

Mémoire écrit pour les consultations prébudgétaires
organisées en prévision du budget de 2019

Par M. Paul Kershaw de l'Université de la Colombie-
Britannique au nom de Generation Squeeze

*Generation Squeeze est une voix pour les jeunes
Canadiens en politique et sur le marché, soutenue
par une recherche de pointe.*

www.gensqueeze.ca

1^{er} août 2018

Recommandations pour la croissance économique : Assurer la compétitivité du Canada

Étant donné que le ratio croissant des personnes âgées par rapport à la population active rémunérée freine la croissance économique et qu'il est nécessaire d'accroître la productivité des jeunes Canadiens pour maintenir la compétitivité nationale à mesure que la population vieillit, Generation Squeeze recommande :

1. Que le gouvernement ***fasse état des tendances en matière de dépenses et de perception des recettes selon l'âge depuis 1976***, année où la population vieillissante d'aujourd'hui a commencé à être de jeunes adultes.
2. Que le gouvernement ***fasse état des changements dans la capacité de payer des Canadiens plus jeunes et plus âgés aujourd'hui par rapport aux mêmes groupes d'âge quatre décennies plus tôt***, afin d'aider les députés à évaluer les tendances de l'âge dans les dépenses et la perception des recettes gouvernementales.
3. Que le gouvernement consacre ***le temps d'un fonctionnaire du ministère des Finances*** pour rédiger ces rapports à l'aide des données budgétaires actuelles et des données historiques de Statistique Canada. Une méthode universitaire examinée par les pairs pour réaliser ce rapport est comprise dans un lien pour aider le personnel des Finances à effectuer ce travail.
4. Que, ***à compter de 2022, le gouvernement augmente les dépenses annuelles combinées pour les frais de garde et les congés parentaux d'au moins un tiers de l'augmentation du montant des dépenses annuelles pour la sécurité de la vieillesse pendant la même période.***
5. Que le gouvernement profite de l'examen des dépenses fiscales fédérales effectué par le ministère des Finances pour ***examiner les crédits au titre de l'âge et du revenu de pension*** afin de confirmer qu'ils demeurent les utilisations les plus efficaces des dépenses publiques à mesure que le budget de la sécurité de la vieillesse augmente, de même que le ***traitement fiscal du patrimoine immobilier***. Ce dernier point est une source croissante d'inégalité entre les Canadiens plus

jeunes et plus âgés. La révision du traitement fiscal de la richesse immobilière pourrait permettre de réduire l'impôt sur le revenu afin d'améliorer la compétitivité du Canada, tout en réduisant l'écart entre les revenus et les coûts du logement.

Contexte

Le Canada s'adapte au vieillissement de sa population. Alors qu'il y avait près de sept travailleurs pour chaque personne âgée en 1976 lorsque la population vieillissante d'aujourd'hui était de jeunes adultes, il y a maintenant quatre travailleurs et bientôt moins de trois (Statistique Canada, 2014). Le vieillissement de la population ralentit la croissance économique et des recherches récentes révèlent qu'une augmentation de 10 % de la population de plus de 60 ans diminue la croissance du PIB par personne de 5,5 % (Maestas, Mullen et Powell 2016). De telles preuves soulignent la nécessité pour les décideurs publics de prévoir les besoins de santé et financiers d'un groupe croissant de retraités tout en s'adaptant aux nouveaux défis auxquels font face les jeunes générations et en investissant dans leur productivité pour maintenir leur compétitivité à l'échelle nationale.

Les Canadiens ont de la difficulté à planifier de façon optimale ces changements démographiques et économiques parce que les documents budgétaires du gouvernement ne présentent pas les tendances des dépenses et des revenus selon l'âge. Alors que l'Union européenne fournit maintenant aux pays membres des analyses des tendances intergénérationnelles des finances publiques tous les trois ans, aucun niveau supérieur de gouvernement au Canada ne fournit actuellement de données sur les finances publiques ventilées par âge. **Generation Squeeze recommande que le gouvernement canadien commence à faire état des tendances de l'âge dans les finances publiques, et ce, dès 2019.** Les rapports doivent comparer la situation actuelle à celle de 1976 (lorsque la population vieillissante d'aujourd'hui était de jeunes adultes) et tenir compte de l'inflation et de la croissance économique, conformément aux quatre thèmes définis ci-dessous. Ce faisant, les analyses selon l'âge seraient intégrées dans le « plus » de l'engagement récent du gouvernement envers l'ACS+ (Analyse comparative entre les sexes+) pour éclairer les décisions budgétaires. (Pour de plus amples renseignements sur les raisons pour lesquelles Generation Squeeze recommande des comparaisons par âge dans les finances publiques, consultez : https://www.gensqueeze.ca/why_we_make_generational_comparisons).

Une méthode d'examen par les pairs à suivre

Le Generation Squeeze Lab, dirigé par M. Paul Kershaw de l'Université de la Colombie-Britannique, a préparé une méthode d'examen par les pairs que le gouvernement du Canada pourra adapter (Consulter *Intergenerational Justice in Public Finance : A Canadian Case Study* (La justice intergénérationnelle dans les finances publiques : Une étude de cas canadienne) : https://www.gensqueeze.ca/intergenerational_injustice_in_canadian_public_finance). L'étude analyse les données des finances publiques en 2016 par rapport à celles de 1976 à la lumière de quatre thèmes suivants :

- a) évolution du ratio des dépenses sociales pour les personnes âgées de 65 ans et plus par rapport à celles de moins de 45 ans;
- b) variation des impôts payés pour la SV et les soins médicaux pour les personnes âgées de 65 ans et plus;
- c) capacité de payer des groupes d'âge différents, aujourd'hui et dans le passé;
- d) durabilité mesurée en fonction de la dette publique par personne de moins de 45 ans et de l'empreinte écologique mesurée par habitant.

Il est possible de mettre à jour ces analyses pour le budget de 2019 en faisant appel à un membre du personnel du ministère des Finances. Les données les plus récentes montrent :

Les dépenses de 1976 à 2016

- *Les dépenses pour les personnes de 65 ans et plus ont augmenté plus rapidement.* Depuis 1976, les gouvernements ont augmenté les dépenses annuelles par habitant 4,2 fois plus rapidement pour les aînés que pour les personnes âgées de moins de 45 ans.
- *Les gouvernements ont réagi plus généreusement aux changements démographiques pour les Canadiens âgés que pour les jeunes Canadiens.* L'augmentation de 4 millions de personnes âgées aujourd'hui par rapport à 1976 a coïncidé avec une augmentation de 92 milliards de dollars des dépenses annuelles en soins médicaux et en sécurité de la retraite pour les personnes de plus de 65 ans. Par contre, l'augmentation de 4,6 millions de Canadiens de moins de 45 ans qui ont des titres de compétences postsecondaires a coïncidé avec peu de changement dans les dépenses postsecondaires — une hausse de 2,7 milliards de dollars. De même, il y a 2,3 millions de femmes de plus âgées de 25 à 44

ans dans la population active. Malgré l'augmentation de la demande de services de garde d'enfants qui en a résulté, les dépenses annuelles consacrées à ce poste budgétaire ont augmenté d'environ 3,6 milliards de dollars.

- *Les dépenses sociales pour les jeunes Canadiens n'ont pas suivi le rythme de la croissance économique.* Depuis 1976, les dépenses par personne de 65 ans et plus ont augmenté de 6 % plus rapidement que la croissance économique. En revanche, les dépenses par personne de moins de 45 ans ont augmenté de 29 % plus lentement que la croissance économique, soit 1 052 \$ de moins par personne de moins de 45 ans. Cela représente 21,3 milliards de dollars de dépenses annuelles de moins lorsqu'on les multiplie par toutes les personnes de moins de 45 ans — une somme suffisante pour financer, par exemple, un programme universel de garde d'enfants de haute qualité ou une augmentation de près de 50 % du budget de l'enseignement postsecondaire.
- *Les gouvernements ont permis aux dépenses dans le domaine de la santé de dépasser le rythme des autres dépenses sociales.* Au cours des quatre dernières décennies, les gouvernements ont utilisé de façon disproportionnée la croissance économique pour investir dans les soins médicaux. Cependant, de nouvelles recherches affirment que la santé ne commence pas par les soins de santé. La santé commence par les conditions

Répartition des dépenses sociales canadiennes (2015)		
\$ (en milliards de dollars)		
Dépenses sociales au Canada		
La Stratégie nationale sur le logement ajoute environ 1 à 2 milliards de dollars :		
17 \$	27 \$	28 \$
15 \$	Emploi et travail	Familles
Logement		
151 \$	104 \$	142 \$
Soins de santé	Éducation	Sécurité du revenu de retraite
www.gensqueeze.ca		

dans lesquelles les Canadiens naissent, grandissent, vivent, travaillent et vieillissent — des conditions qui sont façonnées par les dépenses sociales en matière de sécurité du revenu ou par des coûts importants comme la garde des enfants, le logement, le temps passé à la maison avec les nouveau-nés, l'éducation, etc. De nouvelles recherches affirment que les gouvernements canadiens sont plus susceptibles d'améliorer l'espérance de vie et de réduire la mortalité évitable en s'assurant que les dépenses sociales suivent le rythme des dépenses médicales (Dutton et al. 2018).

Recettes de 1976 à 2016

- *Les gouvernements canadiens ont accordé la priorité aux réductions des taux d'imposition sur le revenu.* En plus d'accorder la priorité aux investissements dans les soins médicaux et le revenu de retraite, les gouvernements canadiens ont profité de la croissance économique depuis 1976 pour réduire les taux d'imposition, particulièrement pour les personnes à revenu moyen et élevé.
- *Les jeunes Canadiens d'aujourd'hui paient plus d'impôt sur le revenu pour les personnes âgées.* Malgré la baisse des taux d'imposition sur le revenu, l'augmentation spectaculaire des dépenses en soins médicaux et en sécurité de la vieillesse signifie que les finances publiques exigent que les jeunes Canadiens contribuent de 22 % à 62 % de plus à l'impôt sur le revenu des personnes âgées qu'en 1976. Non seulement ces tendances en matière de revenus laissent moins de marge de manœuvre financière pour s'adapter aux nouveaux défis auxquels font face les jeunes résidents (comme l'écart beaucoup plus grand entre le prix des maisons et les revenus médians, ou les changements climatiques), mais elles obligent les jeunes citoyens à payer des milliers de dollars de plus au cours de leur vie active pour les prestations versées aux personnes âgées que ces dernières ont payé aux personnes âgées de leur époque.

Capacité de payer de 1976 à 2016

Il pourrait être approprié d'accorder la priorité à des augmentations de dépenses plus importantes pour les retraités et de demander aux jeunes Canadiens d'aujourd'hui de payer plus d'impôts pour de tels programmes si ces derniers ont une plus grande capacité de payer que lorsque la population vieillissante d'aujourd'hui a commencé sa vie professionnelle. Cependant,

LOGO

les données révèlent que la population vieillissante contemporaine a une plus grande capacité de payer que les cohortes qui les ont directement précédées et suivies.

- *En moyenne, les aînés d'aujourd'hui sont plus prospères que ceux d'il y a quarante ans.* Ils ont des niveaux de pauvreté plus faibles, des revenus médians plus élevés et plus de richesse sous la forme de propriété immobilière.
- *Les Canadiens plus âgés d'aujourd'hui ont aussi généralement connu des conditions socioéconomiques plus favorables lorsqu'ils étaient jeunes adultes en 1976 que les Canadiens plus jeunes d'aujourd'hui.* Les Canadiens plus âgés ont commencé avec des revenus médians plus élevés, qui pouvaient aller plus loin lorsqu'il s'agissait de payer le loyer, d'épargner pour une mise de fonds et de payer une hypothèque.

Par rapport à 1976, la situation des jeunes Canadiens est plus difficile aujourd'hui.

Les revenus pour les 25-44 ans sont en baisse

47 660 \$ contre

53 300 \$

Même si les diplômés de niveau postsecondaire sont plus nombreux

69 % contre

30 %

Ils ont des dettes d'études plus importantes

23 000 \$ contre

16 000 \$

Ils font face à la hausse du prix des maisons

510 000 \$ contre

213 000 \$

www.gensqueeze.ca

[@gensqueeze](#)

Durabilité de 1976 à 2016

- *Les jeunes héritent aujourd'hui de dettes plus importantes qu'il y a quarante ans.* La dette publique est passée de 15 000 \$ par personne de moins de 45 ans en 1976 à plus de 44 000 \$ aujourd'hui.
- *Les aînés d'aujourd'hui ont réduit leur empreinte écologique d'un tiers par rapport au niveau que les jeunes adultes doivent maintenant faire, compte tenu des risques liés aux changements climatiques.*

Tendances selon l'âge dans le budget fédéral de 2018

Le budget fédéral de 2018 prévoit une augmentation annuelle de 16,1 milliards de dollars des dépenses de la sécurité de la vieillesse (SV) à compter de 2022 (Gouvernement du Canada 2018a, p. 375). En revanche, les dépenses annuelles pour les frais de garde devraient augmenter de 540 millions de dollars, tandis que les dépenses pour le congé parental augmenteront de 330 millions de dollars (Gouvernement du Canada 2018a, p. 384-386 et 404). Étant donné qu'il est important de favoriser la participation des parents au marché du travail et l'équilibre travail-vie personnelle pour accroître la productivité des jeunes Canadiens d'aujourd'hui, ***Generation Squeeze recommande que, dès 2022, le gouvernement fédéral augmente les dépenses annuelles combinées pour les frais de garde et les congés parentaux d'au moins un tiers de l'augmentation du montant des dépenses annuelles pour la sécurité de la vieillesse pendant la même période.***

Alors que le ministère des Finances continue d'examiner les dépenses fiscales fédérales, il faudrait prêter attention au crédit en raison de l'âge, au crédit pour revenu de pension et au crédit pour fractionnement du revenu de pension. Ces dépenses devraient coûter au gouvernement fédéral respectivement 3,83 milliards de dollars, 1,31 milliard de dollars et 1,415 milliard de dollars en 2019 (Gouvernement du Canada 2018b). ***Generation Squeeze recommande que le gouvernement examine ces dépenses afin de confirmer qu'elles demeurent les utilisations les plus efficaces des dépenses publiques, car le budget de la SV augmente plus rapidement que tout autre poste du budget fédéral.***

Lorsque l'on constate un déséquilibre intergénérationnel dans les finances publiques, la recherche de réponses politiques devrait cibler les clivages entre les groupes d'âge. Un des

clivages actuels est l'écart entre le prix des maisons et les revenus, qui réduit la capacité de payer des jeunes adultes, tout en favorisant l'accumulation de richesse pour de nombreux aînés. Une abondante recherche internationale observe que l'immobilier résidentiel bénéficie souvent d'un traitement fiscal favorable, y compris au Canada. Par exemple, les gains en capital provenant de la vente de résidences principales ne sont pas considérés comme un revenu aux fins de l'impôt, ce qui représente une dépense fiscale fédérale de 6 milliards de dollars en 2019 (Gouvernement du Canada 2018b) et des réductions correspondantes pour les caisses provinciales. Simultanément, les recettes annuelles provenant de l'impôt foncier municipal ont diminué de 4,4 milliards de dollars en proportion du PIB par rapport à 1976 (Kershaw 2018). ***Generation Squeeze encourage le gouvernement fédéral à revoir le traitement fiscal des maisons de grande valeur*** comme une occasion de payer les réductions d'impôt, de réduire l'écart entre les revenus et les coûts de logement, d'accroître les revenus de la sécurité de la vieillesse et de payer les investissements stratégiques pour les jeunes générations dans le cadre d'une stratégie nationale de croissance et de compétitivité.

Références

Dutton, Daniel J, Pierre-Gerlier Forest, Ronald D Kneebone et Jennifer D Zwicker. 2018. « Effect of provincial spending on social services and health care on health outcomes in Canada: an observational longitudinal study. » *Canadian Medical Association Journal* 190 (3):E66-71.

Gouvernement du Canada. 2018a. « Budget de 2018 : Égalité et croissance. » Ministère des Finances, <https://www.budget.gc.ca/2018/home-accueil-fr.html>

Gouvernement du Canada. 2018b. « Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : Concepts, estimations et évaluations 2018. » Ministère des Finances, <https://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2018/taxexp-depfisc18-fra.pdf>.

Kershaw, Paul. 2018. « Intergenerational Justice in Public Finance : A Canadian case study. » *Intergenerational Justice Review* 12(1):32-46.

LOGO

Maestas, Nicole, Kathleen J. Mullen et David Powell. 2016. « The effect of population aging on economic growth, the labor force and productivity. » *NBER Working Paper Series* (Working Paper 22452), <http://www.nber.org/papers/w22452>

Statistique Canada. 2014. « Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires, 2013 à 2063. » Industrie Canada, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/140917/dq140917a-fra.htm>.