The Conference Board of Canada | Le Conference Board du Canada

CUSTOM REPORT

Perspectives économiques et fiscales du Canada

Le Conference Board du Canada, janvier 2017.

À propos du Conference Board du Canada

Le Conference Board du Canada est l'organisme de recherche appliquée indépendant et sans but lucratif le plus en vue au Canada. Organisme objectif et non partisan, il ne défend pas d'intérêts particuliers. Nous sommes experts dans la publication et la diffusion de recherches, l'analyse et les prévisions économiques. Nous aidons au réseautage, à l'organisation de conférences, au développement de compétences individuelles en leadership et à stimuler le rendement organisationnel. Nous sommes un organisme affilié, bien qu'indépendant, du Conference Board inc. de New York, qui dessert près de 2 000 entreprises réparties dans 60 pays et possède des bureaux à Bruxelles et à Hong Kong.

Remerciements

Ce rapport a été préparé par le Conference Board du Canada. Les auteurs de cette recherche sont Daniel Fields, Robyn Gibbard, Alicia Macdonald et Matthew Stewart.

Cette étude a été rendue possible grâce à un financement du Secrétariat du Conseil de la fédération. Cependant, les résultats et les conclusions présentés dans ce rapport sont uniquement ceux du Conference Board du Canada. Toute erreur ou omission de faits ou d'interprétation, le cas échéant, relève entièrement de la responsabilité du Conference Board du Canada.

©Conference Board du Canada, 2016.

Table des matières

Résumé 4
Contexte d'analyse 5
Perspectives financières 8
Répercussions 11
Introduction 12
Perspectives économiques et recettes publiques 16
Perspectives économiques à moyen terme 16
Perspectives mondiales 16
Perspectives canadiennes 17
Perspectives économiques à long terme 19
Perspectives en matière de revenus pour les gouvernements 21
Perspectives de dépenses des gouvernements 24
Perspectives de dépenses pour les gouvernements provinciaux 26
Introduction 29
Perspectives budgétaires du gouvernement fédéral 30
Perspectives budgétaires provinciales et territoriales : scénario du statu quo 31
Perspectives budgétaires provinciales et territoriales : scénario peu pour la santé ... 33
Perspectives budgétaires provinciales et territoriales : ce qui est possible 34
Conclusion 36
Perspectives économiques à long terme pour le Canada 40
Hypothèses démographiques 40
Potentiel de production 40
Soins de santé et éducation 41
Éducation 43
Projections des comptes publics 44
Prévisions relatives aux dépenses 45

©Conference Board du Canada, 2016.

Résumé

Coup d'œil

- Ce rapport présente les résultats d'une analyse réalisée par le Conference Board du Canada des perspectives budgétaires du gouvernement fédéral et de celles des gouvernements des provinces et des territoires, collectivement.
- La croissance des revenus du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux devrait ralentir à long terme, puisqu'une population vieillissante aura des conséquences sur la croissance économique canadienne et stimulera la demande pour les dépenses de programmes.
- Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux sont tous confrontés à un avenir financier difficile.
- Bien que des revenus moindres et de nouvelles initiatives stratégiques entraîneront le gouvernement fédéral vers un déficit qui perdurera pendant de nombreuses années, nous anticipons qu'il sera en mesure d'équilibrer son budget en 2029-2030.
- À partir de l'année financière 2016-2017, le ratio dette-PIB du gouvernement fédéral et ses paiements d'intérêts en proportion de ses revenus devraient chuter durant toute la période des prévisions, ce qui placera le gouvernement fédéral dans une position financière relativement soutenable.
- Pendant ce temps, s'ils n'effectuent aucune compression dans les dépenses de leurs programmes, les provinces et les territoires verront leur ratio dette-PIB et leurs paiements d'intérêts augmenter considérablement au cours de la même période.
- On s'attend à ce qu'ensemble, les ratios dette-PIB combinés des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux demeurent stables même sans compressions importantes dans les dépenses, ce qui semble indiquer que la répartition des ressources financières entre les paliers de gouvernement est un problème plus important que le niveau de services offert.
- Malgré le fait que les provinces et les territoires soient parvenus à contenir la croissance de leurs dépenses depuis la crise financière, il leur sera difficile à l'avenir de maintenir les dépenses à ce niveau, puisque la demande pour les services financés à l'échelle provinciale, les soins de santé notamment, va augmenter considérablement avec le vieillissement de la population. À compter de 2016-2017, les dépenses en santé provinciales et territoriales devraient augmenter au même rythme que les exigences d'une population vieillissante – soit à un rythme annuel moyen de 5,2 %.

©Conference Board du Canada, 2016.

Contexte d'analyse

Collectivement, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont dû lutter pour équilibrer leur budget depuis la crise financière de 2008. Pour l'année financière 2015-2016, les gouvernements provinciaux et territoriaux affichaient un déficit combiné estimé à 13,3 milliards de dollars. Bien que les trois territoires et deux provinces – la Colombie-Britannique et le Québec – soient parvenus à équilibrer leur budget l'an dernier, les huit autres provinces ont enregistré un déficit. Plusieurs de ces provinces prévoient parvenir à l'équilibre budgétaire au cours des prochaines années, mais notre analyse indique que cet objectif sera extrêmement difficile à atteindre. De fait, pour atteindre leur cible globale en matière de dépenses pour 2017-2018, les provinces devraient, ensemble, geler leurs dépenses par habitant pour les soins de santé, après avoir tenu compte de la démographie et de l'inflation et devraient en plus réduire de presque 5 % toutes les autres dépenses de programmes. Selon les tendances actuelles, on peut s'attendre à ce que le ratio dette-PIB combiné des provinces et des territoires continue de croître au cours de la période des prévisions, ce qui donne à penser que leur situation financière sera tout simplement insoutenable.

Le gouvernement fédéral sera lui aussi confronté à un imposant déficit à court et à moyen terme. Après être parvenu à l'équilibre budgétaire en 2014-2015, le gouvernement fédéral est de nouveau en déficit en raison de dépenses plus élevées. La faible croissance des revenus qui résultera de la récente performance économique, plutôt médiocre, ajoutée à un ensemble de nouvelles dépenses fera en sorte qu'à l'avenir, la situation budgétaire du gouvernement fédéral demeurera déficitaire pendant plus d'une décennie. Cela dit, le gouvernement fédéral échappe quelque peu aux effets d'une croissance économique plus lente grâce à des contraintes imposées par la loi dans plusieurs de ses grandes catégories de dépenses – c'est le cas par exemple de la croissance du Transfert canadien en matière de santé et de la péréquation, qui sont plafonnés au taux de croissance nominal du PIB. Selon nos prévisions, le gouvernement fédéral devrait équilibrer son budget en 2029-2030 sans avoir à imposer d'autres compressions dans les dépenses[1]. En conséquence, on peut s'attendre à ce que le ratio

[1] Dans nos prévisions, notre estimation du retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement fédéral en 2029-2030, diffère de la récente *Mise à jour des projections économiques et budgétaires à long terme* publiée par le ministère des Finances du Canada, qui prévoit que le gouvernement fédéral demeurera en déficit jusque dans les années 2050. La différence entre nos prévisions et celles du ministère s'explique par nos différentes hypothèses. En particulier, le rapport du ministère des Finances tient pour acquis que les dépenses de programmes directes et les paiements de transferts augmenteront au même rythme que le PIB nominal. Nos prévisions se fondent plutôt sur l'hypothèse voulant que la plupart des catégories de

©Conference Board du Canada, 2016.

dette-PIB du gouvernement fédéral continue de chuter, ce qui semble indiquer que le gouvernement fédéral dispose d'une marge de manœuvre fiscale considérable comparativement aux provinces.

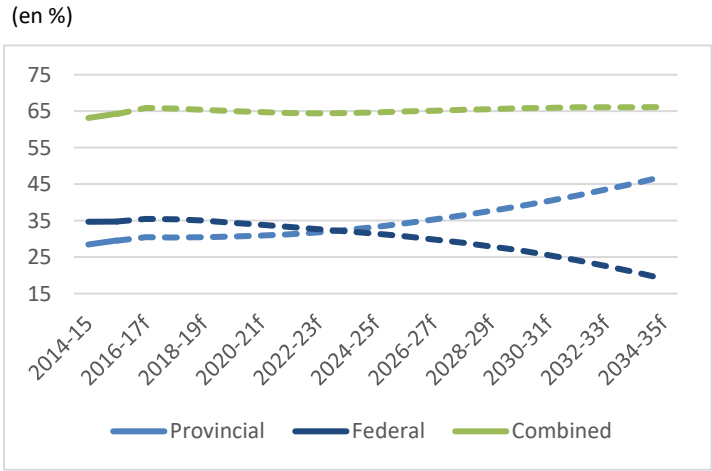
Les défis budgétaires auxquels font face les gouvernements fédéral et provinciaux vont vraisemblablement persister à long terme. Notre population va vieillir rapidement et, à moins d'une amélioration marquée de la productivité, ces changements démographiques entraîneront un ralentissement de la croissance économique. Ce ralentissement se traduira, en retour, par une croissance plus faible des recettes publiques, ce qui affectera considérablement la capacité des gouvernements de payer pour les services existants. Simultanément, la proportion de personnes retraitées au sein de la population augmentera considérablement, ce qui contribuera à une demande plus élevée de services destinés aux aînés. La demande pour des services de santé, en particulier, grimpera en flèche, puisqu'une plus grande proportion de la population joindra les cohortes plus âgées, qui accaparent la plus large part des dépenses en santé par habitant. Puisque la prestation des soins de santé relève des provinces et des territoires, ces tendances exerceront des pressions considérables sur leurs finances.

dépenses fédérales (et provinciales) augmentent au rythme de l'inflation et de la croissance de la population. Puisque les hypothèses jouent un rôle d'une telle envergure dans les projections budgétaires à long terme, il est plus important de s'attarder aux tendances plutôt qu'à des chiffres précis. Puisque nos hypothèses pour le gouvernement fédéral et pour les gouvernements provinciaux et territoriaux sont cohérentes entre elles, modifier nos hypothèses afin qu'elles s'accordent à celles du ministère ne devrait pas modifier nos conclusions d'ensemble dans le cadre de cette étude, puisque ce faisant, la situation de tous les gouvernements, fédéral comme provinciaux et territoriaux, serait pire encore.

©Conference Board du Canada, 2016.

Cela dit, si les tendances actuelles se maintiennent, nous prévoyons que le ratio dette-PIB combiné des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux demeurera à peu près stable au cours des deux prochaines décennies (voir le graphique 1). Dans une fédération décentralisée comme le Canada, la viabilité globale du niveau d'endettement dépend des dettes combinées des gouvernements fédéral et régionaux. Le fait que le ratio dette-PIB global ne grimpe pas implique que lorsque les ressources budgétaires et les engagements des deux paliers de gouvernement sont combinés, les politiques actuelles sont à peu près viables si les gouvernements maintiennent la croissance des dépenses au rythme de l'inflation et de la croissance de la population. Notre analyse démontre toutefois que malgré le fait que le ratio dette-PIB demeure stable, le ratio dette-PIB du gouvernement fédéral diminue au cours de la période de prévision alors que simultanément, ce même ratio augmente de manière vertigineuse pour les gouvernements provinciaux et territoriaux. Cette situation entraînera des problèmes pour certains gouvernements provinciaux et suggère que la façon dont les ressources budgétaires et les engagements de dépenses sont répartis entre les paliers de gouvernement est également problématique.

Graphique 1 : Comparaison des ratios dette-PIB, scénario du statu quo



Source : Conference Board du Canada; Statistique Canada

Dans le contexte des défis budgétaires à venir auxquels seront confrontés les gouvernements, la présente étude se penche sur les perspectives financières à long terme pour les gouvernements fédéral et provinciaux. Nos projections en matière de revenus se fondent sur nos prévisions de croissance pour l'ensemble de l'économie, lesquelles correspondent, à long terme, à nos estimations du potentiel de production. Les dépenses sont estimées à partir de projections détaillées qui tiennent compte des changements démographiques et des tensions sur les coûts. Ces projections sont ensuite utilisées pour calculer comment ces données affecteront la demande en services offerts par le gouvernement et les paiements de transferts.

©Conference Board du Canada, 2016.

Puisque la majeure partie des dépenses du gouvernement fédéral repose sur des formules établies pour le calcul des transferts et d'autres programmes, les perspectives budgétaires fédérales sont largement tributaires de la performance de l'économie. Bien qu'il soit certainement possible de produire des scénarios de rechange à partir de changements raisonnables apportés aux politiques, il reste que les dépenses de programmes ne forment qu'une part minime du budget global du gouvernement fédéral. Par conséquent, il est peu probable que des changements raisonnables dans ce domaine engendrent de grandes différences dans les résultats financiers par rapport à notre scénario du statu quo.

D'un autre côté, la majeure partie des dépenses provinciales est consacrée à des programmes, ce qui fait en sorte que la situation budgétaire des provinces est sensible aux hypothèses de rechange en matière de dépenses. Nous nous concentrons principalement sur le plus important programme provincial – les soins de santé – et avons ébauché trois scénarios qui font état des pressions auxquelles les provinces et les territoires sont confrontés et qui sont le résultat des conséquences budgétaires du financement des soins de santé dans le contexte de pressions plus importantes sur la demande.

Avec le *scénario du statu quo*, les dépenses en santé augmenteraient au même rythme que la demande globale. Avec ce scénario, la demande est stimulée par la croissance démographique, le vieillissement, l'inflation et la tendance de croissance (le rythme historique auquel les dépenses en santé a augmenté au-delà des trois premiers facteurs, en raison des améliorations de la qualité et d'une utilisation accrue). Avec le *scénario peu pour la santé*, nous tenons pour acquis que les provinces gèlent les dépenses réelles par habitant ajustées en fonction de l'âge et qu'aucun financement n'est donc prévu pour une éventuelle croissance. Avec le *scénario des avenues possibles*, les dépenses en santé et en éducation sont semblables à celles du *scénario peu pour la santé* et nous précisons quelles compressions sont nécessaires dans les dépenses d'autres programmes pour que les provinces puissent financer ces programmes de base tout en éliminant leurs déficits au cours des prochaines années.

Perspectives financières

Les revenus du gouvernement fédéral augmenteront en moyenne de 3,8 % par année pour la période prévisionnelle, soit beaucoup plus lentement que la moyenne annuelle

©Conference Board du Canada, 2016.

de 5,3 % sur cinq ans qui prévalait avant la crise financière[2]. Plusieurs mesures récentes de politiques publiques – notamment une Allocation canadienne pour enfants plus généreuse, le retour de l'admissibilité au programme de la sécurité de la vieillesse à 65 ans et la bonification du Régime de pensions du Canada – feront en sorte qu'il sera difficile pour le gouvernement fédéral d'équilibrer son budget dans un proche avenir. Néanmoins, la croissance des dépenses ralentira et elles seront inférieures à la croissance des revenus en 2018-2019, ce qui permettra au gouvernement fédéral d'équilibrer son budget 2029-2030. Malgré le fait qu'il affichera des déficits pour les 14 prochaines années, le gouvernement fédéral pourra néanmoins voir son ratio dette-PIB diminuer au cours de toute la période des prévisions, et celui-ci atteindra un modeste 20 % en 2034-2035. À la fin de la période des prévisions, le paiement d'intérêts accaparera 6,7 % des recettes du gouvernement fédéral. Il serait toutefois important de souligner que la position financière du gouvernement fédéral n'est pas solide et que des risques considérables minent le parcours vers l'équilibre budgétaire, notamment une éventuelle hausse des taux d'intérêt ou un autre ralentissement économique. Le gouvernement fédéral est néanmoins en bien meilleure position budgétaire que le sont les provinces et les territoires.

À long terme, la croissance des recettes des gouvernements provinciaux et territoriaux diminuera elle aussi : les recettes fiscales totales augmenteront en moyenne de 3,7 % par année, ce qui constitue une baisse appréciable par rapport à la moyenne de croissance annuelle de 7 % observée au cours des cinq années qui ont précédé la crise financière. Contrairement au gouvernement fédéral, toutefois, les provinces et les territoires ne sont pas en voie d'équilibrer leur budget, ni de réduire leur ratio dette-PIB à long terme. Des compressions considérables au chapitre des dépenses seraient donc nécessaires pour leur permettre d'être sur une voie similaire à celle du gouvernement fédéral. En vue d'évaluer les diverses hypothèses relatives au parcours qu'emprunteront les dépenses provinciales et territoriales futures, nous avons concentré notre analyse sur trois scénarios.

Dans le *scénario du statu quo*, les pressions financières associées à la prestation des soins de santé feront en sorte que les dépenses de programmes augmenteront plus vite que les revenus. Les soins de santé accaparent la plus large part des dépenses des gouvernements des provinces et des territoires et ces dépenses sont stimulées par des facteurs structurels comme l'âge et la structure démographique de la population. Ces

[2] Il importe de noter que les taux moyens annuels contenus dans le texte sont calculés à l'aide d'une formule de croissance annuelle composée et pourraient différer légèrement des simples moyennes arithmétiques des taux de croissance annuels.

©Conference Board du Canada, 2016.

pressions financières feront en sorte que les dépenses en santé augmenteront en moyenne de 5,2 % par année jusqu'en 2035. Avec la croissance des dépenses qui dépassera celle des revenus, le déficit d'exploitation augmentera pour les provinces et haussera l'encours de la dette. En retour, une hausse de la dette fera en sorte que le paiement d'intérêts deviendra le poste le plus important du budget des provinces. Cette situation est insoutenable à long terme. À la fin de la période couverte par nos prévisions, les provinces et les territoires seront aux prises avec un déficit combiné de 109 milliards de dollars et les coûts du service de la dette accapareront 14,2 % des revenus provinciaux. Le ratio dette-PIB combiné des provinces et des territoires se chiffre à 47 %. Dans ce scénario, une partie du déficit d'exploitation provient de notre hypothèse voulant que la croissance des dépenses de programmes dépasse les revenus. Le facteur le plus important derrière la détérioration de la situation financière est toutefois le fruit d'années passées à financer des déficits d'exploitation avec la dette. Comme le démontre ce scénario, il est insoutenable de continuer de financer l'exploitation avec la dette puisqu'éventuellement, le paiement d'intérêts dépassera les autres obligations de dépenses.

Avec le *scénario peu pour la santé*, les dépenses réelles en soins de santé par habitant sont gelées afin d'obtenir des perspectives financières plus favorables comparativement au *scénario du statu quo.* En gardant constantes les dépenses réelles en soins de santé par habitant, la croissance des dépenses de programmes arrive à être légèrement inférieure à la croissance des revenus. Ce scénario inclut toutefois des estimations de dépenses en santé provinciales-territoriales qui sont bien inférieures aux pressions financières associées aux prévisions du *scénario du statu quo.* Malgré cela, un gel des dépenses en santé ajustées en fonction de l'âge et des dépenses réelles par étudiant en éducation, ajouté à un maintien de la croissance des services sociaux et des dépenses pour d'autres programmes au niveau de l'inflation et de la croissance démographique ne sera toujours pas suffisant pour ramener l'équilibre budgétaire des provinces et des territoires. La nécessité continue de financer les déficits d'exploitation avec la dette, alliée aux hausses futures des taux d'intérêt, fera grimper en flèche les coûts du service de la dette au cours de la période prévisionnelle. Ce problème s'accentuera de manière exponentielle avec les années, si bien qu'en 2034-2035, le déficit provincial et territorial atteindra 36 milliards de dollars et le paiement des intérêts accaparera 10,9 % des revenus. Le ratio dette-PIB provincial-territorial combiné dans ce scénario atteint 35 % à la fin de la période des prévisions. Avec le *scénario peu pour la santé*, les provinces et les territoires parviennent à contenir la croissance des coûts des programmes afin qu'elle demeure inférieure à celle des revenus. Cela est toutefois insuffisant pour équilibrer leur budget dans un délai convenable, puisque la croissance de la dette qui en résultera,

©Conference Board du Canada, 2016.

ainsi que le paiement d'intérêts, entraînera une détérioration continue des perspectives budgétaires des provinces et des territoires.

Dans le cadre du *scénario des avenues possibles*, nous nous penchons sur l'envergure des compressions budgétaires qui seraient nécessaires pour revenir à l'équilibre dans les budgets provinciaux et territoriaux et permettre aux provinces et aux territoires de financer les services au rythme de croissance décrit dans le *scénario peu pour la santé*, sans entraîner de déficit structurel à long terme. Dans ce scénario, nous tenons pour acquis que les provinces gèlent le financement réel par étudiant et le financement réel des soins de santé ajusté en fonction de l'âge. De même, des compressions de 5,4 % dans les dépenses pour d'autres programmes pour les années financières de 2016-2017 à 2018-2019 sont appliquées pour parvenir à l'équilibre budgétaire en 2019-2020. Pour préserver cet équilibre après 2019-2020, les dépenses autres que les soins de santé, l'éducation et les services sociaux devront être restreintes jusqu'en 2022-2023. Par la suite, les dépenses pourront augmenter en fonction de l'inflation et de la croissance démographique.

Avec ce scénario, le budget collectif demeure équilibré. Puisque les provinces et les territoires n'ajoutent pas continuellement de déficit d'exploitation à la dette, le paiement d'intérêts n'atteindra que 8,4 % des revenus en 2034-2035. Le paiement d'intérêts à la fin de la période des prévisions sera de 19 milliards de dollars moindres que dans le *scénario peu pour la santé* et de 44 milliards de dollars de moins que dans le *scénario du statu quo*. Le ratio dette-PIB combiné des provinces atteindra 26 % en 2034-2035. Les résultats issus de ce scénario fournissent de solides indications confirmant qu'un retour à l'équilibre budgétaire à court terme est essentiel pour que les provinces et les territoires parviennent collectivement à une position budgétaire viable. Pour ce faire, il sera toutefois nécessaire que les provinces et les territoires gèlent les dépenses pour leurs principaux services et procèdent à des compressions considérables dans les autres programmes et services.

Répercussions

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux auront à faire face à des défis budgétaires considérables à long terme, puisqu'on prévoit que la croissance de leurs revenus ralentira au même moment où une population vieillissante entraînera des transferts plus importants en sécurité de la vieillesse et une plus grande demande en services de santé.

©Conference Board du Canada, 2016.

Les nouvelles mesures politiques mises en place au cours de la dernière année feront en sorte que le gouvernement fédéral affichera un déficit important avant d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2029-2030. Il est prévu que le ratio dette-PIB net diminuera durant toute la période des prévisions. Les provinces et les territoires se retrouveront dans une situation budgétaire encore pire, puisque rien n'indique que leur solde budgétaire combiné enregistrera des surplus en 2034-2035. Ils seront donc incapables de maintenir les dépenses réelles par habitant ajustées en fonction de l'âge au niveau des tendances sans effectuer de compressions dans d'autres dépenses de programmes ou enregistrer de déficits d'une ampleur insoutenable. La présente étude n'offre pas de solutions aux défis budgétaires auxquels sont confrontés les provinces et les territoires. Toutefois, notre analyse démontre que le moment est maintenant venu de faire face à ces enjeux, puisque tout retard ne fera qu'ajouter au problème.

Introduction

Coup d'œil

- Le présent rapport se penche sur les défis budgétaires auxquels feront face les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux au cours des deux prochaines décennies.
- Depuis la crise financière, les provinces et les territoires affichent un déficit budgétaire combiné.
- Les tendances démographiques ralentiront la croissance des revenus et stimuleront la demande pour les dépenses de programmes provinciaux et territoriaux, et pour les transferts fédéraux calculés en fonction de l'évolution de la population.

Les bilans des provinces et des territoires ont été durement touchés ces dernières années par un grand nombre de chocs externes. La crise financière de 2008-2009 et la chute des prix des commodités amorcée en 2014 ont eu des répercussions considérables sur la croissance économique dans tout le pays. Bien que les recettes fiscales aient repris leur croissance depuis la récession, les autres recettes (y compris les redevances pétrolières) demeurent essentiellement les mêmes qu'au cours de la récession. Dans l'ensemble, les recettes combinées des provinces et des territoires se sont accrues de 3,6 % par année depuis la fin de la récession, comparativement à 7 % en cinq ans avant l'amorce de la récession. Pour l'avenir, la croissance des revenus va

©Conference Board du Canada, 2016.

vraisemblablement demeurer assez restreinte, alors que nous entrons dans une période où la croissance lente est devenue la nouvelle norme.

Les provinces et les territoires ont tenté de restreindre la croissance des dépenses depuis la crise financière afin d'atteindre l'équilibre budgétaire. La croissance des dépenses n'a atteint en moyenne que 2,8 % par année depuis la crise financière, un net ralentissement par rapport à la période ayant précédé la récession. Toutefois, dans les années qui viennent, les provinces et les territoires auront de la difficulté à maintenir des compressions de dépenses de cette envergure, puisque la demande pour les principaux services va vraisemblablement augmenter au cours des deux prochaines décennies en raison du vieillissement de la population.

Le déficit combiné des provinces et territoires a atteint le montant record de 26,4 milliards de dollars en 2009-2010. Les provinces et les territoires sont toutefois parvenus à ramener ce déficit à 10,3 milliards de dollars en 2014-2015. Or, le déclin des prix de l'énergie amorcé en 2014 a durement touché le budget des provinces et des territoires, alors que les redevances pétrolières s'effondraient. Le déficit combiné des provinces et des territoires a augmenté et est passé à 13,3 milliards de dollars au cours de la dernière année financière (voir le tableau 1) et on prévoit qu'il diminuera légèrement pour passer à 12,8 milliards au cours de l'année financière actuelle. Depuis la crise financière, les provinces et les territoires ont accumulé un déficit combiné de 120 milliards de dollars et accru leur dette nette de 85 %.

Bien que des déficits et une dette à court terme ne soient pas essentiellement mauvais, l'accumulation de dettes peut poser problème si elle accroît la part des revenus consacrée au paiement des intérêts.

Les provinces et les territoires sont parvenus à éviter ce risque jusqu'à maintenant. En 2007-2008, 7,9 % de chaque dollar perçu en impôts ont été consacrés au paiement des intérêts; en 2015-2016, malgré des niveaux d'endettement considérables, de bas taux d'intérêt ont fait en sorte que seulement 7,6 % des revenus étaient consacrés au paiement des intérêts. On s'attend toutefois à ce que les taux d'intérêt augmentent au cours des cinq prochaines années et que le financement de la dette, qui coûtait si peu après la crise financière, exigera rapidement une plus grande part des revenus des provinces. Pour les gouvernements provinciaux et territoriaux déjà aux prises avec une faible croissance économique et avec des coûts de soins de santé qui augmenteront rapidement, le difficile cercle vicieux du financement de la dette engendrera rapidement une situation budgétaire intenable.

©Conference Board du Canada, 2016.

Le gouvernement fédéral essuie lui aussi des déficits considérables. Le déficit du gouvernement fédéral a atteint 55,6 milliards de dollars en 2009-2010, mais après des années de compressions, le gouvernement fédéral a pu réaliser un léger surplus en 2014-2015. Le retour aux surplus a toutefois été de courte durée, puisque des dépenses plus élevées ont fait en sorte que le gouvernement fédéral a renoué avec le déficit au cours de la dernière année financière. Dans l'avenir, le gouvernement fédéral fera aussi face à une augmentation plus lente de ses revenus. Cette diminution, ajoutée à plusieurs nouvelles initiatives en matière de dépenses et à une croissance rapide des versements de prestations de la Sécurité de la vieillesse (SV) façonnera les perspectives budgétaires du gouvernement fédéral au cours de la période prévisionnelle.

L'objectif de cette analyse est de chiffrer les perspectives budgétaires à long terme pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Un seul scénario budgétaire a été élaboré pour le gouvernement fédéral, mais nous avons examiné les perspectives budgétaires en fonction de trois scénarios pour les provinces et territoires.

Le premier chapitre de ce rapport analyse les prévisions à moyen et à long terme pour l'économie canadienne et les répercussions de ces prévisions sur la croissance des recettes publiques. Le deuxième chapitre examine les facteurs qui stimulent les dépenses gouvernementales à long terme. Les perspectives pour les finances du gouvernement fédéral sont d'abord abordées, puis les perspectives budgétaires provinciales et territoriales sont exposées dans le cadre de chacun des trois scénarios examinés dans le présent rapport. Le dernier chapitre propose un résumé des résultats et des principales conclusions dégagées à la suite de cette analyse.

Tableau 1 : surplus/déficit par province en 2015-2016
(en millions de dollars et en % du PIB)

Province	Solde prévu du budget	Part du PIB
TNL	-2 207	-7,1 %
ÎPÉ*	-28	-0,5 %
NÉ	-11	-0,0 %
NB	-260	-0,8 %
QC	2 191	0,6 %
ON	-5 029	-0,7 %
MB	-847	-1,3 %
SK	-1,519	-2,0 %
AB	-6 442	-1,9 %
CB	730	0,6 %

*Toutes les données sont finales, sauf pour l'ÎPÉ.
Sources : Conference Board du Canada; comptes publics provinciaux.

©Conference Board du Canada, 2016.

La période utilisée aux fins de cette analyse s'étend de l'année financière en cours à 2034-2035. Bien que l'année financière 2015-2016 s'est terminée il y a presque un an déjà, certaines des données que nous citons la concernant ne sont pas définitives. Cela signifie que certains des chiffres fournis pourraient changer lorsque des données plus complètes seront disponibles. Une description détaillée de la méthodologie utilisée est jointe en annexe, comme complément aux tableaux et graphiques de données.

©Conference Board du Canada, 2016.

Perspectives économiques et recettes publiques

Coup d'œil

- Après une performance économique faible en 2016, la croissance économique devrait reprendre à moyen terme et mener graduellement à un resserrement de l'écart dans la production en 2019.
- À long terme, la croissance du PIB sera limitée par un faible potentiel de production qui se limitera à 1,8 % par année au cours de la période de 2020 à 2040.
- Une faible croissance du PIB à long terme entraînera un ralentissement des recettes publiques comparativement à ce qu'elles sont aujourd'hui.

Les perspectives de recettes publiques sont liées aux perspectives globales de l'économie. Bien que les modèles que nous utilisons pour réaliser des projections des recettes des gouvernements comprennent une somme appréciable de détails concernant les tendances qui prévalent dans divers secteurs de l'économie, le PIB nominal fournit une mesure générale de l'assiette fiscale des gouvernements. Dans ce chapitre, nous exposerons les prévisions économiques à moyen et long terme et ce qu'elles signifient pour les revenus des gouvernements à l'avenir.

Perspectives économiques à moyen terme

Perspectives mondiales

Les économies de partout dans le monde ont mis du temps à se relever de la crise financière et on s'attend à ce que la croissance de l'économie mondiale demeure lente dans un avenir raisonnablement prévisible. Nous nous attendons à ce que la croissance de l'économie mondiale ne soit que de 2,4 % en 2016 et de seulement 2,8 % en 2017, comparativement à 4,6 % au cours des cinq années qui ont précédé la crise financière. On s'attend à un rebond de l'économie américaine après un départ médiocre cette année et à une croissance dans le rayon des 2,5 % au cours des prochaines années. Les avantages d'une amélioration des prévisions économiques des États-Unis demeurent encore flous pour le Canada, puisque la campagne du président élu Donald Trump contenait certaines mesures protectionnistes. Plus précisément, le président Trump a dit souhaiter « déchirer » l'Accord de libre-échange nord-américain – un accord essentiel pour le secteur des exportations du Canada. Bien que cela semble peu probable, cette

©Conference Board du Canada, 2016.

intention traduit certainement une attitude plus protectionniste dans des dossiers courants comme le bois d'œuvre résineux et le bœuf, où l'étiquetage du pays d'origine est une mesure en discussion et pourrait avoir des répercussions considérables sur cette industrie.

L'économie chinoise a considérablement ralenti au cours des dernières années et d'autres grands marchés émergents, comme la Russie et le Brésil, sont en récession. Une faible croissance de l'économie chinoise constitue une préoccupation majeure, puisque la Chine est responsable d'environ 30 % de la croissance économique mondiale depuis la crise financière. Il s'agit également d'une mauvaise nouvelle pour le Canada, pour qui la Chine est un partenaire commercial toujours plus important. De plus, la Chine est un grand consommateur de matières premières et le ralentissement économique constant qui l'afflige a entraîné une baisse du prix des commodités, ce qui affaiblit les termes de l'échange du Canada. Notre plus grand partenaire commercial, l'Europe, souffre également d'une longue liste de problèmes, notamment le vieillissement de sa population, un chômage élevé, de faibles investissements, une faible croissance des salaires, un lourd endettement des gouvernements et la perspective d'obstacles au commerce plus importants si d'autres pays imitent la Grande-Bretagne et quittent l'Union européenne (UE).

Perspectives canadiennes

Après un départ encourageant en 2016, l'économie canadienne a connu un deuxième trimestre désastreux, avec un PIB sous le rythme annuel de 1,6 %. Les incendies de forêt de Fort McMurray ont entraîné une chute considérable de la production, de l'emploi et des exportations réelles au printemps et en début d'été. Toutefois, même en excluant les répercussions des feux de forêt, la croissance du PIB a été décevante, avec 0,4 %. La croissance a repris au cours de la deuxième moitié de l'année, stimulée par une amélioration des exportations nette et un retour à la normale dans le secteur des sables bitumineux. Les importants versements d'indemnisation et les efforts de reconstruction exigés pour remettre sur pied la ville de Fort McMurray endommagée par les incendies devraient également stimuler l'activité économique de manière appréciable, quoique temporaire.

Une croissance économique plus solide est attendue en 2017, alors que les investissements dans le secteur de l'énergie constitueront une part moindre de la croissance économique globale. Nous assisterons enfin à une résurgence des investissements dans des secteurs autres que l'énergie. Les perspectives pour l'avenir sont toutefois très différentes du rendement économique qui était la norme pour la plus grande part de la décennie des années 2000. Dans les années qui ont précédé la crise

©Conference Board du Canada, 2016.

financière, la croissance économique au Canada atteignait en moyenne 3 % par année. Dans les prochaines années, nous aurons de la chance si la croissance dépasse les 2 %, car la population vieillit et la productivité économique est faible.

L'un des principaux facteurs entravant la croissance de la productivité est le manque persistant d'investissements des entreprises. En vue de favoriser une reprise soutenue de la croissance, il nous faut pouvoir compter sur une reprise des investissements dans des secteurs autres que l'énergie, qui seront réalisés dans le but d'accroître la capacité de production. Les investissements des entreprises ont été si faibles que depuis 2012, les investissements dans la machinerie et les équipements n'ont pas été suffisants pour maintenir le niveau actuel de stock de capital de l'économie. Après un déclin de presque 7 % en 2016, on peut s'attendre à ce que les investissements des entreprises augmentent d'une moyenne d'à peine 2,2 % par année au cours des deux prochaines années.

Les dépenses des consommateurs demeureront le principal moteur de croissance au cours des prochaines années. La croissance de l'emploi s'annonce plutôt tiède cette année, avec une économie qui ne créera que 107 000 emplois. Nous nous attendons à des gains plus solides en 2017 et 2018. On s'attend toutefois à ce que la croissance démographique active reprenne de la vigueur en raison des travailleurs découragés qui retourneront parmi la population active, ce qui empêchera une amélioration du taux de chômage. Au cours des deux prochaines années, on s'attend à ce que le taux de chômage ne diminue que de 0,2 point de pourcentage par rapport aux 7 % qu'il affichait en septembre 2016. Le ralentissement persistant du marché du travail continuera de restreindre la progression des salaires à moyen terme. Ajoutons à cela un endettement élevé des consommateurs et il est permis de croire que les dépenses des consommateurs ralentiront au cours des prochaines années.

Nos prévisions supposent que la performance du Canada en matière d'exportations s'améliorera à court terme. Toutefois, un manque d'investissements et une plus grande concurrence dans les industries clés semblent indiquer que la croissance demeurera inférieure à la moyenne des cinq dernières années. On s'attend également à ce que les fonds de stimulation du gouvernement fédéral dynamisent la croissance économique au cours de la prochaine année. Un financement plus important pour les infrastructures et les familles avec enfants va vraisemblablement stimuler le PIB, qui devrait afficher une croissance de 0,4 point de pourcentage en 2017. Cette dépense supplémentaire gardera le gouvernement fédéral en déficit pour la prochaine décennie. L'effet des dépenses de relance du gouvernement fédéral sera partiellement éclipsé par les restrictions budgétaires à l'échelle provinciale. Bien que les provinces consacrent aussi plus de fonds

©Conference Board du Canada, 2016.

aux infrastructures, elles cherchent à limiter la croissance des dépenses de programmes afin de sortir des déficits.

Compte tenu de la faiblesse continue de l'économie, on s'attend à ce que la banque centrale renonce à augmenter les taux d'intérêt jusqu'en 2018. Et même alors, l'augmentation des taux ne sera que graduelle.

Perspectives économiques à long terme

À plus long terme, nos prévisions de croissance économique se fondent sur nos attentes en matière de potentiel de production. Ce potentiel est stimulé par trois principaux facteurs : la productivité, le stock de capital et l'offre de main-d'œuvre. Une foule d'autres facteurs peuvent exercer une influence sur ces trois aspects, mais une tendance commune les influençant tous les trois : celle des changements démographiques.

Données démographiques

La composition démographique de notre population va changer de manière spectaculaire au cours des prochaines décennies. En 2000, la proportion de la population âgée de 65 ans était de 12,5 %. À la fin de l'an dernier, cette proportion avait atteint 16,1 % et en 2035, elle grimpera à 23,7 %. Le vieillissement de la population n'a toutefois pas que de mauvais côtés pour l'économie et a certains effets positifs sur l'accumulation de capitaux et sur la productivité. Néanmoins, l'influence prédominante de ce phénomène est négative en raison de la pression à la baisse qu'il exerce sur les emplois potentiels.

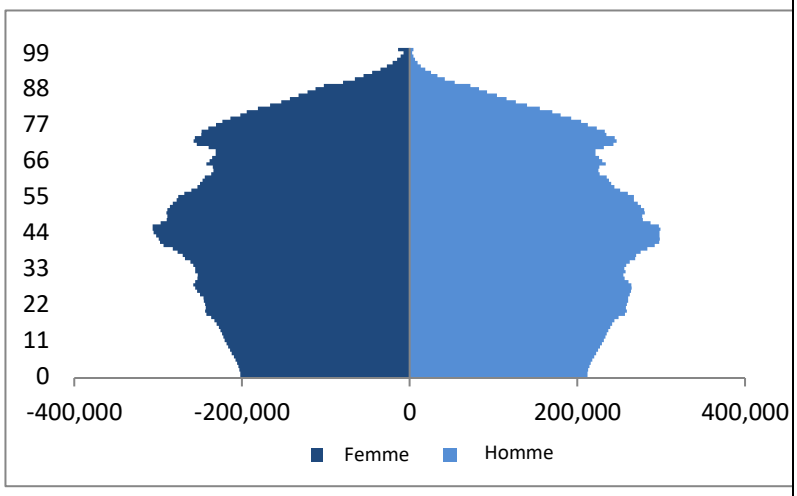
Le principal moteur du vieillissement de la population au Canada est le vieillissement de la cohorte de Canadiens issus du baby-boom. L'imposante génération de baby-boomers que l'on trouve au Canada a déjà commencé à partir à la retraite, mais la population de baby-boomers est plus élevée dans son segment le plus jeune et conséquemment, la vague de retraites n'est pas encore arrivée à son sommet (voir graphique 2). Au fur et à mesure qu'un plus grand nombre de baby-boomers atteindra l'âge de la retraite, l'effet de leur départ sur la population active deviendra de plus en plus évident, et son augmentation ralentira jusqu'à atteindre une moyenne de seulement 0,8 % par année au cours des cinq prochaines années, pour passer à 0,7 % de 2021 à 2035.

©Conference Board du Canada, 2016.

D'un autre côté, le vieillissement de la population devrait avoir un effet positif sur l'investissement et la productivité à long terme. Le vieillissement de la population entraînera un resserrement des marchés du travail dans tout le pays, puisque la main-d'œuvre deviendra de plus en plus rare. Cette rareté se traduira par des pressions à la hausse sur le salaire hebdomadaire moyen à l'échelle nationale. Une croissance énergique des salaires deviendra un bon incitatif, pour les employeurs, à remplacer la main-d'œuvre par du capital lorsque ce sera possible. La feuille de route du Canada en matière de productivité au cours des deux dernières décennies a été décevante, et n'a connu que des gains modestes au cours de cette période si on la compare aux États-Unis. Toutefois, à plus long terme, on prévoit que les industries réagiront aux pénuries de main-d'œuvre, aux fortes pressions sur les salaires et à une plus grande compétitivité à l'échelle internationale en augmentant leurs investissements en innovation et en équipement pour stimuler la productivité. Combinés à une main-d'œuvre de meilleure qualité, ces investissements permettront à la productivité de croître à un rythme qui sera constant, sans être soutenu.

Graphique 2 : Vieillissement de la population canadienne en 2036

(population par groupes d'âge simples)



Source : Conference Board du Canada; Statistique Canada.

Potentiel de production

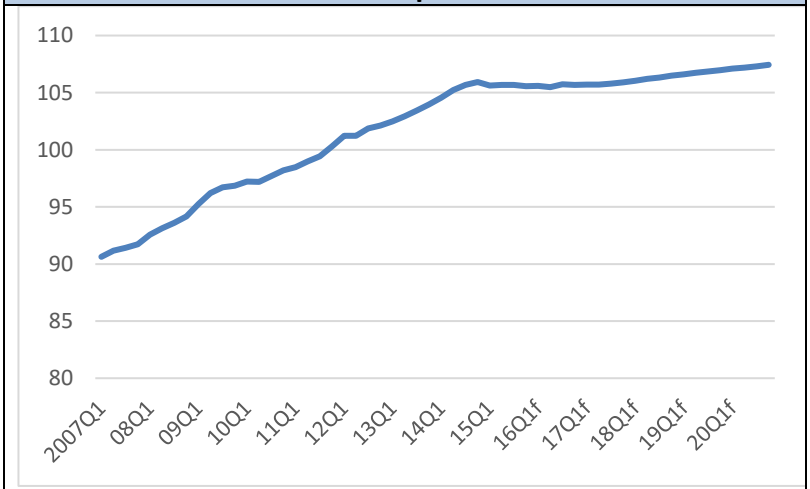
Le potentiel de production mesure le degré maximal de production d'une économie en fonction de son stock de capital, de sa population active et de la technologie disponible[3]. Bien qu'il soit inévitable que la croissance économique soit affectée par des chocs imprévisibles, l'approche la plus raisonnable pour la prévision de la croissance économique à long terme demeure le suivi de son potentiel de production.

[3] Pour en savoir plus sur la méthode utilisée pour le calcul du potentiel de production dans la présente étude, consultez la section *Méthodologie,* en annexe.

©Conference Board du Canada, 2016.

Le potentiel de production a connu une faible croissance depuis la crise financière, principalement en raison d'investissements anémiques du côté des entreprises. Les investissements des entreprises sont peu élevés depuis des années et depuis 2012, les investissements en machinerie et en équipements (M&E) ont été, dans les faits, inférieurs au niveau nécessaire pour recouvrer la dépréciation du stock de capital (voir graphique 3). Puisque le stock de capital est l'un des trois facteurs contribuant au potentiel de production, il s'agit là d'un frein important à la croissance économique potentielle du Canada, et ce, depuis des années. Heureusement, les investissements des entreprises devraient retrouver leur vigueur, ce qui permettra au stock de capital de contribuer davantage au potentiel de production. Nous prévoyons une croissance annuelle moyenne du potentiel de production de 1,7 % pour la période prévisionnelle, ce qui est légèrement inférieur au gain annuel moyen de 1,8 % du PIB, puisque l'économie croît davantage que son potentiel à moyen terme pour pouvoir absorber la capacité excédentaire actuelle mesurée par l'écart de production.

Graphique 3 : Investissements des entreprises en M & E nets de dépréciation



Source : Conference Board du Canada; Statistique Canada.

Perspectives en matière de revenus pour les gouvernements

Les prévisions budgétaires sont un déterminant essentiel des finances des gouvernements. Après une croissance médiocre en 2015 et 2016, l'économie devrait connaître une croissance plus énergique à moyen terme, ce qui aura pour effet de stimuler convenablement les recettes publiques. Mais à plus long terme, la croissance économique devrait ralentir considérablement comparativement à la période ayant précédé la crise financière, puisque le vieillissement de la population freine la croissance du potentiel de production du Canada.

Le ralentissement de la croissance économique se traduira par un relâchement des revenus de sources propres tant pour le gouvernement fédéral que pour les gouvernements provinciaux et territoriaux. Du côté du gouvernement fédéral, les recettes fiscales issues de l'impôt sur le revenu devraient augmenter d'une moyenne de

©Conference Board du Canada, 2016.

4,2 % pour la période prévisionnelle; c'est là une croissance beaucoup plus lente que les 6,3 % annuels des cinq années qui ont précédé la crise financière. Les taxes d'accise – qui sont principalement des revenus de la taxe sur les produits et services – augmenteront de 2,9 % pour la période prévisionnelle, alors que la croissance des dépenses des consommateurs ralentira et qu'entreront en vigueur de nouveaux accords commerciaux. Un ralentissement dans la croissance de la population active à long terme se traduira par des gains plus faibles en matière d'emploi, ce qui aura un effet négatif sur les revenus de l'assurance-emploi. Une croissance plus énergique des salaires atténuera toutefois certaines de ces répercussions; dans l'ensemble, les revenus de l'assurance-emploi croîtront à un rythme moyen de 2,5 % au cours de la période prévisionnelle. Au total, les revenus du gouvernement fédéral augmenteront à un rythme annuel moyen de 3,8 % au cours de la même période, comparativement à une croissance moyenne de 5,3 % pour les cinq années qui ont précédé la crise financière.

À long terme, le ralentissement de la croissance économique limitera également la croissance des revenus des gouvernements provinciaux et territoriaux. Les recettes fiscales provinciales et territoriales – soit les revenus provenant de l'impôt sur le revenu, des taxes de vente et d'autres taxes comme l'impôt foncier et les taxes sur le tabac – devraient augmenter à un rythme annuel moyen de 3,7 % pour la période prévisionnelle. Ce pourcentage constitue un net recul par rapport à la croissance affichée dans les années précédant la crise financière et est même inférieur à la croissance moyenne de 5,7 % observée au cours des six années qui ont suivi la récession, une croissance quelque peu stimulée par l'augmentation des taux de taxes.

Les revenus tirés des redevances provinciales et territoriales ont été fortement affectés par le ralentissement économique de 2015 et demeurent plutôt faibles comparativement aux normes historiques. Les revenus de redevances ont connu une chute spectaculaire de 52 % l'an dernier et demeureront relativement les mêmes cette année. Pour la période prévisionnelle, les redevances devraient croître au même rythme que les prix de l'énergie et de la production gazière et pétrolière. Avec les prix de l'énergie qui reprennent lentement leur croissance au cours de la période prévisionnelle, les redevances – en valeur nominale – ne dépasseront pas la pointe atteinte en 2013-2014 avant 2030-2031, malgré des augmentations continues de la production.

On prévoit que les autres revenus des provinces et des territoires devraient augmenter en proportion de l'inflation et de la croissance démographique. Au total, les revenus des provinces devraient augmenter à un rythme moyen de 3,7 % par année pour la période

©Conference Board du Canada, 2016.

prévisionnelle, ce qui est légèrement inférieur au taux de croissance des revenus du gouvernement fédéral à long terme.

Perspectives de dépenses des gouvernements

Coup d'œil

- Les dépenses du gouvernement fédéral pour la Sécurité de la vieillesse augmenteront considérablement d'ici à 2030, alors que s'accélère le vieillissement de la population.
- Le vieillissement de la population entraînera une croissance vigoureuse de la demande en services de santé financés par les gouvernements provinciaux et territoriaux.
- Les provinces et les territoires connaîtront également une robuste croissance de la demande pour des dépenses en éducation, deuxième plus important poste de dépenses après les soins de santé.

Perspectives de dépenses du gouvernement fédéral

Bien que le gouvernement fédéral ne soit pas directement responsable des soins de santé ou de l'éducation postsecondaire, il a traditionnellement joué un rôle dans le soutien financier de ces services. Chaque année, le gouvernement fédéral transfère aussi des dizaines de milliards de dollars aux provinces et aux territoires afin de les aider à couvrir les coûts des programmes sociaux. Comme les transferts fédéraux constituent, depuis toujours, un soutien financier appréciable pour les provinces et les territoires, la santé financière du gouvernement fédéral revêt un aspect important pour la santé financière des provinces et des territoires.

Les projections en matière de dépenses directes de programmes pour le gouvernement fédéral, qui comprennent aussi les autres paiements de transfert, les dépenses des sociétés d'État et celles des ministères, utilisent les plus récentes mises à jour financières fédérales comme guide jusqu'en 2021-2022. Par la suite, les dépenses directes de programmes devraient évoluer au même rythme que l'inflation et que la croissance démographique et augmenter de 3,3 % par année en valeur nominale. Les prévisions pour la charge de la dette reposent sur les projections de l'encours de la dette portant intérêt. Le taux d'intérêt de cette dette évolue au rythme de nos prévisions relativement aux taux d'intérêt à court et à long terme.

On estime que pour l'année financière 2016-2017, les prestations pour enfants auront coûté au gouvernement fédéral 21,8 milliards de dollars, puisque l'Allocation canadienne pour enfants (ACE) est plus généreuse que les programmes qu'elle a remplacés. Lors de son annonce, l'ACE n'était pas indexée à l'inflation. On s'attendait donc à ce qu'à long terme, le coût du programme baisserait, malgré la croissance du

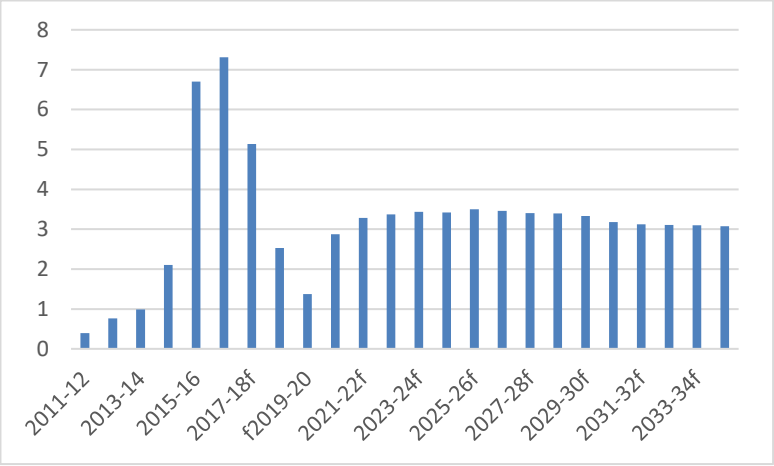
©Conference Board du Canada, 2016.

segment de la population âgé de moins de 18 ans. Le gouvernement a annoncé qu'il commencera à indexer l'ACE en rapport avec l'inflation à compter de juillet 2020. Ce changement n'est pas inclus dans les présentes perspectives, parce qu'il est survenu après que la présente analyse a été réalisée, mais on prévoit qu'elle coûtera au gouvernement près de 6 milliards de dollars de plus que nos prévisions actuelles d'ici la fin de la décennie.

Le vieillissement de notre population aura des répercussions considérables sur la plus importante dépense du gouvernement fédéral : la Sécurité de la vieillesse (SV), qui accaparait 16,8 % des dépenses de programmes de ce palier de gouvernement en 2015-2016. L'âge d'admissibilité à la SV devait augmenter lentement pour passer de 65 à 67 ans pour la période de 2023 à 2029. Toutefois, cette décision a été annulée dans le budget fédéral de 2016. Avec la décision de ne pas aller de l'avant en haussant l'âge d'admissibilité, la SV augmentera à un rythme annuel de 5,4 % pour l'année financière 2017-2030; les prestations de SV totales accapareront donc 21,8 % de toutes les dépenses de programmes pour l'année financière 2030. Au total, cette décision fera en sorte que 980 000 personnes de plus recevront des prestations de SV en 2029 et coûteront au gouvernement fédéral 10,6 milliards de dollars de plus en 2029 comparativement à nos projections fondées sur un âge d'admissibilité plus élevé.

Graphique 4 : Dépenses totales de programmes du gouvernement fédéral

(variations dans les %)



Source : Conference Board du Canada; Statistique Canada.

Bien que la SV soit la plus importante dépense du gouvernement fédéral, elle est complètement éclipsée par les montants transférés aux autres paliers de gouvernement, qui constituaient 24,3 % des dépenses de programmes fédérales en 2015-2016. Au cours de la période de nos prévisions, nous nous attendons à ce que les transferts fédéraux aux provinces et aux territoires augmentent de 3,6 % par an, ce qui est considérablement plus lent que les 5 % qui ont prévalu au cours des 10 dernières années. Cela est dû en grande partie aux changements majeurs à venir aux transferts en matière de santé. Depuis 2004, ces transferts ont augmenté au rythme imposé par la loi de 6 % par année, mais à compter de 2017-2018, le taux de croissance de ces transferts sera établi en fonction de la moyenne mobile sur trois ans du PIB nominal, ou sera fixé à 3 %, selon ce qui entraînera

©Conference Board du Canada, 2016.

la croissance la plus élevée. Les projections du Conference Board[4] suggèrent par ailleurs que les transferts en matière de santé aux autres paliers de gouvernement augmenteront de seulement 3,7 % par année; cette prévision pourrait toutefois changer en fonction des résultats des négociations actuelles entre les provinces et le gouvernement fédéral concernant les niveaux futurs de financement des soins de santé[5]. Les transferts autres que les soins de santé devraient augmenter en moyenne de 3,2 % par année, ce qui inclut la péréquation, pour laquelle le plafond imposé en 2009-2010 limite la croissance du financement au taux de croissance du PIB nominal. Dans l'ensemble, on prévoit que les dépenses de programmes du gouvernement fédéral augmenteront en moyenne de 3,4 % pour les années financières de 2016-2017 à 2030-2034 (voir le graphique 4).

Perspectives de dépenses pour les gouvernements provinciaux

La grande majorité des dépenses des gouvernements provinciaux et territoriaux est accaparée par deux programmes ; les soins de santé et l'éducation, deux postes pour lesquels la demande est tributaire de forces structurelles telles que la pyramide des âges de la population[6].

Le vieillissement de la population devrait entraîner des augmentations appréciables de la demande pour des services de santé, puisque les coûts par habitant les plus importants se retrouvent du côté des cohortes plus âgées. En fait, les changements démographiques et l'inflation feront en sorte que les dépenses en santé augmenteront en moyenne de 4,4 % par année à partir de maintenant et jusqu'en 2035, et ce, même s'il n'y aura pas de nouvelles dépenses ni d'améliorations dans la qualité des soins. Si on y ajoute la croissance tendancielle des dépenses en santé réelles par habitant ajustées en fonction de l'âge (pour représenter des facteurs comme les améliorations dans la

[4] À compter de 2017-2018, les transferts canadiens en matière de santé équivaudront au maximum entre la moyenne mobile sur trois ans estimée du PIB nominal, ou 3 %. Selon nos prévisions du PIB nominal, nous anticipons que la croissance des transferts en santé sera bien moindre que le facteur de progression garanti auparavant, qui était de 6 %.

[5] Depuis que cette analyse a été réalisée, neuf provinces et trois territoires ont signé des ententes bilatérales pour le financement des soins de santé avec le gouvernement fédéral. Ces ententes ne sont pas incluses dans l'analyse présentée dans ce rapport. Le montant total des nouvelles sommes de ces ententes bilatérales se chiffre à 10,6 milliards de dollars sur 10 ans. Au cours de la même période, le Transfert canadien en matière de santé (TCS) totalisera 442,7 milliards de dollars.

[6] Pour une description détaillée de notre méthodologie pour prévoir les dépenses en santé et en éducation, consultez la section *Méthodologie,* en annexe.

©Conference Board du Canada, 2016.

qualité et une plus grande utilisation), la demande annuelle en soins de santé fait cette fois un bond de 5,2 % par année (voir le tableau 2).

Tableau 2
Ventilation moyenne des dépenses en santé selon le scénario de base du Conference Board du Canada, de 2015 à 2035
(en %)

Croissance de la population	0,92
Inflation dans le secteur des soins de santé	2,43
Effet du vieillissement de la population	1,01
Amélioration de l'accès au système de santé et amélioration continue	0,84
Croissance annuelle moyenne	**5,20**

À elle seule, l'inflation accapare 2,4 points de pourcentage de l'augmentation annuelle anticipée. La rémunération des médecins devrait être la plus grande source d'inflation du secteur, avec une augmentation moyenne de 2,8 % par année pour la période prévisionnelle. Cette projection est identique à la croissance moyenne observée pour la période de 2004 à 2015. D'autre part, le prix des médicaments a dans les faits diminué au cours des dernières années. Nous prévoyons que cette baisse cessera l'an prochain, mais nous prévoyons quand même une croissance du prix des médicaments de l'ordre de 0,9 % par année jusqu'à la fin de la période prévisionnelle.

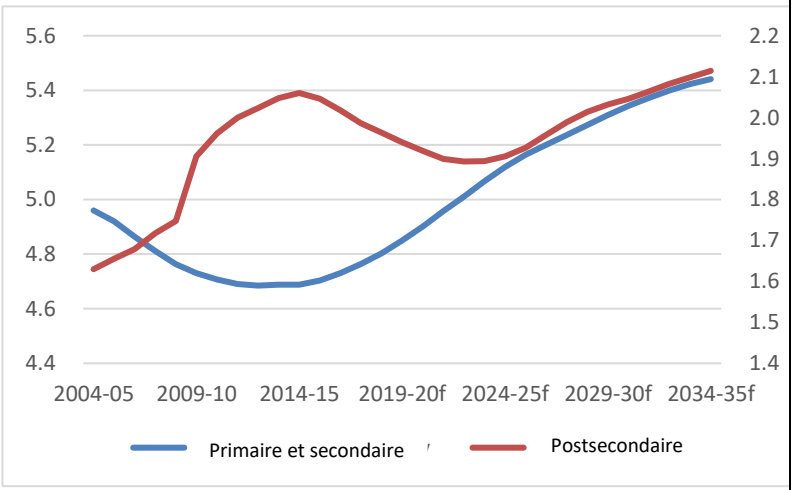
Au fur et à mesure que notre population vieillira, il sera raisonnable de formuler l'hypothèse que les services destinés aux cohortes plus jeunes, comme l'éducation, pourraient faire l'objet d'une demande moindre. Malheureusement, d'un point de vue budgétaire, cette évolution sera sans effet. Les inscriptions à l'école primaire et à l'école secondaire n'ont cessé de chuter de 2003-2004 à 2013-2014, alors que la cohorte d'enfants d'âge scolaire cheminant dans le système d'éducation était moins importante que celle qui l'a précédée. Depuis, les inscriptions ont augmenté et devraient continuer d'augmenter durant toute la période prévisionnelle, avec une augmentation moyenne de 0,7 % par année, ce qui entraînera des pressions à la hausse sur la demande pour des services d'éducation. Une part de cette pression sur les coûts sera compensée par un léger déclin des inscriptions aux études postsecondaires au cours de la première partie de la période prévisionnelle. Les inscriptions aux études postsecondaires ont progressé à l'amorce de la récession et sont demeurées élevées depuis lors en raison des conditions difficiles du marché du travail pour les jeunes. Or, l'augmentation des inscriptions aux études supérieures devrait avoir franchi un sommet en 2013-2014 et diminuera jusqu'en 2022-2023, avant de rebondir au cours des dernières années de la période prévisionnelle.

©Conference Board du Canada, 2016.

Bien que les pressions sur la demande exercées par l'évolution de la démographie soient plus faibles que du côté des soins de santé (voir le graphique 5), geler le financement réel par étudiant va malgré tout entraîner une croissance annuelle moyenne de 3,3 % des dépenses en éducation pour la période prévisionnelle. Les provinces et les territoires ont démontré une capacité à éviter toute augmentation des dépenses réelles par étudiant en éducation au cours de la dernière décennie (les dépenses réelles par étudiant ont augmenté de 0,2 % depuis dix ans) et il est raisonnable d'en déduire que cette tendance se maintiendra pour la période prévisionnelle. Les salaires moyens dans le secteur de l'éducation devraient augmenter au même rythme que l'économie dans son ensemble, avec une croissance annuelle moyenne de 2,7 %. Bien que cette proportion soit considérablement moindre que l'augmentation de 3,8 % des 13 dernières années, la majeure partie de l'augmentation déjà survenue n'était en fait qu'un rattrapage à la suite de la stagnation des salaires dans les années 1990.

Graphique 5 : Inscriptions aux écoles, par niveau

(en millions)



Source : Conference Board du Canada; Statistique Canada

Malgré une hausse substantielle de la dette, les paiements des intérêts sur cette dette sont demeurés relativement stables en tant que part des revenus, puisque les provinces et les territoires ont profité de taux d'intérêt les plus bas jamais offerts. Les projections de paiement d'intérêts sur la dette publique sont réalisées à l'aide de taux d'intérêt implicites appliqués à la dette publique. Le taux d'intérêt implicite devrait augmenter légèrement au début de 2017, ce qui est conforme à nos prévisions en matière de taux d'intérêt.

À court terme, nos estimations des dépenses en services sociaux reposent sur les engagements contenus dans les budgets provinciaux et territoriaux. À moyen et long terme, nous estimons que les services sociaux augmenteront au rythme de la population, plus inflation. Nous nous basons aussi sur les engagements des budgets provinciaux et territoriaux pour les dépenses d'autres programmes des deux prochaines années. À plus long terme, la croissance dans cette catégorie de dépenses varie dans chacun de nos trois scénarios.

©Conference Board du Canada, 2016.

Scénarios de dépenses et résultats

Coup d'œil

- Malgré les défis budgétaires imposants auxquels il est confronté, le gouvernement fédéral s'attend à avoir éliminé son déficit en 2029-2030 et on prévoit que son ratio dette-PIB diminuera continuellement.
- Les perspectives budgétaires provinciales et territoriales à long terme sont exposées dans trois scénarios, qui démontrent tous que les provinces et les territoires sont confrontés à des pressions financières considérables à long terme, en raison, principalement, des tensions de coûts associées aux soins de santé.
- Le *scénario du statu quo* permet de légères augmentations des dépenses en santé réelles par habitant ajustées en fonction de l'âge, ce qui se traduit par des déficits provinciaux et territoriaux qui augmentent de façon continue et par des coûts de service de la dette qui grimpent en flèche.
- Avec le *scénario peu pour la santé,* les dépenses en santé réelles par habitant ajustées en fonction de l'âge sont gelées, mais l'impossibilité d'atteindre l'équilibre budgétaire à court terme entraîne une forte croissance des coûts de service de la dette, gardant les provinces et les territoires en déficit durant toute la période prévisionnelle.
- Le *scénario des avenues possibles* permet de calculer les compressions nécessaires dans les programmes pour éliminer le déficit au cours des prochaines années afin de disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour augmenter éventuellement le financement des programmes.

Introduction

Dans ce chapitre, nous réunissons nos projections de revenus et de dépenses des gouvernements et en examinons les conséquences pour l'équilibre budgétaire au fédéral, dans les provinces et dans les territoires. Les résultats de notre analyse de la situation financière du gouvernement fédéral sont présentés en premier lieu. Ensuite, l'équilibre budgétaire des provinces et des territoires est abordé en fonction de trois scénarios de dépenses : *Statu quo*, *peu pour la santé* et *avenues possibles*. Pour chacun de ces scénarios, les revenus provinciaux et territoriaux sont les mêmes, mais les hypothèses de croissance des dépenses varient. Il est important de noter qu'aucun de ces scénarios ne constitue une recommandation. Il s'agit plutôt d'outils à utiliser pour

©Conference Board du Canada, 2016.

alimenter la discussion sur les divers défis auxquels sont confrontés les gouvernements partout au pays, alors qu'ils évaluent leurs perspectives budgétaires à long terme.

Perspectives budgétaires du gouvernement fédéral

La récession de 2008-2009 a plongé le gouvernement fédéral dans un déficit. Après des années de compressions des dépenses, le gouvernement fédéral est parvenu à éliminer son déficit en 2014-2015. Le retour au surplus budgétaire a été de courte durée, puisque la baisse des prix mondiaux de l'énergie, amorcée au milieu de 2014, a entraîné une légère contraction de l'économie au cours de la première moitié de 2015. Depuis, la croissance économique a été plutôt anémique. Avec le ralentissement de la croissance des revenus, le gouvernement a affiché un déficit d'un milliard de dollars en 2015-2016. Le retour au déficit est survenu avant même que le nouveau gouvernement ait mis en place son programme fiscal, lequel comprend toute une série de mesures de dépenses. Avec la faible croissance économique qui limite les revenus à long terme, ainsi que les pressions croissantes sur les dépenses engendrées par de nouvelles initiatives stratégiques (notamment l'ACE et le rétablissement de l'âge d'admissibilité à la SV à 65 ans), le gouvernement fédéral aura un long chemin à faire pour renouer avec l'équilibre budgétaire. Même si l'écart de production est comblé et que l'économie roule à plein régime, le gouvernement fédéral demeurera en déficit et il faudra des années de restrictions dans la croissance des dépenses pour les maintenir en deçà des revenus et permettre au gouvernement fédéral d'arriver à l'équilibre budgétaire. Or, la croissance des dépenses du gouvernement fédéral devrait chuter sous la croissance de ses revenus au cours de l'année financière 2018, ce qui lui permettra d'éliminer son déficit en 2029-2030. Pendant ce temps, on prévoit que le ratio net dette-PIB du gouvernement fédéral chutera pour passer des 35,4 % d'aujourd'hui à 26,8 % en 2029-2030, pour finalement passer à 19 % à la fin de la période des prévisions, en 2034-2035.

Il importe cependant de noter que les déficits projetés du gouvernement fédéral comportent leur part de risques. Accumuler encore plus de dettes entraînera des risques supplémentaires si jamais les taux d'intérêt augmentent plus que dans ces prévisions. Une hypothèse veut également que le prochain cycle économique du Canada, qui inclura des récessions ponctuelles, n'entraîne pas de déficits structurels plus imposants.

©Conference Board du Canada, 2016.

Néanmoins, le niveau projeté de la dette du gouvernement fédéral est le deuxième plus bas, en fonction des estimations actuelles, de tous les pays de l'OCDE[7]. Toutefois, puisque le Canada est une fédération décentralisée, nos gouvernements provinciaux et territoriaux sont considérés comme ayant une très grande importance comparativement au gouvernement fédéral. En conséquence, le ratio dette-PIB fédéral-provincial-territorial combiné constitue une mesure plus réelle de la viabilité de la dette du gouvernement du Canada. À l'heure actuelle, ce ratio est de 64 %. Son évolution au cours de la période provisionnelle dépendra de la façon dont évolueront les dépenses provinciales et territoriales, comme nous l'exposons dans les trois scénarios qui suivent.

Perspectives budgétaires provinciales et territoriales : scénario du statu quo

Dans le cadre du *scénario du statu quo*, nos projections budgétaires pour les provinces et les territoires ont été formulées à partir de l'hypothèse voulant que le financement des soins de santé augmente au même rythme que la demande. Ainsi, dès 2016-2017, les dépenses en santé augmenteront de 5,2 % par année. La croissance de 5,2 % comprend une demande accrue en raison de la croissance démographique (0,9 point de pourcentage), l'inflation (2,4 points de pourcentage), le vieillissement de la population (1 point de pourcentage) et l'augmentation moyenne observée des dépenses en santé réelles par habitant ajustées en fonction de l'âge au cours des dernières années afin de financer les améliorations à la qualité des soins et une utilisation accrue (0,8 point de pourcentage)[8].

Dans ce scénario, on présume que les dépenses réelles par étudiant pour l'éducation sont gelées, ce qui fait en sorte que la dépense nominale augmente de 3,3 % par année pour la période prévisionnelle. Au cours de l'année financière 2016-2017, les dépenses en services sociaux des budgets provinciaux et territoriaux augmenteront de 5,5 %. En effet, nous nous attendons à ce que les dépenses en services sociaux augmentent à un

[7] Selon les données recensées à https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm

[8] Le taux de croissance annuel moyen de 5,2 % est un taux projeté par le Conference Board du Canada à partir des composantes de croissance individuelles décrites dans le présent document. Notons toutefois que les budgets des gouvernements provinciaux et territoriaux contiennent leurs propres projections des dépenses en santé pour les deux premières années de la période prévisionnelle. Si l'on travaille avec ces projections pour ces mêmes années, la moyenne baisse légèrement pour s'établir à 5,1 %. Cette variation s'explique par le fait que les projections provinciales à l'égard des coûts des soins de santé sont plus basses si on les compare aux nôtres.

©Conference Board du Canada, 2016.

rythme moyen de 2,9 % par année, conformément à l'inflation et à la croissance démographique. Bien qu'il s'agisse là d'une hypothèse raisonnable, limiter l'augmentation à seulement 2,9 % pourrait être difficile, puisque les dépenses en services sociaux au cours des 12 dernières années ont augmenté en moyenne de 4,2 %, soit 1,4 % de plus que la croissance démographique et que l'inflation pour la même période.

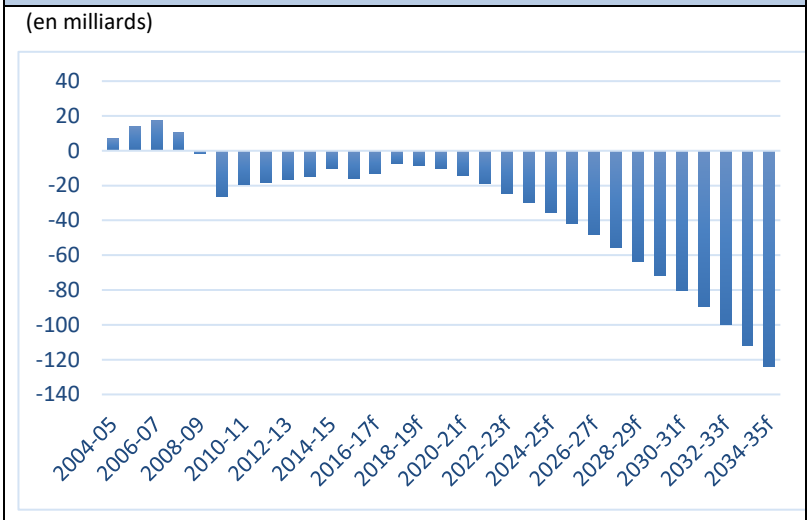
Les dépenses pour d'autres programmes devraient chuter, ce qui permettra aux provinces et aux territoires d'atteindre leurs objectifs budgétaires globaux les deux premières années de la période prévisionnelle. La plupart des provinces ne fournissent pas de plans de dépenses détaillés pour toutes les catégories; elles livrent plutôt des prévisions des dépenses totales après l'année financière en cours. En raison du manque de précisions dans les prévisions détaillées pour 2017-2018, nous avons utilisé nos propres projections pour les soins de santé, l'éducation et les services sociaux. Les dépenses des autres programmes sont calculées en soustrayant nos estimations des prévisions budgétaires totales de dépenses de programmes totales en 2017-2018. Selon les prévisions budgétaires, les dépenses pour d'autres programmes devraient être réduites de 6,3 % en 2017-2018 pour que les dépenses de programmes totales concordent avec le budget. On devrait ainsi procéder à l'une des rondes de compressions les plus importantes de toute l'histoire du Canada et il est fort improbable que les compressions puissent être aussi sévères. Néanmoins, cela indique bien à quel point il sera difficile de maintenir les niveaux de financement des soins de santé et de l'éducation et de s'en tenir du même coup à l'enveloppe budgétaire actuelle. Après 2017-2018, nous supposons que les dépenses pour d'autres programmes augmenteront en moyenne au rythme de 2,9 % par année, ce qui est conforme au rythme de croissance de l'inflation et de la population.

Avec ce scénario, nous anticipons que les déficits provinciaux et territoriaux combinés atteindront un creux de 6,4 milliards de dollars en 2018-2019 avant de recommencer à augmenter (voir le graphique 6). La situation serait encore pire si ces gouvernements n'arrivaient pas à contenir les augmentations de dépenses à 1,7 % en 2017-2018. Le déficit budgétaire combiné en 2034-2035 sera alors de 109 milliards de dollars et la dette nette combinée sera légèrement inférieure à 1 900 milliards de dollars. Les paiements des intérêts totaliseront 107 milliards de dollars, ou 14,2 % des revenus (après 7,6 % en 2015-2016). En réalité, des contraintes d'ordre pratique imposeront une pression immense sur les gouvernements provinciaux, bien avant que ces niveaux de déficits et d'endettement soient atteints. Ce scénario vise plutôt à faire état des pressions futures qu'entraînera une demande accrue, surtout pour des services de

©Conference Board du Canada, 2016.

santé, et illustre à quel point il sera difficile pour les provinces et les territoires de faire face à la croissance de la demande avec les augmentations anticipées de leurs revenus telles qu'elles se présentent actuellement. Le ratio dette-PIB combiné des provinces et des territoires à la fin de la période prévisionnelle se situera à 47 % et si la dette du gouvernement fédéral y est ajoutée, le ratio global dette-PIB des gouvernements passe à 66 %, soit trois points de plus qu'à l'heure actuelle.

Graphique 6 : Équilibre budgétaire combiné des provinces et des territoires (scénario du statu quo)



Source : Conference Board du Canada; Statistique Canada

Perspectives budgétaires provinciales et territoriales : scénario peu pour la santé

Le *scénario peu pour la santé* est identique au *scénario du statu quo*, sauf dans sa façon de traiter les coûts des soins de santé. Contrairement au *statu quo*, les dépenses en santé n'augmentent que de 4,3 % avec le *scénario peu pour la santé*, ce qui équivaut à geler les dépenses en santé réelles par habitant ajustées en fonction de l'âge. Et puisque les dépenses en santé sont plus faibles durant toute la période prévisionnelle, la baisse nécessaire à court terme dans les dépenses pour d'autres programmes n'est pas aussi marquée (elle est de 4,6 % seulement) qu'avec le *scénario du statu quo,* puisque les dépenses totales demeurent inchangées pour l'année en cours et pour la prochaine année financière.

Avec ce scénario, les déficits provinciaux et territoriaux combinés atteignent leur creux en 2019-2020, à 5 milliards de dollars, avant d'augmenter et de passer à 36 milliards de dollars à la fin de la période prévisionnelle. La dette nette totale en 2034-2035 se chiffrera à 1 400 milliards de dollars et les paiements des intérêts grimperont à 82 milliards de dollars. À la fin de la période prévisionnelle, le paiement d'intérêts accaparera 10,9 % des revenus totaux, contre 7,6 % aujourd'hui. Conséquemment, même si le budget des provinces et des territoires ne permet aucune amélioration de la qualité ou utilisation accrue des services de santé, celles-ci demeureront incapables d'augmenter leurs dépenses au même rythme que la croissance de la demande sans encourir un déficit considérable, basé sur leur flux de rentrées anticipé. Avec ce

©Conference Board du Canada, 2016.

scénario, le ratio combiné dette-PIB des provinces et des territoires atteint 35 % à la fin de la période prévisionnelle, et si la dette du gouvernement fédéral y est ajoutée, le ratio global dette-PIB des gouvernements se situe à 51 %.

Perspectives budgétaires provinciales et territoriales : ce qui est possible

Dans les deux premiers scénarios, les dépenses des provinces et des territoires augmentent plus vite que leurs revenus. Le tout entraîne des niveaux d'endettement plus élevés et une augmentation des coûts de service de la dette comme part des revenus ce qui, en retour, vient compliquer les défis budgétaires de ces gouvernements. Avec le dernier de nos scénarios, nous nous penchons sur une situation pour laquelle les provinces et les territoires sont en mesure d'équilibrer leur budget au cours des prochaines années. Comme nous nous attendons à ce que les taux d'intérêt n'augmentent que très légèrement d'ici aux années 2020, il y aurait possibilité, pour les provinces et les territoires, d'éviter un scénario où les coûts de service de la dette augmenteraient rapidement en tant que part des revenus totaux si elles parvenaient à éliminer leurs déficits. Avec le *scénario des avenues possibles*, nous nous sommes penchés sur ce qui serait nécessaire pour permettre aux provinces et aux territoires d'équilibrer leur budget, et sur les façons de transposer pareille réussite en capacité fiscale future.

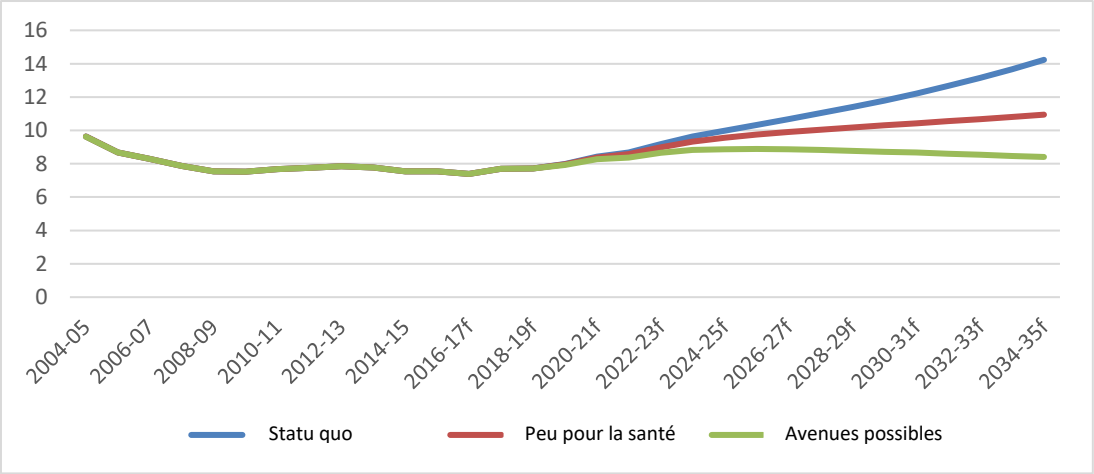
Dans ce scénario, les dépenses pour les soins de santé, l'éducation et les services sociaux sont les mêmes que dans le *scénario peu pour la santé*. Les dépenses pour les soins de santé augmentent avec l'inflation, la croissance de la population et son vieillissement. Les dépenses en éducation augmentent en proportion du nombre d'inscriptions d'élèves et de l'inflation. Les dépenses en services sociaux augmentent au même rythme que la population et l'inflation. Toutefois, dans ce scénario, les provinces et les territoires restreignent énormément les autres dépenses, avec des compressions de 5,6 % sur quatre ans à compter de l'année financière 2017-2018. Les dépenses demeurent à peu près les mêmes pour les deux années subséquentes puis, à compter de 2023-2024, les dépenses pour d'autres programmes augmentent au rythme de l'inflation et de la croissance démographique, selon la même hypothèse que celle des deux autres scénarios. Ainsi, les budgets provinciaux et territoriaux sont équilibrés en 2019-2020 et oscillent entre de légers surplus et de modestes déficits pour le reste de la période prévisionnelle. Ce scénario permet de mettre en lumière l'ampleur des restrictions à imposer aux programmes pour garder un budget équilibré.

©Conference Board du Canada, 2016.

Dans le cadre de ce scénario, les provinces et les territoires peuvent compter sur des surplus de 866 millions de dollars et ont une dette nette de 1 100 milliards de dollars à la fin de la période de prévisions. Leurs paiements des intérêts totalisent 63 milliards de dollars, soit 8,4 % de leurs revenus totaux, comparativement à 82 milliards avec le

Graphique 7 : Paiements, par les provinces, des intérêts en tant que part de leurs revenus (*tous les scénarios*)

(en %)



Source : Conference Board du Canada; Statistique Canada.

scénario peu pour la santé et à 107 milliards de dollars avec le *scénario du statu quo* (voir le Graphique 7). Si nous supposons que les provinces et les territoires parviennent à contrôler leurs dépenses en santé dans le cadre du *scénario peu pour la santé*, les compressions supplémentaires avec le *scénario des avenues possibles* feront en sorte qu'à la fin de la période prévisionnelle, les provinces et les territoires auront économisé 19 milliards de dollars par année en frais d'intérêts. Ces économies sont encore plus importantes par rapport au *statu quo*, un scénario pour lequel les provinces et les territoires augmentent le financement des soins de santé au rythme de la croissance de la demande, avec des coûts de service de la dette de 44 milliards de dollars moindres avec le *scénario des avenues possibles*. Ces économies sont l'équivalent de tout le montant dépensé en services sociaux dans l'ensemble des provinces et des territoires l'an dernier. Le ratio combiné dette-PIB des provinces et des territoires atteint 26 % à la fin de la période prévisionnelle et si on y joint la dette du gouvernement fédéral, le ratio dette-PIB se chiffre à 46 %.

©Conference Board du Canada, 2016.

Conclusion

Coup d'œil

- Les provinces et les territoires seront aux prises avec des défis très sérieux en matière de revenus et de dépenses au cours des 20 prochaines années, ce qui mettra en péril leur viabilité financière.
- Avec le *scénario du statu quo* et *le scénario peu pour la santé*, les provinces et les territoires demeurent en déficit durant toute la période prévisionnelle.
- Le *scénario des avenues possibles* évalue l'ampleur des réductions de dépenses pour d'autres programmes qui seront nécessaires pour permettre aux provinces et aux territoires d'équilibrer leur budget et permet de réduire les coûts futurs pour le service de la dette beaucoup plus qu'avec les deux autres scénarios.
- Des solutions seront nécessaires pour faire face aux défis budgétaires imminents, car la demande sera trop importante pour être satisfaite à l'aide de nouvelles mesures d'accroissement des revenus, tout en maintenant l'équité fiscale intergénérationnelle.

Dans le présent rapport, nous avons analysé les perspectives financières à long terme des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Un facteur principal affectant les perspectives est le vieillissement de notre population – un phénomène qui aura des répercussions tant sur les revenus que sur les dépenses des gouvernements. Le vieillissement de la population entraînera aussi un ralentissement de la croissance économique. La croissance du PIB réelle sera d'à peine 1,8 % par année pour la période prévisionnelle. Si on ajoute l'inflation, cela équivaut à un rythme de croissance moyen du PIB nominal de 3,7 % par année. Nous anticipons que les revenus des gouvernements provinciaux et territoriaux augmentent au même rythme que le PIB nominal, alors que les revenus du gouvernement fédéral feront un peu mieux, avec une croissance moyenne de 3,8 % par année à long terme.

Le vieillissement de la population causera aussi des pressions à la hausse sur les dépenses des gouvernements. Pour le gouvernement fédéral, les prestations de SV augmenteront beaucoup plus vite que les revenus. De plus, les récentes mesures fiscales telles que la bonification de l'Allocation canadienne pour enfant et la mise en place d'un nouveau programme d'infrastructure suggèrent que le gouvernement fédéral se retrouvera dans une position financière difficile pendant plusieurs années. Néanmoins, les dépenses du gouvernement fédéral augmenteront, mais demeureront en deçà des revenus à compter de 2018-2019, ce qui permettra au déficit de diminuer à long terme. Nos projections indiquent que le déficit du gouvernement fédéral atteindra un sommet

©Conference Board du Canada, 2016.

de 27,9 milliards de dollars pour la prochaine année financière, mais que l'écart entre les revenus et les dépenses du gouvernement fédéral diminuera avec le temps, ce qui lui permettra de parvenir à l'équilibre budgétaire en 2029-2030. De plus, on prévoit que le ratio dette-PIB du gouvernement fédéral diminuera de manière continue au cours de la période prévisionnelle, ce qui lui laissera plus d'espace fiscal que n'en auront les provinces et les territoires.

Les provinces et les territoires font face à une croissance considérable de la demande dans tous leurs principaux programmes, notamment les soins de santé. Ces pressions suggèrent que les dépenses augmenteront à un rythme plus rapide que les revenus pour la période des prévisions. Puisque les dépenses sont déjà plus importantes que les revenus, les provinces et les territoires seront en déficit structurel pour une période indéfinie et l'ampleur de leur déficit global continuera d'augmenter – dès 2017-2018 –, et ce, malgré même les mesures de restrictions financières prévues à l'heure actuelle. Cette situation place les provinces et les territoires dans un véritable cercle vicieux de financement de la dette et dans une position financière tout simplement insoutenable. Nous tenons pour acquis que si les provinces et les territoires maintiennent leurs dépenses en services sociaux au rythme de l'inflation et de la croissance démographique et continuent de geler le financement réel par habitant en éducation, la croissance annuelle des dépenses pour ces programmes deviendra moindre que la croissance des revenus. La croissance du poste des dépenses en santé, qui sont le plus important poste budgétaire des provinces et des territoires, dépassera les revenus et même en supposant qu'il n'y aura aucune compression en qualité ni innovation considérable du système, les provinces et les territoires se retrouveront dans une situation financière difficile.

Dans le cadre de notre étude, nous nous sommes penchés sur trois scénarios différents et sur ce qu'ils pourraient signifier pour l'avenir financier des gouvernements provinciaux et territoriaux. Avec le *scénario du statu quo*, nous supposons que la demande en croissance des soins de santé est satisfaite, grâce à des augmentations proportionnelles du financement. Au cours de la période prévisionnelle, cela se traduit par une croissance annuelle moyenne des dépenses en santé de l'ordre de 5,2 %, ce qui permet de légères augmentations des dépenses réelles par habitant ajustées en fonction de l'âge pour des améliorations de la qualité et une utilisation accrue des services. En matière d'éducation, les projections de dépenses des budgets provinciaux et territoriaux ont été utilisées pour élaborer des hypothèses de croissance à court terme; par la suite, les dépenses réelles par habitant en éducation demeurent constantes. Simultanément, les dépenses en services sociaux et les dépenses pour

©Conference Board du Canada, 2016.

d'autres programmes devraient augmenter au même rythme que la population et que l'inflation. Dans ce scénario, les provinces et les territoires affichent des déficits chroniques imposants qui poussent leur dette nette jusqu'à 1 900 milliards de dollars globalement. Une accumulation rapide de dettes entraîne une augmentation importante des coûts de service de la dette, qui en viennent à accaparer 14,2 % des revenus à la fin de la période prévisionnelle.

Avec le deuxième scénario, *peu pour la santé*, les dépenses autres que les soins de santé sont les mêmes qu'avec le *scénario du statu quo,* mais les dépenses réelles par habitant ajustées en fonction de l'âge sont maintenues de façon constante – il n'y a donc aucun financement pour les améliorations de la qualité ni pour une utilisation accrue. Bien que les déficits soient plus petits avec ce scénario, les provinces et les territoires se retrouvent malgré tout aux prises avec un déficit structurel chronique et avec une augmentation constante de leur dette. L'augmentation constante de leur dette qui découle de ce déficit supplémentaire combiné porte les coûts de service de la dette à 10,9 % des revenus en 2034-2035.

Avec le *scénario des avenues possibles,* nous supposons que la croissance dans les soins de santé, l'éducation et les services sociaux est la même que pour le *scénario peu pour la santé,* mais que les provinces et les territoires effectuent des compressions considérables dans leurs dépenses pour d'autres programmes au cours des quelques années qui suivent, ce qui leur permet d'équilibrer leur budget en 2019-2020 et leur donne les moyens d'augmenter le financement de futurs programmes sans retomber en déficit. Avec ce scénario, les coûts de service de la dette sont beaucoup plus bas, puisque les provinces et les territoires n'ajoutent pas leur déficit annuel de fonctionnement à leur dette. Les économies réalisées dans les coûts de service de la dette sont considérables; comparativement au *scénario peu pour la santé*, les coûts de service de la dette sont de 19 milliards de dollars moindres et de 44 milliards de dollars moindres qu'avec le *scénario du statu quo*.

Les résultats de cette analyse révèlent que le gouvernement fédéral autant que les gouvernements provinciaux et territoriaux sont confrontés à des défis budgétaires, alors que la croissance de leurs revenus devrait ralentir au moment où la demande sera en hausse, accentuant ainsi la pression. De nouveaux engagements de dépenses par le gouvernement fédéral feront en sorte qu'il devra essuyer un déficit de taille pendant plusieurs années, mais qu'il conservera tout de même un espace fiscal à long terme. Les provinces et les territoires se retrouveront également dans une position financière inconfortable, qui ne leur permettra pas de maintenir les niveaux actuels de qualité dans les systèmes de santé sans procéder à des compressions considérables dans les

©Conference Board du Canada, 2016.

dépenses d'autres programmes, ou sans enregistrer des déficits aussi imposants qu'insoutenables. Les solutions potentielles aux défis budgétaires dépassent la portée de la présente étude. Mais une analyse démontre clairement que des difficultés financières futures attendent les provinces et les territoires, et que tous les paliers de gouvernement doivent commencer à s'attaquer à ces problèmes maintenant, avant que le temps ne les amplifie. Ces défis vont évidemment exiger une approche innovante du financement des services sociaux, en plus de nouveaux partenariats financiers entre les divers paliers de gouvernement.

©Conference Board du Canada, 2016.

Annexe : Méthodologie

Perspectives économiques à long terme pour le Canada

Les prévisions économiques à long terme pour le Canada ont été réalisées à l'aide du modèle de l'économie nationale créé par le Conference Board. Ce modèle comprend des prévisions démographiques détaillées, des données économiques, un ensemble de prix, des comptes de l'État et les composantes liées à la production économique potentielle du Canada. Les prévisions nationales à moyen terme subissent l'influence de facteurs mondiaux et d'autres indicateurs économiques. À long terme, lorsque l'économie atteint son potentiel de production estimé, on suppose que sa croissance ira de pair avec celle de ce potentiel.

Hypothèses démographiques

Les prévisions de la croissance démographique du Canada sont un élément essentiel des prévisions à long terme sur l'économie du pays. Il est indispensable de bien comprendre les groupes d'âge qui constituent la population du pays pour pouvoir appréhender les importantes dépenses auxquelles le Canada sera exposé. Ces dépenses concernent, entre autres, la demande de soins de santé, les coûts liés à l'éducation, les rentes, etc. Les prévisions tiennent compte de la structure d'âge actuelle de la population, d'hypothèses sur les taux de fécondité et de mortalité ainsi que de l'immigration et de l'émigration – autant de facteurs qui définissent et influencent le profil démographique. Ce profil aide à visualiser la croissance de la population active et du potentiel de production, qui sont autant de composantes essentielles pour engendrer des recettes publiques à long terme. Ces prévisions de revenus montrent la capacité des gouvernements à assumer les coûts auxquels le pays s'expose et la viabilité financière à long terme du pays.

Potentiel de production

Le potentiel de production est le degré de croissance économique soutenable réel (donc, ajusté en fonction de l'inflation) pour la période prévisionnelle de 2016-2017 à 2034-2035. La croissance du potentiel du Canada est un concept important pour l'évaluation de la capacité future du Canada à générer des recettes. La croissance réelle du PIB, combinée à des hypothèses sur l'inflation, établit le taux de croissance du PIB

©Conference Board du Canada, 2016.

nominal (ou des revenus) généré au Canada et constitue le principal outil de mesure pour estimer l'assiette fiscale.

Notre estimation du potentiel de production du Canada est fondée sur une fonction de production de Cobb-Douglas, qui évalue la capacité de production de l'économie en fonction de son offre potentielle de travailleurs, de son stock de capital disponible et de l'efficacité technologique avec laquelle les capitaux et la main-d'œuvre pourront travailler ensemble. La production potentielle de la main-d'œuvre est évaluée en estimant les taux d'activité de la population active, par âge et par sexe, à partir de tendances déjà observées et de prévisions concernant le changement de l'âge moyen de la retraite (lequel est à la hausse). Ces données sont ensuite associées à des prévisions démographiques, à une prévision du taux de chômage fondamental et au nombre potentiel d'heures travaillées pour estimer le niveau d'emploi potentiel au Canada. Le taux de chômage fondamental est le plus bas niveau de chômage pouvant être soutenu par l'économie sans qu'il y ait inflation. Il est calculé dans le temps, à l'aide de divers facteurs, dont la générosité du programme d'assurance-emploi et d'autres programmes sociaux ainsi que la structure par âge de la population active. Le nombre potentiel moyen d'heures travaillées est aussi calculé dans le temps, à partir de tendances déjà observées et de l'évolution de la structure par âge de la population active. Le stock de capital est simplement déterminé par le stock de capital enregistré à la fin de la période précédente et en fonction de nouveaux investissements prévus, moins la dépréciation. La dernière catégorie de production potentielle est la productivité totale des facteurs (PTF), ou les changements technologiques. Habituellement, la PTF est simplement définie par la croissance de la production qui n'est pas due à la bonification ou à la croissance de la main-d'œuvre et du capital. Pendant la période de prévision, on suppose qu'elle progressera aux taux moyens historiques.

Soins de santé et éducation

Le Conference Board a créé et tient à jour un modèle de dépenses publiques détaillé, axé sur la démographie, pour mesurer la demande future en matière de soins de santé. Ce modèle fournit une projection de la demande de soins enregistrée dans les provinces relativement à neuf composantes de la santé publique. Cinq de ces composantes sont modélisées suivant l'âge et la répartition selon le sexe, ce qui fait place non seulement à la croissance démographique, mais aussi à l'évolution de la répartition de la population au pays, facteur clé dans la demande de soins de santé. Ainsi, les hôpitaux, les médecins, les autres établissements, les autres professionnels et les médicaments y sont

©Conference Board du Canada, 2016.

ventilés au regard de 40 cohortes d'âge et de genre distinctes et estimés en temps réel (c'est-à-dire compte tenu de l'inflation). Les dépenses en immobilisations, la santé publique, l'administration et les autres catégories de dépenses en santé sont évaluées d'une façon plus globale, selon un total par habitant. Les cinq premières catégories font l'objet de prévisions selon l'âge et le genre, puisque la variation de la composition de la population en termes d'âge influe considérablement sur la croissance des dépenses en santé. Pour les quatre catégories restantes, les données rétrospectives sur les dépenses ne sont pas réparties en fonction de l'âge et du sexe.

Pour ajuster les dépenses en santé en fonction de l'inflation, quatre déflateurs ont été mis au point. Premièrement, un déflateur des salaires moyens dans la santé a été créé en pondérant l'inflation moyenne des salaires pratiqués dans les hôpitaux et les autres établissements, chez les médecins et les autres professionnels de la santé. Ces déflateurs des salaires ont été définis au moyen des données de *l'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures*[9] de Statistique Canada. Le déflateur des salaires établi a ensuite été soumis à des projections suivant sa relation historique avec l'indice global des prix à la consommation (IPC).

Deuxièmement, l'IPC de Statistique Canada pour les médicaments d'ordonnance a servi de déflateur pour les médicaments. Tout comme le déflateur des salaires dans la santé, le déflateur des médicaments a fait l'objet de projection à partir de sa relation historique avec l'inflation globale. Le prix des médicaments a baissé considérablement depuis 2010, parce que moins de nouveaux médicaments sont lancés sur le marché, mais aussi en raison de nouvelles politiques de contrôle des prix des génériques des gouvernements[10]. Grâce à ces mesures, l'inflation sur le prix des médicaments n'atteint en moyenne que 1,2 % par année pour la période provisionnelle.

Troisièmement, le déflateur de Statistique Canada pour les investissements gouvernementaux a été appliqué aux immobilisations en santé. Le déflateur des investissements s'établit en fonction des salaires dans le secteur de la construction, des prix des matières premières, des taux de change (en ce qui concerne l'équipement importé) et de l'inflation selon l'IPC. Le déflateur des investissements publics devrait progresser de 2 % au cours de la période prévisionnelle.

---

[9] Statistique Canada, CANSIM, tableau 281-0006; CANSIM, tableau 281-0039.
[10] Institut canadien d'information sur la santé, *Tendances des dépenses nationales de santé, 1975 à 2015*, p. 14.

Enfin, l'IPC a été utilisé comme déflateur pour les dépenses non salariales, en excluant les médicaments. L'IPC devrait atteindre en moyenne 2 % pour la période prévisionnelle.

Plusieurs catégories de dépenses provinciales en santé comprennent des postes budgétaires influencés par de multiples facteurs de prix. Les budgets des hôpitaux, par exemple, comprennent les salaires du personnel infirmier et d'autres professionnels, les dépenses en biens et services et les dépenses pour les médicaments administrés dans l'établissement. Cette complexité a fait en sorte qu'il a fallu attribuer une pondération à chacun des déflateurs pris en compte afin d'obtenir des estimations réalistes, rétrospectives et prospectives, du déflateur pour les huit catégories. Ces pondérations ont été estimées selon les données des entrées-sorties et produits dérivés de Statistique Canada[11], qui livre un portrait détaillé de la structure industrielle de notre économie (y compris pour le secteur public).

Il est important de noter que le déflateur ne mesure que l'augmentation d'un coût donné au cours d'une période définie. Les hausses résultant du recours à un service plus coûteux, l'utilisation accrue de services par habitant et l'offre de nouveaux services à la population sont intégrées aux dépenses réelles par habitant. L'inflation globale dans le secteur de la santé augmentera en moyenne de 2,4 % par année à compter de 2017, ce qui est conforme à la croissance moyenne des coûts des 10 dernières années.

Éducation

Le modèle de l'éducation du Conference Board est similaire à son modèle de soins de santé, en ce qu'il prévoit les dépenses réelles par étudiant. Si le vieillissement de la population fait monter le coût des soins de santé, il produit un effet contraire sur l'éducation. Nos prévisions des dépenses en éducation se fondent sur nos projections de la future population d'âge scolaire de même que sur les taux d'inscription enregistrés par le passé. Nous supposons que pour le *scénario du statu quo*, les dépenses réelles par étudiant pour les élèves du primaire et du secondaire demeureront stables, donc qu'elles afficheront une croissance nominale de 3,3 % par année pour la période des prévisions (ce qui est conforme aux tendances récentes).

Nous avons aussi créé un déflateur pour les secteurs de l'éducation en nous basant sur des méthodes semblables à celles utilisées pour créer les déflateurs de la santé. Les données historiques sur les salaires hebdomadaires moyens dans les services éducatifs

[11] Statistique Canada, CANSIM, tableau 381-0022.

©Conference Board du Canada, 2016.

proviennent de l'*Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail* de Statistique Canada[12]. L'inflation moyenne dans le secteur de l'éducation devrait croître de 2,7 % au cours de la période prévisionnelle, ce qui est inférieur au taux de 3,5 % des 10 dernières années.

Projections des comptes publics

Le modèle des comptes publics canadiens du Conference Board est utilisé pour réaliser des projections de la situation budgétaire du gouvernement fédéral et des provinces et territoires canadiens dans leur ensemble pour la période de 2016-2017 à 2034-2035. L'une des principales hypothèses formulées prévoit qu'il n'y aura aucune modification fiscale supplémentaire autre que celles annoncées dans les budgets de ces gouvernements.

Les recettes de l'État, aux paliers fédéral et provincial, sont estimées en fonction de facteurs déterminants dégagés de prévisions économiques nationales et provinciales à long terme du Conference Board. Ainsi, les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés perçus par les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral dépendent respectivement de la croissance des revenus des particuliers et des profits des entreprises. Les autres recettes fiscales consistent, au fédéral, en impôts sur le revenu payés par des non-résidents du Canada et résultent notamment des revenus d'investissement et de dividendes. Les revenus d'assurance-emploi sont calculés en fonction de l'emploi, du maximum de la rémunération assurable et des salaires. Les revenus de la taxe sur les produits et services (TPS) sont considérés après déduction des crédits d'impôt, lesquels font l'objet d'une projection fondée sur la démographie. Les taxes de vente provinciales font aussi l'objet de projections selon la consommation. Les droits fédéraux de douane à l'importation sont calculés en fonction du volume des importations. Les revenus fédéraux tirés de l'énergie et les revenus provinciaux issus de la taxe sur l'essence dépendent du taux d'imposition de l'essence et de la consommation réelle d'essence. Les revenus d'autres taxes d'accise et de droits, qui comprennent les droits d'accise, les droits pour la sécurité des passagers du transport aérien, les droits à l'exportation de produits de bois d'œuvre et d'autres revenus peu élevés tirés de droits et de taxes d'accise ne devraient augmenter que d'un peu moins de 1 % au cours de la période prévisionnelle. Les autres revenus du gouvernement fédéral comprennent les recettes de sociétés d'État, qui devraient progresser

[12] Statistique Canada, *Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail*.

©Conference Board du Canada, 2016.

sensiblement au même rythme que l'activité économique, les rentrées sur opérations de change, qui devraient évoluer au même rythme que l'inflation, ou à peu près, et les autres revenus non fiscaux, qui devraient suivre l'inflation et la croissance démographique à long terme, mais qui seront affectés par la vente d'actifs à court terme. Les revenus provinciaux issus des taxes sur le tabac dépendent de la consommation de produits du tabac et du taux de taxation qui leur est imposé. Les revenus provinciaux de taxes foncières devraient évoluer au rythme de l'inflation et de la croissance démographique. Les revenus provenant de redevances sont calculés en fonction des prix de l'énergie et des projections relatives à la production de pétrole et de gaz naturel. D'autres revenus des provinces devraient augmenter en fonction de la croissance démographique et de l'inflation.

Prévisions relatives aux dépenses

Pour compléter les perspectives du gouvernement fédéral, nous devions formuler des prévisions concernant les principales catégories de dépenses. La Sécurité de la vieillesse (SV) constitue aujourd'hui la principale catégorie de dépenses du gouvernement fédéral, et représentait, selon nos estimations, 16,8 % du budget total des dépenses de programmes en 2015-2016. Nos prévisions reposent sur la projection du nombre de prestataires de SV et sur le montant moyen de leurs prestations, indexé selon l'inflation. Sous le gouvernement précédent, certains changements ont été apportés à la SV, notamment la hausse de l'âge d'admissibilité aux prestations, qui est passé de 65 à 67 ans; le nouveau gouvernement a annulé ces modifications, et nous en avons tenu compte dans nos prévisions. Le nombre total de prestataires passera de 5,7 millions en 2015 à 7,3 millions en 2022, une augmentation moyenne de 3,6 % par année. En 2035, plus de 10 millions de personnes recevront des prestations de SV.

Les prestations d'assurance-emploi sont fondées sur les projections du nombre de personnes qui reçoivent des prestations régulières, des prestations dans le cadre d'un congé de maternité et d'autres prestations, des revenus moyens et du maximum établi pour la rémunération assurable. Les projections quant au nombre de prestataires réguliers sont établies en fonction du nombre de personnes sans emploi. Le ratio de prestataires réguliers par rapport au nombre de personnes sans emploi a diminué considérablement au cours des deux dernières années et cette diminution s'explique par le fait qu'un nombre croissant de personnes sans emploi ne sont pas admissibles à recevoir des prestations. Le ratio de prestataires réguliers par rapport au nombre de personnes sans emploi devrait d'ailleurs augmenter au cours de la période des

©Conference Board du Canada, 2016.

prévisions, lorsque la proportion de personnes en chômage durant une longue période par rapport à l'ensemble du bassin des chômeurs reviendra à sa moyenne à long terme. Le nombre de prestataires d'allocations de maternité repose sur le nombre de naissances. Le gouvernement a lancé cette année la nouvelle Allocation canadienne pour enfants, dont les projections sont établies en fonction des données démographiques. Nos prévisions ont été réalisées avant la récente annonce voulant que ces prestations soient indexées par rapport à l'inflation à compter de juillet 2020. Or, pour nos projections, nous avons travaillé en fonction de prestations non indexées. Ces prévisions sont donc moindres comparativement à ce à quoi on se serait attendu avec le récent changement apporté au programme.

Nos projections en matière de transferts aux provinces et aux territoires tiennent compte des récentes annonces du gouvernement fédéral. En vertu de la loi, il est prévu que les transferts en matière de santé augmentent de 6 % par année jusqu'en 2016-2017. Par la suite, la loi prévoit leur augmentation en fonction d'une moyenne mobile sur trois ans du PIB nominal, avec une augmentation garantie d'au moins 3 %. Bien que cela indique que les transferts en santé vont ralentir après la présente année financière, les provinces sont à négocier l'avenir du transfert en santé avec le gouvernement fédéral. Pendant ce temps, il est prévu que les transferts sociaux progressent de 3 % par année. Les arrangements financiers prévoient aussi un financement pour le Programme de péréquation et la Formule de financement des territoires (FFT). Ces accords financiers comprennent aussi la portion compensatoire du Programme de recouvrements relatifs aux allocations aux jeunes. Semblables aux transferts en matière de santé, les paiements de péréquation devraient augmenter en fonction de la moyenne mobile sur trois ans de la croissance du PIB.

©Conference Board du Canada, 2016.

Insights. Understanding. Impact.

The Conference Board of Canada

255 Smyth Road, Ottawa ON
K1H 8M7 Canada
Tel. 613-526-3280
Fax 613-526-4857
Inquiries 1-866-711-2262
conferenceboard.ca