



## Comparaison des projections à long terme du DPB et du ministère des Finances Canada



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

Ottawa, Canada  
17 janvier 2019  
[www.pbo-dpb.gc.ca](http://www.pbo-dpb.gc.ca)

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

Conformément au mandat du DPB, prescrit par la loi, le présent rapport compare les projections économiques et financières à long terme préparées, en 2018, par le ministère des Finances Canada et le DPB.

Analystes principaux :

Tim Scholz, analyste et conseiller économique

Trevor Shaw, directeur

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Chris Matier, directeur principal

Nancy Beauchamp et Caroline Bernier ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

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

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

# Table des matières

---

Résumé	1
1. Introduction	2
2. Projections économiques à long terme	3
3. Projections financières à long terme	5
4. Estimations de l'écart financier	8
Notes	10

# Résumé

---

Les projections à long terme sont un élément essentiel à la transparence budgétaire et à l'analyse de la viabilité. Le présent rapport compare les projections économiques et financières à long terme préparées, en 2018, par Finances Canada et le DPB.

## Principaux éléments

- Les projections du DPB quant à la croissance du PIB réel pour les périodes 2018-2023 et 2024-2055 sont légèrement inférieures à celles de Finances Canada, car le DPB prévoit une croissance plus lente de la productivité de la main-d'œuvre.
- Le DPB et Finances Canada prévoient tous deux une hausse à long terme de l'équilibre budgétaire fédéral (en regard de la taille de l'économie), jusqu'à un excédent budgétaire de plus de 1 % du PIB, car la croissance des dépenses de programmes sera, après 2030, inférieure à la croissance du PIB nominal alors que, de façon générale, les revenus augmenteront au rythme du PIB nominal.
- En ce qui a trait à la taille de l'économie, le DPB et Finances Canada s'attendent, à long terme, à une diminution de la dette fédérale. Cette baisse prévue laisse entendre que les politiques budgétaires actuelles du gouvernement sont viables pour la période de 2018 à 2055.
- À la lumière des projections de Finances Canada, on estime que, de 2018 à 2055, le gouvernement fédéral pourrait augmenter ses dépenses ou diminuer les impôts de 0,7 % du PIB par année sans porter atteinte à sa viabilité financière. Cela correspond à 17 milliards de dollars en 2018, qui augmenteront en dollars au fil du temps en fonction du PIB nominal. Par comparaison, le DPB estime qu'entre 2018 et 2055, le gouvernement fédéral pourrait augmenter ses dépenses ou réduire ses impôts de 0,8 % du PIB par année (18 milliards de dollars en 2018, augmentant en dollars au fil du temps en fonction du PIB nominal).
- Dans une récente analyse, le DPB a déterminé que les politiques budgétaires actuelles n'étaient pas viables pour l'ensemble des gouvernements provinciaux et territoriaux<sup>1</sup>. Une hausse fiscale ou une diminution des dépenses de l'ordre de 0,8 % du PIB annuellement serait nécessaire pour assurer la viabilité financière sur un horizon de 75 ans.
- Malgré une recommandation du vérificateur général à cet effet en 2012, Finances Canada n'a pas présenté de projections à long terme ni d'analyse de viabilité pour l'ensemble des gouvernements provinciaux et territoriaux.

# 1. Introduction

## Viabilité financière et écart financier

La viabilité financière signifie que la dette fédérale n'augmente pas continuellement en proportion de l'économie.

Le DPB évalue la viabilité financière à l'aide de l'écart financier, c'est-à-dire la différence entre la politique actuelle et une politique viable à long terme.

L'écart financier correspond au changement immédiat et permanent dans les revenus, les dépenses de programmes, ou les deux, nécessaire pour stabiliser le ratio de la dette nette par rapport au PIB à son niveau actuel à long terme.

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

Les projections économiques et financières à long terme sont un élément essentiel à la transparence budgétaire et à l'analyse de la viabilité.

Chaque année, le DPB publie le Rapport sur la viabilité financière (RVF) qui détermine si des changements à la politique budgétaire actuelle sont requis pour éviter un endettement gouvernemental non viable et estime l'ampleur de ces changements, « l'écart financier ». Dans notre rapport de 2018, nous avons prévu que la politique budgétaire actuelle au niveau fédéral est viable à long terme, mais non viable pour l'ensemble des gouvernements provinciaux et territoriaux.

En décembre 2018, Finances Canada a publié la *Mise à jour des projections économiques et budgétaires*<sup>2</sup>. Le rapport ministériel présente aussi des projections économiques et financières à long terme, mais il ne se penche pas sur l'ensemble des gouvernements provinciaux et territoriaux et ne fournit pas d'estimation de l'écart financier.

Le présent rapport compare les projections économiques et financières à long terme de Finances Canada et du DPB. De plus, il fait une estimation de l'écart financier fédéral à la lumière des projections à long terme de Finances Canada.

## 2. Projections économiques à long terme

---

Le DPB utilise une méthode semblable à celle de Finances Canada pour prévoir la croissance du PIB réel à long terme. Il classe ses projections en deux volets : l'offre de main-d'œuvre (nombre total d'heures travaillées) et la productivité de la main-d'œuvre (PIB par heure travaillée).

Les projections quant à l'offre de main-d'œuvre sont établies à l'aide de modèles utilisant le taux d'emploi précis par sexe et groupe d'âge et le nombre moyen d'heures travaillées. C'est la Division de la démographie de Statistique Canada qui, au moyen de ses hypothèses de croissance moyenne concernant la fertilité, la mortalité (espérance de vie) et les taux d'immigration<sup>3</sup>, a produit les projections démographiques concernant l'offre de main-d'œuvre. Finances Canada, aussi, utilise les projections démographiques moyennes de Statistique Canada.

Notre projection de la croissance de l'offre de main-d'œuvre à long terme est la même, en moyenne, que celle de Finances Canada entre 2024 et 2055. Les projections du DPB concernant la croissance du PIB réel sont légèrement inférieures à celles de Finances Canada à long terme (tableau 2-1) en raison de projections plus faibles concernant la croissance de la productivité du travail.

Concernant la croissance de la productivité de la main-d'œuvre, on suppose qu'elle convergera, à long terme, vers son taux de cotisation viable. Finances Canada, pour sa part, suppose que la productivité de la main-d'œuvre augmentera selon sa moyenne historique. Le DPB prévoit une hausse à long terme de la productivité de la main-d'œuvre de 1,1 %, ce qui correspond à la croissance annuelle moyenne historique observée de 1982 à 2017, alors que Finances Canada prévoit une hausse annuelle de 1,2 %, soit la moyenne observée de 1970 à 2017.

Pour la période de 2024 à 2055, la projection du DPB quant à la croissance du PIB nominal est, en moyenne, de 0,1 point de pourcentage inférieure à celle de Finances Canada. La projection du DPB pour le taux d'intérêt effectif sur la dette fédérale portant intérêt est de 3,1 % en 2022-2023, pour atteindre 3,8 % d'ici 2055, alors que Finances Canada prévoit un taux d'intérêt effectif de 3,0 % en 2023-2024, pour atteindre 6,8 % d'ici 2055-2056.

**Tableau 2-1 Comparaison des projections économiques à long terme**

Croissance annuelle moyenne (en %, sauf indication contraire)	2018-2023	2024-2055
<b>Croissance du PIB réel</b>		
DPB	1,6	1,6
Finances Canada	1,8	1,7
Projections de (en points de pourcentage) :		
<b>Croissance de l'offre de main-d'œuvre</b>		
DPB	0,6	0,5
Finances Canada	0,6	0,5
Population en âge de travailler		
DPB	1,0	0,7
Finances Canada	1,0	0,7
Taux d'emploi*		
DPB	-0,3	-0,2
Finances Canada	-0,4	-0,2
Moyenne d'heures travaillées		
DPB	-0,1	-0,1
Finances Canada	0,0	0,0
<b>Croissance de la productivité de la main-d'œuvre</b>		
DPB	1,0	1,1
Finances Canada	1,2	1,2
<b>Croissance du PIB nominal</b>		
DPB	3,7	3,6
Finances Canada	3,9	3,7
<b>Taux d'intérêt effectif fédéral**</b>		
DPB	3,1	3,8
Finances Canada	2,8	4,4

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Notes : \* Aux fins de comparaison, nous avons additionné les projections de Finances Canada pour le taux de participation de la main-d'œuvre et le taux de chômage afin de déterminer ses projections quant au taux d'emploi.

\*\* Les taux d'intérêt effectifs fédéraux sont calculés des frais de la dette publique divisée de la dette fédérale portant intérêt. Pour assurer la comparabilité et l'uniformité avec l'hypothèse de Finances Canada, le DPB a estimé le taux d'intérêt effectif de Finances Canada en utilisant les frais totaux de la dette publique, qui comprennent les coûts d'emprunt associés aux achats d'actifs financiers.

## 3. Projections financières à long terme

### Solde primaire

Le solde primaire est défini comme la différence entre les revenus et les dépenses de programmes (dépenses autres que celles liées aux intérêts). Il représente la contribution à l'accumulation de la dette, sur laquelle la politique budgétaire a une incidence directe. La différence entre le solde primaire et les frais de la dette fédérale équivaut au prêt/emprunt net.

Le solde primaire et le prêt/emprunt net qu'on retrouve dans les SFP correspondent, dans les Comptes publics, au solde de fonctionnement ainsi qu'à l'excédent et au déficit budgétaires.

### Dettes fédérales

Le DPB et Finances Canada utilisent un cadre comptable quelque peu différent pour faire leurs projections à long terme quant à la dette fédérale. Le DPB utilise la « dette nette », calculée en retranchant le passif aux actifs financiers. Finances Canada utilise la « dette fédérale » (déficit accumulé) qui correspond, dans les Comptes publics, à la différence entre le passif et les actifs (financiers et non financiers). La principale différence entre ces deux concepts est que Finances Canada tient compte des biens matériels du gouvernement (comme les bâtiments et le matériel), tandis que la mesure de la dette nette du DPB exclut les biens matériels.

Le DPB fonde ses projections financières à long terme sur les Statistiques de finances publiques (SFP) de Statistique Canada. Le ministère des Finances Canada, pour sa part, fonde ses projections à long terme sur les Comptes publics<sup>4</sup>. Malgré les différences entre ces cadres comptables, il n'en reste pas moins utile de comparer les projections à long terme relatives aux agrégats budgétaires de haut niveau, comme le solde primaire (ou solde de fonctionnement), qui dictent en partie la dynamique de la dette par rapport au PIB.

Pour évaluer la viabilité financière, il faut d'abord prévoir le solde primaire du gouvernement, à savoir la différence entre les revenus et les dépenses de programmes. On prévoit ensuite la trajectoire de la dette fédérale à l'aide d'hypothèses relatives à la comptabilisation des stocks et des flux. Les déficits budgétaires sont financés au moyen de titres de dette et les excédents budgétaires servent à éponger la dette.

De façon générale, le DPB et Finances Canada utilisent une méthode similaire pour établir leurs projections financières à long terme. À moyen terme, le fardeau fiscal généré par la politique actuelle sera maintenu. Ainsi, les revenus progresseront au même rythme que le PIB nominal<sup>5</sup> (l'indice le plus général de l'assiette fiscale). Les dépenses de programmes, quant à elles, sont déterminées à l'aide des projections démographiques et économiques conformément aux paramètres actuels de la politique fédérale<sup>6</sup>.

En outre, le DPB et Finances Canada supposent tous deux que l'accumulation de la dette gouvernementale par rapport au PIB n'a pas d'incidence sur l'économie (par exemple, des taux d'intérêt plus élevés), assurant ainsi la stabilité du contexte économique à long terme. La prise en compte de toute incidence aurait simplement pour effet d'accélérer les changements projetés sur les ratios de la dette au PIB sans modifier les évaluations qualitatives de la viabilité financière.

Le DPB et Finances Canada prévoient une hausse à long terme de l'excédent du solde primaire par rapport à la taille de l'économie, car la croissance des dépenses de programmes sera, après 2030, inférieure à la croissance du PIB nominal alors que, de façon générale, les revenus augmenteront au rythme du PIB nominal (tableau 3-1).

Finances Canada prévoit une hausse plus élevée du solde primaire, résultat d'une baisse plus marquée des dépenses de programmes par rapport au PIB.

Cette hausse prévue du solde primaire contribue à améliorer le solde budgétaire (qui se traduirait par un excédent d'environ 1,2 % du PIB) et, ainsi, à accélérer la diminution du ratio de la dette fédérale au PIB.

Finances Canada prévoit un taux d'intérêt effectif plus élevé et, par voie de conséquence, une hausse des frais de la dette publique, ce qui compense en gros leur projection plus faible des dépenses de programmes à long terme.

**Tableau 3-1 Comparaison des perspectives financières à long terme**

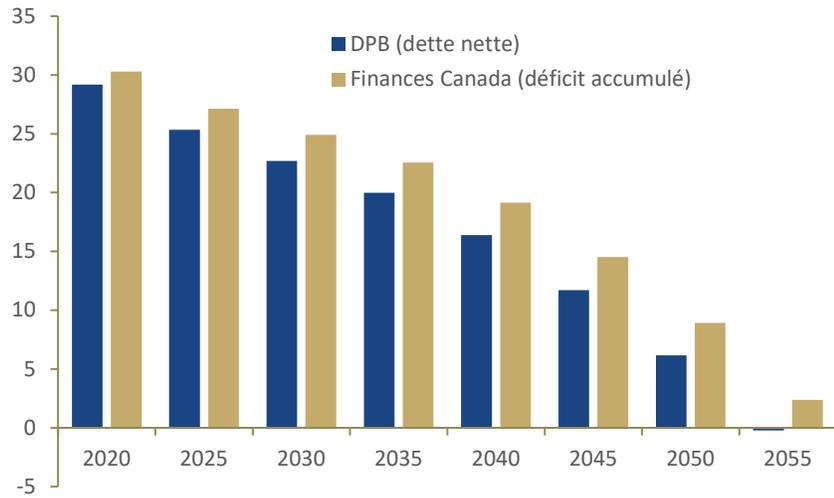
<i>% du PIB</i>	<b>2020</b>	<b>2025</b>	<b>2030</b>	<b>2035</b>	<b>2040</b>	<b>2045</b>	<b>2050</b>	<b>2055</b>
<b>Solde primaire</b>								
DPB	0,8	1,0	0,8	0,9	1,0	1,2	1,3	1,5
Finances Canada	0,6	1,0	0,9	1,0	1,2	1,5	1,6	1,8
<b>Solde budgétaire</b>								
DPB	-0,3	-0,2	-0,3	-0,1	0,2	0,6	0,9	1,3
Finances Canada	-0,8	-0,3	-0,5	-0,3	0,0	0,4	0,8	1,2
<b>Dette fédérale</b>								
DPB (dette nette)	29,2	25,3	22,7	20,0	16,4	11,7	6,2	-0,2
Finances Canada (déficit accumulé)	30,3	27,1	24,9	22,6	19,1	14,5	8,9	2,4

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Les projections de Finances Canada concernent les exercices financiers. Ainsi, 2020 correspond à 2020-2021.

La baisse prévue de la dette fédérale par rapport à la taille de l'économie indique que la politique budgétaire fédérale actuelle est viable à long terme (figure 3-1).

**Figure 3-1** Projections à long terme concernant le ratio de la dette fédérale au PIB



Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Les projections de Finances Canada concernent les exercices financiers. Ainsi, 2020 correspond à 2020-2021.

## 4. Estimations de l'écart financier

---

Le DPB calcule, à l'aide de « l'écart financier », la mesure dans laquelle les politiques budgétaires actuelles doivent être modifiées pour que soit atteinte la viabilité financière. Plus particulièrement, le DPB définit l'écart financier comme le changement immédiat et permanent (exprimé en pourcentage du PIB) dans les revenus, les dépenses de programmes, ou les deux, nécessaire pour stabiliser le ratio de la dette nette par rapport au PIB à son niveau actuel sur un horizon de 75 ans<sup>7</sup>.

Dans notre RVF de 2018, nous avons estimé que l'écart financier fédéral s'établissait à -1,4 % du PIB. En d'autres mots, le gouvernement fédéral pourrait, de façon permanente, augmenter ses dépenses ou diminuer les impôts de l'ordre de 1,4 % du PIB, tout en maintenant sa viabilité financière sur un horizon de 75 ans (2018 à 2092).

Finances Canada ne fait pas d'estimation par rapport à l'écart financier fédéral. Toutefois, la *Mise à jour des projections économiques et budgétaires à long terme* de Finances Canada nous fournit suffisamment de données pour que nous puissions produire une estimation sur un horizon plus restreint (2018-2019 à 2055-2056).

À la lumière des projections à long terme de Finances Canada, l'écart financier fédéral pour la période de 2018-2019 à 2055-2056 s'établirait à -0,7 % du PIB. Selon ces projections, le gouvernement pourrait, de façon permanente, augmenter ses dépenses ou diminuer les impôts de l'ordre de 0,7 % du PIB tout en maintenant sa viabilité financière pour la période de 2018-2019 à 2055-2056. Ce montant correspond à 17 milliards de dollars en 2018 et augmentera en dollars au fil du temps en fonction du PIB nominal.

Pour cette même période (2018 à 2055), les projections économiques et financières à long terme du DPB indiquent un écart financier fédéral de -0,8 % du PIB (soit 18 milliards de dollars en 2018, augmentant en dollars au fil du temps en fonction du PIB nominal). Ce qui correspond étroitement à l'estimation faite à partir des projections de Finances Canada.

L'écart financier estimé pour la période de 2018 à 2055 de -0,8 % du PIB représente près de la moitié de celui estimé sur 75 ans (-1,4 % du PIB, de 2018 à 2092). La taille (en valeur absolue) de l'écart financier diminue lorsque l'horizon de projection est plus restreint, car l'estimation exclut la période au cours de laquelle les facteurs démographiques de dépenses liés aux baby-boomers se dissipent.

Dans notre RVF de 2018, nous avons déterminé que les politiques budgétaires actuelles n'étaient pas viables pour l'ensemble des

gouvernements provinciaux et territoriaux. Le DPB a estimé qu'une hausse des impôts ou une diminution des dépenses de l'ordre de 0,8 % du PIB serait nécessaire pour stabiliser le ratio de la dette nette par rapport au PIB des gouvernements provinciaux et territoriaux à son niveau actuel (25,7 % du PIB) sur un horizon de 75 ans (2018 à 2092).

La *Mise à jour des projections économiques et budgétaires à long terme* de Finances Canada de 2018 n'a pas fait de projections pour l'ensemble des gouvernements provinciaux et territoriaux. En 2012, le vérificateur général du Canada a recommandé au ministère des Finances Canada de produire « de temps en temps une analyse visant toutes les administrations publiques confondues (fédérale, provinciales et territoriales) afin de donner une perspective pour le Canada dans son ensemble<sup>8</sup> ». Jusqu'à présent, Finances Canada n'a pas donné suite à cette recommandation.

# Notes

---

1. Le secteur gouvernemental provincial/territorial comprend les gouvernements provinciaux, territoriaux, municipaux et autochtones, ainsi que des entités du secteur public comme les conseils scolaires, les hôpitaux et les universités.
2. Voir : <https://www.fin.gc.ca/pub/ltefp-peblt/2018/pdf/ltefp-peblt-fra.pdf>.
3. Statistique Canada, *Projections démographiques pour le Canada (2013 à 2063), les provinces et les territoires (2013 à 2038)*, catalogue n° 91-520-X, Ottawa : consulté au <http://www.statcan.gc.ca/pub/91-520-x/91-520-x2014001-fra.htm>.
4. L'uniformisation à l'échelle internationale des cadres de SFP vise à appuyer les analyses financières comparatives de façon à aplanir les différences de définition et les différences comptables entre les entités publiques. Au Canada et ailleurs dans le monde, les états et les rapports financiers des gouvernements sont fondés sur des structures organisationnelles et sur des pratiques en matière de reddition de comptes qui sont propres à ces gouvernements, ce qui crée un déséquilibre entre les États à long terme. Le cadre des SFP assure l'uniformité nécessaire à l'établissement d'une vue d'ensemble cohérente de la situation financière actuelle et future de tous les ordres de gouvernement au Canada, groupés par province.
5. Finances Canada part de l'hypothèse que tous les revenus fédéraux, sauf les cotisations d'assurance-emploi (AE), progresseront, dès 2024-2025, au même rythme que le PIB nominal. Finances Canada suppose que les revenus d'AE et les dépenses d'AE augmenteront de façon proportionnée avant de finir par s'équilibrer. En raison de cette différence de modèle, le Ministère constate une hausse du revenu à long terme un peu plus lente que celle prévue par le DPB.
6. Par exemple, les prestations de la Sécurité de la vieillesse augmentent en fonction du groupe visé (65 ans et plus) et de l'inflation et les prestations pour les enfants augmentent en fonction du groupe visé (18 ans et moins) et de l'inflation. Les dépenses directes de programmes sont liées à la croissance du PIB nominal.
7. Le DPB produit ses estimations sur l'écart financier selon un horizon de 75 ans afin de rendre compte de l'ensemble de la transition démographique au Canada. De plus, les horizons de projection à long terme sont habituellement utilisés pour évaluer l'efficacité du financement accordé aux régimes de sécurité sociale comme les régimes de pension publique.
8. Voir : [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl\\_oag\\_201210\\_07\\_f\\_37351.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201210_07_f_37351.html).