratio de l'actif aux dépenses relève le seuil pour mesurer la viabilité, étant donné que la croissance des dépenses devrait être supérieure à la croissance du PIB en raison du vieillissement de la population.
36. Nous nous fondons sur les hypothèses de taux de rendement du 30^e Rapport actuariel sur le RPC pour évaluer le taux de cotisation de régime permanent du RPC de base à 8,85 %, et les premier et second taux de cotisation de régime permanent du RPC supplémentaire à 2,14 % et 8,58 %, respectivement. Nous évaluons à 9,11 % 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 2,02 % et 8,08 %, respectivement.