



Le coût fiscal de l'indexation de l'Allocation canadienne pour enfants



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

CANADA

Ottawa, Canada
14 décembre 2016
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) est chargé de fournir des analyses indépendantes au Parlement sur l'état des finances publiques, les prévisions budgétaires du gouvernement et les tendances de l'économie nationale. À la demande d'un comité ou d'un parlementaire, il est tenu de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Le présent rapport répond à une demande de Monsieur Gérard Deltell, député de Louis-Saint-Laurent, d'estimer le coût de l'indexation de l'Allocation canadienne pour enfants.

Le présent rapport a été préparé par le personnel du directeur parlementaire du budget. Carleigh Malanik a rédigé le rapport. Jason Jacques a contribué à l'analyse. Nancy Beauchamp et Jocelyne Scrim ont participé à la préparation du rapport aux fins de publication. Pour obtenir plus de renseignements, veuillez envoyer un message à pbo-dpb@parl.gc.ca.

Jean-Denis Fréchette
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	1
1. Introduction	2
2. Analyse	3
3. Résultats	4
Annexe A : Méthodologie	7
Notes	11

Résumé

Lorsqu'elle a été présentée dans le budget de 2016, et comme il était prévu dans le projet de loi C-15 (Loi n° 1 d'exécution du budget de 2016), l'Allocation canadienne pour enfants (ACE) ne faisait l'objet d'aucune indexation. Le DPB, dans ses estimations présentées dans *l'Analyse financière des prestations fédérales pour enfants*, a montré que les dépenses totales relatives à l'ACE diminueraient de façon constante au fil du temps si celle-ci n'était pas indexée, puisque moins de familles seraient admissibles et que les versements de l'ACE diminueraient à mesure que les revenus augmenteraient.

En octobre 2016, on a proposé, dans le projet de loi C-29, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 mars 2016 et mettant en œuvre d'autres mesures, que l'Allocation canadienne pour enfants soit indexée à compter de 2020. Tant les prestations de base que les seuils de revenu seraient indexés en fonction de l'indice des prix à la consommation (IPC).

Le député Gérard Deltell a demandé au DPB d'estimer le coût de l'indexation de l'Allocation canadienne pour enfants.

Nous fournissons, dans le présent rapport, une mise à jour de *l'Analyse financière des prestations fédérales pour enfants* et estimons le coût de l'indexation comme si la première année d'indexation était 2020.

Selon le DPB, une ACE indexée augmentera de façon constante au fil du temps. Cela contraste avec la diminution prévue si l'ACE continuait de ne pas être indexée en fonction de l'indice des prix à la consommation (IPC). L'écart entre les deux représente le coût fiscal net de l'indexation de l'ACE (présenté dans le Tableau 1 du résumé).

Tableau 1 du résumé

Coût net projeté de l'indexation de l'ACE

(en millions \$)	Coût fiscal net de l'indexation	ACE – Indexée	ACE – Non indexée
2020-2021	301	21 697	21 396
2021-2022	1 436	22 700	21 264
2022-2023	2 356	23 504	21 148
2023-2024	3 255	24 275	21 020
2024-2025	4 137	25 025	20 888
2025-2026	4 985	25 733	20 749
2026-2027	5 787	26 398	20 611

Sources : BD/MSPS et calculs du DPB.

1. Introduction

Dans l'*Analyse financière des prestations fédérales pour enfants*, le DPB présente une estimation du coût fiscal de la nouvelle Allocation canadienne pour enfants (ACE), qui remplace la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE), la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et le Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE) du gouvernement fédéral.

L'ACE est une prestation mensuelle non imposable et liée au revenu payable à chaque enfant admissible. La prestation de base varie selon l'âge de l'enfant : elle s'élève à 6 400 \$ par enfant de moins de six ans et à 5 400 \$ par enfant âgé de six à 17 ans. Les seuils de revenu servant de critères s'établissent à 30 000 \$ et à 65 000 \$, et les déductions sont déterminées selon le nombre d'enfants, les taux de réduction marginaux augmentant pour les familles ayant un, deux, trois, quatre enfants ou plus¹.

À l'époque, le projet de loi C-15 a abrogé la disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu* portant sur l'indexation du nouveau régime de prestations pour enfants et de seuils de revenu.

Le DPB a tiré trois grandes conclusions de son analyse, à savoir :

1. Le nouveau système de prestations pour enfants est plus onéreux que l'ancien système. Cependant, puisqu'il n'est pas indexé, le coût diminuera avec le temps.
2. Les ménages ayant un revenu inférieur à 30 000 \$ toucheront en moyenne les plus grandes sommes.
3. Puisque le nouveau système est fondé sur le revenu et que les seuils de revenu ne sont pas indexés, au fil du temps le montant de l'allocation diminuera pour un nombre de plus en plus grand de familles, et de moins en moins de familles seront admissibles à l'Allocation.

En outre, le rapport a conclu que sans l'indexation, les dépenses nettes totales liées à l'Allocation canadienne pour enfants devraient correspondre à celles de l'ancien système en 2024-2025, si celui-ci n'avait pas été abrogé.

En octobre 2016, on a proposé, dans le projet de loi C-29, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 mars 2016 et mettant en œuvre d'autres mesures, que l'Allocation canadienne pour enfants soit indexée à compter de 2020. Tant les prestations de base que les seuils de revenu seraient indexés en fonction de l'indice des prix à la consommation (IPC).

2. Analyse

L'indexation de prestations étant soit assujetties à des critères de revenu, soit liées aux niveaux de revenu de quelque autre façon n'est pas une garantie que les bénéficiaires admissibles verront leurs prestations augmenter au fil du temps.

En général, les revenus ont tendance à augmenter plus rapidement que l'inflation. Il peut en découler l'inadmissibilité d'un plus grand nombre de familles ou la réduction des prestations auxquelles elles ont droit. Toutefois, il importe de tenir compte de la composition du revenu, puisque chaque source de revenus peut augmenter à un rythme différent.

Dans le cas des prestations pour enfants, « revenu » s'entend du revenu net familial rajusté des bénéficiaires admissibles². Le DPB a analysé la croissance du revenu net familial rajusté de toutes les familles et des bénéficiaires de l'ACE et il a déterminé que le revenu, selon cette définition, a augmenté plus lentement que l'indice des prix à la consommation (IPC). En outre, le DPB prévoit que l'écart entre ces taux de croissance persistera. Ainsi, un plus grand nombre de familles seront admissibles à la prestation, et les bénéficiaires actuels recevront des sommes plus importantes.

La population d'enfants est un autre facteur pouvant influencer sur les tendances relatives à la croissance des prestations pour enfants, tant dans la situation où elles sont indexées que dans celle où elles ne le sont pas. On prévoit que la croissance démographique des Canadiens de moins de 18 ans sera modeste, soit entre 0,9 et 1,2 %, au cours des huit prochaines années, avant de diminuer de façon constante à compter de 2025³. Les taux de croissance historiques ont aussi été bas, voire négatifs pendant plusieurs années⁴.

En outre, la croissance démographique des enfants de moins de six ans devrait ralentir de façon importante pendant la période de projection du présent rapport, changeant ainsi la composition en enfants, à laquelle les prestations de base sont liées. Cela explique comment la croissance de l'ACE peut évoluer, indépendamment d'autres facteurs.

3. Résultats

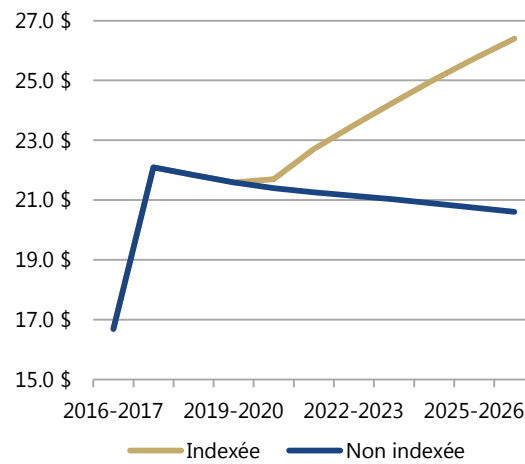
Selon l'analyse du DPB, les dépenses totales liées à l'ACE devraient augmenter au fil du temps si l'ACE est indexée. Cette prévision est conforme aux prévisions antérieures du DPB et est appuyée par l'analyse des facteurs en jeu (résumés ci-dessous).

La Figure 3-1 présente les prévisions à jour relatives à l'ACE, avec et sans indexation. Comme le montre le Tableau 3-1, l'écart entre les deux représente le coût fiscal net de l'indexation de l'ACE.

Figure 3-1

Coût projeté de l'indexation

(en milliards \$)



(en millions \$)

	Coût fiscal net de l'indexation
2020-2021	301
2021-2022	1 436
2022-2023	2 356
2023-2024	3 255
2024-2025	4 137
2025-2026	4 985
2026-2027	5 787

Sources : BD/MSPS et calculs du DPB.

La répartition de ces prestations change aussi avec l'indexation. Comme le montre le Tableau 3-1, le nombre de familles admissibles augmentera au fil du temps, et la répartition de ces familles selon les trois seuils de revenu demeurera beaucoup plus stable que si l'ACE n'était pas indexée.

Tableau 3-1 Nombre de bénéficiaires

(en milliers)	Indexation en 2020			Sans indexation		
	< Premier seuil de revenu	Premier – Deuxième seuil de revenu	> Deuxième seuil de revenu	< Premier seuil de revenu	Premier – Deuxième seuil de revenu	> Deuxième seuil de revenu
2016-2017	807	821	1 855			
2017-2018	817	806	1 888			
2018-2019	796	791	1 921			
2019-2020	775	778	1 953			
2020-2021	755	770	1 978	760	762	1 989
2021-2022	742	763	2 003	744	747	2 024
2022-2023	743	756	2 029	728	731	2 056
2023-2024	743	749	2 055	713	716	2 089
2024-2025	743	742	2 082	698	701	2 123
2025-2026	744	735	2 109	683	686	2 157
2026-2027	744	728	2 136	668	671	2 191

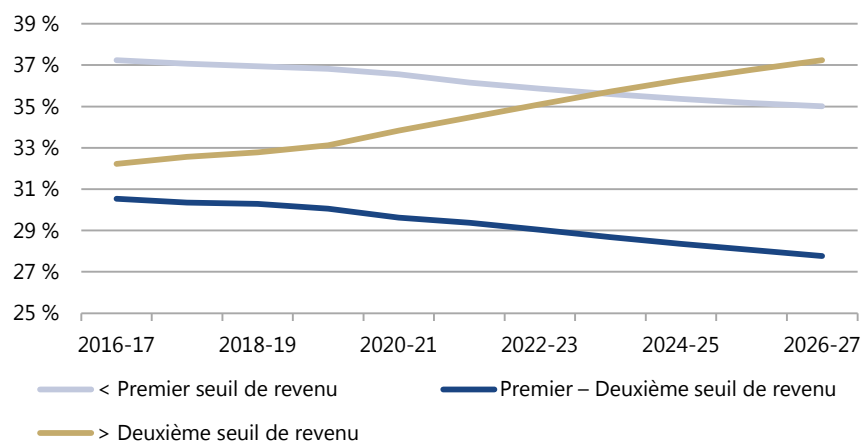
Le nombre de bénéficiaires dans la tranche supérieure du seuil de revenu continue d'augmenter, que l'ACE soit indexée ou non. Si elle ne l'est pas, le nombre de bénéficiaires augmente, car les familles admissibles passent à un seuil de revenu supérieur. Plus particulièrement, les revenus nets familiaux rajustés augmentent, ce qui fait franchir à ces familles le prochain seuil de revenu.

Si l'ACE est indexée, le nombre de bénéficiaires augmente, car l'indexation fait augmenter les seuils de revenu plus rapidement que les revenus nets familiaux rajustés. Cela fait augmenter le nombre total de bénéficiaires qui se classent dans le seuil de revenu supérieur.

Ainsi, la part des dépenses totales liées à l'ACE attribuées aux familles ayant un revenu supérieur au plus haut seuil de revenu continuera d'augmenter.

Répartition de l'ACE parmi les bénéficiaires

Puisque le revenu net familial rajusté moyen augmente plus lentement que le taux d'indexation, un plus grand nombre de familles gagnant un revenu supérieur au plus haut seuil deviendront admissibles au fil du temps.

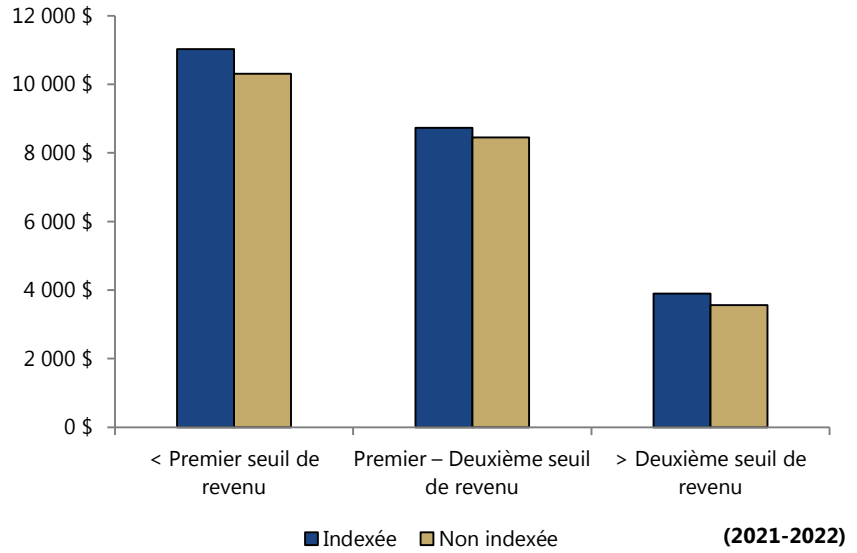


Sources : Calculs du DPB et BD/MSPS.

Quoi qu'il en soit, les prestations moyennes des familles à revenu plus élevé continueront d'être inférieures à celles des familles à faible revenu, comme c'était le cas dans les prévisions relatives à l'ACE non indexée (voir la Figure ci-dessous).

Versements moyens de l'ACE

Les versements moyens effectués au titre des trois seuils de revenu changeront légèrement si l'ACE est indexée en raison de l'augmentation des prestations de base et de l'évolution du nombre de familles récupérant une plus ou moins grande somme.



Sources : Calculs du DPB et BD/MSPS.

Annexe A : Méthodologie

Nous avons réalisé la présente analyse en utilisant des taux de croissance et des coefficients d'ajustement calculés à partir de la BD/MSPS de Statistique Canada (version 22.2) et en les appliquant à des calculs personnalisés fournis par Statistique Canada et faits à partir de données de 2013, ainsi qu'à des estimations et à des prévisions relatives à la population et à l'IPC.

Le DPB a eu recours à des données personnalisées de Statistique Canada, qui ont permis de calculer le niveau des prestations de l'ACE versées aux familles selon la catégorie de revenus et le nombre d'enfants (d'un à quatre ou plus), à l'aide du Fichier des familles T1 de 2012 et de 2013.

Puisque l'ACE n'existait pas en 2013, le DPB a abaissé le montant des prestations et les seuils de revenus de 2016 au niveau de 2013 à l'aide des taux de croissance historiques de l'IPC, et il a remis les données à Statistique Canada pour que l'organisme fasse des calculs. L'indexation rétroactive du calcul au niveau de 2013 a permis de produire des données reflétant la réalité d'une « première année de mise en œuvre ».

Le DPB a mis à jour les estimations relatives à l'ACE de 2016 à 2021 qui avaient été effectuées à l'aide de la dernière version de la BD/MSPS et publiées dans *l'Analyse financière des prestations fédérales pour enfants*. Puis, il a calculé un coefficient d'ajustement fondé sur la différence entre les résultats de la BD/MSPS et les données personnalisées fournies par Statistique Canada. Enfin, il a appliqué le coefficient d'ajustement de 2013 à toutes les années. Ainsi, le DPB présume que ce coefficient d'ajustement demeurera stable au fil du temps.

L'Analyse financière des prestations fédérales pour enfants fournit plus de détails sur les hypothèses additionnelles relatives au coefficient d'ajustement.

Les tableaux A-1 à A-3 font état des taux de croissance de l'IPC utilisés pour évaluer les niveaux de prestations et les seuils de revenu, ainsi que les niveaux prévus des prestations de base et des seuils de revenu au cours de la période de projection (de 2020-2021 à 2026-2027).

La population, l'IPC et les niveaux de prestation de base ont servi à calculer et à prévoir les prestations de base. Pour calculer la déduction appliquée aux prestations de base de l'ACE, le DPB a estimé le nombre de familles admissibles selon les catégories de revenu et le nombre d'enfants et il a appliqué le revenu moyen projeté à chaque groupe de seuil de revenu⁵.

Tableau A-1 Taux de croissance prévus de l'IPC et de la population

	Croissance de l'IPC	Croissance démographique – Jeunes enfants	Croissance démographique – Enfants plus âgés
2016-2017	2,00 %	1,10 %	0,80 %
2017-2018	2,02 %	1,20 %	0,80 %
2018-2019	2,08 %	1,20 %	1,10 %
2019-2020	2,06 %	1,10 %	1,20 %
2020-2021	2,05 %	1,10 %	1,30 %
2021-2022	2,05 %	1,00 %	1,20 %
2022-2023	2,00 %	0,80 %	1,30 %
2023-2024	2,00 %	0,70 %	1,20 %
2024-2025	2,00 %	0,50 %	1,00 %
2025-2026	2,00 %	0,30 %	0,80 %
2026-2027	2,00 %	0,20 %	0,90 %

Tableau A-2 Niveaux projetés des principales hypothèses

	ACE – Jeune enfant	ACE – Enfant plus âgé	Premier seuil de revenu	Deuxième seuil de revenu	Revenu moyen pour le deuxième groupe	Revenu moyen pour le troisième groupe
2016	6 400 \$	5 400 \$	30 000 \$	65 000 \$	47 983 \$	110 675 \$
2017	6 400 \$	5 400 \$	30 000 \$	65 000 \$	48 224 \$	111 103 \$
2018	6 400 \$	5 400 \$	30 000 \$	65 000 \$	48 162 \$	111 947 \$
2019	6 400 \$	5 400 \$	30 000 \$	65 000 \$	48 360 \$	112 958 \$
2020	6 532 \$	5 511 \$	30 618 \$	66 340 \$	48 967 \$	115 428 \$
2021	6 666 \$	5 624 \$	31 245 \$	67 697 \$	48 959 \$	117 243 \$
2022	6 802 \$	5 739 \$	31 886 \$	69 087 \$	49 621 \$	119 244 \$
2023	6 938 \$	5 854 \$	32 524 \$	70 468 \$	50 292 \$	121 278 \$
2024	7 077 \$	5 971 \$	33 174 \$	71 878 \$	50 971 \$	123 348 \$
2025	7 219 \$	6 091 \$	33 838 \$	73 315 \$	51 660 \$	125 452 \$
2026	7 363 \$	6 213 \$	34 515 \$	74 781 \$	52 359 \$	127 593 \$
2027	7 510 \$	6 337 \$	35 205 \$	76 277 \$	53 066 \$	129 770 \$

Note : Le revenu moyen renvoie au revenu net familial rajusté moyen des familles admissibles. Le deuxième groupe renvoie aux familles dont le revenu net familial rajusté est supérieur au premier seuil de revenu, mais inférieur au deuxième. Le troisième groupe renvoie aux familles dont le revenu net familial rajusté est supérieur au deuxième seuil de revenu.

Tableau A-3 Taux de croissance à long terme du nombre de bénéficiaires

	Nombre d'enfants	< Premier seuil de revenu	Premier – Deuxième seuil de revenu	> Deuxième seuil de revenu
Avec indexation	1	0,1 %	-1,1 %	1,1 %
	2	0,1 %	-1,4 %	1,4 %
	3	0,1 %	-0,3 %	1,4 %
	4	0,1 %	1,3 %	1,4 %
Sans indexation	1	-2,1 %	-2,3 %	1,4 %
	2	-2,1 %	-2,4 %	1,8 %
	3	-2,1 %	-0,4 %	2,1 %
	4	-2,1 %	1,5 %	4,4 %

Puisque les prévisions de la BD/MSPS s'arrêtent en 2021, le DPB a mis à jour son modèle satellite qui a produit des résultats très semblables aux prévisions rajustées de la BD/MSPS. Vous trouverez plus de détails sur ce modèle dans l'Annexe de l'*Analyse financière des prestations fédérales pour enfants*.

Les mises à jour :

- comprennent les nouveaux taux de croissance à long terme, calculés au moyen de la version 22.2 de la BD-MSPS;
- améliorent l'exactitude de l'estimation et de la projection de la répartition des familles en fonction du nombre d'enfants (rendu possible en appliquant des taux de croissance à une échelle plus fine);
- améliorent l'exactitude de l'estimation du niveau des prestations de base pour chaque famille en fonction du seuil de revenu et du nombre d'enfants (rendu possible en permettant au coefficient d'ajustement de changer au fil du temps).
- comprennent les nouveaux taux de croissance du revenu net ajusté des familles admissibles en fonction des critères relatifs aux seuils de revenu de l'ACE.

Le Tableau A-4 présente les principaux taux de croissance et coefficients d'ajustement utilisés dans ce modèle.

Tableau A-4 Taux de croissance des principales hypothèses

		< Premier seuil de revenu	Premier – Deuxième seuil de revenu	> Deuxième seuil de revenu		
Taux de croissance à long terme	Avec indexation	ACE totale	1,9 %	1,2 %	3,7 %	
		Revenu net familial rajusté des bénéficiaires	1,8 %	1,4 %	1,7 %	
		Coefficient d'ajustement des prestations de base	89,9 %	104,7 %	89,0 %	
		Taux de croissance cible du coefficient d'ajustement des prestations de base	1,9 %	0,9 %	3,2 %	
		ACE totale	-1,7 %	-1,7 %	0,6 %	
	Sans indexation	Taux de croissance cible du coefficient d'ajustement des prestations de base	-2,1 %	-1,9 %	1,7 %*	
		Revenu net familial rajusté des bénéficiaires	0,5 %	0,1 %	0,8 %	
		Coefficient d'ajustement des prestations de base	89,9 %	104,7 %	89,0 %	
	À court terme	Sans indexation	Taux de croissance cible du coefficient d'ajustement des prestations de base	-2,1 %	-1,5 %	1,5 %

* Une hypothèse d'ajustement a été appliquée sur quatre ans pour passer du taux de croissance cible à court terme de 1,5 % au taux de croissance cible à long terme de 1,7 %.

Notes

1. Vous trouverez plus de détails dans l'*Analyse financière des prestations fédérales pour enfants* du DPB http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2016/CCB/CCB_FR.pdf.
2. Le revenu net familial rajusté équivaut au revenu familial total moins les déductions et tout revenu reçu du régime enregistré d'épargne-invalidité (REEI), plus tout montant du REEI remboursé. Le revenu familial ne comprend pas le revenu net des enfants et est établi en juillet selon le revenu de l'année précédente. http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/t4114/t4114-f.html#revenu_net_familial
3. Calculs des données de base par le DPB : Statistique Canada. Tableau 052-0005 – Population projetée, selon le scénario de projection, l'âge et le sexe, au 1^{er} juillet, Canada, provinces et territoires, annuel (personnes), consulté le 25 novembre 2016.
4. Calculs des données de base par le DPB : Statistique Canada. Tableau 051-0001 – Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1^{er} juillet, Canada, provinces et territoires, annuel (personnes sauf indication contraire), consulté le 25 novembre 2016.
5. Le DPB n'a pas évalué ni prévu le revenu net familial rajusté moyen en fonction du nombre d'enfants et du seuil de revenu; il a seulement évalué ou prévu le revenu net familial rajusté moyen pour le seuil de revenu.