



Comparaison des rapports du DPB et de Finances Canada sur la viabilité financière fédérale

Ottawa, Canada

Le 23 janvier 2013

www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de présenter au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que les tendances de l'économie nationale; et, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire, de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Après la publication du rapport sur la viabilité financière de 2012 du DPB, le ministère des Finances Canada a rendu public son rapport sur les répercussions économiques et budgétaires du vieillissement de la population canadienne. La présente note compare les projections et les évaluations de la viabilité à long terme des rapports de même que les hypothèses et méthodologies qui expliquent les similitudes et les différences.

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

* Les auteurs remercient Mostafa Askari, Jason Jacques et Chris Matier pour leurs précieuses observations. Toute erreur ou omission est à mettre au compte des auteurs. Pour plus de renseignements, prière de communiquer avec Chris Matier (courriel : chris.matier@parl.gc.ca).

Résumé

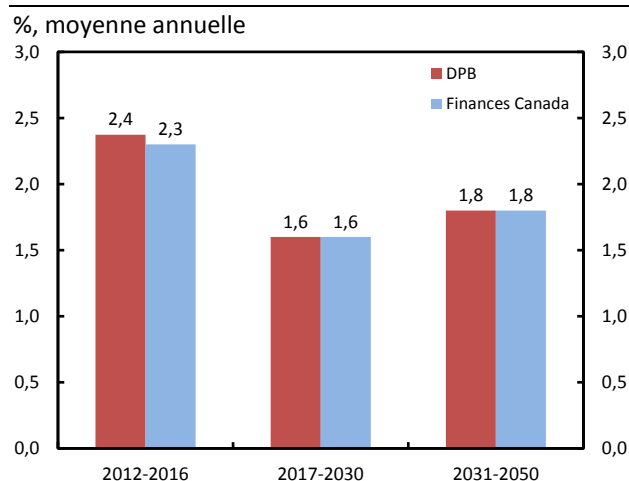
Dans ses rapports annuels sur la viabilité financière, le DPB présente aux parlementaires une analyse indépendante afin qu'ils aient une meilleure idée de l'état des finances de la nation et des tendances de l'économie nationale. D'après l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de tels rapports « offrent des indications précieuses pour aider les gouvernements en place à réagir de manière progressive, en intervenant en amont et non au dernier moment, à des risques et des pressions budgétaires identifiés, et permettre ainsi aux gouvernements futurs de ne pas être contraints à modifier soudainement leur action¹ ».

Dans la foulée du rapport de l'automne 2012 du vérificateur général du Canada, le ministère des Finances du Canada a publié son premier rapport sur la viabilité dans lequel il présentait ses projections économiques et budgétaires à long terme pour le gouvernement fédéral. Le rapport de Finances Canada est une contribution utile à l'examen des défis démographiques auxquels l'économie canadienne est confrontée et de la viabilité des finances du gouvernement fédéral à long terme; toutefois, ce rapport n'est pas à la hauteur de l'engagement du gouvernement dans le budget de 2007 de publier « un rapport exhaustif sur la viabilité des finances publiques et l'équité intergénérationnelle » et ne donne que partiellement suite aux recommandations du vérificateur général. Néanmoins, le DPB peut maintenant comparer les projections économiques et budgétaires (fédérales) à long terme de Finances Canada à son Rapport sur la viabilité financière de 2012 (RVF de 2012).

L'analyse de Finances Canada utilise un cadre de projection semblable et des hypothèses semblables (et souvent même identiques) à ceux du DPB dans ses rapports annuels sur la viabilité financière au cours des trois dernières années. Ainsi, Finances Canada a fourni des projections qui s'apparentent de très près à celles du RVF de 2012 du DPB, y compris des projections relatives à la croissance du PIB réel (figure 1 du résumé) et à la dette du gouvernement fédéral par rapport au PIB (figure 2 du résumé).

Figure 1 du résumé

Comparaison des projections de croissance du PIB réel



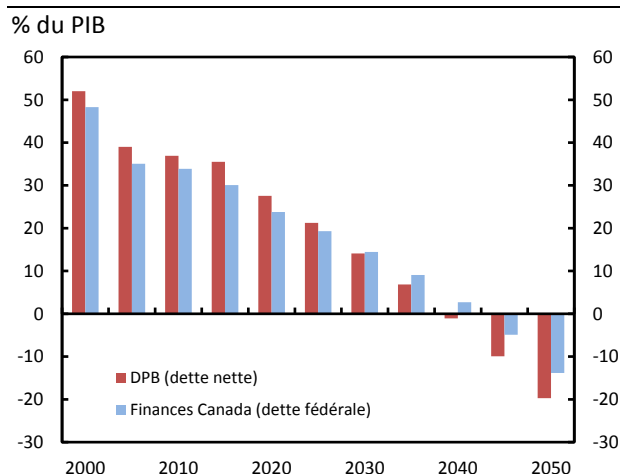
Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Finances Canada.

Nota : Les taux de croissance sont arrondis au dixième de point de pourcentage près.

¹ Voir *Les avantages des prévisions budgétaires à long terme* à l'adresse <http://www.oecd.org/fr/gouvernance/44258955.pdf>.

Figure 2 du résumé

Comparaison de la dette du gouvernement fédéral



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

Nota : Les projections du DPB ont été établies selon les comptes nationaux et les projections de Finances Canada, selon les comptes publics.

En dépit des défis que représentent une croissance plus lente du PIB imputable à une diminution de la population active et les pressions accrues d'une population vieillissante sur les dépenses de programme, le DPB et Finances Canada jugent tous deux que la structure financière fédérale est viable à long terme.

Le DPB estime que les dépenses de programme pourraient augmenter ou les revenus diminuer à hauteur de 1,3 % du PIB sans que la stabilité à long terme de la dette par rapport au PIB en souffre, tandis que Finances Canada estime que le gouvernement fédéral dispose d'une marge de manœuvre financière suffisante pour que soient adoptées des mesures stratégiques allant jusqu'à 1 % du PIB. De plus, les prévisions de Finances Canada appuient la conclusion du DPB que le changement au Transfert canadien en matière de santé (TCS) annoncé par le gouvernement en décembre 2011 a rendu viable la structure financière fédérale.

Le DPB est résolu à soutenir le Parlement dans son rôle de surveillance de l'administration des fonds publics par le gouvernement du Canada en veillant à la transparence du processus budgétaire et en

faisant la promotion d'un dialogue public éclairé. Par conséquent, il invite les parlementaires – individuellement ou par l'intermédiaire de leurs comités – à demander que Finances Canada fournisse les analyses de la viabilité financière des gouvernements provinciaux-territoriaux qu'il a préparées.

En outre, le DPB encourage les parlementaires à demander que Finances Canada donne entièrement suite à la recommandation du vérificateur général 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 ensemble² ».

La publication d'évaluations pour l'ensemble du secteur gouvernemental ferait en sorte que les analyses de Finances Canada concorderaient avec la pratique de la plupart des pays membres de l'OCDE qui préparent des évaluations de la viabilité³. Le DPB recommande aussi que des évaluations provinciales-territoriales soient jointes aux projections fédérales chaque année (plutôt que « de temps en temps »), conformément aux lignes directrices de l'OCDE voulant que « des prévisions budgétaires soient préparées chaque année pour attirer l'attention sur les conséquences budgétaires à long terme des politiques actuelles, et empêcher que la périodicité de ces prévisions ne soit laissée à l'appréciation des autorités⁴ ». L'analyse périodique de la viabilité collective de tous les ordres de gouvernement revêt une importance particulière dans le contexte de changements majeurs aux programmes qui influent sur les responsabilités budgétaires des provinces, tels les changements récents dans le TCS.

² Voir *Automne 2012 — Rapport du vérificateur général du Canada* à l'adresse http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201210_f_37321.html.

³ Voir *Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms, and Their Effects: What Can Be Learned?* à l'adresse <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/46051529.pdf>.

⁴ *Ibid.*

1 Rapports sur la viabilité financière

Conformément à son mandat, le DPB présente des rapports annuels au Parlement sur la viabilité à long terme des finances de la nation et les tendances de l'économie nationale. Le DPB a publié son premier rapport sur la viabilité financière (RVF) en février 2010¹. En raison des importantes interactions entre la politique fédérale et celle d'autres ordres de gouvernement, les RVF de 2011 et 2012 ont élargi la portée de l'analyse de la viabilité pour englober les provinces et les territoires, les administrations locales et les régimes de pension de l'État².

Le rapport de l'automne 2012 du vérificateur général du Canada incluait un audit de performance sur l'analyse de la viabilité à long terme des finances publiques par Finances Canada qui a débouché sur la recommandation suivante :

Le ministère des Finances du Canada devrait publier annuellement des analyses de la viabilité globale à long terme du gouvernement fédéral et 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 ensemble³.

Finances Canada a partiellement mis en œuvre la recommandation du vérificateur général en publiant son premier rapport sur la viabilité financière pour le gouvernement du Canada : *Répercussions économiques et budgétaires du vieillissement de la population canadienne*⁴. Finances Canada n'a pas l'intention de donner suite à la recommandation du vérificateur général de publier régulièrement des rapports sur la situation budgétaire des provinces et territoires et de toutes les administrations publiques confondues⁵.

Les projections économiques et financières à long terme font l'objet d'une grande incertitude. Les hypothèses quant aux perspectives économiques et aux paramètres des futurs programmes peuvent grandement influencer la trajectoire prévue de la dette d'un gouvernement, surtout à l'horizon. Des rapports transparents et détaillés sur les hypothèses et les méthodologies ainsi qu'un dialogue public éclairé sont essentiels à une analyse approfondie de la viabilité financière.

Auparavant, le Bureau du DPB était la seule organisation à publier régulièrement des rapports sur la viabilité financière fédérale. Maintenant que Finances Canada a publié un rapport, le DPB peut comparer les plus récentes projections et hypothèses de son RVF de 2012 pour le gouvernement fédéral à celles de Finances Canada.

La présente note commence par une discussion à la section 2 des projections démographiques et économiques et des hypothèses. La section 3 compare les perspectives économiques à long terme tandis que la section 4 compare les évaluations de la viabilité fédérale et les répercussions des récents changements aux politiques. La section 5 présente des recommandations visant à améliorer encore davantage les rapports sur la viabilité financière.

2 Projections démographiques et économiques, méthodologies et hypothèses

Le DPB et Finances Canada utilisent le scénario de croissance moyenne de la population de Statistique Canada dans leurs projections démographiques respectives⁶. Ainsi, le rapport prévu des Canadiens en âge de travailler (de 15 à 64 ans) aux personnes âgées de 65 ans et plus est le même pour le DPB et Finances Canada.

Le tableau 2-1 présente certaines des hypothèses clés qui sous-tendent les projections

¹ http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/RVF_2010.pdf.

² http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/FSR_2011_FR.pdf et http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/FSR_2012_FR.pdf.

³ Voir le chapitre 7, p. 28, à l'adresse http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_oag_201210_07_f.pdf.

⁴ <http://www.fin.gc.ca/pub/eficap-rebvpc/eficap-rebvpc-fra.pdf>.

⁵ La réponse du Ministère à la recommandation du BVG a été la suivante : « Étant donné que le gouvernement fédéral n'est pas

responsable de la situation budgétaire des provinces et des territoires, le ministère des Finances du Canada publiera chaque année des analyses budgétaires à long terme pour le gouvernement fédéral d'ici 2013 au plus tard. » Voir le chapitre 7, p. 28, à l'adresse http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_oag_201210_07_f.pdf.
⁶ Voir <http://www.statcan.gc.ca/pub/91-520-x/91-520-x2010001-fra.pdf>. Finances Canada et le DPB ont mis à jour leurs projections en fonction des données sur la population les plus récentes.

démographiques liées à un scénario de croissance moyenne produites par Statistique Canada.

Tableau 2-1

Projections démographiques				
		2011	2030	2050
Espérance de vie à la naissance	Femmes	83,8	86,5	88,9
	Hommes	79,3	83,0	86,0
Indice synthétique de fécondité*		1,7	1,7	1,7
Taux d'immigration**		7,3	7,5	7,5

Source : Statistique Canada.

Nota : *Nombre d'enfants par femme en âge de procréer.

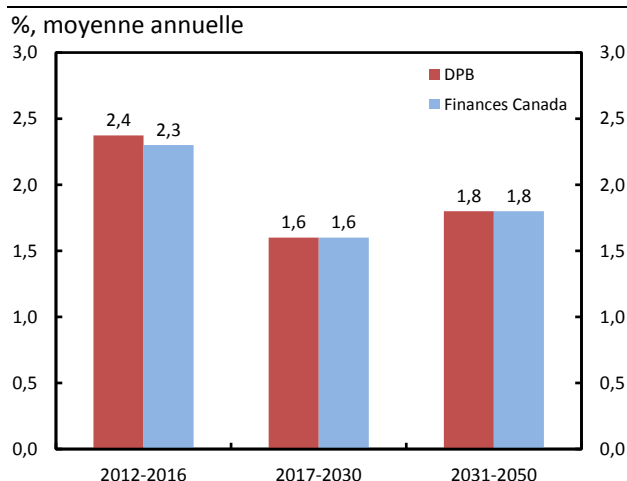
**Pour mille personnes.

Le DPB et Finances Canada ont également adopté une approche similaire de la projection du PIB réel. Ils utilisent tous deux un modèle comptable pour déterminer la croissance du PIB réel, qui est fonction de la croissance de l'offre de main-d'œuvre (total des heures travaillées) et de la croissance de la productivité du travail. Les deux organisations estiment que la croissance du PIB réel se situera en moyenne à 1,6 et à 1,8 % par année durant les périodes allant de 2017 à 2030 et de 2031 à 2050, respectivement (figure 2-1)⁷.

⁷ Tant les projections du DPB que celles de Finances Canada supposent qu'il n'y a aucune réaction de l'économie à l'accumulation de la dette du secteur public. Une hausse du rapport de la dette au PIB pourrait entraîner une diminution du PIB en exerçant un effet d'éviction sur l'investissement privé ou des pressions à la hausse sur les taux d'intérêt. L'ajout de ces impacts accélérerait les augmentations prévues du ratio de la dette au PIB.

Figure 2-1

Comparaison des projections de croissance du PIB réel



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

Nota : Les taux de croissance sont arrondis au dixième de point de pourcentage près.

Les perspectives similaires à long terme pour ce qui est de la croissance du PIB réel reflètent la similarité des hypothèses concernant la croissance de la productivité du travail et la croissance prévue de l'offre de main-d'œuvre (tableau 2-2). Le DPB et Finances Canada ont tous deux supposé une croissance de la productivité du travail conforme à la moyenne historique de 1,2 % par année durant la période de projection⁸. Ils ont également utilisé des modèles semblables pour la projection de la croissance de l'offre de main-d'œuvre qui devrait se situer en moyenne à 0,4 et à 0,6 % par année durant les périodes de 2017 à 2030 et de 2031 à 2050, respectivement.

⁸ DPB et Finances Canada calculent la moyenne historique sur les périodes 1976-2012 et 1972-2011, respectivement. Alors que certaines recherches donnent à penser que 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 ont révélé que la productivité de la main-d'œuvre pourrait diminuer à l'échelle des groupes d'âge plus élevé, ce qui porte à croire que le vieillissement de la population exercera des pressions à la baisse sur la productivité. En supposant que la croissance de la productivité du travail retourne à sa moyenne historique à long terme, le DPB a adopté une hypothèse neutre en ce qui concerne l'impact probable du vieillissement de la population sur la croissance de la productivité du travail.

Tableau 2-2

Comparaison des projections de croissance du PIB réel et de ses composantes

%, moyenne annuelle

	2012-2016	2017-2030	2031-2050
DPB			
Croissance du PIB réel	2,4	1,6	1,8
Intrants de la main-d'oeuvre	1,0	0,4	0,6
Productivité du travail	1,3	1,1	1,2
Finances Canada			
Croissance du PIB réel	2,3	1,6	1,8
Intrants de la main-d'oeuvre	1,1	0,4	0,6
Productivité du travail	1,2	1,2	1,2
Différence			
Croissance du PIB réel	0,1	0,0	0,0
Intrants de la main-d'oeuvre	-0,1	0,0	0,0
Productivité du travail	0,1	-0,1	0,0

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

Cela dit, les projections du DPB et de Finances Canada concernant la composition de la croissance sous-jacente de l'offre de main-d'œuvre diffèrent quelque peu. Les différences s'expliquent par l'emploi d'hypothèses et de spécifications de modèle différentes, quoique le DPB et Finances Canada utilisent tous deux un modèle de cohorte de naissance pour estimer les taux d'activité et en faire des projections, et dans le cas du DPB, les taux d'activité selon l'âge et le sexe⁹. En outre, le DPB et Finances Canada utilisent des modèles semblables, sans tenir compte des effets de cohorte de naissance, pour estimer et projeter la moyenne des heures travaillées selon l'âge et le sexe.

À long terme, le DPB prévoit que la moyenne des heures travaillées restera relativement stable tandis que Finances Canada prévoit une baisse continue. Cette différence compense la baisse plus importante du taux d'activité prévue par le DPB, d'où des projections analogues pour ce qui est de

⁹ Voir http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/Potential_CABB_FR.pdf et <http://www.fin.gc.ca/pub/pdfs/wp2007-01e.pdf> (en anglais seulement) pour plus de détails.

la croissance prévue de l'offre de main-d'œuvre (tableau 2-3).

Tableau 2-3

Comparaison des projections de croissance de l'offre de main-d'œuvre et de ses composantes

%, moyenne annuelle

	2012-2016	2017-2030	2031-2050
DPB			
Croissance des intrants de la main-d'oeuvre	1,0	0,4	0,6
Population en âge de travailler	1,1	0,9	0,8
Activité	-0,4	-0,6	-0,2
Taux de chômage	0,1	0,0	0,0
Moyenne hebdomadaire des heures travaillées	0,2	0,0	0,0
Finances Canada			
Croissance des intrants de la main-d'oeuvre	1,1	0,4	0,6
Population en âge de travailler	1,1	1,0	0,8
Activité	0,0	-0,4	-0,1
Taux de chômage	0,2	0,0	0,0
Moyenne hebdomadaire des heures travaillées	-0,2	-0,1	-0,1
Différence			
Croissance des intrants de la main-d'oeuvre	-0,1	0,0	0,0
Population en âge de travailler	0,0	-0,1	0,0
Activité	-0,4	-0,2	-0,1
Taux de chômage	-0,1	0,0	0,0
Moyenne hebdomadaire des heures travaillées	0,4	0,1	0,1

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

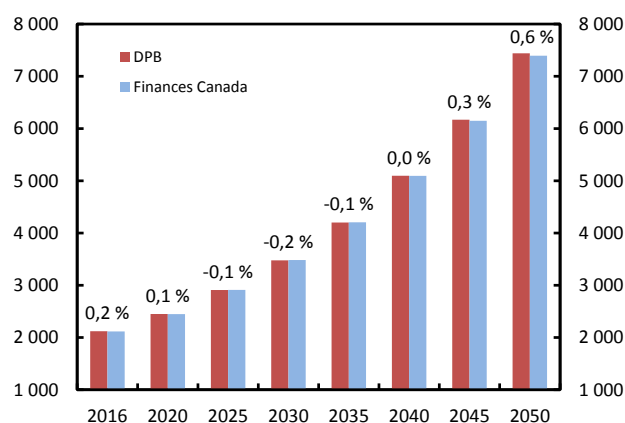
Outre que les projections de croissance du PIB réel sont similaires, les projections du PIB nominal (la mesure la plus large de l'assiette fiscale) sont très semblables. Même si Finances Canada ne l'a pas mentionné explicitement, cela correspond vraisemblablement à une projection de l'inflation du PIB comparable à des perspectives d'inflation de l'indice des prix à la consommation conformes à la cible de 2 % de la Banque du Canada (comme c'est le cas pour le DPB). La figure 2-2 compare les projections du PIB nominal établies par le DPB et Finances Canada, y compris la différence dans les

projections en pourcentage de la projection du PIB nominal de Finances Canada.

Figure 2-2

Comparaison des projections du PIB nominal

milliards de dollars



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

Nota : Les étiquettes de données représentent la différence, en pourcentage, entre les projections du DPB et de Finances Canada du PIB nominal.

3 Projections financières, méthodologies et hypothèses

Le DPB évalue la viabilité financière à long terme selon le régime de l'année civile en utilisant la dette nette à partir des statistiques préliminaires de Statistique Canada fondées sur le cadre des Statistiques de finances publiques (SFP), qui repose sur le Système de comptabilité nationale du Canada. Il peut ainsi comparer les agrégats financiers du Canada à ceux d'autres pays de même que ses évaluations consolidées de la viabilité à long terme du gouvernement à celles d'institutions internationales comme le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Par contraste, Finances Canada rend compte de la dette fédérale (déficit accumulé) selon l'année financière et les comptes publics¹⁰.

¹⁰ On calcule la dette nette en soustrayant les actifs financiers du passif total (dette brute). Le concept de la dette fédérale (déficits cumulés) consiste à soustraire ensuite les actifs non financiers (biens corporels) du passif.

Bien que le DPB et Finances Canada utilisent des cadres comptables différents, le DPB peut comparer les projections pour la dette fédérale et l'écart fiscal, ainsi que les tendances budgétaires à long terme sous-jacentes et les hypothèses sur lesquelles elles reposent. Il peut aussi comparer aux siennes les évaluations faites par Finances Canada de l'incidence sur la viabilité à long terme des changements récents dans le Transfert canadien en matière de santé (TCS), la Sécurité de la vieillesse (SV) et les dépenses de programme directes.

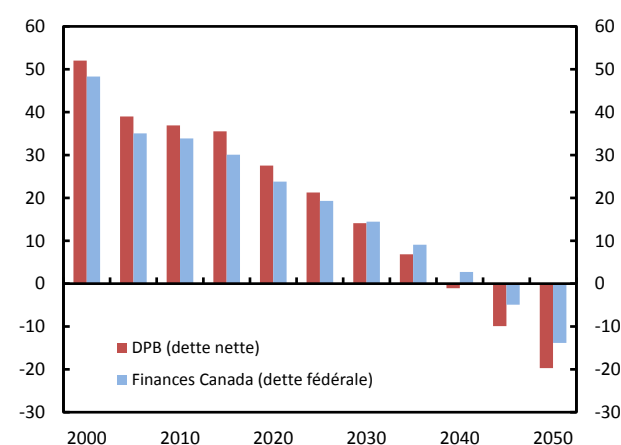
Dette fédérale

La figure 3-1 compare la projection que fait le DPB de la dette fédérale à celle que Finances Canada a publiée. Selon la projection à long terme du DPB, la dette nette se retrouvera en position d'actif net en 2040. Finances Canada prévoit que la dette fédérale enregistrera une position d'actif légèrement plus tard, d'ici 2045-2046 (Finances Canada ne rend compte de ses projections qu'à des intervalles de cinq ans).

Figure 3-1

Comparaison de la dette du gouvernement fédéral

% du PIB



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

Nota : Les projections du DPB ont été établies selon les comptes nationaux et les projections de Finances Canada, selon les comptes publics.

Les projections des futurs soldes de fonctionnement (revenus moins les dépenses de programme) et les hypothèses quant aux taux d'intérêt, qui servent à calculer les frais de la dette publique, définissent la trajectoire de la dette du gouvernement. La taille du solde de fonctionnement (comme part du PIB) par rapport à la différence entre le taux d'intérêt effectif sur la dette et le taux de croissance du PIB (c'est-à-dire le différentiel taux d'intérêt-taux de croissance) détermine la dynamique de la dette du gouvernement par rapport au PIB. Étant donné que le DPB et Finances Canada prévoient des différentiels taux d'intérêt-taux de croissance similaires à long terme, les différences dans la dynamique projetée de la dette par rapport à la taille de l'économie traduisent essentiellement des différences dans les soldes de fonctionnement projetés¹¹.

Solde de fonctionnement

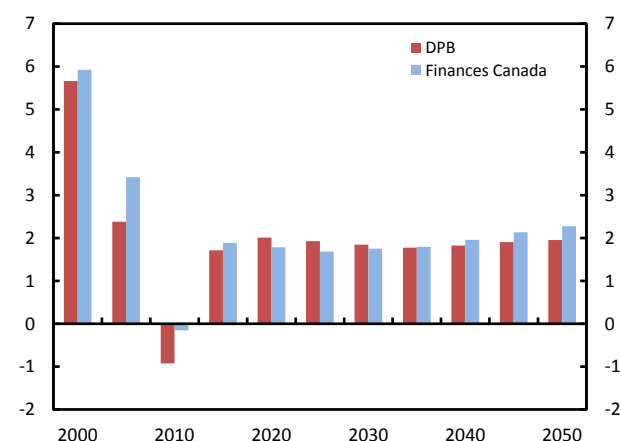
Les projections du solde de fonctionnement établies par le DPB et Finances Canada font l'objet d'une comparaison à la figure 3-2. La baisse plus prononcée du ratio de la dette au PIB prévue par le DPB s'explique par des surplus de fonctionnement plus élevés jusqu'en 2030 (en raison d'un ratio hypothétiquement plus élevé des revenus au PIB lorsque l'économie fonctionnera de nouveau à pleine capacité). Au-delà de 2030, la projection de Finances Canada des dépenses de programme comme part du PIB indique une plus grande diminution que celle du DPB, d'où un surplus de fonctionnement hypothétiquement plus élevé par rapport au PIB pour le reste de l'horizon.

¹¹ Les hypothèses du DPB quant au taux d'intérêt à long terme sur la dette portant intérêt (c'est-à-dire la dette contractée sur les marchés et la dette non contractée sur les marchés combinées) et la projection quant à la croissance moyenne du PIB nominal sont de 4,9 et de 3,8 %, respectivement. Finances Canada établit des projections pour la dette contractée sur les marchés et la dette non contractée sur les marchés séparément – son hypothèse quant au taux d'intérêt à long terme est de 5,0 % pour la dette contractée sur les marchés et de 5,1 % pour la dette non contractée sur les marchés. La projection de croissance moyenne du PIB nominal à long terme de Finances Canada est de 3,8 %.

Figure 3-2

Comparaison du solde de fonctionnement fédéral

% du PIB



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

Nota : Les projections du DPB ont été établies selon les comptes nationaux et les projections de Finances Canada, selon les comptes publics.

Pour comprendre les différences dans les trajectoires projetées des soldes de fonctionnement, il faut examiner plus en détail la projection des revenus et dépenses sous-jacente.

Les perspectives fédérales à moyen terme

Les projections financières fédérales à long terme exposées par le DPB dans le RVF de 2012 étaient le prolongement des perspectives à moyen terme publiées dans les *Perspectives économiques et financières selon le DPB* (PEF) d'avril 2012 alors que le rapport de Finances Canada est le prolongement des perspectives du cadre de planification financière du budget de 2012¹². Les différences entre les projections budgétaires à moyen terme des PEF d'avril 2012 et du budget de 2012 sont minimales (tableau 3-1).

¹² Les projections à moyen terme du DPB utilisées pour le RVF de 2012 peuvent être consultées à l'adresse http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/EFO_Avril_2012_FR.pdf. Les projections à moyen terme de Finances Canada utilisées pour les *Répercussions économiques et budgétaires du vieillissement de la population canadienne* d'octobre 2012 peuvent être consultées à l'adresse <http://www.budget.gc.ca/2012/plan/pdf/Plan2012-fra.pdf>.

Tableau 3-1

Comparaison des projections financières fédérales pour 2016

% du PIB	DPB	Finances Canada
Revenus	14,9	14,8
Impôt sur le revenu des particuliers	7,6	7,4
Impôt sur le revenu des sociétés	1,7	1,9
Taxe sur les produits et services	1,7	1,8
Cotisations d'assurance-emploi	1,3	1,1
Dépenses de programme	12,7	12,7
Prestations aux aînés	2,4	2,4
Prestations aux enfants	0,7	0,7
Prestations d'assurance-emploi	0,9	0,9
Transfert canadien en matière de santé	1,6	1,7
Transfert canadien en matière de programmes	0,6	0,6
Transferts financiers	1,0	0,9
Dépenses de programme directes	5,5	5,5
Frais de la dette publique	1,7	1,7
Solde budgétaire	0,5	0,4
Dette fédérale	28,6	28,5

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

Nota : Les projections du DPB ont été établies selon les comptes nationaux et les projections de Finances Canada, selon les comptes publics.

Projection des revenus fédéraux à long terme

Le DPB prévoit que lorsque l'économie aura rétabli sa production potentielle, les revenus budgétaires (composés de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'accise, des cotisations d'assurance-emploi et d'autres revenus) croîtront au même rythme que le PIB nominal pour représenter une part constante du PIB à 15,0 %. À long terme, cela reflète l'hypothèse que les paramètres de la politique fiscale seront ajustés pour que le « fardeau fiscal » (revenus par rapport au PIB) soit le même qu'à la fin de la période visée par les perspectives à moyen terme lorsque l'économie se sera complètement rétablie.

Finances Canada prévoit de même que les revenus fiscaux et autres (c'est-à-dire les revenus budgétaires, à l'exclusion des cotisations d'assurance-emploi) croîtront au rythme du PIB nominal. Cependant, Finances Canada part de

l'hypothèse que les taux de cotisation d'assurance-emploi sont ajustés, car « conformément aux modalités actuelles du programme [...] les revenus et les dépenses du programme [...] doivent s'équilibrer au fil du temps (p. 62) ». Tout compte fait, la projection de Finances Canada pour les revenus budgétaires leur attribue une part relativement constante du PIB, soit 14,6 % (tableau 3-2).

La projection moins élevée des revenus de Finances Canada en proportion du PIB découle principalement de ses perspectives plus modestes à moyen terme pour ce qui est des revenus du programme d'assurance-emploi, lesquelles—en raison de prévisions plus optimistes concernant le taux de chômage—laissent entrevoir un retour à l'équilibre du Compte des opérations de l'assurance-emploi un an plus tôt que le prévoit le DPB (et supposent par conséquent des réductions du taux de cotisation un an plus tôt).

Tableau 3-2

Comparaison des revenus fédéraux

% du PIB	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
DPB	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Finances Canada	14,6	14,6	14,6	14,6	14,6	14,5	14,5

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

Nota : Les projections du DPB ont été établies selon les comptes nationaux et les projections de Finances Canada, selon les comptes publics.

Projection des dépenses de programme fédérales à long terme

Pour les dépenses de programme au-delà du moyen terme, le DPB et Finances Canada utilisent un cadre de projection similaire. Toutefois, des différences dans les hypothèses clés entraînent une légère divergence en ce qui concerne les dépenses de programme projetées à long terme (tableau 3-3).

Tableau 3-3

Comparaison des dépenses de programme fédérales

% du PIB	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
DPB	13,0	13,1	13,1	13,2	13,2	13,1	13,0
Finances Canada	12,8	12,9	12,8	12,8	12,6	12,4	12,3

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

Nota : Les projections du DPB ont été établies selon les comptes nationaux et les projections de Finances Canada, selon les comptes publics.

Le DPB et Finances Canada calculent les transferts aux particuliers à partir de paramètres de programme hypothétiques et de variations démographiques dans les populations de bénéficiaires. Les transferts à d'autres paliers de gouvernement sont projetés à l'aide de formules de financement prévues par la loi et de majoration. Le tableau 3-4 présente un résumé des différences entre les hypothèses du DPB et de Finances Canada.

Tableau 3-4

Comparaison des hypothèses financières à long terme

	DPB	Finances Canada
Prestations aux aînés	Augmentent en fonction de la population de bénéficiaires, de l'inflation de l'IPC et d'un facteur d'enrichissement égal à la moitié de la croissance du PIB.	Augmentent en fonction de la population de bénéficiaires et de l'inflation. Pas de facteur d'enrichissement.
Prestations d'assurance-emploi	Augmentent en fonction de la rémunération moyenne et du nombre projeté de prestataires.	Augmentent en fonction de la rémunération moyenne et du nombre projeté de prestataires.
Prestations aux enfants	Augmentent au rythme du PIB nominal par habitant et de la population des moins de 18 ans.	Augmentent au rythme de l'inflation et de la population des moins de 18 ans.
Transferts à d'autres paliers de gouvernement	Le TCPS augmente selon la moyenne mobile de 3 ans de la croissance du PIB nominal. Le TCS augmente de 3 % par année. Les transferts fiscaux augmentent en fonction du PIB nominal.	Le TCPS augmente selon la moyenne mobile de 3 ans de la croissance du PIB nominal. Le TCS augmente de 3 % par année. Les transferts fiscaux augmentent « conformément aux formules liées à la croissance du PIB nominal ».
Dépenses de programme	Augmentent en fonction du PIB nominal.	Augmentent en fonction du PIB nominal.

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

Les hypothèses du DPB et de Finances Canada pour les dépenses de programme à long terme sont similaires, à deux exceptions près : (1) le DPB prévoit que les prestations aux aînés (la SV, le Supplément de revenu garanti (SRG) et l'Allocation) seront enrichies au-delà de l'inflation de l'IPC de la moitié du taux de croissance du PIB réel et (2) le DPB prévoit que les prestations aux enfants augmenteront au rythme de la croissance du PIB nominal. Finances Canada ne prévoit aucun enrichissement des prestations aux aînés et part de l'hypothèse que les prestations aux enfants n'augmenteront qu'au rythme de l'inflation. Ces deux différences quant aux hypothèses expliquent en grande partie la modeste baisse de la projection des dépenses de programme à long terme de Finances Canada par comparaison à la projection du DPB.

Le tableau 3-5 montre les composantes des dépenses de programme pour l'horizon de projection en proportion du PIB. Le DPB et Finances Canada ont établi la même projection pour les transferts à d'autres paliers de gouvernement et les dépenses de programme directes (que sous-tendent les mêmes hypothèses). La projection du DPB pour les prestations aux personnes âgées en 2050 est de 0,4 point de pourcentage supérieure à celle de Finances Canada. La projection du DPB pour les prestations aux enfants est de 0,1 point de pourcentage supérieure à celle de Finances Canada. Le reste de la différence est attribuable à l'incidence de différentes projections économiques sous-jacentes (notamment l'incidence de différentes projections du marché du travail sur les prestations d'assurance-emploi).

Tableau 3-5

Comparaison des projections de dépenses à long terme

% du PIB	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Prestations aux aînés							
DPB	2,6	2,7	2,8	2,9	2,9	2,8	2,8
Finances Canada	2,5	2,7	2,7	2,7	2,6	2,5	2,4
Prestations aux enfants							
DPB	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
Finances Canada	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Prestations d'assurance-emploi							
DPB	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Finances Canada	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Principaux transferts à d'autres paliers de gouvernement							
DPB	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1
Finances Canada	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1
Dépenses de programme directes							
DPB	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Finances Canada	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5

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

Nota : Les projections du DPB ont été établies selon les comptes nationaux et les projections de Finances Canada, selon les comptes publics.

Taux d'intérêt effectif sur la dette du gouvernement fédéral

Pour le DPB, le taux d'intérêt effectif sur la dette fédérale représente l'intérêt sur la dette publique divisé par la dette portant intérêt de l'exercice précédent (laquelle inclut la dette contractée sur les marchés et les passifs hors marché). Le DPB prévoit que le taux d'intérêt effectif du gouvernement fédéral augmentera de 4,4 % en 2016 à 4,9 % en 2019, après quoi il devrait demeurer constant.

Finances Canada fait des projections pour la dette contractée sur les marchés et la dette contractée hors des marchés séparément. Il part de l'hypothèse que la dette contractée sur les marchés est assortie d'un taux d'intérêt moyen qui passera graduellement de 4 % en 2016-2017 à 5 % en 2026-2027 et demeurera constant par la suite.

Selon ses prévisions, le taux d'intérêt moyen sur la dette non contractée sur les marchés devrait être de 5,1 % tout au long de la période de projection.

4 Viabilité financière et incidences des principaux changements de politique

Les projections à long terme du DPB et de Finances Canada quant au ratio de la dette du gouvernement au PIB indiquent que la structure financière fédérale est viable à long terme, c'est-à-dire que la dette du gouvernement fédéral ne croîtra pas, en fin de compte, plus vite que l'économie.

Le DPB et Finances Canada présentent aussi des estimations de la marge de manœuvre financière dont dispose le gouvernement fédéral pour réduire les revenus, augmenter les dépenses de programme, ou les deux, tout en maintenant la viabilité financière. L'estimation que fait le DPB de la marge de manœuvre financière fédérale est basée sur l'écart financier, qui est mesuré comme étant le changement permanent du solde de fonctionnement (par rapport à la projection de référence) exprimé en pourcentage du PIB nécessaire pour atteindre le rapport actuel de la dette au PIB à long terme. Finances Canada mesure la marge de manœuvre financière fédérale, la « souplesse budgétaire », essentiellement de la même manière que le DPB (c'est-à-dire le changement permanent du solde de fonctionnement, par rapport au maintien du statu quo, qui stabilise le ratio de la dette du gouvernement au PIB à son niveau de 2016-2017 à long terme).

L'estimation de Finances Canada de la marge de manœuvre financière fédérale (soit un écart financier négatif) indique qu'il serait possible de réduire le solde de fonctionnement fédéral projeté de 1 % du PIB (en réduisant les revenus et/ou en augmentant les dépenses de programme) annuellement à partir de 2017-2018 tout en maintenant le ratio de la dette au PIB près du niveau de 28,5 % (le niveau de 2016-2017) jusqu'en 2050-2051.

Dans le RVF de 2012, le DPB a présenté des estimations de l'écart financier pour l'année de

référence 2011 calculé sur des horizons de 25, 50 et 75 ans. Pour que ses estimations soient directement comparables à celles de Finances Canada en ce qui concerne l'horizon prévisionnel, le DPB a recalculé l'écart financier fédéral en utilisant 2016 comme année de référence et 2050 comme année finale. L'estimation que le DPB a faite de l'écart financier fédéral indique qu'on pourrait réduire le solde de financement fédéral de 1,3 % du PIB en 2017-2018 tout en maintenant un ratio de la dette au PIB stable jusqu'en 2050. Les estimations de l'écart financier du DPB et de Finances Canada sont résumées au tableau 4-1.

Tableau 4-1

Estimations de la marge de manœuvre financière du gouvernement fédéral, 2017 à 2050

% du PIB

	Année de référence 2016
DPB	1,3
Finances Canada	1

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

Nota : Les projections du DPB ont été établies selon les comptes nationaux et les projections de Finances Canada, selon les comptes publics.

Les estimations de l'écart financier fédéral du DPB et de Finances Canada sont comparables dans les grandes lignes. Sans données et informations supplémentaires de Finances Canada, le DPB n'est pas en mesure d'identifier la source exacte de la divergence des estimations de l'écart financier. Cela dit, de légères différences dans les soldes de financement projetés par rapport au PIB ou dans les différentiels des taux d'intérêt effectif-taux de croissance du PIB pourraient expliquer cette divergence.

Incidence des principaux changements de politique sur la viabilité financière fédérale

Le DPB et Finances Canada ont tous deux fourni une évaluation de l'incidence des récents changements de politique sur la viabilité financière fédérale.

Premièrement, en décembre 2011, le gouvernement du Canada a annoncé que le TCS continuerait à augmenter de 6 % annuellement

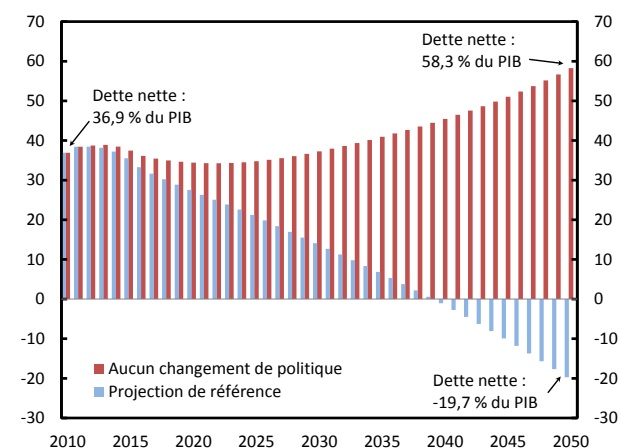
jusqu'en 2016-2017 et augmenterait ensuite selon la moyenne mobile de trois ans de la croissance du PIB nominal. Deuxièmement, le budget de 2012 a réduit les dépenses de programme directes prévues (en plus de maintenir le gel des dépenses de fonctionnement). Troisièmement, on a annoncé dans le budget de 2012 que l'âge d'admissibilité au programme de la SV passerait de 65 à 67 ans à partir de 2023, la hausse devant être intégralement mise en œuvre d'ici janvier 2029. Le DPB a inclus les estimations de l'incidence de ces changements de politique sur l'écart financier fédéral dans le RVF de 2012.

Le rapport de Finances Canada fournit une illustration de l'incidence de ces principaux changements de politique en comparant la projection du gouvernement fondée sur le statu quo à un scénario qui n'inclut pas ces mesures¹³. À des fins de comparabilité, le DPB a produit le même graphique à partir de ses projections (figure 4-1).

Figure 4-1

Incidence des principaux changements de politique sur la dette du gouvernement fédéral

% du PIB



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

La figure 4-1 montre que les changements de politique combinés ont réduit de 78 points de pourcentage le ratio de la dette nette fédérale au

¹³ Voir *Répercussions économiques et budgétaires du vieillissement de la population canadienne*, p. 49, à l'adresse <http://www.fin.gc.ca/pub/eficap-rebvpc/eficap-rebvpc-fra.pdf>.

PIB en 2050. En d'autres mots, en l'absence de changements de politique, selon le DPB, le ratio de la dette fédérale au PIB aurait augmenté de 58,3 % en 2050. Les réductions prévues des dépenses de programme directes sont le facteur qui a le plus grandement contribué à la réduction du ratio de la dette fédérale – 52 % de la réduction du ratio de la dette fédérale en 2050 y étant attribuable (tableau 4-2). La réduction du facteur de relèvement du TCS et l'augmentation de l'âge d'admissibilité à la SV représentent 36 % et 12 %, respectivement, de la réduction de la dette nette par rapport au PIB en 2050.

Tableau 4-2

Comparaison de l'incidence des principaux changements de politique sur la dette fédérale en 2050

% de la contribution au changement de la dette fédérale au PIB en 2050

	PBO	Finances Canada
Relèvement du TCS	36	47
Compressions budgétaires	52	43
Admissibilité à la SV	12	10

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

Finances Canada estime que le ratio de la dette au PIB aurait atteint 54,6 % en 2050-2051 sans l'intervention du gouvernement – une différence de 68 points de pourcentage par comparaison à sa projection fondée sur le statu quo. Finances Canada estime que le facteur ayant le plus contribué au changement est la progression du TCS, qui représente 47 % de la différence pour ce qui est des perspectives de la dette fédérale en 2050-2051. Les mesures liées aux compressions des dépenses et à l'augmentation de l'âge d'admissibilité à la SV interviennent pour 43 % et 10 %, respectivement, du changement total en ce qui concerne le ratio de la dette fédérale au PIB en 2050-2051.

Les différences dans les estimations de la contribution des changements de politique à la réduction de la dette du gouvernement fédéral en 2050 tiennent vraisemblablement à des hypothèses différentes quant à l'ampleur des

compressions budgétaires. Par exemple, le DPB mesure les compressions de dépenses liées au gel des dépenses de fonctionnement par rapport à une projection fondée sur une augmentation de ces dépenses en fonction de l'inflation et de l'accroissement de la population¹⁴. En dépit de ces différences, les estimations tant du DPB que de Finances Canada portent à croire que la structure financière fédérale est devenue viable après modification du facteur de relèvement du TCS.

5 Recommandations supplémentaires pour les rapports sur la viabilité financière

Le rapport de Finances Canada est une contribution utile à l'examen des défis démographiques auxquels l'économie canadienne est confrontée et de la viabilité des finances du gouvernement fédéral à long terme; toutefois, un examen isolé du gouvernement fédéral n'est pas à la hauteur de l'engagement du gouvernement dans le budget de 2007 de publier « un rapport exhaustif sur la viabilité des finances publiques et l'équité intergénérationnelle » qui « offrira une vaste analyse des changements démographiques actuels et futurs et des répercussions de ces changements sur les perspectives économiques et financières à long terme du Canada¹⁵ ».

Le DPB souscrit à l'opinion du gouvernement dans son engagement du budget de 2007 selon laquelle « le maintien de finances publiques viables à tous les ordres de gouvernement constitue une

¹⁴ Dans son RVF de 2012, le DPB a estimé l'incidence de ces changements de politique sur l'écart financier fédéral sur une période de 75 ans. Compte tenu d'un horizon des projections plus long et des projections sous-jacentes de la dette nette fédérale au PIB, c'est le changement dans la formule du TCS qui a le plus d'effet dans l'ensemble sur la réduction de la dette (59 %), tandis que les compressions des dépenses fédérales et le relèvement de l'âge d'admissibilité à la SV interviennent pour 33 % et 8 %, respectivement. En l'absence d'un changement dans le TCS, sa croissance continue à 6 % par année—soit à un rythme d'à peu près 2 points de pourcentage de plus que la croissance du PIB—l'aurait amené à représenter une part de plus en plus grande du PIB nominal. Par comparaison, en l'absence des autres changements de politique, les dépenses accrues dans ces secteurs par rapport au PIB auraient entraîné à peu près le même changement en points de pourcentage annuellement (c'est-à-dire un changement de niveau dans les dépenses projetées par rapport au PIB).

¹⁵ Voir la p. 167 du budget de 2007, accessible à l'adresse <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf>.

condition essentielle à la réalisation de l'équité entre les générations et à une croissance économique forte et soutenue ». Le DPB croit qu'il y aurait amélioration de la transparence financière du gouvernement et de sa capacité de relever les défis du vieillissement de la population si les parlementaires encourageaient Finances Canada à donner entièrement suite à la recommandation du vérificateur général en produisant des analyses financières à long terme visant les provinces et les territoires, de même que pour l'ensemble du gouvernement.

De plus, le DPB serait mieux en mesure de présenter une analyse indépendante de la viabilité à long terme des finances publiques (y compris une comparaison plus détaillée de ses projections économiques et financières à long terme à celles de Finances Canada) si, à l'avenir, les publications de Finances Canada contenaient plus de précisions sur la méthodologie utilisée, dont des détails sur l'estimation de l'écart financier et sa sensibilité aux changements de politique et hypothèses des projections, ainsi que plus de renseignements sur les projections des revenus, des dépenses et de la dette (incluant des séries chronologiques pour chacune des années de l'horizon des projections), notamment l'encours de la dette portant intérêt et de la dette nette qui sous-tend la projection de la dette fédérale.