

OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER



BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Rapport sur la viabilité financière

Ottawa, Canada

Le 18 février 2010

www.parl.gc.ca/pbo-dpb

En vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, le directeur parlementaire du budget (DPB) doit présenter une analyse indépendante au Sénat et à la Chambre des communes sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement et les tendances de l'économie nationale. Ce rapport nous présente une évaluation de la viabilité des finances du gouvernement du Canada à long terme.

Préparé par :

Mostafa Askari, Russell Barnett, Jeff Danforth, Chris Matier, Brad Recker et Stephen Tapp

Les auteurs désirent remercier Patrice Dion et Laurent Martel pour leur assistance en fournissant les projections démographiques et Kevin Page pour ses commentaires utiles. Toute erreur ou omission est d'ailleurs la responsabilité des auteurs.

Sommaire

Dans la mise à jour de son évaluation économique et financière de novembre 2009, le DPB prévoyait que l'équilibre budgétaire structurel allait se détériorer à moyen terme, entraînant ainsi un déficit équivalant à 1 pour cent du produit intérieur brut (PIB) d'ici 2013-2014 et une dette fédérale atteignant 34 pour cent du PIB. Pour évaluer si la structure financière d'un gouvernement est durable, on doit cependant regarder au-delà des projections des déficits budgétaires et de la dette à moyen terme afin de tenir compte des implications économiques et financières du vieillissement de la population. Une structure financière durable en est une qui n'entraîne pas des augmentations substantielles et soutenues de la dette d'un gouvernement par rapport au PIB à long terme.

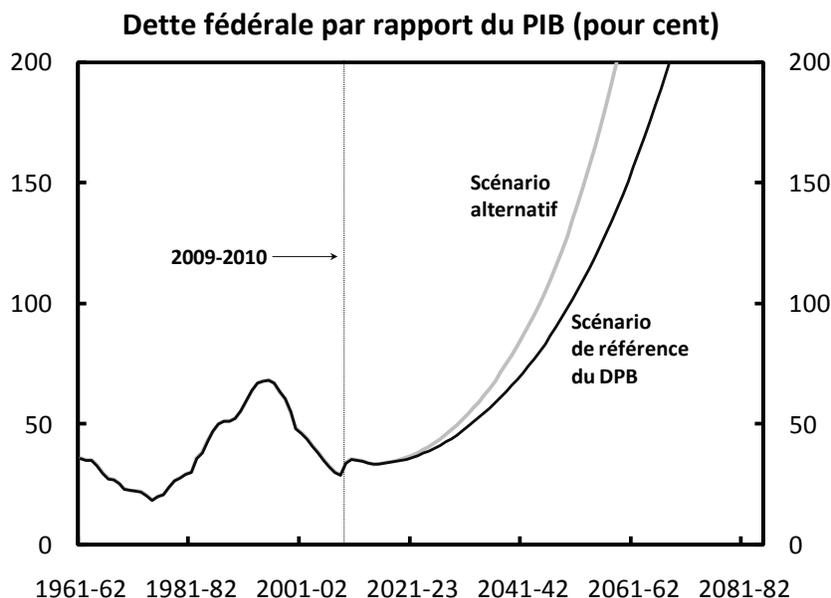
Dans ce rapport, on évalue la viabilité de la structure financière du gouvernement du Canada. Une telle évaluation repose sur une perspective à long terme, puisqu'au Canada, comme dans les autres pays industrialisés, une transition démographique majeure est en cours, ce qui entraînera des tensions au niveau des finances du gouvernement. Pendant ce temps, le vieillissement de la population fera en sorte qu'une plus grande part des Canadiens quittera l'âge d'activité maximale pour accéder à la retraite. Alors que la population vieillit, on prévoit que les pressions au niveau des dépenses dans les domaines, comme les soins de santé et les prestations pour les aînés s'intensifieront. Pendant ce temps, on prévoit que le ralentissement au niveau de la croissance de la main-d'œuvre limitera la croissance de l'économie, ce qui, à son tour, ralentira la croissance au niveau des recettes du gouvernement.

Par conséquent, la planification financière responsable doit tenir compte des défis, non seulement au cours des quelques prochaines années, mais également les défis prévus à long terme. En effet, au cours des quelques dernières décennies, plusieurs pays de l'OCDE ont évalué leur viabilité financière en préparant de façon routinière des projections économiques et financières à long terme. Dans ce rapport, qui est le premier *Rapport sur la viabilité financière* du DPB, on adopte une approche comparable à celles utilisées dans les autres pays de l'OCDE pour évaluer la viabilité de la structure financière du gouvernement fédéral.

Dans ce rapport, on fait appel à deux scénarios de projections, soit un scénario de référence et un scénario alternatif, qui diffèrent de par leurs hypothèses au sujet du Transfert canadien en matière de santé (TCS). Dans le scénario de référence, le TCS augmente en fonction des dépenses en santé des provinces et des territoires à partir d'une approche standard, alors que dans le scénario alternatif, on prend pour acquis que le TCS continue de croître à son rythme actuel de 6 pour cent par année. Pour chaque scénario, on présente, une estimation de « l'écart financier », soit la mesure dans laquelle la structure financière actuelle n'est pas durable. De façon plus précise, l'écart financier est le nombre de mesures financières en matière d'augmentation des recettes et/ou de réduction des dépenses qu'il faut adopter pour assurer notre viabilité financière.

Dans l'ensemble, voici ce que nous révèle l'analyse du DPB :

1. L'actuelle structure financière du gouvernement n'est pas durable à long terme. Autrement dit, en vertu de cette structure, on prévoit que la dette du gouvernement par rapport au PIB augmentera de façon substantielle et soutenue à long terme.



2. Pour combler l'écart financier, des mesures financières permanentes en augmentant les impôts ou en réduisant les dépenses consacrées aux programmes – de l'ordre 1,0 et 1,9 pour cent du PIB sont nécessaires en vertu des scénarios de référence et alternatif respectivement. Si l'on se base sur nos expériences passées, les mesures financières estimées sont réalisables.
3. Les mesures financières nécessaires pour atteindre la viabilité ne doivent pas se prendre immédiatement. La mise en œuvre des mesures nécessaires peut être retardée jusqu'à ce qu'on ait assisté à un rétablissement complet de notre économie sans accroître indûment l'écart financier. Cependant, en retardant considérablement la mise en œuvre des mesures financières, on augmente substantiellement le degré de correction nécessaire.

Même s'il est important de reconnaître que plusieurs éléments d'une projection à long terme sont incertains, tel n'est pas le cas de la transition démographique en cours au Canada. Le DPB considère que les projections à long terme et l'analyse de l'écart financier nous procureront une perspective essentielle aux fins de la planification financière.

Cependant, on ne devrait pas interpréter les projections présentées dans ce rapport comme étant des prédictions des dénouements futurs les plus probables. Plutôt, il s'agit simplement de scénarios hypothétiques visant à illustrer et à quantifier les implications d'une structure financière gouvernementale qui resterait inchangée avec le temps.

De plus, alors que ce rapport permet d'estimer le degré de mesures financières nécessaires pour atteindre la viabilité, on ne peut utiliser cette analyse afin de déterminer les mesures qu'on devrait prendre ou ce à quoi devrait ressembler à long terme la dette d'un gouvernement par rapport à son PIB.

Table des matières

1. Rapport sur la viabilité financière	1
2. Projection démographique	5
3. Projection économique à long terme	8
4. Projection financière à long terme	15
5. Estimations de l'écart financier	29
Références	37
Annexe A – Projections démographiques alternatives	39
Annexe B – Méthodologie de projection des dépenses en santé	41
Annexe C – Projection du Transfert canadien en matière de programmes sociaux	42
Annexe D – Taux d'intérêt réel sur la dette fédérale	46
Annexe E – Calcul et définition de l'écart financier	48

1. Rapport sur la viabilité financière

- *Pour évaluer la viabilité financière, il faut regarder au-delà des projections à moyen terme d'un équilibre budgétaire ou de la dette du gouvernement.*
- *Au cours des quelques dernières décennies, plusieurs pays de l'OCDE ont évalué leur viabilité financière en préparant de façon routinière des projections économiques et financières à long terme.*
- *Le DPB est déterminé à préparer des projections économiques et financières à long terme et à produire régulièrement un rapport sur la viabilité financière.*

En tant que telles, les projections financières à moyen terme nous procurent une description utile mais incomplète des défis auxquels les responsables de l'élaboration des politiques sont confrontés. La principale limite de l'analyse basée sur les projections à moyen terme consiste dans ce qu'en raison de la transition démographique profonde présentement en cours au Canada et dans bien d'autres pays, on ne peut les utiliser afin de déterminer si la structure financière du gouvernement est *durable* à long terme.¹ Une structure financière durable en est une qui ne mène pas à des augmentations substantielles et soutenues de la dette d'un gouvernement par rapport au PIB à long terme.

La transition démographique majeure qui est présentement en cours au Canada entraînera des tensions au niveau de la situation financière des gouvernements pour bien des décennies à venir. Pendant ce temps, le vieillissement de la population fera en sorte qu'une proportion

croissante des gens délaissera l'âge d'activité maximale pour accéder à la retraite. La population étant plus âgée, on prévoit que les pressions au niveau des dépenses augmenteront dans les domaines, comme les soins de santé et les prestations aux aînés. Pendant ce temps, on prévoit que le ralentissement de la croissance au niveau de la main-d'œuvre réduira l'assiette fiscale d'où le gouvernement puise ses recettes.

En plus de préparer des projections à long terme pour évaluer régulièrement les régimes de retraite de l'État au cours des dernières décennies, les gouvernements de plusieurs pays de l'OCDE ont évalué leur viabilité financière en préparant chaque fois des projections économiques et financières à long terme – et plusieurs doivent en effet procéder de cette façon en vertu de la loi (tableau 1-1). D'après l'OCDE (2009), de tels rapports « procurent une indication inestimable qui aide les gouvernements actuels à réagir graduellement aux pressions financières et aux risques connus, et ce, plus tôt que tard, en plus d'aider à éviter que les gouvernements ne doivent ultérieurement adopter des changements soudains au niveau de leurs politiques ».

¹ L'OCDE (2009) nous suggère qu'en plus du changement démographique, on pourrait également intégrer les pressions financières et les risques découlant du changement climatique à l'échelle mondiale, ainsi que le passif éventuel du gouvernement (soit les garanties sur les prêts du gouvernement et l'incertitude entourant les relations publiques-privées) aux projections financières à long terme. Cependant, ce rapport est basé exclusivement sur les pressions financières attribuables au changement démographique.

Tableau 1-1

Survol des rapports dans le sondage de l'OCDE (2009)

Pays	Obligation officielle en matière de rapports	Préparé par	Première/plus récente diffusion	Fréquence de production
Australie	Charter of Budget Honesty 1998	Département du Trésor	2002-2007	Au moins à tous les 3 ans
Canada	Aucune	Ministère des Finances	2000-2002	Ad hoc
Danemark	Pacte de stabilité et de croissance de l'UE	Ministère des Finances	1997-2008	Une fois l'an
Allemagne	Pacte de stabilité et de croissance de l'UE	Ministère fédéral des Finances	2005-2008	Au moins à tous les 4 ans
Corée	Aucune	Équipe d'un groupe de travail mixte	2006-2006	Ad hoc
Pays-Bas	Pacte de stabilité et de croissance de l'UE	Bureau de planification central	2000-2006	Ad hoc
Nouvelle-Zélande	Loi sur les finances publiques (1989, amendée en 2004)	Trésor de Nouvelle-Zélande	1993-2006	Au moins à tous les 4 ans
Norvège	Aucune	Ministère des Finances	1993-2009	Au moins à tous les 4 ans
Suède	Pacte de stabilité et de croissance de l'UE	Ministère des Finances	1999-2009	Une fois l'an
Suisse	Aucune	Administration des finances publiques	2008-2008	Au moins à tous les 4 ans
Royaume-Uni	Code de stabilité fiscale de 1998	Trésor de SM	1999-2008	Une fois l'an
États-Unis	Aucune	Bureau de gestion et du budget	1997-2008	Une fois l'an
	Aucune	Bureau du budget du Congrès	1991-2007	Environ à tous les 2 ans
	Aucune	Bureau de comptabilité du gouvernement	1992-2008	Trois fois par année

Source : Anderson and Sheppard (2009).

Les projections financières à long terme du Canada ont été publiées pour la dernière fois dans les documents de travail du personnel du ministère des Finances.² Cependant, puisqu'il y a déjà plusieurs années qu'on les a publiées, on a assisté depuis ce temps à des changements considérables sur les plans économique et financier. Alors que ces documents de recherche ne représentaient pas les points de vue officiels du gouvernement, on s'est engagé, dans le budget 2007, à « publier un

² Voir King et Jackson (2000), Jackson et Matier (2003) et Kennedy et Matier (2003).

rapport détaillé sur la viabilité financière et touchant plusieurs générations avec la *Mise à jour économique et financière* de 2007 ». Ce rapport nous « présenterait une analyse générale des changements démographiques actuels et futurs, ainsi que les implications de ces changements sur les perspectives économiques et financières à long terme du Canada ». Le gouvernement n'a toujours pas publié son rapport.

Le DPB croit que les projections économiques et financières à long terme constituent un volet essentiel de la transparence budgétaire et de l'analyse de la viabilité. Par conséquent, le DPB est déterminé à élaborer des projections économiques et financières à long terme et à produire régulièrement un rapport sur la viabilité financière (RVF). Le rapport de cette année constitue une première étape en vue de procéder à une évaluation détaillée de la viabilité des finances publiques au Canada. La portée de l'analyse dans ce rapport se limite au gouvernement fédéral, puisque d'autres efforts s'imposent afin d'évaluer la viabilité des gouvernements des provinces, des territoires et locaux ou le Régime de pensions du Canada et celui du Québec.

Au moment de préparer ses rapports de viabilité, le DPB sera guidé, en partie, par les récentes recommandations de l'OCDE à l'effet que les projections à long terme :

- doivent être préparées à tous les ans;
- doivent comporter des comparaisons avec les projections antérieures;
- doivent présenter une analyse de la sensibilité; et
- doivent présenter clairement les changements au niveau de la méthodologie, ainsi que les principales hypothèses et données.

Analyse de la viabilité financière

Dans sa mise à jour de l'évaluation économique et financière (MJÉÉF) de novembre 2009, le DPB a prévu que l'équilibre structurel du budget du gouvernement allait se détériorer pour délaiss

une position essentiellement équilibrée en 2007-2008 et présenter un déficit structurel équivalent à 1 pour cent du produit intérieur brut (PIB) en 2013-2014 et que le rapport de la dette fédérale au PIB allait augmenter de 29,9 pour cent à 33,8 pour cent du PIB au cours de la même période. Pour évaluer si la structure financière du gouvernement est durable, on doit cependant adopter une perspective à plus long terme afin de tenir compte des implications économiques et financières du vieillissement de la population (voir l'encadré 1-1).

Pour évaluer si les finances du gouvernement sont durables – et la mesure dans laquelle elles le sont – il faut projeter le rapport de la dette fédérale au PIB à long terme en prenant pour acquis que la structure financière actuelle demeure inchangée. Une structure financière durable ne donne lieu à aucune augmentation substantielle et soutenue de la dette à long terme d'un gouvernement par rapport à son PIB

Cependant, on ne devrait pas voir les projections à long terme comme étant des prévisions ou des prédictions des résultats économiques et financiers les plus probables, mais plutôt comme des scénarios hypothétiques. En effet, une structure financière qui n'est pas viable pourrait entraîner à long terme une augmentation explosive du rapport de la dette du fédéral au PIB. Un tel scénario ne se réaliserait probablement pas, puisque les réponses du gouvernement, des foyers, des entreprises et des marchés financiers entraîneraient des changements au niveau de cette structure. Néanmoins, les projections à long terme du rapport de la dette au PIB constituent un signal utile et une façon de mesurer la viabilité financière, même s'il est important de reconnaître que ces paramètres sont très incertains – comme c'est le cas de toutes les projections à long terme. Ceci étant dit, le DPB a, au moment de préparer ses projections financières, fait appel à plusieurs approches et hypothèses qu'utilisent également les autres pays.³

³ Voir, par exemple, le Rapport intergénérationnel de 2007 de l'Australie à l'adresse http://www.treasury.gov.au/documents/1239/PDF/IGR_2007_final_report.pdf. Le rapport des finances publiques à long terme de Sa

Encadré 1-1: Distinction entre les estimations de l'équilibre budgétaire structurel et l'écart financier

L'équilibre budgétaire structurel (corrigé des variations conjoncturelles) permet d'estimer ce à quoi l'équilibre budgétaire ressemblerait à un certain moment dans le temps si l'économie devait fonctionner à son potentiel. Celui-ci nous aide à distinguer les changements budgétaires à court terme attribuables aux mouvements cycliques de l'économie (qui tendent à se dissiper avec le temps) des changements budgétaires qui devraient persister à moyen terme.

Dans ce même ordre d'idées, on a estimé, dans la MJÉÉF de novembre 2009 du DPB, que le déficit structurel du gouvernement s'élevait à 1 pour cent du PIB en 2013-2014, alors qu'on prévoit que l'économie retrouvera son potentiel d'après une enquête que le DPB a réalisé auprès des prévisionnistes du secteur privé et son estimation du PIB potentiel. Cette estimation du déficit structurel ne signifie pas que le budget ne retrouvera pas une position excédentaire. Elle nous donne plutôt à croire que pour retrouver un excédent, il faudrait que l'économie fonctionne à un niveau considérablement plus élevé que son potentiel; qu'on adopte des mesures visant à accroître les recettes ou à réduire les dépenses; ou une combinaison de ces facteurs.

Alors que ces considérations nous aident à planifier à moyen terme, elles ne concernent aucunement la viabilité des finances du gouvernement à long terme, ce qui exige la prise en compte des implications économiques et financières du vieillissement de la population canadienne.

Le concept d'écart financier est une façon utile de présenter la viabilité de la structure financière aux responsables de l'élaboration des politiques, puisqu'il s'agit d'une estimation de l'ajustement nécessaire au niveau de la structure actuelle afin de maintenir la dette du gouvernement sur la voie de la viabilité jusqu'à une certaine date. L'ajustement nécessaire repose habituellement sur des mesures permanentes d'augmentation des recettes, de réduction des dépenses consacrées aux programmes ou une combinaison des deux. Le concept d'écart financier est nécessairement une notion proactive et axée sur la viabilité à plus long terme.

Majesté de 2008 à l'adresse http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud08_longterm_586.pdf, et la *Perspective financière à long terme* de 2009 du Bureau de comptabilité générale à l'adresse <http://www.gao.gov/new.items/d10137sp.pdf>.

Les projections à long terme du rapport de la dette au PIB nous indiquent si une structure financière donnée est durable ou non à long terme. De plus, il est possible d'estimer la mesure dans laquelle on doit ajuster cette structure pour atteindre la viabilité – soit 'l'écart financier' – en faisant appel à des projections sous-jacentes des recettes et dépenses et aux hypothèses sur les niveaux à long terme des rapports de la dette au PIB.

Cependant, on ne peut faire appel aux estimations de l'écart financier pour déterminer les mesures qu'il faudrait prendre afin d'atteindre la viabilité financière à long terme ou ce à quoi le rapport de la dette du gouvernement au PIB devrait ressembler à long terme. Ces questions débordent de la portée du présent rapport et doivent être abordées dans un cadre plus large.

Puisqu'il s'agit ici du premier RVF du DPB, nous espérons améliorer dans l'avenir nos méthodes de projection. De plus, le DPB a tenté de décrire le plus clairement possible la méthodologie et les principales hypothèses qui dictent les résultats afin que d'autres puissent reproduire, modifier ou contester l'analyse.

Le reste de ce rapport comporte 4 chapitres. Le chapitre 2 nous présente un survol des hypothèses et des projections démographiques. Au chapitre 3, on aborde les implications économiques du vieillissement de la population, en plus de présenter la projection à long terme du PIB et les principales hypothèses qui ont un impact sur la perspective financière à long terme. Le chapitre 4 nous présente les projections des recettes, des dépenses et de la dette du gouvernement à long terme. Enfin, le chapitre 5 présente les estimations du DPB concernant l'écart financier et l'analyse de sensibilité. On y trouve également plusieurs annexes qui nous présentent des renseignements additionnels et des détails techniques.

2. Projection démographique

- *Au cours des 50 dernières années, à l'instar de la plupart des pays industrialisés, le Canada a subi une baisse marquée du taux de fertilité total et une augmentation considérable de l'espérance de vie à la naissance.*
- *Par conséquent, la structure actuelle de la population canadienne fait en sorte qu'une augmentation considérable de la part de la population de 65 ans et plus augmente de façon considérable au cours des trois prochaines décennies.*
- *À compter de maintenant, on prévoit que le nombre de Canadiens d'âge d'activité maximale par rapport au nombre d'individus ayant l'âge de la retraite (soit le nombre de Canadiens de 15 à 64 ans divisé par le nombre de 65 ans et plus) chutera d'environ 5 pour 1 en 2008 à 2,5 pour 1 d'ici 2033 pour se stabiliser ensuite à un rapport de 2 pour 1 d'ici 2070.*

À l'instar de la plupart des pays industrialisés, le Canada subit une transition démographique qui laissera des traces profondes sur le marché canadien de la main-d'œuvre, l'économie et la société en général. La part de la population canadienne de 65 ans et plus augmentera de façon dramatique dans l'avenir, alors que la baisse du taux de fertilité qu'on a observée depuis la fin des années 1950 combinée aux augmentations de l'espérance de vie observées au cours des 80 dernières années a donné lieu à une structure de la population qui rend une telle situation inévitable. Cette transition sera particulièrement prononcée au cours des 20 prochaines années, alors que la génération des baby-boomers, soit ces gens qui sont nés entre 1947 et 1966, atteindront l'âge de 65 ans et entreprendront leur transition vers la retraite.

La structure démographique de la population canadienne constitue un des principaux facteurs de la projection économique et financière à long terme du DPB. Les projections présentées dans

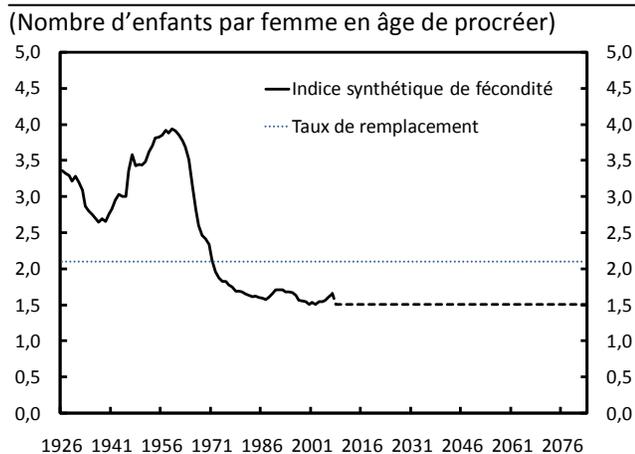
cette section en rapport avec la population ont été produites pour le DPB par la Division de la démographie de Statistique Canada à partir des hypothèses que leur a présentées le DPB. Ces hypothèses sont conformes aux données de Statistique Canada (2005) jusqu'en 2031. De façon plus précise, la projection démographique du DPB repose sur trois principales hypothèses touchant le taux de fertilité total, l'espérance de vie à la naissance, ainsi que le taux d'immigration. On peut d'ailleurs consulter, à l'annexe A, des projections démographiques alternatives afin d'illustrer l'impact d'une modification de ces hypothèses.

Taux de fertilité total

Le taux de fertilité total, qu'on définit comme étant le nombre d'enfants nés par femme en âge de procréer, a atteint un sommet de 3,9 enfants par femme en 1959, soit vers la fin de la période désignée sous le nom de 'baby-boom', pour ensuite connaître une baisse considérable depuis ce temps et demeurer bien en-deçà du taux de reproduction de 2,1 enfants par femme depuis les années 1970 (voir la figure 2-1). Au cours de l'horizon de projection, le DPB a pris pour acquis que le taux de fertilité restera à 1,5 enfant par femme en âge de procréer, ce qui est conforme au scénario moyen de Statistique Canada (2005) et ce qui est égal au nombre moyen d'enfants nés par femme qu'on a observé au cours de la période de 1997 à 2006 (figure 2-1).

Figure 2-1

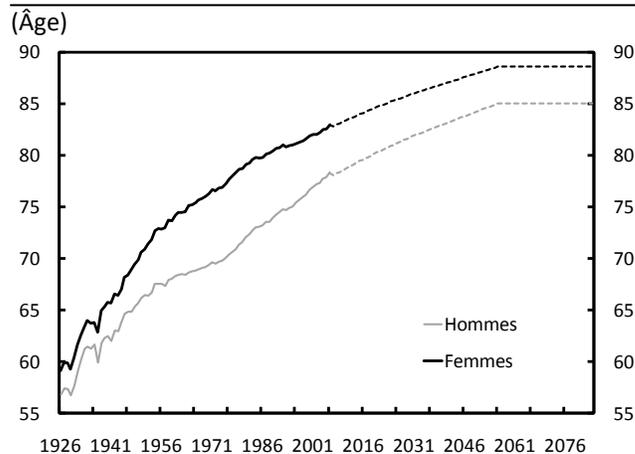
Taux de fertilité total, 1926 à 2084



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

Figure 2-2

Espérance de vie à la naissance, 1926 à 2084



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

Espérance de vie à la naissance

L'espérance de vie à la naissance a connu une augmentation considérable au cours des 80 dernières années, alors qu'elle est passée de près de 58 ans en 1926 à 80,6 ans en 2006, une amélioration de presque 23 ans (figure 2-2). En moyenne, l'espérance de vie des femmes à la naissance a toujours été plus élevée par rapport à leurs homologues mâles, même si l'écart entre les deux sexes a varié considérablement avec le temps. Par exemple, une femme née en 1926 pouvait alors s'attendre à vivre environ 2,3 années de plus qu'un homme né la même année. Cependant, alors que les espérances de vie des deux sexes se sont accrues au cours des 50 années qui ont suivi, celle des femmes s'est accrue plus rapidement que celle des hommes, alors qu'on avait atteint à ce niveau un écart de 7,4 ans en 1978. L'espérance de vie des femmes et des hommes a continué de s'améliorer entre 1978 et 2006, mais l'espérance de vie des hommes a augmenté plus rapidement que celles des femmes au cours de cette période, réduisant ainsi à 4,6 ans l'écart entre les espérances de vie des femmes et des hommes.

À compter de maintenant, le DPB a décidé de faire appel à des hypothèses conformes au scénario moyen de Statistique Canada (2005), puisqu'on prévoit que l'espérance de vie à la naissance continuera de s'améliorer, pour les hommes et les femmes, jusqu'en 2056 et le DPB prend pour acquis qu'elles resteront alors stables jusqu'en 2084. De façon plus précise, on prévoit que l'espérance de vie à la naissance des hommes et des femmes passera à 85 ans et 87,6 ans respectivement.

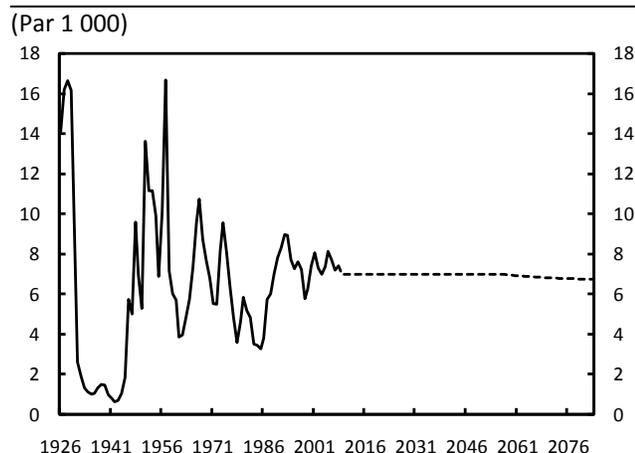
Taux d'immigration

La troisième hypothèse, qui touche la projection du DPB concernant la population, est le taux d'immigration au Canada. Le taux d'immigration a varié considérablement depuis 1926, reflétant ainsi les différentes politiques d'immigration qui existaient à un moment donné dans le temps (figure 2-3). Depuis le milieu des années 1990, les taux d'immigration ont été relativement stables, pour atteindre en moyenne 7,3 immigrants par 1 000 individus dans la population. À compter de maintenant, le DPB prend pour acquis que le taux d'immigration restera stable à 7,0 pour cent par 1 000 individus jusqu'en 2056, alors qu'on présume que le niveau d'immigration restera constant. Cette hypothèse est conforme au scénario moyen

de Statistique Canada jusqu'en 2031, mais elle repose sur un niveau d'immigration plus élevé par la suite.

Figure 2-3

Taux d'immigration, 1926 à 2084



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

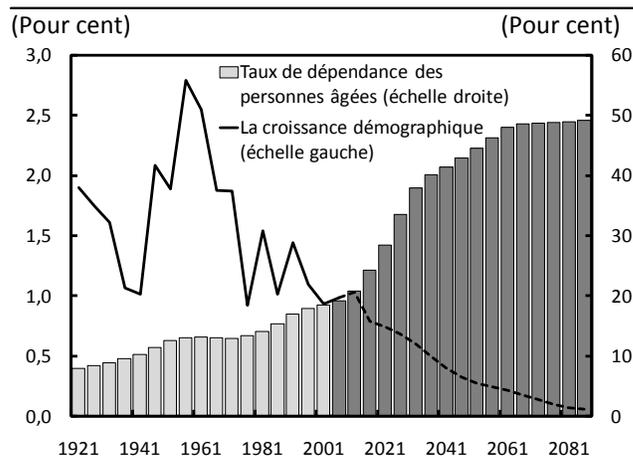
Composition et taille de la population canadienne

Partant des trois hypothèses dont on a parlé ci-dessus, on a élaboré une projection détaillée de la population canadienne en fonction de l'âge et du sexe. Deux éléments de la projection sont dignes de mention. Premièrement, on s'attend à ce que la croissance de la population connaisse une baisse constante tout au long de l'horizon de projection (figure 2-4). Deuxièmement, on prévoit que le ratio de dépendance des personnes âgées, qu'on a défini comme étant les individus de 65 ans ou plus divisé par la population de 15 à 64 ans, connaîtra une augmentation considérable au cours de la prochaine décennie, pour atteindre 26,7 pour cent d'ici 2019, une hausse de 7 points de pourcentage, ce qui équivaut environ à l'augmentation totale observée au cours des quatre dernières décennies.

De plus, le rythme d'augmentation du ratio de dépendance devrait s'intensifier pour atteindre 36,5 pour cent d'ici 2029. On prévoit que ce rythme ralentira après 2029, mais le ratio de dépendance continuera de croître jusqu'à environ 2070 pour alors se stabiliser aux alentours de 49 pour cent. Autrement dit, on comptait en 1971 environ 7,8 individus entre les âges de 15 et 64 ans pour chaque individu de 65 ans et plus. En 2008, ce ratio avait chuté à 5,1 et on prévoit qu'il continuera de descendre pour atteindre 3,8 et 2,5 d'ici 2019 et 2033 respectivement avant de se stabiliser à 2,0 en 2070.

Figure 2-4

Croissance de la population et ratio de dépendance des personnes âgées, 1921 à 2086



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

3. Projection économique à long terme

- *En raison du vieillissement de la population, on prévoit que la croissance de la main-d'œuvre connaîtra une baisse importante attribuable au ralentissement de la croissance de la population en âge de travailler et à une baisse de la population participant au marché du travail.*
- *La baisse de la croissance des intrants de la main-d'œuvre combinée à l'hypothèse d'une croissance de la productivité du travail de l'ordre de 1,2 pour cent d'après le DPB nous porte à croire que le taux de croissance potentielle de l'économie canadienne continuera de chuter, alors qu'il passera de 3,7 pour cent en 2000 à 2,1 pour cent en 2010 et à 1,3 pour cent d'ici 2020.*
- *La projection à long terme du DPB nous révèle que la croissance du PIB réel par habitant chutera légèrement plus que de moitié au cours des 50 prochaines années. Après avoir connu une hausse moyenne de 2,1 pour cent depuis 1961, la croissance du PIB réel par habitant ne devrait augmenter en moyenne que de 0,9 pour cent entre 2009 et 2059.*

La perspective économique constitue le deuxième élément de la projection financière du DPB. Pour la période de 2009 à 2014, la projection économique provient de la mise à jour de l'évaluation économique et financière (MJÉÉF) du mois de novembre du DPB. Les hypothèses économiques servant de base à la MJÉÉF de novembre proviennent d'un sondage réalisé auprès des prévisionnistes du secteur privé et concernant les variables suivantes : croissance du PIB réel, inflation du PIB, indice des prix à la consommation (IPC), taux de chômage, taux d'escompte des bons du Trésor à 3 mois et taux des obligations de référence du gouvernement du Canada à 10 ans.

La MJÉÉF de novembre du DPB constitue le point de départ naturel de notre projection à long terme, puisque, si l'on se base sur cette mise à jour, l'écart

de production (soit le niveau du PIB réel par rapport au PIB potentiel) est presque comblé d'ici 2014 et, par conséquent, au-delà du moyen terme, le PIB réel devrait augmenter, en moyenne, à son taux de croissance potentiel. Alors qu'il est inévitable que l'économie subisse des chocs positifs et négatifs à compter de maintenant, on peut s'attendre à ce que l'économie retourne à son niveau potentiel après avoir subi de tels chocs. Par conséquent, la croissance moyenne du PIB réel devrait équivaloir à la croissance moyenne du PIB potentiel sur une longue période, ce qui est conforme à l'hypothèse simple selon laquelle le PIB réel augmentera au même taux que le PIB potentiel à long terme.

PIB potentiel

La projection du DPB en ce qui concerne la croissance du PIB réel au-delà de 2014 repose sur son estimation du PIB potentiel.⁴ Le PIB potentiel représente la production que peut réaliser l'économie lorsque le capital, la main-d'œuvre et la technologie sont conformes à leurs tendances respectives. On présume que l'écart entre le PIB réel et le PIB potentiel, qu'on appelle 'écart de production', sera comblé d'ici 2016 et on considère alors que le PIB réel augmentera au même taux que le PIB potentiel. Le calcul du PIB potentiel par le DPB s'effectue à partir de l'offre dans l'économie en faisant appel à l'équation suivante :

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

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

⁴ Veuillez consulter le DPB (2010) pour plus de détails sur la méthodologie et sur les hypothèses employées afin d'estimer le PIB potentiel.

Intrants de la main-d'œuvre

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

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

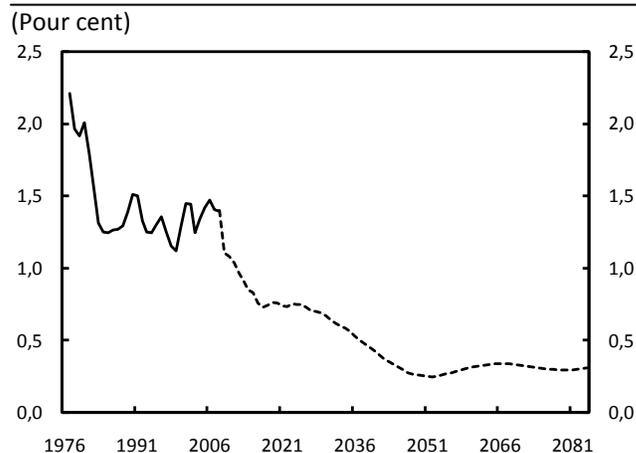
Chaque élément fait l'objet d'une projection distincte afin de tenir compte des différents facteurs qui touchent leurs profils respectifs. On prévoit que les pressions démographiques évoquées ci-dessus auront, à compter de maintenant, un impact considérable sur deux des éléments des intrants de la main-d'œuvre.

i) Population en âge de travailler

La population en âge de travailler, qui comprend les individus de 15 ans en plus, provient de l'Enquête sur la population active. Au cours de l'horizon de planification, on extrapole cette donnée en se basant sur l'âge et le sexe de l'individu à partir des projections démographiques dont on a parlé précédemment. L'augmentation dans la population en âge de travailler a diminué d'un peu plus du tiers au cours des 30 dernières années, alors qu'elle a chuté d'environ 2,2 pour cent en 1977 à 1,4 pour cent en 2008 (figure 3-1). On prévoit que la croissance dans la population en âge de travailler continuera de chuter à compter de maintenant, et ce, conformément à la projection démographique du DPB.

Figure 3-1

Croissance de la population en âge de travailler, 1977 à 2084



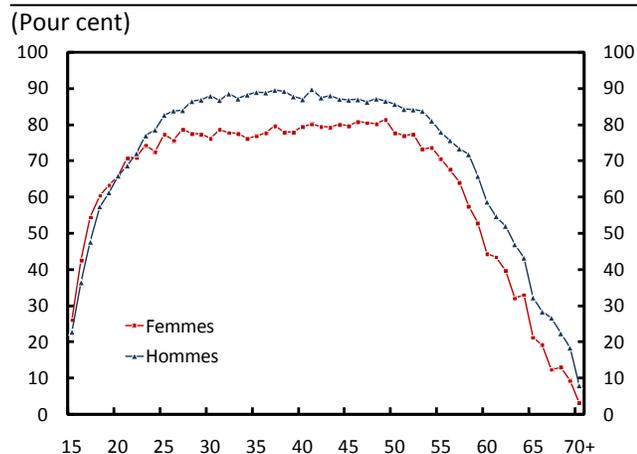
Sources : Statistique Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

ii) Taux global d'emploi

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

Figure 3-2

Taux d'emploi selon l'âge, 2008

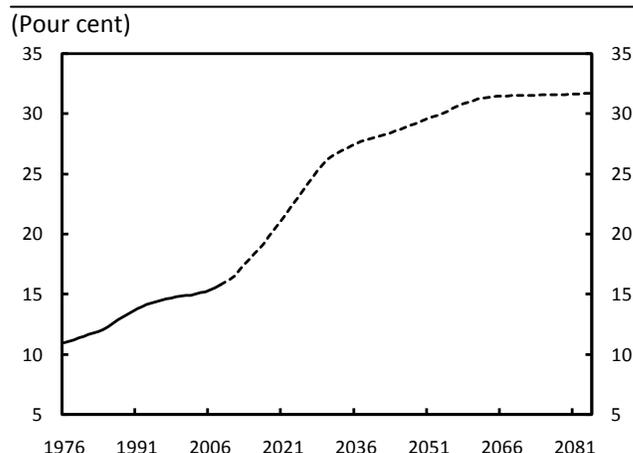


Sources : Statistique Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

Par conséquent, l'évolution au niveau de la composition par âge de la population canadienne sur l'horizon de projection, alors que les individus avancent en âge, aura des implications profondes sur le taux global d'emploi. Au cours des 33 dernières années, la part de la population en âge de travailler de 65 ans et plus a connu une augmentation constante pour passer de 11 pour cent en 1976 à 15,8 pour cent en 2008, ce qui signifie une hausse de 4,8 points de pourcentage (figure 3-3). Si l'on se base sur la projection du DPB, cette tendance à la hausse connaîtra une augmentation rapide au cours des 20 prochaines années, alors qu'elle s'accroîtra de 10 points de pourcentage d'ici 2029, puisque l'importante cohorte des baby-boomers atteindra le groupe d'âges de 65 ans et plus et vivra plus longtemps que les cohortes antérieures. On prévoit alors que la part de la population en âge de travailler de 65 ans et plus continuera d'augmenter, mais à un rythme moins effréné, jusqu'en 2060 alors qu'elle se stabilisera aux alentours de 32 pour cent.

Figure 3-3

Population de 65 ans et plus par rapport à la population en âge de travailler, 1976 à 2084

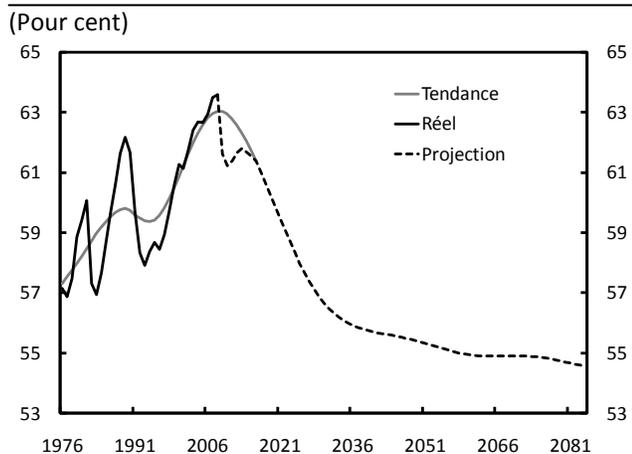


Sources : Statistique Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

À court terme, on prévoit que le taux d'emploi connaîtra un creux en 2010 avant de reprendre graduellement au fur et à mesure que l'économie reprendra de la vigueur au cours de la période de 2011 à 2014 (figure 3-4). Après 2014, on suppose que le taux d'emploi retournera à sa tendance d'ici 2016, alors qu'on prévoit qu'il chutera en raison de la composition variable de la population en âge de travailler. Ce déclin prévu du taux d'emploi est particulièrement prononcé au cours de la première partie de la projection, alors que la baisse ralentit quelque peu après 2030.

Figure 3-4

Taux global d'emploi, 1976 à 2084



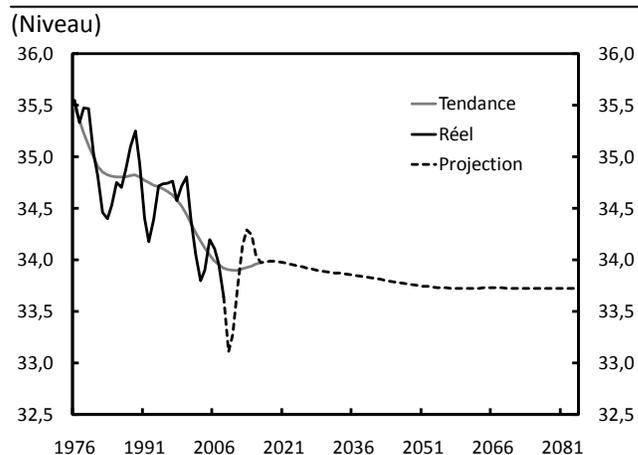
Sources : Statistique Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

iii) Moyenne hebdomadaire des heures travaillées

On ne prévoit pas que la moyenne hebdomadaire des heures travaillées, qui est l'élément final des intrants de la main-d'œuvre, sera grandement influencée par la transition démographique. La moyenne hebdomadaire des heures travaillées a chuté considérablement en 2008 et en 2009, alors que les entreprises ont réduit leur production en raison d'une baisse de la demande (figure 3-5). Au cours de la période de 2010 à 2014, la moyenne hebdomadaire d'heures travaillées devrait augmenter considérablement alors qu'on assistera à un rebondissement de notre économie et que le PIB réel rejoindra et dépassera même le PIB potentiel. On présume alors que la moyenne hebdomadaire des heures travaillées par employé retrouvera sa tendance d'ici 2016 et on prévoit qu'elle restera relativement stable pour ne connaître qu'une baisse marginale au cours de notre horizon de projection.

Figure 3-5

Moyenne hebdomadaire des heures travaillées, 1976 à 2084



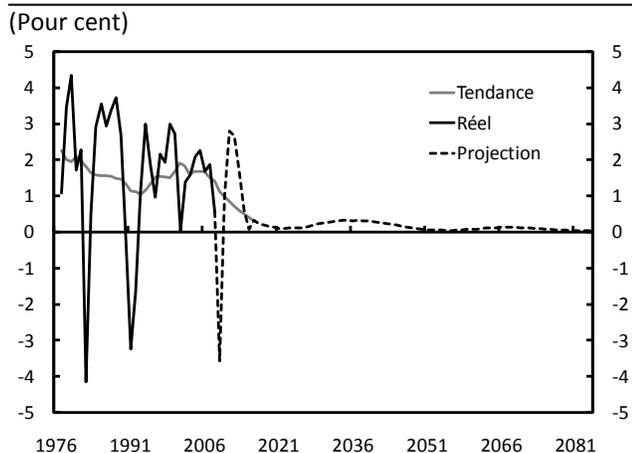
Sources : Statistique Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

iv) Intrants de la main-d'œuvre

La projection des intrants de la main-d'œuvre se calcule alors en combinant la projection de la population en âge de travailler, le taux global d'emploi et la moyenne hebdomadaire des heures travaillées. À court terme, on prévoit que la croissance des intrants de la main-d'œuvre restera volatile, puisqu'elle dépend principalement du cycle économique. Après 2014, cependant, la croissance des intrants de la main-d'œuvre devrait diminuer considérablement en raison d'un ralentissement au niveau de la croissance de la population en âge de travailler et du déclin projeté du taux global d'emploi (figure 3-6). De façon plus précise, on prévoit que la croissance des intrants de la main-d'œuvre connaîtra un déclin constant après 2011 pour chuter de 2,8 pour cent à un taux entre 0,6 et 0,1 pour cent en 2014 et en 2020 respectivement. On prévoit alors que la croissance des intrants de la main-d'œuvre variera entre 0,1 et 0,3 pour cent, ce qui est bien en-deçà de la croissance moyenne de 1,9 pour cent que l'on a connu entre 2003 et 2007.

Figure 3-6

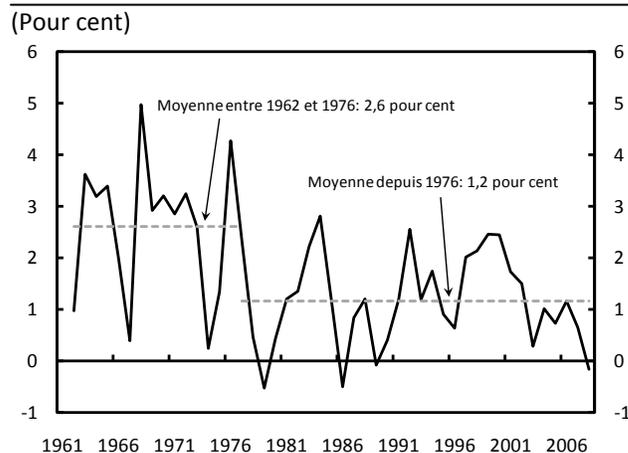
Croissance des intrants de la main-d'œuvre, 1977 à 2084



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

Figure 3-7

Croissance de la productivité du travail, 1962 à 2008



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

Productivité du travail

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

La croissance au niveau de la productivité du travail a varié considérablement au cours des 50 dernières années, alors qu'elle s'élève en moyenne à 1,6 pour cent depuis 1961 (figure 3-7). Cependant, cette moyenne cache le fait que le rendement du Canada au niveau de sa productivité s'est détérioré depuis les années 1960 et le début des années 1970. De 1961 à 1976, la croissance au niveau de la productivité du travail atteignait en moyenne 2,6 pour cent, mais depuis 1976, elle est demeurée particulièrement faible, alors qu'elle ne s'élevait en moyenne qu'à 0,6 pour cent, ce qui coïncide avec une période de vitalité relative sur le marché canadien du travail.

Au-delà de 2016, le DPG a pris pour acquis que la croissance de la productivité du travail retournera à 1,2 pour cent, soit le taux moyen observé depuis 1976. Le DPB croit qu'il s'agit là d'une hypothèse raisonnable, compte tenu du rendement récent du Canada sur le plan de la productivité. Alors qu'on a consacré énormément d'efforts à la recherche ayant pour but de déterminer l'impact éventuel que le vieillissement de la population pourrait avoir sur la croissance de la productivité du travail, on ne s'est toujours pas entendu sur le sujet. Certaines recherches portent à croire que la croissance de la productivité du travail devrait augmenter en raison de l'approfondissement du capital et du nombre accru de facteurs incitant les plus jeunes travailleurs à investir dans le capital humain. D'autres recherches nous permettent de constater que la productivité du travail diminue au sein des groupes d'âges plus avancés, ce qui porte ainsi à croire que le vieillissement de la population entraînera une pression à la baisse au niveau de la productivité. Cette évidence contradictoire a incité le DPB à adopter une hypothèse neutre en ce qui concerne l'impact probable du vieillissement de la population sur la croissance de la productivité du travail au cours de l'horizon de planification. Cependant, on se penche sur la sensibilité de

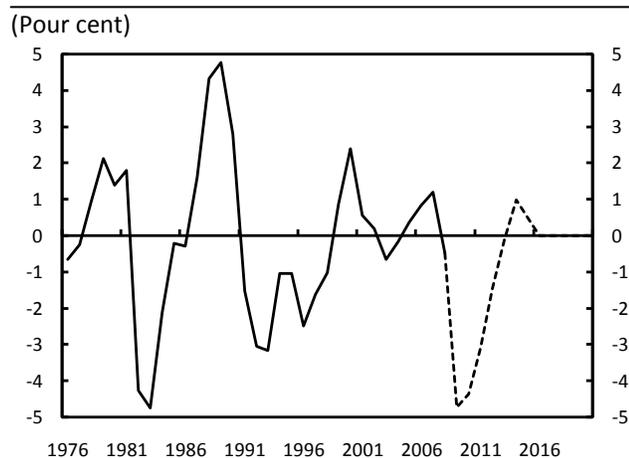
l'estimation de l'écart fiscal du DPB à cette hypothèse au chapitre 5.

Croissance réelle du PIB

Le PIB réel a connu une baisse au cours de la récente récession mondiale. Après une hausse d'à peine 0,4 pour cent en 2008, on prévoit que l'économie canadienne aura chuté de 2,3 pour cent en 2009, la plaçant ainsi bien en-deçà de son potentiel (voir la figure 3-8). Si l'on se base sur la prévision du secteur privé qu'on présente dans la MJÉÉF de novembre 2009 du DPB, on prévoit que l'économie canadienne rebondira après 2009, alors que la croissance réelle de son PIB dépassera l'estimation de la croissance du PIB réel du DPB tout au long de la période de 2010 à 2014. Par conséquent, on prévoit, dans la MJÉÉF du DPB, que l'écart de production serait éventuellement comblé d'ici le quatrième trimestre de 2013, alors que l'économie dépassera légèrement son potentiel en 2014 (+1,0 pour cent).

Figure 3-8

Écart de production, 1976 à 2020



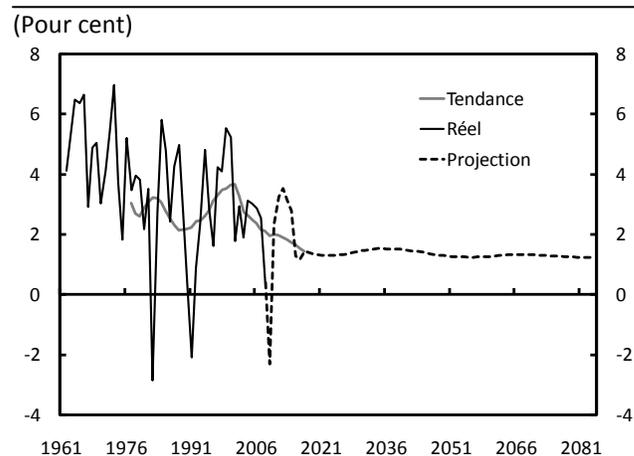
Sources : Statistique Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

Après 2014, le DPB prend pour acquis que l'écart de production sera comblé d'ici 2016, alors qu'on prévoit que le PIB augmentera ensuite au même rythme que le PIB potentiel (figure 3-9). On prévoit ainsi que la croissance du PIB réel chutera au cours de l'horizon de planification, et ce, conformément

à la baisse de croissance des intrants de la main-d'œuvre. Plus précisément, la croissance du PIB réel devrait chuter de 2,4 pour cent, en moyenne, au cours de la période de 1991 à 2010, pour atteindre à peine de 1,7 à 1,4 pour cent au cours des périodes de 2011-2030 et 2031-2050 respectivement.

Figure 3-9

Croissance du PIB réel, 1962 à 2084



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

PIB réel par habitant

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

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

où Y représente le PIB réel, L signifie les intrants de la main-d'œuvre et POP équivaut à la population totale. Cette formule nous démontre que le niveau de vie dépend de deux facteurs, soit la fraction de la population travaillant dans le processus de la production⁵ et l'efficacité avec laquelle ces

⁵ Abstraction faite des fluctuations dans la moyenne des heures travaillées.

travailleurs sont en mesure de produire des biens et des services (soit la productivité du travail).

Au cours des 50 dernières années, la croissance du PIB réel par habitant a dépassé la croissance de la productivité du travail. Il en a été ainsi, parce que la croissance des intrants de la main-d'œuvre a dépassé la croissance de la population totale au cours de chacune des cinq dernières décennies, apportant ainsi une contribution positive à la croissance du PIB réel par habitant (tableau 3-1). Cette croissance plus forte des intrants de la main-d'œuvre par rapport à la croissance de la population totale découle de deux facteurs. Premièrement, la croissance au niveau de la population en âge de travailler, soit ces gens qui ont 15 ans et plus, a dépassé la croissance de la population totale pendant la majeure partie de cette période. Deuxièmement, le taux global d'emploi a présenté une tendance à la hausse tout au long de cette période, alors que la participation des femmes sur le marché du travail s'est accrue considérablement. Ces deux facteurs ont été compensés en partie par la tendance à la baisse de la moyenne hebdomadaire des heures travaillées au cours de cette période.

Tableau 3-1

Éléments de la croissance du PIB réel par habitant

(Pour cent)

	PIB réel par habitant	PIB réel	Intrants de main-d'œuvre	Productivité du travail	Population
1962 - 1970	3,2	5,0	2,2	2,7	1,7
1971 - 1980	2,6	4,1	2,3	1,7	1,4
1981 - 1990	1,6	2,8	1,7	1,1	1,2
1991 - 2000	1,9	2,9	1,2	1,7	1,0
2001 - 2010	0,8	1,8	0,9	1,0	1,0
2011 - 2020	1,3	2,1	0,9	1,2	0,8
2021 - 2030	0,7	1,4	0,1	1,2	0,7
2031 - 2084	1,1	1,3	0,1	1,2	0,2

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

Note : Les intrants de la main-d'œuvre portent sur le nombre total d'heures de travail, alors que la productivité du travail se mesure comme étant le PIB réel par rapport au nombre total d'heures de travail.

moitié au cours des 50 prochaines années. Ce facteur a connu une hausse de 2,1 pour cent en moyenne depuis 1961, mais on prévoit une croissance moyenne d'à peine 0,9 pour cent de 2009 à 2059 (tableau 3-1). Une telle baisse dépend du ralentissement relatif au niveau de la croissance des intrants de la main-d'œuvre et d'une hypothèse de croissance de la productivité du travail. Premièrement, la baisse du taux global d'emploi attribuable au vieillissement de la population entraînera une pression à la baisse sur la fraction de la population participant à la production de marché et, par conséquent, au niveau du PIB réel par habitant. Deuxièmement, alors que le PIB réel par habitant a profité d'une croissance relativement robuste de la productivité du travail au début du dernier demi-siècle, celle-ci a été bien plus modeste au cours des 30 dernières années et on ne prévoit aucunement qu'elle connaîtra une augmentation significative au cours de notre horizon de projection.

Autres hypothèses

Le DPB nous présente également des hypothèses en rapport avec les variables suivantes : inflation de l'IPC, inflation du PIB, taux d'escompte des bons du Trésor à 3 mois, ainsi que le taux des obligations de référence du gouvernement du Canada à 10 ans. On présume que les taux d'inflation de l'IPC et du PIB seront 2 pour cent par année, ce qui est conforme à l'objectif du taux d'inflation de la Banque du Canada. Le taux d'escompte des bons du Trésor à trois mois et le taux des obligations de référence du gouvernement du Canada à 10 ans devraient être de 4,2 et 5,3 pour cent respectivement. Ces hypothèses sont conformes aux taux réels de rendement de 2,2 et 3,3 pour cent respectivement, ce qui équivaut aux taux de rendement ex post moyens qu'on a observés au cours de la période de 1993 à 2007.⁶

À compter de maintenant, la projection à long terme du DPB nous porte à croire que la croissance du PIB réel par habitant chutera d'un peu plus de la

⁶ On a opté pour cette période pour tenir compte du régime de la politique monétaire actuelle, mais également pour faire abstraction de la récente crise financière.

4. Projection financière à long terme

- *Pour évaluer si la structure financière du gouvernement est durable, il faut projeter le rapport de sa dette à son PIB à long terme.*
- *Une structure financière durable n'entraîne pas d'augmentations substantielles et durables de la dette du gouvernement par rapport au PIB à long terme.*
- *Le DPB examine un scénario de référence et un scénario alternatif reposant sur l'hypothèse d'une augmentation constante du Transfert canadien en matière de santé au taux de 6 pour cent par année.*
- *Dans les deux scénarios, un ralentissement de la croissance des recettes combiné à une augmentation des dépenses consacrées aux prestations pour les aînés et des transferts en santé entraîne à long terme des augmentations phénoménales du rapport de la dette au PIB, révélant ainsi que la structure financière actuelle n'est pas durable.*

Le vieillissement de la population canadienne entraînera des tensions au niveau de l'équilibre budgétaire fédéral en exerçant une pression à la baisse au niveau des recettes, alors que la croissance de l'activité économique et, par conséquent, de l'assiette fiscale ralentira. En même temps, le vieillissement de la population mettra une pression à la hausse au niveau des dépenses budgétaires consacrées aux programmes dont les avantages sont principalement axés sur les groupes d'âges plus avancés comme les prestations pour aînés et les soins de santé. La pression à la hausse au niveau des coûts de ces programmes ne sera compensée qu'en partie par une baisse des dépenses (en proportion du PIB) consacrées aux programmes dont les avantages sont principalement axés sur les groupes d'âges moins élevés, comme l'éducation et les services sociaux. Par conséquent, l'impact combiné d'une croissance réduite au niveau des recettes et la croissance plus élevée des dépenses devraient entraîner des

augmentations substantielles de la dette fédérale à long terme, révélant ainsi que l'actuelle structure financière n'est pas durable.

Ce chapitre nous présente une discussion détaillée de la méthodologie servant de base aux projections à long terme du DPB portant sur les recettes et les dépenses du gouvernement. On y aborde également les résultats de cette projection en ce qui concerne la perspective d'un budget fédéral équilibré, le solde de fonctionnement et le rapport de la dette au PIB en vertu de la structure financière actuelle. Au chapitre 5, ces résultats permettent de calculer « l'écart financier », soit le degré d'initiative budgétaire nécessaire pour assurer la viabilité.

Il est important de préciser que le DPB, au même titre que le Congressional Budget Office (CBO), prend pour acquis que la croissance économique ou les taux d'intérêts ne subiront aucun impact attribuable à la dette croissante à laquelle on assiste dans les scénarios qui nous intéressent. Si on permettait de telles réactions, les taux d'intérêts seraient plus élevés, alors que la croissance économique serait plus faible dans un ou l'autre des scénarios en raison de l'augmentation considérable prévue au niveau de la dette fédérale par rapport au PIB. Cependant, en intégrant ces effets, on accélérerait simplement l'augmentation projetée du rapport de la dette au PIB. Cette hypothèse d'une absence de réaction est essentielle afin de produire un contexte économique stable qui est essentiel afin d'élaborer ces projections financières et les estimations de l'écart.⁷

Recettes budgétaires

En ce qui concerne les recettes budgétaires, le DPB a adopté une hypothèse simple en présumant que les recettes augmentent parallèlement au PIB nominal, qui est le paramètre le plus général de l'assiette fiscale du gouvernement. Autrement dit,

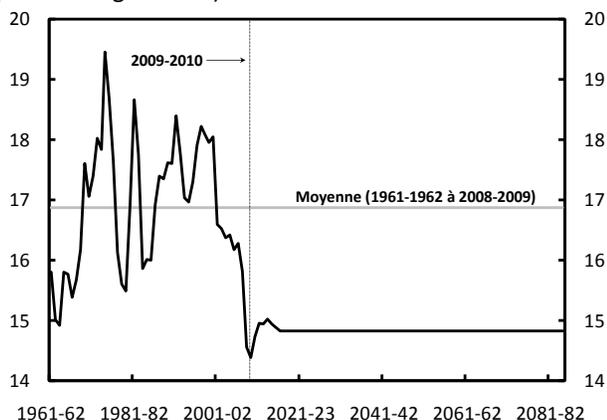
⁷ Pour une discussion complète, veuillez consulter le document intitulé *The Long-term Budget Outlook*, juin 2009, du Congressional Budget Office.

au-delà de l'horizon de projection à moyen terme actuel du DPB et d'après la MJÉEF de novembre 2009, les recettes demeurent constantes par rapport au PIB au niveau de 2013-2014.⁸ Le choix de l'exercice 2013-2014 est approprié, alors qu'on aura complété d'ici ce temps la mise en œuvre de mesures fiscales continues, comme la réduction à 15 pour cent du taux d'imposition général des sociétés, et, conformément à la projection la plus récente du DPB, on aura essentiellement comblé l'écart de production et l'économie présentera presque le PIB potentiel dès 2013. Par conséquent, les recettes du gouvernement seront alors de nature structurelle. La figure 4-1 nous présente cette hypothèse alors qu'on peut constater que les recettes demeurent constantes à peine en-deçà de 15 pour cent du PIB, comparativement à la moyenne historique à long terme de près de 17 pour cent du PIB.

Figure 4-1

Recettes fédérales

(Pourcentage du PIB)



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

Plusieurs pays qui ont produit des rapports sur leur viabilité financière ont fait appel à l'hypothèse axée sur des recettes fédérales constantes par rapport au PIB. De plus, certains des principaux flux de rentrées du gouvernement, tels ceux qui

⁸ À l'exception des recettes de l'Assurance emploi (AE) qui sont projetées de baisser de leur niveau de 2013-2014 jusqu'en 2016-2017 quand elles seront égales aux dépenses de l'AE.

découlent de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur les produits et services (TPS), présentent des structures uniformes, ce qui rend notre hypothèse appropriée.

Cependant, en ce qui concerne les recettes découlant de l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP), cette hypothèse implique qu'il faudra poser dans l'avenir des gestes sur le plan des politiques pour maintenir le fardeau fiscal des particuliers. Autrement dit, en raison du caractère progressif du système canadien d'IRP et parce que ses tranches d'imposition ne sont indexées qu'à l'inflation et non pas au revenu, la croissance réelle du revenu qu'on prévoit dans le temps donnera lieu à une augmentation des recettes attribuables à l'IRP par rapport au PIB au cours de la période de projection, à moins qu'on ne pose des gestes particuliers sur le plan des politiques.

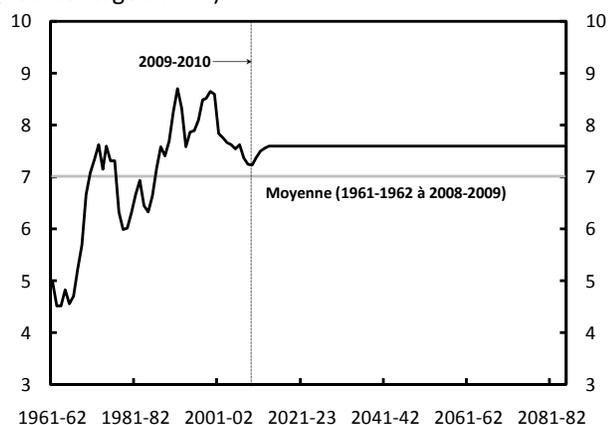
Le DPB considère qu'une augmentation soutenue à long terme des recettes d'IRP par rapport au PIB est peu probable, et ce, pour deux raisons.

Premièrement, on prévoit que l'IRP par rapport au PIB excédera sa moyenne historique à compter de 2013-2014 (figure 4-2). Deuxièmement, si on devait projeter ainsi l'IRP, une proportion sans cesse croissante des Canadiens se verraient éventuellement imposés en fonction de la tranche d'imposition la plus élevée, réduisant ainsi la progressivité du système fiscal et, par conséquent, la tendance à l'augmentation des recettes d'IRP par rapport au PIB dans le temps. Par conséquent, pour cet exercice, le DPB considère que l'hypothèse la plus appropriée à long terme consiste à considérer les recettes comme étant constantes par rapport au PIB.⁹

⁹ On peut également exagérer quelque peu les recettes d'IRP pour l'avenir en raison du retrait du régime enregistré d'épargne-retraite et des biens du régime de retraite enregistré de la part des individus qui quitteront probablement pour la retraite au cours de la période de projection en raison du vieillissement de la population. Les études de l'OCDE (2004) intitulées Long-term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Savings Plans et l'étude du ministère des Finances (2003) intitulée *Projections à long terme des dépenses fiscales relatives à l'épargne-retraite dans Dépenses fiscales et évaluations 2003*, indiquent cependant que cet effet sera vraisemblablement limité.

Figure 4-2**Recettes d'IRP**

(Pourcentage du PIB)



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

Dépenses budgétaires

Alors que la population du Canada vieillit, les programmes assortis d'avantages destinés précisément aux groupes plus âgés, comme les prestations aux aînés, ou dont les coûts sont disproportionnellement attribuables aux groupes plus âgés, comme les soins de santé, deviendront relativement plus importants et plus dispendieux. Par contre, les programmes dont les avantages s'adressent aux groupes moins âgés, comme les prestations pour enfants, ou qui sont utilisés relativement plus souvent par les individus des groupes moins âgés, tels les programmes dans le domaine de l'éducation, deviendront relativement plus abordables.

Pour le gouvernement du Canada, voici quels sont les principaux programmes au niveau desquels on peut s'attendre à une augmentation des pressions en matière de coûts : Sécurité de la vieillesse (SV) et les avantages connexes - Supplément de revenu garanti (SRG) et Allocation au conjoint (AC); ainsi que le Transfert canadien en matière de santé (TCS), qui est le principal moyen qu'utilise le gouvernement du Canada pour financer les dépenses en santé des provinces et des territoires. Les plus importants programmes au niveau desquels on peut s'attendre à une pression à la

baisse en matière de coûts sont le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), et la prestation pour enfants, qui comprennent la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE).

Les projections du DPB en ce qui concerne les coûts associés à chacun des programmes évoqués ci-dessus font l'objet d'une discussion plus détaillée dans ce chapitre. On présume que les autres éléments des dépenses du programme fédéral (dont la péréquation et la formule de financement des territoires, ainsi que les dépenses directes consacrées aux programmes fédéraux) augmenteront parallèlement au PIB nominal.

Dans le cas de l'assurance-emploi (AE), même si le programme, qui comprend normalement des prestations régulières, de maternité, parentales et autres prestations spéciales, sert majoritairement à la population en âge de travailler, la Loi sur l'AE prévoit que les recettes attribuables aux primes d'AE sont déterminées de façon à couvrir entièrement les coûts du programme. Par conséquent, alors que l'AE doit être autosuffisante en vertu de la loi, le niveau de ses prestations n'a aucune répercussion sur la viabilité de la structure financière du gouvernement. En tant que telles, on présume que les prestations d'AE préserveront la part projetée du PIB pour 2013-2014 au cours de la période de projection, alors qu'on prévoit que les recettes d'AE correspondront à ce montant, plus les frais d'administration correspondants.

Dépenses de soins de santé et le TCS

La responsabilité en ce qui concerne le financement et la gestion du système de soins de santé du Canada appartient principalement aux gouvernements des provinces et des territoires. En tant que tel, le TCS constitue la principale dépense du gouvernement du Canada dans le domaine des soins de santé et, en réalité, son principal transfert unique de fonds (24 milliards de dollars en 2009-2010), puisque celui-ci permet de financer une part importante des dépenses en santé des gouvernements des provinces et des territoires.

Par exemple, les données de l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) nous révèlent que les gouvernements des provinces et des territoires ont consacré en tout près de 104 milliards de dollars en soins de santé en 2007, dont le gouvernement fédéral a financé près de 21,3 milliards de dollars (soit 20,4 pour cent) dans le cadre du TCS.

La valeur annuelle actuelle du TCS repose sur un accord de 10 ans, qu'ont signé en 2004 le fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires et dans lequel on a fixé le niveau de financement de base du TCS en 2005-2006 à 19 milliards de dollars et prévu une croissance annuelle de l'ordre de 6 pour cent au niveau de ce transfert jusqu'à l'exercice financier 2013-2014, au moment où il atteindra une valeur de 30,3 milliards de dollars.

Cependant, il est important de préciser également que le gouvernement fédéral est directement responsable de la prestation et du financement des services de soins de santé pour certains groupes particuliers, comme les membres des Premières nations vivant sur des réserves, les membres de l'armée et les anciens combattants, ainsi que du financement de la recherche et de la santé publique. Les dépenses totales dans ces catégories ont totalisé 6,1 milliards de dollars en 2007. Les dépenses directes que le fédéral consacre à la santé constituent une faible portion des charges de programmes directes fédérales (CPD) et celles-ci ne font pas l'objet d'une projection indépendante dans le cadre du présent exercice. Ces dépenses s'adressent à des segments très précis de la population canadienne dont le DPB n'a pas analysé les projections démographiques détaillées. Par conséquent, on présume que la projection de référence et les projections de coûts touchant les dépenses directes dans ces domaines connaîtront une croissance au même taux que le reste des CPD du fédéral.

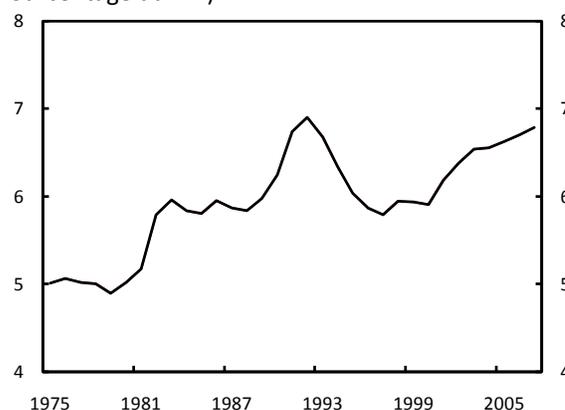
Les dépenses en santé des gouvernements des provinces et des territoires ont augmenté considérablement au cours des 35 dernières années. Par rapport au PIB, ces dépenses sont

passées de 5 pour cent en 1975 à 6,8 pour cent en 2007. La figure 4-3 nous montre que pendant la majeure partie de cette période, les dépenses en santé ont augmenté plus rapidement que le PIB, sauf dans les années 1990, alors que l'adoption de mesures de restriction budgétaire au fédéral et dans les provinces et territoires ont donné lieu à des coupures importantes dans le domaine des soins de santé.

Figure 4-3

Dépenses en santé des gouvernements des provinces et des territoires

(Pourcentage du PIB)



Source : Institut canadien d'information sur la santé.

Projection des dépenses en santé des gouvernements des provinces et des territoires

L'approche que le Congressional Budget Office, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et d'autres utilisent normalement pour projeter les dépenses en santé consiste à les décomposer en leur trois principaux facteurs, soit la structure d'âge de la population; le revenu et un facteur d'enrichissement devant représenter les améliorations au niveau de la qualité et de l'efficacité du système de soins de santé (voir l'annexe B). Pour la projection de référence des

dépenses en santé selon le DPB, on fait appel à cette méthodologie.¹⁰

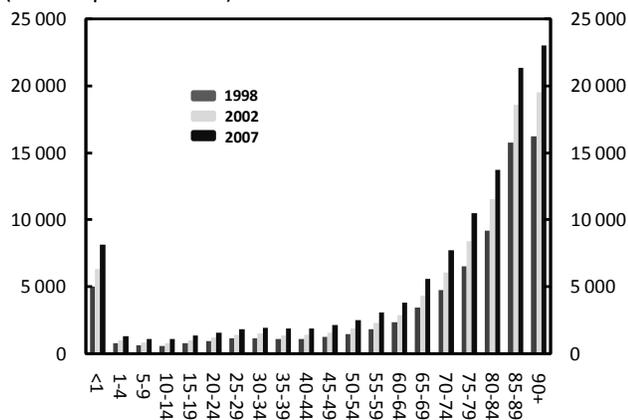
i) Structure d'âge de la population

De façon générale, la demande et le coût total associés à la prestation des services de soins de santé auront tendance à augmenter au fur et à mesure que vieillit la population. La figure 4-4 nous montre l'augmentation des dépenses en santé par habitant par groupe d'âges et dans le temps. La croissance des dépenses en santé par habitant est évidente dans tous les groupes d'âges, alors qu'on souligne également, à la figure 4-4, le niveau de dépenses considérablement plus élevé par habitant en ce qui concerne les bébés et les aînés.¹¹

Figure 4-4

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

(Dollars par habitant)



Source : Institut canadien d'information sur la santé.

¹⁰ Voir une discussion méthodologique plus détaillée dans les documents du Congressional Budget Office (novembre 2007); de l'OCDE (2006); et de Jackson et McDermott (2004).

¹¹ On prétend parfois que l'augmentation de l'espérance de vie reflète une meilleure santé de la population (soit la *compression de la morbidité*), de sorte qu'elle devrait donner lieu à une croissance moins élevée des dépenses en santé au fur et à mesure qu'on retarde l'impact du vieillissement sur les dépenses en santé. Parce qu'il est difficile d'estimer cet impact, nous n'en tenons pas compte dans notre projection des dépenses en santé. Voir dans les documents de l'OCDE (2006) et de Hogan et Hogan une discussion détaillée de la relation existant entre le vieillissement et l'état de santé, ainsi que ses implications sur les dépenses en santé.

ii) Revenu

Il existe de nombreux documents consacrés à l'économie dans lesquels on évoque une relation positive entre les dépenses en santé et les revenus, ce qui signifie qu'au fur et à mesure qu'augmente le revenu d'un individu, sa demande de services de soins de santé augmente également. On ne règle cependant pas, dans ces documents, la question ayant trait à la relation quantitative exacte entre les deux variables (soit l'élasticité du revenu attribuable aux dépenses en soins de santé). Le document OCDE (2006) nous présente un examen, ainsi qu'une estimation de l'élasticité du revenu des dépenses en santé en se basant sur plusieurs études. Même si le document ne découle sur aucune conclusion, OCDE (2006) suppose qu'une élasticité unitaire du revenu en ce qui concerne les dépenses en santé est une hypothèse raisonnable. En se fondant sur ce document de l'OCDE, le DPB suppose une élasticité unitaire du revenu en ce qui concerne les dépenses en santé dans l'histoire au moment d'identifier le facteur d'enrichissement. Autrement dit, une augmentation de 1 pour cent du revenu par habitant donnerait lieu à une augmentation de 1 pour cent dans les dépenses en santé par habitant.

iii) Enrichissement

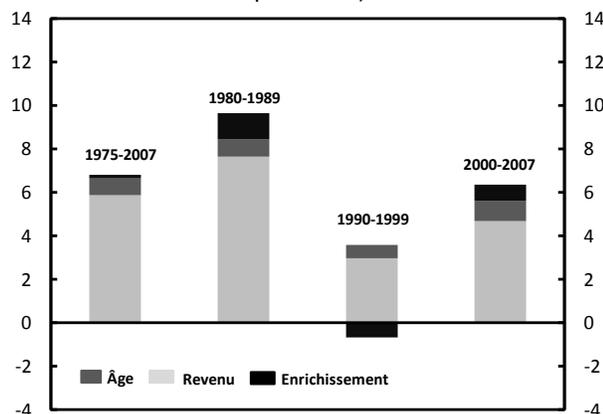
L'élément final de la croissance des dépenses en santé est déterminé en faisant appel à une méthode résiduelle et considéré comme étant le facteur d'enrichissement. De façon plus précise, l'augmentation des dépenses en santé qu'on n'explique pas par le vieillissement de la population et l'augmentation du revenu sont sensés refléter avec précision les progrès technologiques dans le domaine des soins de santé. Autrement dit, on croit que ce facteur reflète l'adoption de médicaments, de méthodes et d'équipements nouveaux ayant permis d'accroître considérablement la qualité et l'efficacité des services de soins de santé. Par conséquent, la demande et l'utilisation des services de soins de santé se sont accrues, entraînant ainsi une augmentation des dépenses à ce niveau.

La figure 4-5 nous montre la décomposition de la croissance des dépenses en santé par habitant, et ce, dans les trois éléments décrits ci-dessus pour différentes périodes entre 1975 et 2007.¹²

Figure 4-5

Éléments des dépenses en santé des gouvernements des provinces et des territoires, 1975 à 2007

(Croissance annuelle en pour cent)



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

Il est évident que la croissance du revenu constitue le principal facteur de la croissance des dépenses en santé au cours de toute la période et même au cours des sous-périodes. La composition sur le plan de l'âge était relativement stable, alors qu'elle variait de 0,6 à 0,9 points de pourcentage. Quant au facteur d'enrichissement, il variait de -0,7 point de pourcentage dans les années 1990 à 1,2 point de pourcentage dans les années 1980.

Faisant preuve de prudence, le DPB a utilisé pour sa projection de référence, un facteur d'enrichissement moyen calculé sur toute la période, soit de 1975 à 2007, en calculant la moyenne des effets des périodes de croissance élevée et faible au niveau des dépenses en santé.

La projection de référence du DPB repose aussi sur une élasticité unitaire du revenu en ce qui

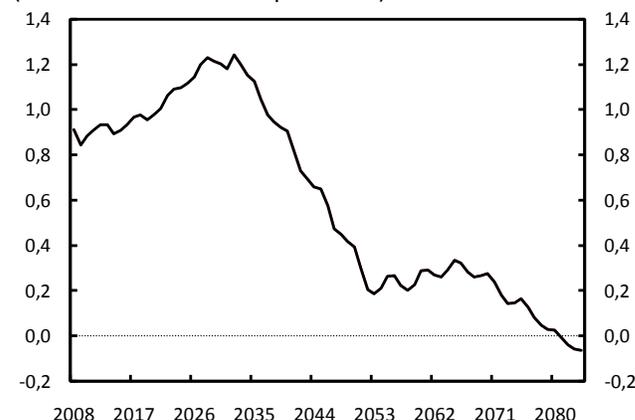
concerne les dépenses en santé. La projection du facteur ayant trait à la composition de l'âge s'effectue à partir des projections de la population selon le DPB et le total des dépenses en santé par habitant et par groupe d'âges pour 2007 (voir l'annexe B pour plus de détails).

La figure 4-6 nous montre que la croissance du facteur d'âge dans ce cas présente une augmentation stable jusqu'en 2030 avant de connaître une chute abrupte au cours des 25 années suivantes, alors que la croissance de la population de 65 ans et plus atteindra son maximum pour ensuite commencer à périlcliter.

Figure 4-6

Croissance du facteur d'âge

(Croissance annuelle en pour cent)



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

Les dépenses totales en santé des gouvernements des provinces et des territoires par rapport au PIB augmenteront pour passer de 6,8 pour cent en 2007 à 10,9 pour cent en 2050-2051 et à 12,3 pour cent en 2084-2085 (figure 4-7). Cette augmentation est conforme aux autres projections à long terme concernant les dépenses en santé. Jackson et King (2000) et TD Economics (2009) prévoient des dépenses en santé équivalentes à 11 et 12 pour cent du PIB respectivement d'ici 2040. En vertu de l'analyse réalisée par l'Institut C.D. Howe,

¹² Voir à l'annexe B la méthodologie employée pour estimer le facteur d'âge et le facteur d'enrichissement dans l'histoire et au cours de la période de projection.

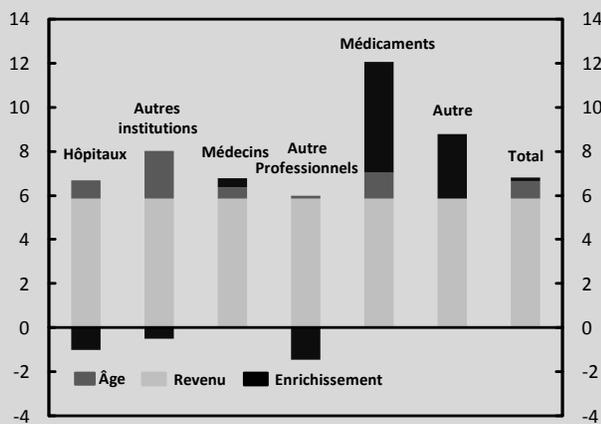
Encadré 4-1: Approche basée sur les éléments

Pour mieux comprendre les impacts de la composition de l'âge et du facteur d'enrichissement sur la croissance des dépenses en santé, le DPB a également décomposé les dépenses en santé à l'intérieur des principaux éléments pour lesquels on disposait de données spécifiques à l'âge (figure 4-1-1), soit les hôpitaux, les autres institutions (comme les établissements de soins spéciaux pour bénéficiaires internes financés ou autorisés par les gouvernements des provinces et des territoires), les médecins, les autres professionnels de la santé, les médicaments et autres (incluant les dépenses consacrées aux immobilisations, à la santé publique, à l'administration, à la recherche en santé, aux soins à domicile, ainsi qu'au transport). Cette décomposition nous révèle que le facteur d'âge et le facteur d'enrichissement varient énormément dans les principales catégories de dépenses en santé. Le facteur d'âge est plus prononcé dans les éléments des « médicaments » et des « autres institutions », reflétant ainsi un recours plus important à ces catégories par la population des aînés, alors que le facteur d'enrichissement est concentré dans les éléments des « médicaments » et « autres », reflétant ainsi l'augmentation considérable au niveau de l'adoption des médicaments et de l'équipement médical nouveaux, de même que les dépenses accrues dans le domaine de la santé publique.

Figure 4-1-1

Éléments des dépenses en santé des gouvernements des provinces et des territoires, 1975 à 2007

(Croissance annuelle en pour cent)

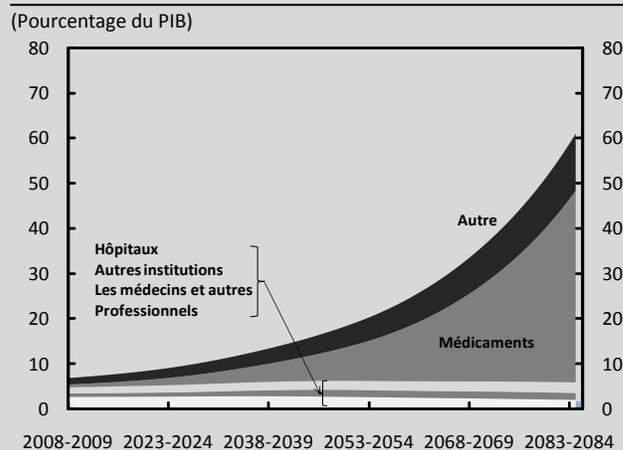


Sources : Institut canadien d'information sur la santé; Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

Pour compléter la projection de référence du DPB, on a élaboré une projection basée sur les éléments dans laquelle les six catégories de dépenses en santé évoquées ci-dessus ont été projetées séparément et où on calcule les facteurs d'enrichissement à partir des dépenses historiques en santé (1975-2007) dans chacune des six catégories.

Figure 4-1-2

Dépenses en santé des gouvernements des provinces et des territoires par élément – Méthode ascendante



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

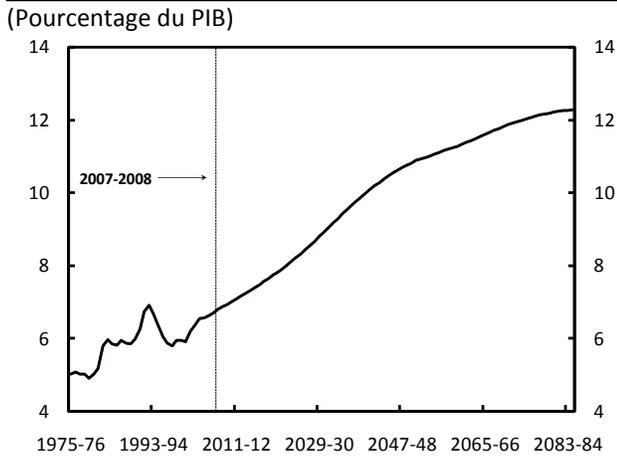
D'après l'approche basée sur les six éléments on prévoit que les dépenses totales en santé des gouvernements des provinces et des territoires augmenteront à plus de 14 pour cent du PIB d'ici 2040-41 et à plus de 60 pour cent du PIB d'ici 2084-2085. Jackson and McDermott (2000) contient un résultat similaire en utilisant cette méthode. Elles projettent que les dépenses de santé augmenteront à environ 17 pour cent du PIB d'ici 2040. Cette augmentation est attribuable à la croissance projetée extrêmement rapide des dépenses consacrées aux « médicaments » et à une croissance légèrement moindre dans la catégorie des « autres » dépenses. Les augmentations considérables projetées dans ces catégories de dépenses sont principalement attribuables à leurs facteurs d'enrichissement élevé historique, ainsi qu'à la nature composée de la méthodologie de projection.

Il faut cependant faire preuve de prudence lorsqu'on tente d'interpréter cette projection. Celle-ci nous démontre ce qu'il arrive lorsqu'on permet à certaines dépenses en santé d'augmenter pendant de longues périodes à des taux de beaucoup supérieurs à la croissance de la taille de l'économie.

les dépenses en santé s'élèveront à 12 pour cent du PIB d'ici 2050, alors que l'OCDE (2006) prévoit qu'elles seront plutôt de l'ordre de 10,2 pour cent du PIB d'ici 2050.

Figure 4-7

Dépenses en santé des gouvernements des provinces et des territoires



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

Projection du Transfert canadien en matière de santé

D'après la projection de référence du DPB, on présume que la part des coûts de soins de santé des gouvernements des provinces et des territoires assumée par le gouvernement du Canada demeure à son niveau de 2013-2014, soit la dernière année de l'actuelle entente fédérale-provinciale-territoriale et que, par conséquent, elle augmentera parallèlement aux dépenses en santé des gouvernements des provinces et des territoires calculées ci-dessus à compter de 2014-2015 et au cours des dernières années de la période de projection.

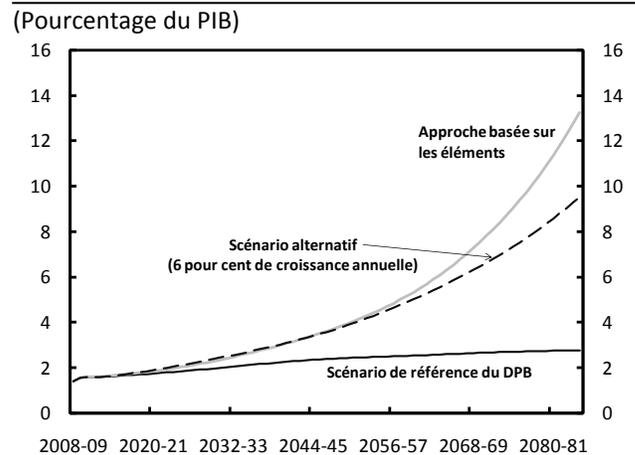
Cependant, compte tenu de la croissance bien plus élevée des dépenses en santé des gouvernements des provinces et des territoires projetées au moyen de l'approche ascendante (voir l'encadré 4-1), le DPB considère qu'il est utile de présenter un scénario alternatif. Ceci étant dit, puisque la croissance implicite en vertu de la méthode

ascendante ne semble pas plausible, parce qu'on permettrait aux dépenses en santé des provinces et des territoires d'atteindre 60 pour cent du PIB, le DPB a décidé de conserver l'actuel facteur d'indexation de 6 pour cent du TCS dans son scénario alternatif.

La figure 4-8 nous présente les résultats de la projection du TCS basée sur les dépenses en santé prévues des gouvernements des provinces et des territoires en vertu des scénarios descendant et alternatif (en maintenant le facteur d'escalade de 6 pour cent) et en guise de référence, le TCS augmente parallèlement aux dépenses en santé des gouvernements des provinces et des territoires en vertu de la projection ascendante.

Figure 4-8

Projections du Transfert canadien en matière de santé



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

La projection de référence du DPB donne lieu à une augmentation relativement modeste du TCS par rapport au PIB, soit de 1,6 pour cent en 2009-2010 à 2,8 pour cent en 2084-2085, alors qu'une escalade continue du TCS jusqu'à 6 pour cent par année ferait en sorte que le TCS atteindrait 9,5 pour cent du PIB d'ici la fin de l'horizon de projection. D'après la projection ascendante, le taux d'augmentation du TCS est légèrement inférieur au facteur d'indexation jusqu'en 2044-2045. Par la suite, il augmente plus rapidement que dans l'hypothèse de 6 pour cent, pour finalement

entraîner le TCS à plus de 13 pour cent du PIB d'ici 2084-2085.

Les projections descendantes et ascendantes des dépenses en santé nous portent à croire que le vieillissement de la population et l'enrichissement des soins de santé entraîneront une pression considérable sur les gouvernements des provinces et des territoires, qui financent la majeure partie des dépenses de santé publique. Par conséquent, même si le TCS augmente parallèlement aux dépenses en santé des provinces et des territoires, ces gouvernements seraient confrontés à des pressions attribuables aux coûts plus élevés que le gouvernement fédéral, témoignant ainsi du fait que les dépenses en matière de santé des gouvernements des provinces et des territoires par rapport au PIB sont plus élevées que celles du gouvernement fédéral.

Prestations aux aînés

Le programme des prestations aux aînés est responsable du principal transfert du gouvernement du Canada à des individus, alors que les paiements ont totalisé 33,4 millions de dollars en 2008-2009. Ce programme présente trois types de prestations, dont la plus importante est la sécurité de la vieillesse (SV : 25,3 milliards de dollars en 2008-2009), en vertu de laquelle on a versé des prestations à des individus de 65 ans et plus qui répondent aux exigences relatives à la résidence antérieure. Le montant versé n'est pas basé sur le revenu, mais on commence à retenir les prestations des bénéficiaires dont le revenu était supérieur à 66 335\$ à compter de 2009. Les autres prestations aux aînés sont versées dans le cadre du supplément de revenu garanti (SRG : 7,5 milliards de dollars en 2008-2009) et de l'allocation au conjoint (AC : 0,5 milliard de dollars en 2008-2009), qui sont des prestations basées sur le revenu qu'on remet à des personnes âgées présentant un revenu modeste ou faible. Le SRG est remis aux prestataires de la SV dont le revenu est inférieur au seuil, alors que l'AC est versée aux individus de 60 à 64 ans qui sont mariés à ou qui sont veufs d'un prestataire de la SV, alors que leur revenu est inférieur au seuil. Les prestations maximales dans

le cas des trois programmes sont indexées en fonction de l'IPC.

La projection des prestations aux aînés repose sur des hypothèses touchant la croissance du nombre de prestataires, ainsi que la croissance du montant moyen des prestations au cours de la période de projection. D'après la projection de référence du DPB, le nombre de prestataires devrait croître en fonction de la population de 65 ans et plus et les prestations moyennes en fonction de l'IPC. De plus, la projection de référence du DPB repose sur l'hypothèse selon laquelle les prestations aux aînés sont enrichies d'un facteur équivalant à la moitié de la croissance du PIB réel par habitant au cours de la période de projection.¹³

L'hypothèse relative à l'enrichissement des prestations aux aînés est comparable à l'hypothèse selon laquelle les prestataires de la SV, du SRG et de l'AC profitent à tout le moins quelque peu de la croissance du niveau de vie du reste de la population au cours de l'horizon de 75 ans. Autrement dit, même s'il est indexé à l'inflation et, par conséquent, au coût de la vie, une hypothèse d'un enrichissement nul du programme de SV signifierait que les aînés dont le revenu est constitué de prestations de SV, de SRG et d'AC ne subiraient aucune des augmentations du niveau de vie, grâce à des gains réels du revenu, dont le reste de la population bénéficierait.

Une façon de placer le tout en perspective consiste à tenir compte du versement de la prestation moyenne aux aînés par rapport aux salaires moyens projetés. En 2008, la prestation annuelle aux aînés s'élevait à près de 14 pour cent du salaire annuel moyen (figure 4-9). Si le programme de SV ne bénéficie d'aucun enrichissement, on s'attend à ce que la prestation moyenne aux aînés par rapport aux salaires moyens chuterait d'environ 60 pour cent pour descendre à 5,7 pour cent d'ici 2084-2085. En vertu de l'hypothèse

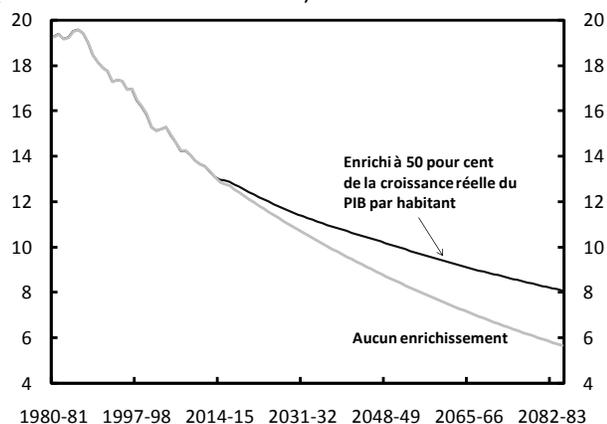
¹³ Le facteur d'enrichissement estimé de 1961-1962 à 2008-2009 (calculé en retirant le taux d'inflation de l'IPC et la croissance au niveau de la population de 65 ans et plus) est d'environ 1,7 pour cent. La croissance du PIB réel par habitant au cours de cette période s'élève à environ 2,1 pour cent.

d'enrichissement de référence du DPB, cette baisse devient plus lente, de sorte que le rapport serait de 8,4 pour cent en 2084-2085.¹⁴

Figure 4-9

Prestations moyennes aux aînés par rapport aux salaires moyens

(Pour cent du revenu salarial)



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

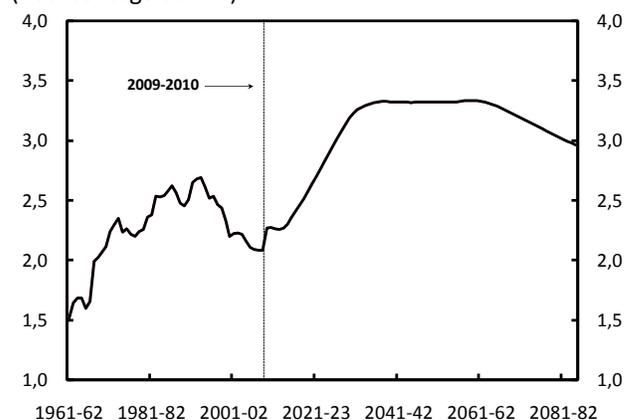
La projection de référence des prestations aux aînés d'après le DPB (figure 4-10) donne lieu à une augmentation des coûts de programme d'environ 1 pour cent du PIB en 2013-2014 (2,3 pour cent du PIB) à 3,3 pour cent du PIB d'ici 2031-2032. On prévoit alors que les prestations aux aînés demeureront aux alentours de 3,3 pour cent du PIB pour les 35 années suivantes avant de commencer à descendre en 2064-2065, alors que la croissance dans la population de 65 ans et plus commence à diminuer.

¹⁴ Dans son [Rapport actuariel annuel sur le Programme de la sécurité de la vieillesse](#), le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) présente les projections de la SV, du SRG et de l'AC jusqu'à 2075. Ce faisant, le BSIF nous expose des hypothèses détaillées touchant la proportion de la population admissible à se qualifier, ainsi que la proportion des prestations maximales auxquelles le prestataire moyen aurait droit. Le DPB a appliqué les hypothèses du BSIF, qu'on a préparées à partir des hypothèses économiques et démographiques de l'actuaire en chef, aux résultats découlant des hypothèses démographiques et économiques sous-jacentes du DPB en faisant appel à la méthodologie de base du BSIF. Les résultats sont conformes à la méthodologie du DPB, que l'on décrit ci-dessus, avec un facteur d'enrichissement d'environ -0,2 pour cent.

Figure 4-10

Prestations aux aînés

(Pourcentage du PIB)



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

Transfert canadien en matière de programmes sociaux

Le transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) procure un financement du fédéral aux provinces et aux territoires afin d'appuyer les dépenses consacrées à l'aide sociale, à l'éducation postsecondaire, ainsi qu'au développement du jeune enfant. Jusqu'en 2013-2014, la loi prévoit que le TCPS évoluera au rythme de 3 pour cent par année. Pour le reste de la projection, le DPB additionne les pressions attribuables aux dépenses des trois éléments du TCPS qui sont déterminés par l'inflation, la croissance de la population concernée, ainsi qu'un facteur d'enrichissement de programme (voir à l'annexe C la méthodologie de projection et des résultats plus détaillés).

Dans l'ensemble, les résultats nous portent à croire à une réduction modeste des pressions attribuables aux dépenses au niveau du TCPS, principalement en raison du déclin des populations ciblées pour ces programmes par rapport à la population totale au cours de la période de projection.

Les facteurs d'enrichissement du programme concernant les volets consacrés à l'aide sociale et à l'éducation postsecondaire ont été fixés à leurs

moyennes historiques récentes, soit une croissance de 26 pour cent et 50 pour cent du PIB réel par habitant respectivement. Puisqu'on ne dispose pas de données historiques sur le troisième élément, on prend pour acquis que le facteur d'enrichissement pour le développement du jeune enfant augmentera en fonction du PIB réel par habitant tout au long de la période de projection.

Au cours de la période de projection de 75 ans, la croissance du TCPS s'élève en moyenne à 2,6 pour cent par année, alors qu'il diminue par rapport au PIB pour passer de 0,7 pour cent en 2009-2010 à 0,4 pour cent en 2084-2085.

Prestations pour enfant

Les prestations pour enfant comprennent la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE). La PFCE est un montant qu'on verse chaque mois aux familles admissibles dont le revenu familial se situe en-deçà d'un seuil déterminé et qui ont des enfants de moins de 18 ans. La PUGE est un montant qu'on remet aux individus chargés d'élever et de s'occuper d'un enfant de moins de 6 ans et celui-ci est versé au rythme de 100 \$ par mois par enfant. Aux fins de cet exercice, les prestations pour enfant équivalent à ce qu'on retrouvait dans les projections financières de novembre 2009 du DPB jusqu'à 2013-2014, alors qu'on prévoit ensuite que leur croissance sera conforme à l'IPC, aux populations concernées et, à l'instar des éléments du TCPS concernant le développement du jeune enfant et les garderies, à un facteur d'enrichissement équivalant à la croissance du PIB réel par habitant.¹⁵ Dans la projection qui en découle, les prestations aux enfants diminuent légèrement par rapport au PIB tout au long de la période de projection, alors qu'elles passent de 0,8 pour cent

¹⁵ Comme on peut le voir dans les tableaux de référence financiers du mois d'octobre 2009 du ministère des Finances, les prestations aux enfants ont présenté un enrichissement de l'ordre de 3,8 pour cent au cours de la période de 1971-1972 à 2008-2009 (après avoir tenu compte de l'IPC et de la croissance de la population) comparativement à la croissance du PIB réel par habitant qui s'élevait à 1,9 pour cent au cours de la période.

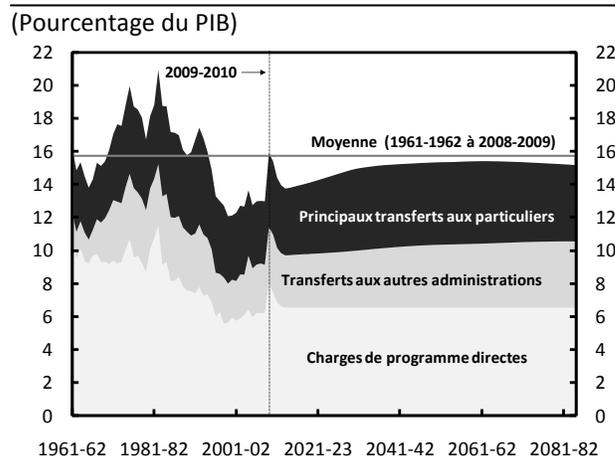
du PIB en 2009-2010 à 0,6 pour cent au cours de la période de 75 ans.

Dépenses totales des programmes

On présume que la croissance des autres éléments des dépenses consacrées aux programmes fédéraux suit la croissance du PIB nominal au cours de la période de projection. Combinée aux projections du TCS, du TCPS et des prestations aux aînés et aux enfants qu'on vient de décrire, cette hypothèse donne lieu pour les dépenses de programme à une projection qui passe de 13,8 pour cent en 2013-2014 à 15,4 pour cent en 2050-2051 avant de descendre légèrement aux alentours de 15,2 pour cent d'ici 2084-2085 (figure 4-11). Il est important de préciser également qu'en vertu de ces hypothèses, les dépenses de programme par rapport au PIB approchent, sans toutefois égaler la moyenne historique (de 1961-1962 à 2008-2009), qui est de 15,8 pour cent du PIB.

Figure 4-11

Dépenses des programmes



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

Dynamique de la dette et viabilité financière

Pour évaluer si la structure financière du gouvernement est durable, il faut projeter son rapport de la dette au PIB à long terme. La viabilité financière est possible dans la mesure où la dette

fédérale ne peut ultimement croître plus rapidement que l'économie.

De simples calculs révèlent que le rapport de la dette au PIB augmentera si la dette du gouvernement augmente plus vite que le PIB. Il est cependant utile, à titre d'information, de faire la distinction entre les principaux facteurs sous-jacents d'une augmentation du rapport de la dette par rapport au PIB, soit : 1) le solde de fonctionnement par rapport au PIB (c'est-à-dire, les recettes moins les dépenses de programme); et 2) l'écart entre le taux d'intérêt sur la dette et la croissance du PIB nominal (voir l'encadré 4-2).

Encadré 4-2 : Comment calculer l'augmentation de la dette par rapport au PIB

Le maintien d'un rapport stable entre la dette et le PIB (D/Y) dans le temps consiste à présenter des déficits budgétaires qui augmentent parallèlement au PIB. L'ampleur du déficit budgétaire (par rapport au PIB) nécessaire afin de conserver un ratio d'endettement stable équivaut au taux de croissance du PIB (g) multiplié par le ratio d'endettement actuel ($g \cdot D/Y$). Cependant, lorsque le taux d'intérêt réel sur la dette (i) excède la croissance du PIB (g), ce qui a été le cas depuis 1980-1981, sauf en 2000-2001, le maintien d'un ratio d'endettement stable repose également sur des excédents au niveau du budget d'exploitation (OB). De plus, tel qu'indiqué par le ministère des finances (1994), par rapport au PIB, la taille de l'excédent d'exploitation nécessaire afin de maintenir un ratio d'endettement stable dépend de la différence entre le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB, ainsi que du ratio d'endettement actuel (D/Y).

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

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

en vertu duquel on prend pour acquis que le TCS augmente de 6 pour cent par année à long terme. Pour des raisons de simplicité, les frais de la dette publique sont projetés dans le cadre de cet exercice en utilisant le taux d'intérêt réel de la dette fédérale au cours de la dernière année de la projection à moyen terme de novembre 2009 du DPB (voir l'annexe D). Ce taux est conforme à celui qu'on a connu récemment et aux projections à long terme stables du DPB en ce qui concerne les taux d'intérêt pertinents. Le résultat de cette hypothèse consiste dans ce que les changements au niveau des frais de la dette dépendent des changements au niveau du déficit cumulatif au cours de l'horizon de planification.

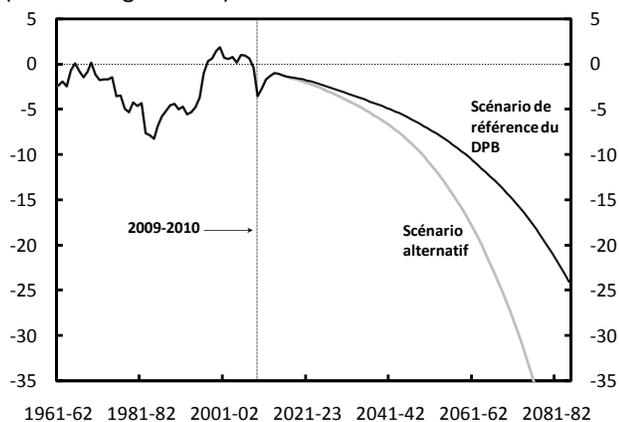
En vertu du scénario de référence, on prévoit que le déficit budgétaire du gouvernement, qui s'élève à près de 1 pour cent du PIB en 2013-2014 (dernière année de la projection à moyen terme la plus récente du DPB), augmentera à près de 24 pour cent du PIB au cours de la dernière année de la période de projection (figure 4-12). Par conséquent, on prévoit que le rapport entre la dette du gouvernement et le PIB augmentera de 33,8 pour cent en 2013-2014 à 100 pour cent du PIB en 2050-2051 pour finalement atteindre 365 pour cent du PIB en 2084-2085 (figure 4-13). En vertu du scénario alternatif présentant une croissance du TCS au rythme de 6 pour cent par année, la détérioration du déficit budgétaire du gouvernement et de sa dette par rapport au PIB est encore plus dramatique.

Les figures 4-12 à 4-15 ci-dessous nous présentent la dynamique résultant de la projection de référence du DPB, ainsi que du scénario alternatif

Figure 4-12

Équilibre budgétaire

(Pourcentage du PIB)

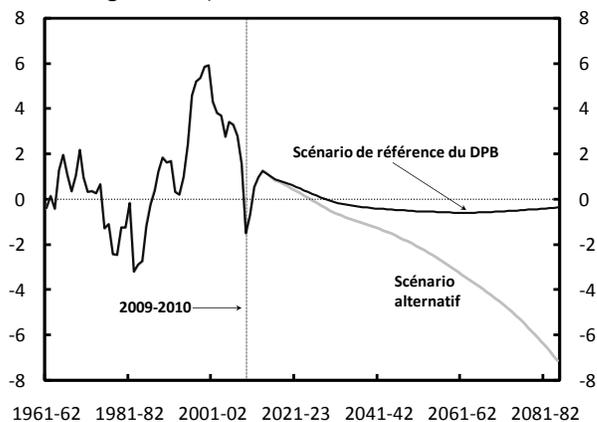


Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Finances Canada.

Figure 4-14

Solde de fonctionnement

(Pourcentage du PIB)

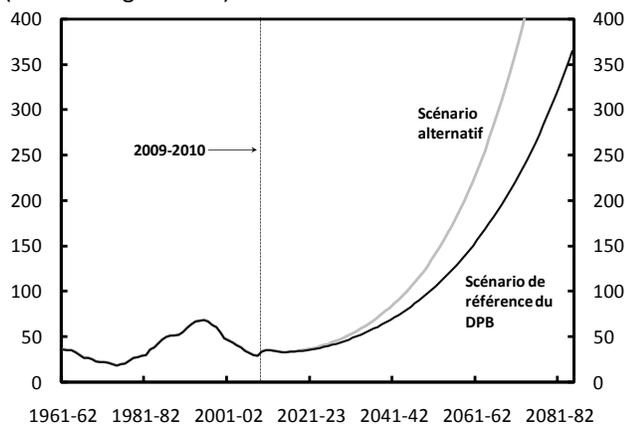


Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Finances Canada.

Figure 4-13

Dettes fédérales

(Pourcentage du PIB)



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

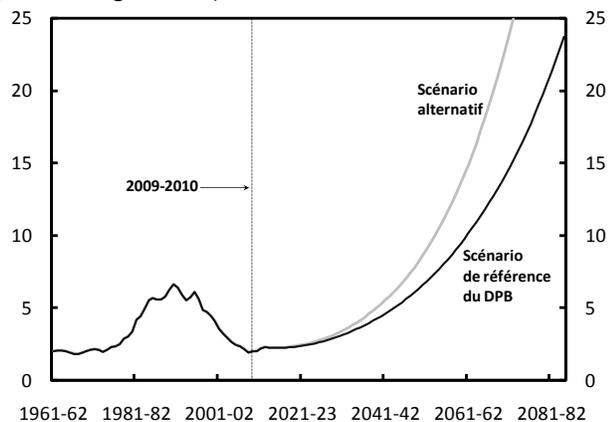
Alors que le solde de fonctionnement du gouvernement (par rapport au PIB) en vertu du scénario de référence semble se détériorer légèrement, malgré qu'il demeure relativement stable – puisqu'il s'élève en moyenne à -0,5 pour cent à plus long terme – il en résulte une dynamique instable entre la dette et les frais de la dette. Puisque la taille du solde de fonctionnement ne suffit pas à maintenir un ratio stable au niveau de la dette – parce qu'on a effectivement besoin d'un excédent d'exploitation – les déficits budgétaires initiaux commencent à alimenter les niveaux de la dette, ce qui donne lieu à des frais annuels plus élevés en raison de la dette publique, entraînant ainsi des déficits plus considérables et des niveaux de la dette plus élevés, etc., ce qui entraîne à long terme une augmentation explosive du rapport de la dette au PIB.

Les figures 4-14 et 4-15 nous montrent un équilibre au niveau de l'exploitation, soit les recettes moins les dépenses des programmes, ainsi que les frais de la dette publique par rapport au PIB respectivement, pour ainsi répartir le solde budgétaire en ses éléments.

Figure 4-15

Frais de la dette publique

(Pourcentage du PIB)



Source: Bureau du directeur parlementaire du budget; Finances Canada.

En vertu du scénario alternatif, on assiste à la même dynamique, mais celle-ci évolue alors plus rapidement. La détérioration substantielle du solde de fonctionnement par rapport au PIB en vertu du scénario alternatif contribue à une détérioration accentuée du solde budgétaire, accélérant ainsi la dynamique entre la dette et les frais de la dette et donnant lieu à long terme à un ratio plus explosif de la dette au PIB.

Il faut se rappeler que nous avons pris pour acquis qu'il n'y a aucun effet de 'rétroaction' entre l'économie et un rapport plus élevé de la dette et du PIB. L'encadré 4-3 ci-dessous nous présente une brève discussion des impacts économiques d'un rapport plus élevé de la dette au PIB. Cependant, en tenant compte de ces effets, on ne ferait qu'accélérer les augmentations projetées des rapports de la dette au PIB, puisque les taux d'intérêts seraient plus élevés, alors que la croissance économique serait plus faible.

La structure financière actuelle du gouvernement n'est pas durable

Un rapport explosif de la dette au PIB constitue la principale caractéristique permettant de déterminer la viabilité d'une structure financière donnée. Les projections à long terme du DPB, en

vertu du scénario de référence et du scénario alternatif, nous indiquent que la structure financière actuelle du gouvernement n'est pas durable. Dans le chapitre suivant, on présente des estimations des mesures financières nécessaires afin d'atteindre la viabilité et ramener la trajectoire de la dette par rapport au PIB sur la voie de la viabilité pour ainsi combler 'l'écart financier'.

Encadré 4-3 : Impacts d'une augmentation du ratio de la dette au PIB

Des augmentations permanentes au niveau de la dette du gouvernement par rapport à la taille de notre économie peuvent avoir sur celles-ci des répercussions provenant de sources variées (p. ex. Macklem, Rose et Tetlow (1994)). Premièrement, une augmentation permanente du ratio de la dette peut entraîner une baisse des économies au pays si les économies privées n'augmentent pas suffisamment pour compenser la baisse au niveau des économies publiques (alors que les déficits budgétaires augmentent). La baisse des économies au pays entraîne une chute des investissements privés et finalement une diminution du PIB et/ou une hausse des emprunts à l'étranger, augmentant ainsi notre taux d'endettement à l'égard des autres pays. Une augmentation de notre dette extérieure devra être financée éventuellement par une augmentation de notre excédent commercial et par une baisse de la consommation au pays. Deuxièmement, une augmentation permanente du ratio entre la dette et le PIB exige du gouvernement qu'il entretienne des excédants d'exploitation plus importants et qu'il finance ceux-ci en augmentant les taux d'imposition et/ou en réduisant ses dépenses consacrées aux programmes, ce qui entraîne une baisse de la consommation, des investissements et du PIB alors que les foyers et les entreprises réagiront aux mesures financières imposées. Enfin, une augmentation de la dette gouvernementale par rapport au PIB pourrait accroître l'incertitude entourant les mesures financières à venir, ce qui donnera lieu à une augmentation de la prime de risque attribuable au taux d'intérêt sur la dette du gouvernement.

5. Estimations de l'écart financier

- *L'écart financier représente l'augmentation des impôts et/ou la réduction des dépenses, mesurée par rapport au PIB et nécessaire afin d'assurer la viabilité à long terme.*
- *En vertu du scénario de référence, le DPB estime l'écart financier du gouvernement à 1,0 pour cent du PIB. En vertu du scénario alternatif qui implique une croissance continue du TCS au rythme de 6 pour cent par année, le DPB estime l'écart financier à 1,9 pour cent du PIB.*
- *D'après l'expérience passée, les mesures financières nécessaires pour assurer la viabilité en vertu des scénarios de référence et alternatif sont réalisables.*
- *Les retards au niveau de la mise en place de mesures financières augmentent le degré de correction nécessaire pour assurer la viabilité à long terme.*

Les projections du rapport de la dette au PIB qu'on présente dans le chapitre précédent nous indiquent clairement que la structure financière actuelle du gouvernement n'est pas durable. On peut déterminer la mesure dans laquelle cette structure n'est pas durable à partir de l'écart financier, soit la différence entre la structure financière actuelle et une structure durable à long terme. De façon plus précise, l'écart financier représente l'augmentation d'impôts et/ou la réduction des dépenses nécessaire pour s'assurer que la dette gouvernementale par rapport au PIB n'augmente pas de façon substantielle et soutenue à long terme.¹⁶

Des organisations, comme le Congressional Budget Office (CBO), l'OCDE et le FMI, ont utilisé la mesure de l'écart financier, tout comme des chercheurs et des analystes afin de quantifier le déséquilibre

financier à long terme auquel sont confrontés les gouvernements.¹⁷ Cette méthode est avantageuse, entre autres, parce qu'elle présente en un seul chiffre l'ampleur des mesures financières nécessaires pour éviter des augmentations durables du rapport de la dette du gouvernement au PIB. Celle-ci déplace également notre attention au-delà de l'évaluation de l'équilibre budgétaire ou du rapport de la dette au PIB pour une année donnée en tenant explicitement compte des pressions futures au niveau des recettes et des dépenses. On peut ainsi procéder au calcul en vertu de différentes hypothèses et sur des horizons prévisionnels différents.

Ceci étant dit, l'écart financier ne permet pas de déterminer les mesures qu'on devrait prendre pour atteindre la viabilité financière à long terme ou ce à quoi devrait ressembler le rapport de la dette au PIB à long terme. De telles questions débordent de la portée de ce rapport et on devra les aborder à l'intérieur d'un cadre plus large incluant les coûts et les avantages de l'imposition, les dépenses et la dette du gouvernement. De plus, les estimations de l'écart financier reposent sur l'hypothèse selon laquelle le contexte économique à long terme demeure stable, parce qu'on n'assiste à aucun effet de 'rétroaction' entre un rapport plus élevé de la dette au PIB ou les impôts ou une baisse des dépenses et la projection économique.

Estimation de l'écart financier

L'écart financier se mesure habituellement comme étant l'augmentation immédiate et permanente du solde de fonctionnement du gouvernement (soit les recettes moins les dépenses de programme) mesurée par rapport au PIB nécessaire pour atteindre le rapport actuel de la dette au PIB à long terme. L'augmentation nécessaire du solde de fonctionnement est possible en augmentant les recettes, en réduisant les dépenses de programme par rapport à leurs trajectoires projetées à long terme, ou en combinant les deux mesures. Puisque les projections des recettes et des dépenses de

¹⁶ La méthodologie de l'écart financier a été élaborée dans Blanchard et al. (1990) et Auerbach (1994).

¹⁷ Par exemple, voir CBO (2009), Auerbach et Gale (2009) et l'OCDE (2009).

programme couvrent des horizons à long terme, il est nécessaire de les ajuster en fonction de la 'valeur temporelle de l'argent', ce qui consiste à les mesurer en fonction de la valeur actuelle. Le CBO (2009) précise que l'écart financier « mesure la valeur actuelle du déséquilibre fiscal de la nation ». Voir à l'annexe E la fonction technique dérivée de l'écart financier.

Comme on l'a mentionné dans le chapitre précédent, l'accumulation de la dette gouvernementale par rapport au PIB à long terme se calcule à partir de la taille du solde de fonctionnement projeté par rapport au PIB et de la différence entre le taux d'intérêt réel et le taux de croissance du PIB. Cependant, la mesure dans laquelle l'actuelle structure financière n'est pas durable dépend de l'ampleur du ratio entre le solde de fonctionnement et le PIB par rapport à la différence entre le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB multiplié par l'actuel rapport de la dette au PIB.¹⁸

Le tableau 5-1 nous montre l'estimation d'après le DPB de l'écart financier du gouvernement calculé sur des horizons de 25, 50 et 75 ans, soit pour les années 2010-2011 à 2034-2035, 2010-2011 à 2059-2060 et 2010-2011 à 2084-2085 respectivement en vertu des scénarios de référence et alternatif. Comme on l'a mentionné, les projections financières de 2009-2010 à 2013-2014 proviennent de la MJÉÉF de novembre 2009 du DPB. On prévoit que le rapport 'actuel' de la dette du gouvernement au PIB atteindra 33,9 pour cent en 2009-2010 et ces estimations reposent sur l'hypothèse selon laquelle les mesures financières nécessaires pour atteindre la viabilité seraient permanentes et feraient l'objet d'une mise en œuvre immédiate (soit à compter de 2010-2011). Pour chaque horizon de projection (soit 25, 50 et 75 ans), la mise en œuvre de ces mesures financières ferait en sorte que le rapport du PIB revienne à son niveau de 2009-2010 à la fin de chaque horizon.

¹⁸ Si les soldes de fonctionnement projetés étaient constants par rapport au PIB à long terme, l'écart financier serait égal à leur part moins la différence entre le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB multiplié par l'actuel rapport de la dette au PIB.

Tableau 5-1

Estimations de l'écart financier

(Pourcentage du PIB)

	Horizon de projection		
	25 ans	50 ans	75 ans
Scénario de référence	0,55	0,87	0,97
Scénario alternatif	0,74	1,38	1,89

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : La période de projection débute en 2010-2011. Les calculs sont basés sur le rapport ultime de 33,9 pour cent de la dette au PIB.

En vertu du scénario de référence, on estime l'écart financier à 0,55 pour cent du PIB sur un horizon de 25 ans. L'estimation augmente à 0,97 pour cent du PIB lorsqu'on la calcule sur un horizon de 75 ans. Dans ce dernier cas, cela signifie qu'à compter de 2010-2011, il faut augmenter le solde de fonctionnement du gouvernement de presque un point de pourcentage du PIB au-dessus de son niveau de référence en combinant des impôts plus élevés et une baisse des dépenses de programme pour atteindre un rapport de la dette au PIB de 33,9 pour cent après 75 ans. En vertu du scénario alternatif présentant une croissance du TCS de l'ordre de 6 pour cent à long terme, on estime l'écart financier à 0,74 pour cent du PIB sur un horizon de 25 ans et à 1,89 pour cent du PIB lorsqu'on le calcule sur un horizon de 75 ans. Les estimations de l'écart financier augmentent au fur et à mesure qu'on prolonge la période de projection, reflétant ainsi l'inclusion des pressions accrues au niveau des coûts qui découlent du vieillissement de la population et de l'impact de l'enrichissement (soit la croissance par habitant excédant la croissance du PIB par habitant et ajustée en fonction de l'âge).

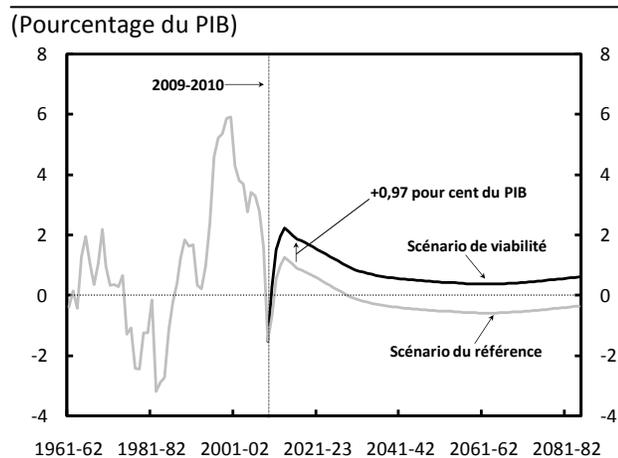
Le DPB croit que, compte tenu de l'horizon important que couvre la transition démographique, il est plus approprié de s'attarder sur l'écart financier de 75 ans afin de déterminer l'ampleur des mesures financières nécessaires pour atteindre

la viabilité financière. Alors qu'il nous informe quelque peu, l'écart financier sur 25 ans exclut une période importante de la transition démographique. Par exemple, au-delà de l'horizon de 25 ans, on prévoit que le ratio de dépendance des personnes âgées augmentera de presque 10 pour cent pour passer de 39,3 pour cent à 49,5 pour cent au cours des 50 années qui restent. Ainsi, des mesures additionnelles seraient toujours nécessaires pour atteindre la viabilité financière au cours de l'horizon subséquent, et ce, malgré qu'on actualise vraiment les niveaux de recettes et de dépenses projetés à très long terme.

La figure 5-1 nous montre l'ajustement nécessaire (qui s'élève à 0,97 pour cent du PIB) du solde de fonctionnement projeté du gouvernement afin de combler l'écart financier en vertu du scénario de référence, soit pour atteindre la viabilité financière sur un horizon de 75 ans.

Figure 5-1

Augmentation du solde de fonctionnement de référence nécessaire pour atteindre la viabilité financière



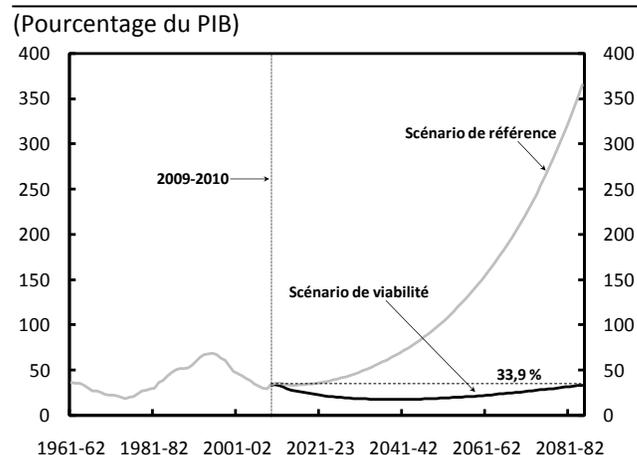
Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Finances Canada.

La figure 5-2 nous montre l'impact de l'ajustement du solde de fonctionnement nécessaire afin de combler l'écart financier au niveau du rapport de la dette du gouvernement au PIB. Une augmentation immédiate et permanente de 0,97 pour cent au-dessus du niveau de référence du rapport entre le

solde de fonctionnement et le PIB ferait en sorte que le rapport de la dette du gouvernement au PIB chuterait quelque peu par rapport aux niveaux actuels avant d'atteindre le résultat final de 33,9 pour cent en 2084-2085.

Figure 5-2

Rapport de la dette au PIB en vertu des scénarios de référence et de viabilité



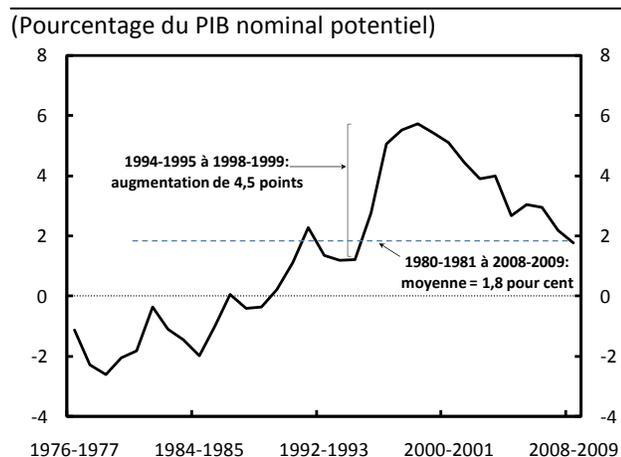
Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Finances Canada.

D'après son expérience passée, le DPB considère que les mesures financières nécessaires pour assurer la viabilité financière sont réalisables. La figure 5-3 nous montre que le solde de fonctionnement structurel (par rapport au PIB nominal potentiel) a augmenté de 4,5 pour cent entre 1994-1995 et 1998-1999, une période au cours de laquelle le gouvernement a réalisé et même dépassé ses objectifs de réduction du déficit. Même si celle-ci n'est pas permanente, l'ampleur des mesures financières excède les estimations de 0,97 et 1,89 pour cent du PIB d'après les scénarios de référence et alternatif. De plus, l'augmentation nécessaire du solde de fonctionnement de 0,97 pour cent du PIB en vertu du scénario de référence donnerait lieu à un excédent du solde de fonctionnement projeté moyen inférieur à 1 pour cent du PIB au cours de l'horizon de projection. Ce qui est bien en-deçà de la moyenne historique de 1,8 pour cent du PIB nominal potentiel au cours de la période de 1980-1981 à 2008-2009, soit la période au cours de

laquelle le taux d'intérêt réel sur la dette fédérale excédait la croissance du PIB nominal.

Figure 5-3

Solde de fonctionnement structurel, 1976-1977 à 2008-2009



Source: Bureau du directeur parlementaire du budget.

Estimations additionnelles de l'écart financier

Comme on l'a mentionné ci-dessus, même si on calcule habituellement l'écart financier en utilisant le rapport actuel de la dette au PIB en tant que résultat final à long terme, on peut également le calculer pour n'importe quelle valeur du rapport de la dette au PIB. Le tableau 5-2 présente les calculs de l'écart financier en vertu des scénarios de référence et alternatif pour des rapports de la dette au PIB augmentant par des échelons de 25 points de pourcentage entre 0 et 100 pour cent du PIB. Les estimations de 'repère', calculées en fonction de l'actuel rapport de la dette au PIB (33,9 pour cent) apparaissent dans la colonne ombragée.

Tableau 5-2

Estimations de l'écart financier en vertu de différents résultats finaux du rapport de la dette au PIB

(Pourcentage du PIB)

	Résultat final de la dette par rapport au PIB					
	0	25	33,9	50	75	100
Scénario de référence:						
25 ans	1,44	0,78	0,55	0,12	-0,53	-1,19
50 ans	1,14	0,94	0,87	0,74	0,55	0,35
75 ans	1,07	0,99	0,97	0,92	0,85	0,77
Scénario alternatif:						
25 ans	1,63	0,97	0,74	0,31	-0,34	-1,00
50 ans	1,65	1,45	1,38	1,26	1,06	0,87
75 ans	1,99	1,92	1,89	1,85	1,77	1,70

Source: Bureau du directeur parlementaire du budget.

D'après le tableau 5-2, tout le reste étant inchangé, une augmentation (diminution) du résultat final du rapport de la dette au PIB réduit (augmente) l'écart financier alors qu'un solde de fonctionnement moins (plus) élevé est nécessaire pour atteindre un montant final plus (moins) élevé en ce qui concerne le résultat final du rapport de la dette. Le tableau 5-2 nous indique également que les estimations de l'écart financier sur l'horizon de 25 ans sont plus sensibles au résultat final du rapport de la dette au PIB que les écarts financiers calculés pour l'horizon de 75 ans. En effet, les écarts financiers des scénarios de référence et alternatif pour l'horizon de 25 ans varient de 1,4 et 1,6 pour cent du PIB lorsque le rapport de la dette est égal à zéro pour atteindre -1,2 et -1,0 pour cent du PIB respectivement lorsqu'on tient compte d'un rapport de 100 pour cent entre la dette et le PIB.¹⁹ Cependant, l'écart financier de 75 ans diminue dans une moindre mesure et demeure positif pour tous les résultats finaux, ce qui reflète simplement l'impact d'une actualisation du résultat final du

¹⁹ En théorie, cela nous révèle que le gouvernement pourrait réduire les impôts et/ou augmenter les dépenses et stabiliser ainsi le rapport de la dette au PIB à 75 ou 100 pour cent en 25 ans en vertu des scénarios de référence et alternatif. Au-delà de cette période, cependant, le rapport entre la dette du gouvernement et le PIB augmenterait sans limite et la structure financière ne serait pas durable.

rapport de la dette. Au cours des horizons plus longs, le résultat final du rapport de la dette au PIB est actualisé dans une plus grande mesure, de sorte que les changements au niveau du résultat final n'influenceront pas l'estimation de l'écart financier dans une même mesure. En effet, l'écart financier augmente à peine de 0,1 pour cent par rapport à l'estimation de référence lorsqu'on tient compte d'un résultat final de zéro pour cent en ce qui concerne le rapport de la dette au PIB.

Les écarts financiers calculés ci-dessus reposent également sur l'hypothèse selon laquelle les mesures financières nécessaires pour atteindre la viabilité font l'objet d'une mise en œuvre immédiate. Cependant, on peut également calculer les estimations en vertu d'hypothèses alternatives quant à la vitesse de mise en œuvre des mesures nécessaires. Le tableau 5-3 nous montre les estimations de l'écart financier en vertu de différentes hypothèses touchant la date de mise en œuvre tout en conservant un résultat final du rapport de la dette au PIB de 33,9 pour cent en 2084-2085. Les estimations de référence de l'écart financier lorsqu'on procède immédiatement à la mise en œuvre (par exemple, en 2010-2011) avec un résultat final du rapport de la dette au PIB de 33,9 pour cent en 2084-2085 apparaissent dans la colonne ombragée.

Tableau 5-3
Estimations de l'écart financier en vertu de dates de mise en œuvre différentes

(Pourcentage du PIB)

	Date de mise en œuvre					
	2010-2011	2011-2012	2014-2015	2020-2021	2030-2031	2040-2041
Scénario de référence:						
résultat final en 2084-2085	0,97	1,00	1,11	1,40	2,06	3,11
Scénario alternatif:						
résultat final en 2084-2085	1,89	1,96	2,18	2,73	4,03	6,09

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget

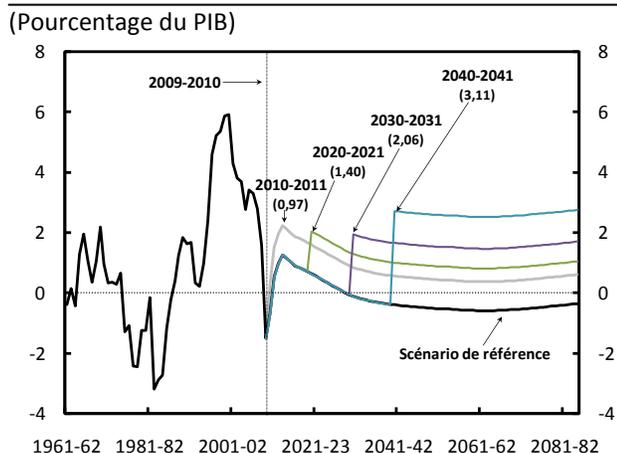
En retardant d'un an la mise en œuvre des mesures nécessaires pour assurer la viabilité financière, soit en attendant d'avoir complété la mise en œuvre des stimulants en vertu du Plan d'action

économique, on n'obtient qu'une augmentation marginale de l'écart financier. Si on retarde la mise en œuvre jusqu'à ce que l'économie ait atteint son PIB potentiel, (soit en 2014 d'après la projection la plus récente du DPB), on augmente légèrement l'écart financier en vertu du scénario de référence, soit à 1,1 pour cent du PIB. En vertu du scénario alternatif, l'augmentation de l'écart financier est légèrement plus élevée à 2,2 pour cent du PIB lorsqu'on procède à la mise en œuvre des mesures en 2014-2015.

On calcule également les écarts financiers par échelons de retard de 10 ans en tenant compte d'un délai maximal de 30 ans. Les délais de cette importance démontrent que l'ampleur des mesures financières nécessaires pour ramener le rapport de la dette du gouvernement au PIB à son niveau de 2009-2010 augmente considérablement au fur et à mesure que l'horizon de mise en œuvre s'étend sur plusieurs décennies. En vertu du scénario de référence, par exemple, l'ampleur des mesures financières nécessaires pour atteindre la viabilité augmente de 40 pour cent (soit de 1,0 pour cent du PIB à 1,4 pour cent du PIB) avec un délai de 10 ans au niveau de la mise en œuvre; alors qu'un délai de 20 ans double l'ampleur des mesures nécessaires; et un délai de 30 ans triple celle-ci pour atteindre 3,1 pour cent du PIB. La figure 5-4 nous montre les trajectoires projetées du solde de fonctionnement en vertu du scénario de référence lorsqu'on tient compte de délais par échelons de 10 ans.

Figure 5-4

Solde de fonctionnement projeté avec des délais de mise en œuvre de 10 ans



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

L'impact d'un délai au niveau de la mise en œuvre en vertu du scénario alternatif reflète généralement les résultats obtenus en vertu du scénario de référence (soit un délai approximatif de 20 et 30 ans double et triple respectivement les écarts financiers de repère), alors que l'écart financier atteint 6,1 pour cent du PIB si on devait retarder la mise en place des mesures jusqu'en 2040-2041.

Analyse de sensibilité

Pour illustrer la sensibilité de l'écart financier de 75 ans, le DPB tient compte des projections alternatives et des hypothèses relatives aux principales variables économiques, soit le taux d'emploi, la croissance de la productivité et les taux d'intérêts.²⁰ Pour le scénario de référence, on prend pour acquis qu'un PIB plus (moins) élevé en raison d'un taux d'emploi plus (moins) élevé ou d'une croissance plus (moins) élevée de la productivité influence les recettes et les dépenses de programme. Par exemple, un taux d'emploi plus élevé entraînera une hausse du PIB nominal – soit

²⁰ Les projections et les hypothèses économiques alternatives apparaissent en 2015, de sorte qu'elles n'ont aucun impact sur la projection financière à moyen terme (soit de 2009-2010 à 2013-2014).

le paramètre le plus général de l'assiette fiscale du gouvernement – et, par ricochet, une augmentation des recettes. Cependant, d'après notre hypothèse, les dépenses augmenteront également en raison du lien direct avec le PIB et le PIB par habitant. Dans le cas du scénario alternatif, on prend pour acquis que la croissance du TCS demeure à 6 pour cent alors que les changements au niveau du PIB se répercutent sur les autres éléments des dépenses de programme, comme dans les résultats de référence. De plus, on prend pour acquis que les taux d'intérêts n'ont aucun impact sur le PIB, de sorte que les recettes et les dépenses de programme ne sont pas touchées. On présume que le taux d'intérêt réel sur la dette fédérale évolue en même temps que l'augmentation des taux d'intérêts sur le marché. Ainsi, le tableau 5-4 présente les estimations de l'écart financier sur 75 ans pour les scénarios de référence et alternatif.

Tableau 5-4

Estimations de l'écart financier en vertu des hypothèses alternatives des principales variables économiques

(Pourcentage du PIB)

	Scénario	
	Référence: 0,97	Alternatif: 1,89
Taux d'emploi :		
2 points de pourcentage moins élevé	1,05	2,06
2 points de pourcentage plus élevé	0,89	1,74
Croissance de la productivité :		
0,5 point de pourcentage moins élevé	1,20	2,42
0,5 point de pourcentage plus élevé	0,71	1,35
Taux d'intérêts :		
100 points de base moins élevés	0,78	1,95
100 points de base plus élevés	1,15	1,88

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Sensibilité au taux d'emploi

Une réduction (augmentation) de 2 points de pourcentage du taux d'emploi projeté entraîne le niveau projeté du PIB à la baisse (hausse) – mais non son taux de croissance projeté à long terme.

En vertu du scénario de référence, le solde de fonctionnement projeté, par rapport au PIB, ne varie que légèrement, puisque la plupart des dépenses de programme évoluent parallèlement à un changement au niveau des recettes et du PIB. Cependant, certains programmes, comme les dépenses consacrées à l'aide sociale, dont la SV et le TCPS, ne sont que partiellement indexés au PIB, de sorte qu'ils ne diminuent ou n'augmentent pas autant que la projection du PIB. Par conséquent, par rapport au PIB, ces programmes présentent une augmentation (diminution) marginale lorsque le taux d'emploi diminue (augmente). Il en résulte alors une baisse (augmentation) marginale du rapport projeté entre le solde de fonctionnement et le PIB, de sorte que l'estimation de l'écart financier augmente (diminue) par rapport à l'estimation de référence. En vertu du scénario alternatif, l'écart financier réagit davantage aux changements du taux d'emploi, puisque la croissance du TCS est maintenue à 6 pour cent, ce qui empêche toute compensation alors que les recettes réagissent aux changements du PIB.

Sensibilité à la croissance de la productivité

Une réduction (augmentation) de 0,5 points de pourcentage de la croissance de la productivité a pour effet de réduire (augmenter) le taux de croissance projeté du PIB à long terme. Alors que les recettes et les dépenses de la plupart des programmes évoluent parallèlement à tout changement de la croissance du PIB d'après le scénario de référence et compte tenu de l'indexation partielle des dépenses d'aide sociale que sont la SV et le TCPS au PIB, ces programmes ne réagissent pas dans la même mesure. Par conséquent, le solde de fonctionnement projeté, par rapport au PIB, varie légèrement lorsqu'on le compare à ses niveaux originaux d'après le scénario de référence. D'après le scénario alternatif, les changements au niveau de la croissance de productivité ont plus d'effet sur le solde de fonctionnement projeté en raison de l'hypothèse qu'on maintient en rapport avec la croissance du TCS. De plus, les changements au niveau de la projection de la croissance du PIB influencent également la différence entre le taux

d'intérêt réel et le taux de croissance du PIB – ce qui aide à déterminer le solde de fonctionnement 'durable' – de sorte qu'une réduction (augmentation) de la croissance de la productivité signifie qu'un plus grand (faible) solde de fonctionnement est nécessaire afin de produire un rapport donné de la dette au PIB. Ainsi, l'hypothèse d'une croissance plus faible (élevée) de la productivité a pour effet de réduire (augmenter) la projection du solde de fonctionnement par rapport au PIB et d'augmenter (réduire) la différence entre le taux d'intérêt réel et la croissance du PIB qui, ensemble, produisent un écart financier plus grand (faible) comparativement aux estimations de repère d'après les scénarios de référence et alternatif.

Sensibilité aux taux d'intérêts

On prend pour acquis qu'un changement de 100 points de base des taux d'intérêts du marché influence dans une mesure identique le taux d'intérêt réel sur la dette fédérale. Les changements du taux d'intérêt réel n'influencent aucunement le solde de fonctionnement projeté. Cependant, ils ont un effet sur le calcul de la valeur actuelle et sur la différence entre le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB. En vertu du scénario de référence, une réduction (augmentation) de 100 points de base des taux d'intérêts a pour effet de réduire (augmenter) l'écart financier comparativement à l'estimation de repère (0,97 pour cent du PIB). Une telle situation reflète ainsi l'impact d'une différence moins (plus) élevée entre le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB, de sorte qu'un solde de fonctionnement moins (plus) élevé est nécessaire afin d'obtenir le même rapport de la dette au PIB.

En vertu du scénario alternatif, cependant, une réduction (augmentation) de 100 points de base des taux d'intérêts entraîne un écart financier légèrement plus (moins) élevé comparativement à l'estimation de référence (1,89 pour cent du PIB). Dans ce cas-ci, l'impact d'un changement de la différence entre le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB sur l'écart financier est plus que compensé par l'impact au niveau du calcul de la

valeur actuelle du rapport entre le solde de fonctionnement et le PIB. Dans le scénario alternatif, on prévoit que le solde de fonctionnement, par rapport au PIB, présentera une détérioration considérable à long terme (voir la figure 4-14). Une réduction (augmentation) du taux d'intérêt réel signifie qu'on accorde plus (moins) d'importance, dans le calcul de la valeur actualisée, aux années extrêmes de l'horizon de

projection – alors que la détérioration du solde de fonctionnement est la plus élevée, ce qui donne lieu à un écart financier plus (moins) élevé comparativement à l'estimation de référence. Cet impact est moindre en vertu du scénario de référence, puisque le solde de fonctionnement projeté par rapport au PIB est relativement stable à long terme (voir la figure 4-14).

Références

- Anderson, B. et J. Sheppard (2009). « Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms, and Their Effects: What Can Be Learned? » *Journal de l'OCDE sur les budgets*, volume 2009/3, à paraître prochainement.
- Antolin, P. de Serres, A. and C. de la Maisonneuve. 2004. "Long-term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans." OECD Economics Department. Working Papers No. 393.
- Auerbach, A. 1994. « The U.S. Fiscal Problem: Where We Are, How We Got Here, and Where We're Going. » dans S. Fisher and J. Rotemberg (eds.) *NBER Macroeconomics Annual*. Pages 141-75.
- Auerbach, A. et W.G. Gale. 2009. « Activist Fiscal Policy to Stabilize Economic Activity. » *NBER Working Paper* No. 15407.
- Australian Government. 2007. « Intergenerational Report 2007. » *Commonwealth of Australia*. Disponible à l'adresse http://www.treasury.gov.au/documents/1239/PDF/IGR_2007_final_report.pdf
- Blanchard, O., J. Chouraqui, R.P. Hagemann et N. Santor. 1990. « The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question. » *OECD Economic Studies* No. 15 Autumn, pages 7-36.
- Congressional Budget Office. 2002. « The Long-Term Outlook for Health Care Spending. » *Congress of the United States*.
- Directeur parlementaire du budget. 2009. « Mise à jour de l'évaluation économique et financière. » *Note documentaire*. Disponible à l'adresse http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/EEF_maj_novembre_2009.pdf.
- Directeur parlementaire du budget. 2010. « Estimation du PIB potentiel et du solde budgétaire structurel du gouvernement. » *Note technique*. Disponible à l'adresse http://www2.parl.gc.ca/Sites/PBO-DPB/documents/Potential_CABB_FR.pdf
- GAO. 2009. « The Federal Government's Long-Term Fiscal Outlook - Fall 2009 Update. » *United States Government Accountability Office*. Disponible à l'adresse <http://www.gao.gov/new.items/d10137sp.pdf>
- Hango, D. et P. de Broucker. 2007. « Postsecondary Enrolment Trends to 2031: Three Scenarios. » Cat. No. 81-595-MIE - No. 058.
- HM Treasury. 2008. « Long-term public finance report: an analysis of fiscal sustainability. » Disponible à l'adresse http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud08_longterm_586.pdf
- Hogan, S. et S. Hogan. 2002. « Quel effet aura le vieillissement de la population sur les besoins et les coûts liés aux soins de santé dans l'avenir prévisible? » *Document de discussion no 25, Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada*.
- Institut canadien d'information sur la santé. 2009. « Tendances des dépenses nationales de santé, 1975-2009. »
- Jackson, H. et C. Matier. 2000. « Public Finance Implications of Population Ageing: An Update. » *Document de travail du ministère des Finances*.
- Jackson, H. et A. McDermott. 2004. « Health-care Spending: Prospect and Retrospect. » *Note d'analyse du ministère des Finances*. Disponible à l'adresse <http://www.healthcoalition.ca/finance-note.pdf>

- Kennedy, S. and C. Matier. 2003. « Comparing the Long-term Fiscal Outlook for Canada and the United States Using Fiscal Gaps. » *Document de travail du ministère des Finances*.
- King, P. et H. Jackson. 2000. « Public Finance Implications of Population Ageing. » *Document de travail du ministère des Finances*.
- Macklem, T., Rose, D. et R. Tetlow. « Government Debt and Deficits in Canada. » dans W.B.P. Robson and W.M. Scarth (eds.) *Deficit Reduction What Pain, What Gain?* Pages 231-272.
- Ministère des Finances du Canada. 1994. « Un nouveau cadre de la politique économique ». Gouvernement du Canada.
- Ministère des Finances du Canada. 2003. « Dépenses fiscales et évaluations 2003 » Partie 2 – *Projections à long terme des dépenses fiscales relatives à l'épargne-retraite*.
- OCDE. 2006. « Projections des dépenses de santé et des soins de longue durée dans les pays de l'OCDE: quels sont les principaux facteurs? » *Document de travail du département d'économie de l'OCDE no 477*.
- OCDE.2009. « Les avantages des prévisions budgétaires à long terme. » *Exposé politique de l'OCDE*. Disponible à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/39/52/44258955.pdf>
- Robson, W.B.P. 2009. « Boomer Bulge: Dealing with the Stress of Demographic Change on Government Budgets in Canada. » *C.D. Howe Institute e-brief*. Disponible à l'adresse http://www.cdhowe.org/pdf/ebrief_71.pdf
- Statistique Canada. 2005. « Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires, 2005-2031. » No de cat. 91–520–XIE.
- TD Economics. 2009. « The Coming Era of Fiscal Restraint. » *TD Economics Special Report*. Disponible à l'adresse http://www.td.com/economics/special/db1009_fiscal.pdf

Annexe A

Projections démographiques alternatives

La projection démographique présentée au chapitre 2 a pour but de présenter un scénario plausible à compter de maintenant. Cependant, toutes les projections ayant trait à la population sont sensibles aux hypothèses concernant le taux de fertilité total, l'espérance de vie à la naissance et le taux d'immigration, chacun de ces paramètres étant exposé à divers degrés d'incertitude. Par conséquent, pour illustrer l'impact qu'une modification de ces hypothèses pourrait avoir sur la croissance et sur la composition de la population, le DPB a décidé de présenter des scénarios alternatifs élaborés par Statistique Canada (2005). Ces projections reposaient sur des hypothèses moyennes, minimales et maximales pour chacun de ces trois éléments, et on les a ensuite utilisées pour élaborer des projections jusqu'en 2056.

Premièrement en ce qui concerne l'hypothèse de l'indice de fécondité total, l'hypothèse du scénario moyen selon Statistique Canada repose sur une proportion de 1,5 enfant par femme en âge de procréer, ce qui est conforme à l'hypothèse de référence du DPB. En ce qui concerne les scénarios minimal et maximal, Statistique Canada prend pour acquis une proportion de 1,3 et 1,7 enfant par femme en âge de procréer respectivement (tableau A-1). Deuxièmement, en ce qui concerne l'hypothèse sur l'espérance de vie à la naissance, le scénario moyen de Statistique Canada est également conforme aux hypothèses de référence du DPB dont on a parlé ci-dessus. En ce qui a trait au scénario minimal (maximal), Statistique Canada a pris pour acquis que l'espérance de vie à la naissance continuera d'augmenter tout au long de l'horizon de projection, mais à un rythme légèrement moins (plus) élevé. Dans le scénario minimal (maximal), l'espérance de vie des hommes atteint 84,2 ans (85,8) ans d'ici 2056, alors que pour les femmes, elle s'élève à 87,9 (89,2) ans. Enfin, l'hypothèse du taux d'immigration dans le scénario moyen de Statistique Canada demeure constante à 7,0 pour cent par 1 000 habitants

jusqu'en 2031 pour ensuite chuter graduellement à 6,6 par 1 000 habitants en 2056, ce qui nous donne une hypothèse légèrement moins élevée que dans le scénario de référence du DPB. Dans les scénarios minimal et maximal, on prend pour acquis que le taux d'immigration atteint 5,5 et 8,5 par 1 000 habitants jusqu'en 2031 respectivement.

Ces hypothèses alternatives permettent d'élaborer possiblement 27 scénarios de projection différents touchant la population. Cependant, puisqu'il s'agit principalement d'un exercice à des fins d'illustration, le DPB a choisi d'examiner les deux scénarios extrêmes (qualifiés de scénarios minimal et maximal) en vertu desquels les trois hypothèses présentent les niveaux minimal et maximal respectifs. Dans les scénarios minimal et maximal, on prévoit que la croissance de la population diminuera à compter de maintenant.

On parvient ainsi à tirer deux conclusions principales à partir de ces scénarios alternatifs. Premièrement, on peut s'attendre à ce que la croissance de la population diminue à compter de maintenant. Au cours de la période de 2010 à 2056, d'après le scénario moyen de Statistique Canada, on prévoit que la croissance de la population augmentera au taux annuel de 0,52 pour cent. D'après le scénario minimal, ce taux de croissance moyen chute à 0,17 pour cent, mais si l'on se base sur le scénario maximal, il atteint 0,84 pour cent, ce qui est encore en-deçà des taux actuels et bien en-deçà des taux observés depuis 1921 (tableau A-1).

Tableau A-1

Croissance de la population dans les scénarios alternatifs

(Pour cent)

	Scénario moyen	Scénario faible	Scénario fort
1970 - 1979	1,42	1,42	1,42
1980 - 1989	1,20	1,20	1,20
1990 - 1999	1,09	1,09	1,09
2000 - 2009	1,05	1,05	1,05
2010 - 2019	0,78	0,48	1,06
2020 - 2029	0,67	0,35	0,99
2030 - 2039	0,49	0,13	0,83
2040 - 2049	0,32	-0,07	0,67

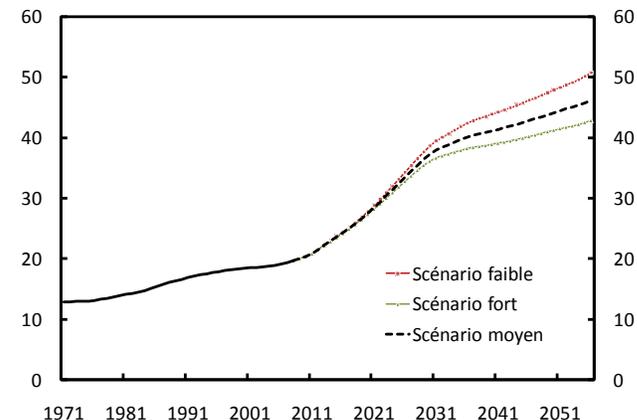
Sources : Statistique Canada; Bureau du directeur parlementaire du budget.

Deuxièmement, l'évolution en ce qui concerne la composition par âge de la population canadienne est inévitable, puisqu'elle dépend de la structure actuelle de la population, alors que le ratio de dépendance des personnes âgées augmentera considérablement au cours de l'horizon de planification. D'après le scénario moyen de Statistique Canada, le ratio de dépendance des personnes âgées passera de 19,7 pour cent en 2008 à 46,3 pour cent d'ici 2056, ce qui n'est que légèrement inférieur aux 42,9 pour cent qu'on obtient dans le scénario maximal et moins élevé que les 50,7 pour cent d'après le scénario minimal (figure A-1).

Figure A-1

Ratio de dépendance des personnes âgées, 1971 à 2056

(Pour cent)



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

Annexe B

Méthodologie de projection des dépenses en santé

Le DPB utilise la méthode employée par le Congressional Budget Office des États-Unis afin de projeter les dépenses en santé dans l'avenir.²¹

On présume que la croissance au niveau des dépenses en santé par habitant se compose de trois facteurs, soit la croissance du PIB par habitant; la croissance du facteur de composition par âge; ainsi que la croissance au niveau de l'enrichissement des services de soins de santé.²²

Cette relation peut s'exprimer comme suit :

$$EXPP_t = EXPP_{t-1} \cdot \left(\frac{GDPP_t}{GDPP_{t-1}} \right) \cdot \left(\frac{AGE_t}{AGE_{t-1}} \right) \cdot (1 + X_t)$$

où *EXPP* représente les dépenses nominales en santé par habitant, *GDPP* représente le PIB nominal par habitant, *AGE* signifie l'élément du vieillissement des dépenses par habitant, alors que *X* est le facteur d'enrichissement. En vertu de ce modèle, l'élasticité du revenu des dépenses en santé est égale à 1.

On estime le facteur d'âge en appliquant les changements dans la composition de la population aux dépenses en santé par habitant et par groupe d'âges pour l'année de référence, ce qui peut s'exprimer par l'équation suivante :

$$AGE_t = \sum_i \left[EXPP_i^b \cdot \left(\frac{Pop_{it}}{Pop_t} \right) \right]$$

Où $EXPP_i^b$ signifie les dépenses en santé par habitant pour un groupe d'âges donné (*i*) au cours de la période de référence (*b*), *Pop_i* signifie le

nombre d'individus dans un groupe d'âges donné et *Pop* représente la population totale.

Il devient alors possible d'estimer le facteur d'enrichissement, *X*, par la méthode résiduelle.

L'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) nous procure les données sur les dépenses en santé par habitant et par groupe d'âges pour les années 1998 à 2007. Pour mesurer le facteur d'âge dans le temps, le DPB a utilisé l'année 1998 en tant qu'année de référence et estimé le facteur d'âge de 1975 à 2007. Combinés aux données disponibles sur les dépenses en santé par habitant et sur le PIB par habitant, ces chiffres ont permis au DPB d'estimer le facteur d'enrichissement de 1976 à 2007. Dans le cas de l'approche ascendante, on a estimé séparément le facteur d'âge et le facteur d'enrichissement pour chaque catégorie de dépenses en santé.

Pour projeter les dépenses en santé dans l'avenir, le DPB a supposé que le facteur d'enrichissement moyen dans l'histoire restera inchangé au cours de la période de projection. Le DPB a ensuite projeté le facteur d'âge dans l'avenir. On a ainsi utilisé l'année 2007 en tant qu'année de référence, soit la dernière année pour laquelle on dispose des données sur les dépenses en santé. Les projections relatives à la population par groupe d'âges sont basées sur les hypothèses du DPB.

Il est également possible d'exprimer et de projeter ce cadre sur le plan des dépenses en santé, *EXP*, par rapport au PIB nominal :

$$\frac{EXP_t}{GDP_t} = \left(\frac{EXP_{t-1}}{GDP_{t-1}} \right) \cdot \left(\frac{AGE_t}{AGE_{t-1}} \right) \cdot (1 + X)$$

²¹ Voir The Long-Term Outlook for Health Care Spending (November 2007), Congressional Budget Office. D'autres chercheurs ont employé une approche comparable.

²² Dans certaines études, ce facteur porte le nom de *croissance des frais excédentaires* ou *croissance des coûts résiduels*.

Annexe C

Projection du Transfert canadien en matière de programmes sociaux

Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) procure un financement fédéral aux provinces et aux territoires dans trois domaines : 1) l'aide sociale et les services sociaux; 2) l'éducation postsecondaire; et 3) le développement de la petite enfance et l'apprentissage et la garde de jeunes enfants. Jusqu'en 2013-2014, on a prévu, dans la loi, que le TCPS allait connaître une croissance annuelle de l'ordre de 3 pour cent. Pour le reste de la projection, le DPB additionne les pressions au niveau des dépenses de trois éléments du TCPS, qui sont déterminés par l'inflation; la croissance de la population concernée et un facteur d'enrichissement de programme.

Dans la projection de référence de 75 ans, la croissance du TCPS atteint en moyenne 2,6 pour cent par année. Puisque ce taux de croissance est moins élevé que la croissance nominale du PIB, soit 3,5 pour cent au cours de la période de projection, le TCPS est un domaine où les pressions au niveau des dépenses ralentissent, pour diminuer par rapport au PIB alors qu'elles passent de 0,7 pour cent en 2009 à 0,4 pour cent en 2084. Dans cette annexe, on présente une description de la méthodologie utilisée et les résultats plus détaillés.

Le tableau C-1 montre la croissance de chaque élément du TCPS au cours de la période de projection, ainsi que la croissance de chaque facteur de coûts pour chacun des éléments du TCPS.

Tableau C-1

Croissance projetée du TCPS par élément et par facteur de coûts, croissance annuelle moyenne pour 2009-2084

(Pour cent)

	Total	facteur de coûts			
		Inflation	Croissance de la population	Changement de la répartition par âge	Enrichissement du programme
Croissance projetée du transfert canadien en matière de programmes sociaux	2,60				
Éléments du TSC:					
Aide sociale	2,48	2,00	0,37	-0,15	0,25
Éducation postsecondaire	2,61	2,00	0,18	n.a.	0,42
Enfants	3,11	2,00	0,11	n.a.	0,98

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Aide sociale

L'élément consacré à l'aide sociale connaît une croissance annuelle au taux de 2,5 pour cent au cours de la période de projection. Chaque année, la croissance nominale au niveau de l'aide sociale concerne l'inflation, la croissance de la population canadienne, le changement au niveau de la répartition par âge de la population canadienne, ainsi que la croissance du facteur d'enrichissement de programme, ce qu'on exprime au moyen de la formule suivante :

$$sa_t = (1 + \pi_t) \cdot (1 + pop_t) \cdot (1 + age_t) \cdot (1 + enrich_t) \cdot sa_{t-1}$$

Pour 2009-2014, l'inflation est basée sur la Mise à jour de l'évaluation économique et financière du mois de novembre 2009 du DPB, dans laquelle on utilise la réponse moyenne obtenue lors d'un sondage auprès des prévisionnistes du secteur privé. Par la suite, on présume que l'inflation connaîtra une croissance annuelle de 2 pour cent, ce qui représente l'objectif d'inflation actuel de la Banque du Canada.

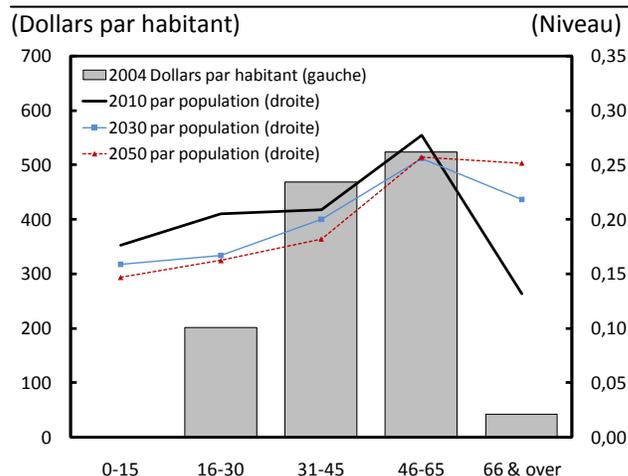
Les deux variables suivantes à droite dans l'équation précédente constituent une méthode en

deux étapes qui permet d'estimer la croissance de la population bénéficiant de l'aide sociale. Une telle approche est avantageuse, puisque le terme *age* permet d'isoler l'impact des changements au niveau de la répartition par âges de la population canadienne (soit le vieillissement de la population), et ce, séparément des changements de niveau de la population totale. Cependant, cette approche nous oblige à produire des estimations détaillées des dépenses individuelles par âge, ce qui n'existe pas dans les deux autres éléments du TCPS.²³

Le résultat nous porte à croire qu'en l'absence d'un enrichissement des programmes, le vieillissement de la population réduira légèrement les pressions au niveau des dépenses provinciales réelles consacrées à l'aide sociale par habitant. La figure C-1 nous donne une petite idée du résultat. Les barres verticales nous démontrent que les gens présentant les âges d'activité maximale bénéficient de la grande majorité des dépenses d'aide sociale, alors que les gens de plus de 65 ans n'en obtiennent qu'une faible quantité. Les lignes sur la figure montrent le vieillissement de la population canadienne au cours des 40 prochaines années. On prévoit que les pressions réelles au niveau des dépenses chuteront pour chaque habitant, parce qu'une proportion moindre de la population se situe dans le groupe plus coûteux des âges d'activité maximale, alors que la part croissante de la population de plus de 65 ans touche un groupe qui reçoit peu d'aide sociale.

Figure C-1

Dépenses provinciales par habitant au niveau de l'aide sociale en 2004, par groupe d'âges



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

Le terme *agecomp* se calcule comme suit :

$$agecomp_t = \sum_{sex=M,F} \sum_{age=0}^{90+} \left(R_{age,t}^{sex} \cdot \frac{POP_{age,t}^{sex}}{POP_{sex,t}} \right)$$

où $R_{age,t}^{sex} = \frac{sa_{age,2004}^{sex}}{\left(\frac{1}{N}\right) \sum_{age} sa_{age,2004}^{sex}}$ et le DPB prend pour

acquis que $R_{age,t}^{sex} = R_{age}^{sex} \forall t$

L'idée consiste à estimer la façon dont les pressions au niveau des dépenses de programme évoluent en raison d'une variation de la répartition par âge de la population. $R_{age,t}^{sex}$ représente par exemple, le montant qu'un homme type âgé de 25 ans a reçu en aide sociale par habitant en 2004, et ce, par rapport à la moyenne par habitant pour les hommes. Le DPB présume que la répartition par âge de ces taux de dépenses relatives est constante dans l'histoire et pour la période de projection. En calculant la valeur pondérée des termes R_{age}^{sex} en fonction de leurs parts respectives de la population (que l'on multiplie ensuite par la population totale), on obtient le nombre de membres faisant partie de chaque groupe d'âges/sexe au cours d'une année donnée.

²³ Le DPB estime ces dépenses à partir de la *Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales* de Statistique Canada (BD/MSPS, version 16.2).

Le terme final constitue le facteur d'enrichissement de programme. Pour cet élément, après que le TCPS de 3 pour cent ait augmenté jusqu'en 2013-2014, comme on le prévoit dans la loi, on prend pour acquis que l'enrichissement historique estimé se poursuivra au cours de la période de projection. On évalue l'enrichissement historique des programmes à partir de l'augmentation des dépenses réelles que les provinces et les territoires consacrent à l'aide sociale par habitant, ce qu'on estime à partir des données historiques.²⁴ Au cours de cette période historique, on peut exprimer ce paramètre comme étant la part de la croissance annuelle moyenne du PIB réel par habitant, de sorte qu'au cours de la période de projection, la part estimée de 0,26 demeure constante, alors que le facteur d'enrichissement dépend de la dynamique de la croissance du PIB réel par habitant.

Éducation postsecondaire

L'éducation postsecondaire connaît une croissance annuelle de l'ordre de 2,6 pour cent au cours de la période de projection. Si l'on se fie à l'approche de base présentée dans la section précédente, la croissance des dépenses nominales consacrées aux études postsecondaires se calcule comme suit :

$$pse_t = (1 + \pi_t) \cdot (1 + pop_t) \cdot (1 + enrich_t) \cdot pse_{t-1}$$

En ce qui concerne les deux autres éléments du TCPS, on ne peut isoler l'impact du vieillissement de la population des changements au niveau de la population globale, parce qu'on manque de données individuelles détaillées sur les dépenses de programme selon l'âge.

L'inflation augmente de la façon décrite ci-dessus pour atteindre en moyenne 2 pour cent au cours de la période de projection.

La croissance projetée de la population concernée se calcule à partir des taux d'inscription estimés et des projections ayant trait à la population, alors que le DPB prend pour acquis que la population pertinente au niveau postsecondaire a de 17 à 29 ans. Le DPB utilise l'approche du scénario numéro 2 de Statistique Canada (2007) qui concerne la croissance du nombre d'inscriptions, et ce, conformément aux tendances historiques.²⁵ Pour ce faire, on estime une tendance linéaire pour la croissance qu'on a constatée au niveau des taux d'inscription au cours de la période de 1992 à 2005 pour ensuite extrapoler les résultats jusqu'en 2016, ainsi qu'en maintenant un taux d'inscription constant par la suite. En multipliant ces taux d'inscription par la population projetée au niveau postsecondaire, on obtient le nombre d'inscriptions projetées au postsecondaire. Cette analyse se déroule séparément pour les étudiants à temps complet et à temps partiel aux niveaux universitaire et collégial, alors qu'on procède ensuite au cumul des données.

Le facteur d'enrichissement des programmes se calcule une fois de plus à partir des dépenses réelles que les provinces et les territoires consacrent à l'éducation postsecondaire par étudiant en utilisant les données historiques contenues dans les données gouvernementales et les statistiques d'éducation du SGF de Statistique Canada. Ce facteur augmente 0,5 fois aussi rapidement que la croissance du PIB réel par habitant au cours de la période de 1992-2005. Par conséquent, en ce qui concerne la projection après 2013-2014, le volet consacré à l'éducation postsecondaire s'enrichit chaque année à la moitié du taux de croissance du PIB réel par habitant.

Enfants

Le volet consacré aux enfants augmente au taux annuel moyen de 3,1 pour cent au cours de la période de projection. Ainsi, comme on l'a mentionné ci-dessus :

²⁴ D'après les dépenses nominales que les provinces et les territoires ont consacrées aux services sociaux entre 1988-1989 et 2008-2009 à partir des données gouvernementales contenues dans le Système de gestion des finances (SGF) de Statistique Canada, après avoir tenu compte de l'inflation de l'IPC et de la croissance de la population.

²⁵ Voir Hango, Darcy et Patrice de Broucker. *Tendances des effectifs étudiants au postsecondaire jusqu'en 2031 : trois scénarios*, Document de recherche de 2007 de Statistique Canada, numéro de catalogue 81-595-MIE — no 058.

$$child_t = (1 + \pi_t) \cdot (1 + pop_t) \cdot (1 + enrich_t) \cdot child_{t-1}$$

L'inflation est telle qu'indiquée ci-dessus. Dans ce cas-ci, la population pertinente présente un âge de 0 à 4 ans. Étant donné qu'on ne dispose pas de données détaillées sur les dépenses à ce niveau, on présume que le taux d'enrichissement augmente après 2013-2014 au même rythme que la croissance du PIB réel par habitant au cours de la période de projection.

Annexe D

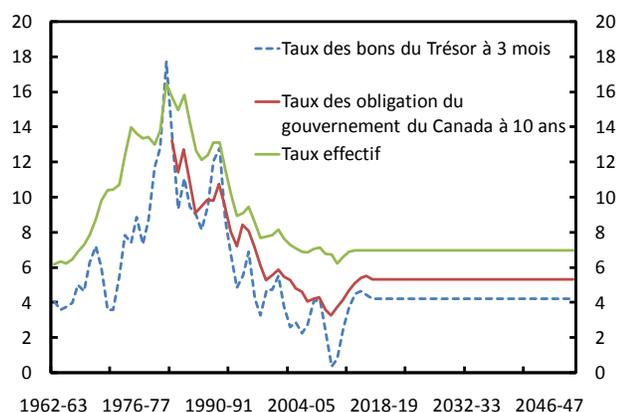
Taux d'intérêt réel sur la dette fédérale

Pour calculer les coûts d'emprunt du gouvernement, le DPB détermine un taux d'intérêt réel, qu'il définit comme étant les frais de la dette publique divisés par le déficit accumulé de l'année précédente ('taux effectif'). Aux fins de ce rapport, le DPB maintient ce taux effectif constant à son niveau de 2013-2014 (soit 6,95 pour cent) pendant la période de projection.²⁶ Le DPB a opté pour cette hypothèse parce qu'elle est simple et conforme à la relation historique entre le taux effectif et les taux du marché sur les obligations de référence du gouvernement à 10 ans et sur les bons du Trésor à 90 jours depuis les 30 dernières années (figure D-1).

Figure D-1

Taux effectif, taux des obligations du gouvernement à 10 ans et rendement des bons du Trésor à 90 jours

(Pour cent)



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

Note : Le taux effectif représente les frais de la dette publique divisés par le déficit accumulé au cours de la période précédente. Les taux de courte durée représentent le rendement des bons du Trésor à 90 jours, alors que les taux de longue durée représentent le rendement des obligations du gouvernement à 10 ans.

Facteurs déterminants des frais de la dette publique

Les frais de la dette publique et le taux effectif dépendent des taux d'intérêts sur la dette contractée sur les marchés et des taux d'intérêts sur la dette non-contractée sur les marchés. Au cours de la période de 1995 à 2008, le taux d'intérêt effectif sur la dette non-contractée sur les marchés atteignait en moyenne 8,4 pour cent, alors que le taux d'intérêt effectif sur la dette contractée sur les marchés était en moyenne de 6,0 pour cent. La proportion de la dette contractée sur les marchés par rapport à la dette totale portant intérêt a également connu une baisse constante au cours de cette période, alors qu'elle est passée de 75,9 pour cent en 1995-1996 à 67,1 pour cent en 2007-2008, rehaussant ainsi l'importance la dette non-contractée sur les marchés sur le taux effectif.

La dette non-contractée sur les marchés se compose principalement des comptes de pension de retraite faisant partie des régimes de retraite publics.²⁷ Ces comptes représentaient 76,6 pour cent de la dette non-contractée sur les marchés en 2008-2009 et les intérêts théoriques exigés pour ces comptes accaparent une part importante des frais de la dette publique (32,7 pour cent en 2008-2009). Prenant pour acquis que le taux effectif sur la dette publique demeure constant à long terme, le DPB suppose implicitement que la taille relative de la dette contractée sur le marché et celle de la dette non-contractée sur les marchés resteront inchangées dans l'avenir.

Hypothèse d'un cheminement basé sur des taux variables

Le DPB procède présentement à une analyse plus approfondie des frais de la dette publique en

²⁶ Les valeurs de 2009-2010 à 2013-2014 proviennent de la *Mise à jour de l'évaluation économique et financière* du DPB de novembre 2009.

²⁷ Les trois régimes de retraite les plus importants sont ceux de la fonction publique, des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada.

s'attardant principalement sur la dette non-contractée sur les marchés. L'analyse préliminaire nous porte à croire que le taux d'intérêt de cette dette peut converger pour rejoindre les taux du marché, alors que la part de cette dette par rapport à la dette totale portant intérêt diminuera à long terme. Si le taux effectif de la dette publique devait diminuer de 6,95 pour cent en 2013-2014 à 5,0 pour cent d'ici 2050, l'écart financier de 75 ans d'après le scénario de référence passerait de 0,97 à 0,74 pour cent du PIB, alors qu'il augmenterait de 1,89 à 2,05 pour cent du PIB d'après le scénario alternatif.

Annexe E Calcul et définition de l'écart financier

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

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

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

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

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

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

Compte tenu des soldes de fonctionnement prévus \overline{OB} , il est peu probable que le niveau actuel de la dette soit égal à la valeur actuelle des soldes de fonctionnement. Ainsi, l'écart financier représente la différence entre le niveau actuel de la dette et la valeur actuelle des soldes de fonctionnement projetés. L'écart financier Δ

s'exprime habituellement comme étant un changement immédiat et permanent du solde de fonctionnement projeté, que l'on calcule comme étant une proportion constante du PIB projeté (\bar{Y}).

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

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

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

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

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