

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DES FINANCES PUBLIQUES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Document de travail 2014/01

Luc GODBOUT
Suzie ST-CERNY
Matthieu ARSENEAU
Ngoc Ha DAO
et
Pierre FORTIN

22 janvier 2014



UNIVERSITÉ DE
SHERBROOKE

REMERCIEMENTS

La *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

LA MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Au Québec, les lieux communs et officiels où praticiens, cadres de l'État et chercheurs peuvent échanger sur les nouveaux défis touchant la fiscalité et les finances publiques sont rares. De plus, la recherche dans ces domaines est généralement de nature unidisciplinaire et néglige parfois l'aspect multidisciplinaire des relations entre l'État et ses contribuables. La *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* tire sa raison d'être de ces deux réalités. La mission principale de la Chaire est de stimuler la recherche et la formation interdisciplinaires par le regroupement de professeurs et de chercheurs intéressés par la politique économique de la fiscalité. Pour plus de détails sur la *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques*, vous pouvez consulter son site officiel à l'adresse suivante : <http://www.usherbrooke.ca/adm/recherche/chairefiscalite/>.

Luc Godbout est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke et chercheur principal en finances publiques à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques. Il est également chercheur au Centre de recherche sur le vieillissement.

Suzie St-Cerny et Ngoc Ha Dao sont professionnels de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

Matthieu Arseneau est économiste principal à la Financière Banque Nationale.

Pierre Fortin est professeur émérite à l'UQAM.

Tous collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

Faculté d'administration, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

Téléphone : (819) 821-8000, poste 61353

Télécopieur : (819) 821-7396

Courriel : cffp.adm@usherbrooke.ca

TABLE DES MATIÈRES

1.	Mise en contexte	1
2.	La transition démographique au Québec	3
3.	Les défis de la soutenabilité budgétaire et de l'équité intergénérationnelle	7
3.1.	La notion de soutenabilité budgétaire	7
3.2.	La notion d'équité intergénérationnelle	10
3.3.	L'approche retenue.....	13
4.	L'approche méthodologique	15
4.1.	Hypothèses démographiques.....	15
4.2.	Hypothèses économiques	16
4.3.	Hypothèses budgétaires.....	23
4.4.	Synthèse du scénario de base	40
5.	Les projections de la soutenabilité budgétaire	41
5.1.	La croissance économique	41
5.2.	Solde budgétaire.....	43
5.2.1.	Solde budgétaire à moyen terme.....	43
5.2.2.	Solde budgétaire à long terme.....	44
6.	Analyse de sensibilité et scénarios alternatifs.....	47
6.1.	Analyse de sensibilité.....	47
6.1.1.	Variables démographiques.....	47
6.1.2.	Variables économiques	50
6.1.3.	Variables budgétaires.....	51

6.2. Scénarios alternatifs	53
6.2.1. Scénario pessimiste	54
6.2.2. Scénario optimiste.....	56
7. Conclusion	59
Bibliographie.....	62
Annexe 1 : Sources et méthodologie pour les chiffres présentés pour 2015	65

1. Mise en contexte

Le vieillissement de la population représente un défi de taille pour l'ensemble des pays développés. Globalement, les pays de l'OCDE vont connaître des changements démographiques majeurs au cours des prochaines années. Les effets conjugués de la baisse de la natalité et de l'allongement de l'espérance de vie provoquent déjà un renversement de la pyramide des âges, une situation qui se traduira à terme par des conséquences importantes sur le marché du travail, sur la croissance économique et sur l'appariement des revenus et des dépenses des gouvernements.

Il reste encore beaucoup à faire pour bien comprendre les conséquences de la transition démographique sur les finances publiques. Au printemps 2007, nous produisons une première projection de l'évolution des finances publiques québécoises dans un contexte de vieillissement démographique¹. Les résultats de cette projection de long terme étaient assez clairs : si les paramètres de dépenses et de taxation se maintenaient, à compter du milieu de la présente décennie le budget du Québec deviendrait chroniquement déficitaire pour les prochaines décennies. L'impasse budgétaire appréhendée prendrait progressivement de l'ampleur pour atteindre 2,7 % du PIB en 2031 et 4,5 % du PIB en 2051.

Quelques années plus tard, alors que la « Grande Récession » a été traversée et que le gouvernement du Québec vise le retour à l'équilibre budgétaire, la pertinence de refaire un tel exercice est toujours là. Il s'agit d'un exercice essentiel. D'ailleurs, les meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire recommandent de procéder régulièrement à une

¹ Luc Godbout, Pierre Fortin, Matthieu Arseneau et Suzie St-Cerny (2007) *Oser choisir maintenant : Des pistes de solution pour protéger les services publics et assurer l'équité entre les générations*, PUL. Certaines mises à jour de cette analyse ont été produites par la suite, dans : Luc Godbout, Pierre Fortin, Matthieu Arseneau et Suzie St-Cerny (2008) « Choc démographique et finances publiques : comment relever le défi de l'équité intergénérationnelle » dans *Cahier québécois de la démographie*, vol. 37, n° 2; Luc Godbout et al., (2010) « Nouvelles perspectives démographiques, mêmes défis budgétaires » dans *Cahier québécois de la démographie*, vol. 38, n° 1 ; Luc Godbout et al., (2012) « Quebec's Public Finances Between Demographic Changes and Fiscal Sustainability », G. De Santis (dir.), *The Family, The Market or the State? International Studies in Population*, Springer Science, New York.

évaluation des perspectives budgétaires à long terme (sur un horizon de 10 à 40 ans) et de la rendre publique. Pour en justifier la pertinence, l'OCDE évoquait que « la composante démographique des dépenses futures au titre de la santé et des soins aux personnes âgées dépendantes aura un impact considérable sur la situation budgétaire globale dans le long terme² ». Le gouvernement fédéral fait un tel exercice par l'intermédiaire du Bureau du directeur parlementaire du budget, mais ce mécanisme n'a toujours pas été mis en place au Québec.

Dans la présente analyse, chacune des hypothèses utilisées en 2007 a été revue pour tenir compte des plus récents travaux de recherche et des plus récentes statistiques. À la lumière des nouvelles projections, il sera possible de déterminer si les finances publiques du Québec sont mieux préparées pour traverser les prochaines décennies.

² OCDE (2006), *Étude économique du Canada, 2006, Résumé*, p. 8.

2. La transition démographique au Québec

Dit simplement, le vieillissement démographique désigne l'augmentation de la proportion de personnes âgées dans une population. Ce phénomène ressort clairement à l'analyse des données de la population par groupe d'âge au Québec. Alors que la population âgée de 65 ans et plus représentait 7 % de la population québécoise en 1971, elle atteignait 17 % en 2013 et devrait représenter 28 % de la population en 2050. À l'inverse, la proportion du groupe des personnes âgées de 15 à 64 ans, qui était de 64 % en 1971, a augmenté à 68 % en 2013, mais baissera à 58 % en 2050.

Il s'avère que la population des 65 ans et plus de 1971 à 2013 s'accroissait de 937 000, celle des 15 à 64 ans augmentait parallèlement de près de 1,6 million de personnes. Contrairement à la période précédente, de 2013 à 2050, la population des 65 ans et plus augmentera de près de 1,2 million de personnes pendant que la cohorte des 15 à 64 ans ne connaîtra aucune croissance et diminuera même de 239 000 personnes selon le scénario de référence de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ)³.

L'évolution passée et appréhendée de la population selon ces groupes d'âge fait en sorte que le ratio du nombre de personnes en âge de travailler (15 à 64 ans) sur le nombre de retraités (65 ans et plus) est passé de 9,4 en 1971 à 4,1 en 2013 et il continuera à diminuer jusqu'à 2,1 en 2050.

Conséquemment, l'âge médian, qui représente le point où exactement la moitié de la population est plus vieille et l'autre moitié est plus jeune, est en hausse. Il était de 25,6 ans en 1971, a atteint 41,6 ans en 2013 et passerait à 46,3 ans en 2050.

³ ISQ (2009), *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2006-2056*.

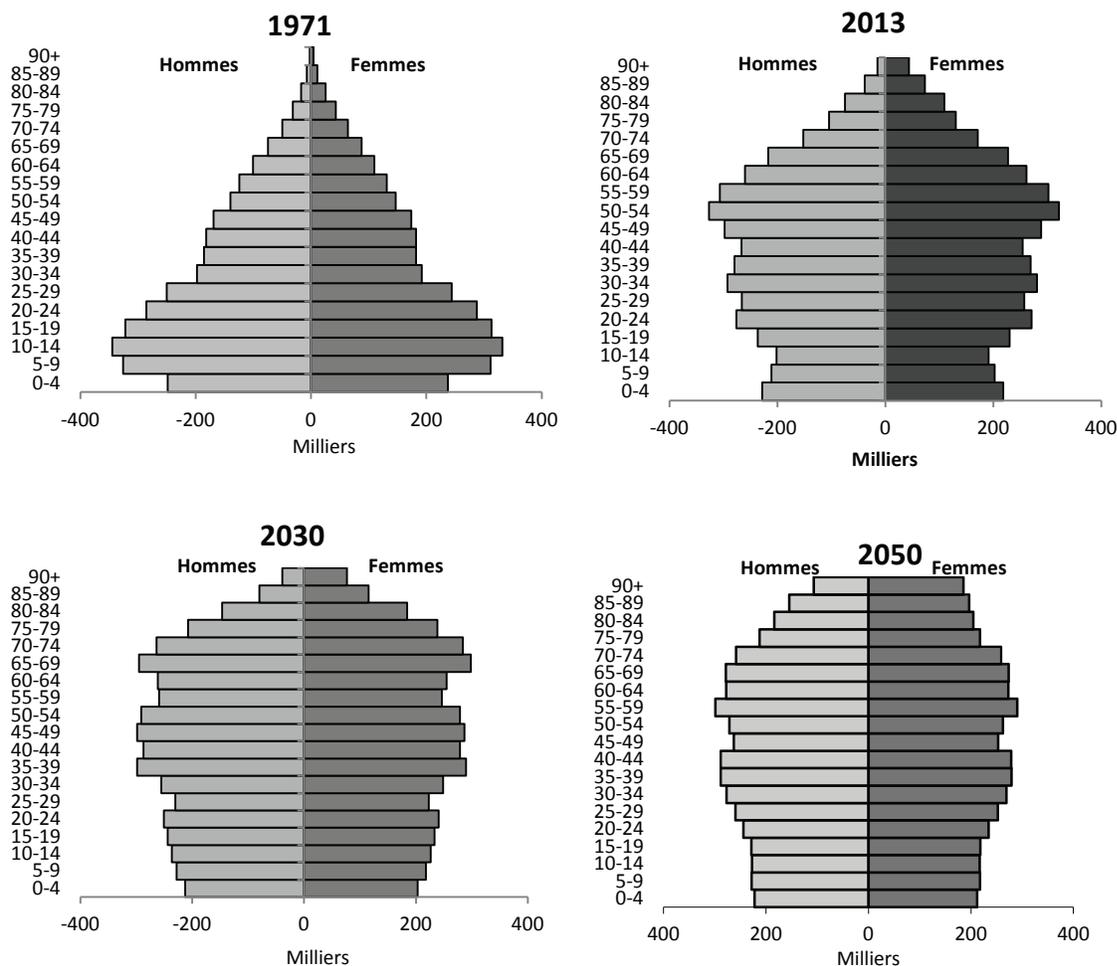
Tableau 1: Répartition par âge et évolution de la population au Québec
(milliers de personnes)

	1971	2013	2050	Variation 1971-2013		Variation 2013-2050	
				nb	%	nb	%
Total	6 137	8 155	9 161	2 018	33 %	1 006	12 %
0 à 14 ans	1 800	1 254	1 324	(546)	-30 %	70	6 %
15 à 64 ans	3 919	5 546	5 307	1 627	42 %	(239)	-4 %
65 ans et plus	418	1 355	2 530	937	224 %	1 175	87 %
Ratio 15 à 64 ans- 65 ans et plus	9,4	4,1	2,1				
Proportion des 65 ans et plus	7 %	17 %	28 %				

Sources : Statistique Canada Tableau CANSIM 051-0001 et ISQ (2009).

Une autre façon simple d'illustrer le vieillissement de la population est d'observer la transformation de la pyramide des âges, qui est une représentation de la structure selon l'âge et le sexe d'une population. La figure 1, montrant celles de 1971, 2013, 2030 et 2050, illustre bien l'évolution projetée du vieillissement de la population par l'apparition d'une certaine inversion de la pyramide, dont la base devient, en 2050, presque plus étroite que le sommet.

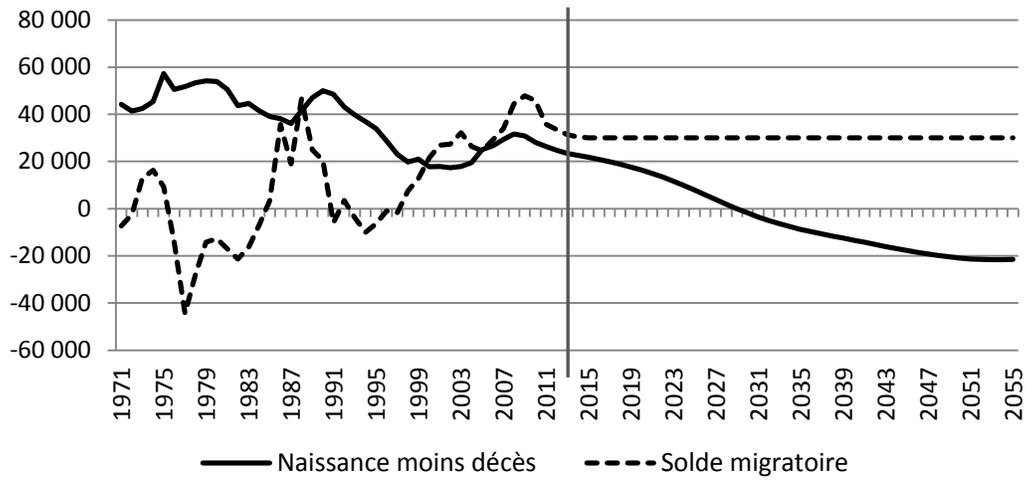
Figure 1 : Pyramide des âges du Québec



Sources : Statistique Canada Tableau CANSIM 051-0001 et ISQ (2009).

L'accroissement naturel (naissances moins décès) a très longtemps été la principale source de croissance de la population québécoise. Toutefois, dans l'avenir, il est plutôt prévu qu'il y aura une « décroissance » naturelle. Le nombre de décès dépassera le nombre de naissances à partir de 2029. Un allongement de l'espérance de vie et une fécondité plus faible expliquent cet état de choses. Dans un tel contexte, la croissance de la population ne sera alors possible que grâce à un solde migratoire positif et supérieur au solde négatif des naissances moins les décès.

Figure 2: Source de croissance de la population québécoise



Sources : Statistique Canada Tableau CANSIM 051-0004 et ISQ (2009).

3. Les défis de la soutenabilité budgétaire et de l'équité intergénérationnelle

Le vieillissement de la population dans les pays développés est un scénario connu depuis longtemps. Comme le rappelait Jean Boivin, l'ONU a publié dès 1956 la première d'une série d'études sur le sujet⁴.

Plusieurs chercheurs ont étudié la question du changement démographique et des conséquences du renversement de la pyramide des âges qui est en train de se produire dans les pays industrialisés, et leur incidence sur les finances publiques. La présente section vise à souligner quelques contributions notables qui ont servi de base à notre réflexion. Elle met l'accent sur les outils de mesure et d'analyse employés par les divers auteurs, notamment à l'égard de la soutenabilité budgétaire et de l'équité entre les générations. Ces deux notions sont évidemment intimement liées et elles s'entrecroisent.

3.1. La notion de soutenabilité budgétaire

Blanchard et coll.⁵ ont proposé une définition contemporaine de la soutenabilité budgétaire. Essentiellement, ils ont défini le concept comme étant de savoir si, en poursuivant la politique budgétaire actuelle à long terme, un gouvernement se dirige vers un endettement excessif. Ils ont démontré que, dans des conditions générales, une condition nécessaire pour la soutenabilité à long terme est que la valeur actualisée des excédents budgétaires primaires annuels (soldes de fonctionnement) soit suffisante pour rembourser l'encours actuel de la dette publique. Ils ont défini un « taux d'imposition durable », mesuré comme étant le poids des recettes fiscales en proportion du PIB qui, s'il est constant, permettrait d'atteindre un ratio dette-PIB inchangé sur l'horizon de long terme, compte tenu de la structure fiscale, des tendances démographiques et

⁴ Jean Boivin (2012) *Vieillir en beauté : l'inévitable évolution démographique du Canada*, Discours prononcé devant l'Economic Club of Canada, Toronto.

⁵ O. Blanchard, J.C.Chouraqui, R.P. Hagemann, et N Sartor (1990) « La soutenabilité de la politique budgétaire : nouvelles réponse à une question ancienne. » *Revue économique de l'OCDE*, 15, automne.

économiques projetées et des tendances des engagements de dépenses de programmes. Leur approche a été très influente.

De son côté, l'OCDE indique que :

La viabilité budgétaire est un concept pluridimensionnel qui intègre la solvabilité, la stabilité de la croissance économique, la stabilité de la fiscalité, et l'équité intergénérationnelle. Elle a des implications non seulement financières mais aussi sociales et politiques, qui sont liées à la fois aux générations présentes et futures⁶.

Dans le même esprit, le vérificateur général du Canada offre une définition semblable en indiquant que la soutenabilité des finances publiques s'articule autour

de la capacité à financer les charges actuelles et les charges futures probables;
de la capacité à assurer une croissance économique sur une période prolongée;
de la capacité à financer les engagements futurs sans alourdir le fardeau fiscal;
de la capacité à offrir aux générations futures des avantages qui ne soient pas moindres que ceux offerts aux générations actuelles⁷.

Cette approche servant à la projection de la soutenabilité budgétaire est mise en pratique aux États-Unis par le Congressional Budget Office, au Royaume-Uni par l'Office for Budget Responsibility et au Canada par le Bureau du directeur parlementaire du budget.

Au Canada, King et Jackson et Jackson et Matier⁸ ont été les premiers à se prêter à l'exercice des projections des équilibres financiers des différents ordres de gouvernement. Ils arrivaient à la conclusion que la situation budgétaire du gouvernement fédéral et de la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux serait soutenable à long terme. En effet, ils n'anticipaient pas, à la fin de la période de projection, un ratio d'endettement supérieur à ce qui prévalait initialement, et ce, pour la plupart des gouvernements concernés.

⁶ OCDE (2009) « Les avantages des prévisions budgétaires à long terme », *L'Observateur de l'OCDE*, novembre.

⁷ Bureau du vérificateur général (2012) « La viabilité à long terme des finances publiques – Finances Canada », chapitre 7 du *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*.

⁸ P. King et H. Jackson (2000) *Public, Finance Implications of Population Ageing*, Document de travail du ministère des Finances 2000-08; H. Jackson et C. Matier (2003) *Public Finance Implication of Population Ageing: An Update*, Document de travail du ministère des Finances 2003-03.

Robson⁹ a concentré son attention sur quatre types de dépenses gouvernementales étroitement liées à la démographie : les dépenses de santé, les dépenses d'éducation, les prestations aux aînés et les prestations pour enfants. Pour chaque programme, chaque administration publique (fédérale et provinciale) et chaque année de l'horizon, il compare ce que coûterait le programme s'il absorbait la même part du PIB qu'en 2009 et ce qu'il en coûterait en fait s'il respectait le niveau de services implicitement ou explicitement promis par l'administration en 2009, mais en se conformant à l'évolution démographique prévue. Enfin, en actualisant la somme de ces différences annuelles de coûts de 2009 à 2059, il détermine si les changements démographiques vont rendre les programmes plus (ou moins) onéreux, constituant donc un passif (ou actif) implicite engendré par l'évolution démographique. Une valeur actualisée négative, comme dans le cas des dépenses provinciales de santé, signifie que les changements démographiques vont rendre le programme plus onéreux; une valeur actualisée positive, comme dans le cas des dépenses provinciales d'éducation, veut dire au contraire que le programme va coûter moins cher par suite des changements démographiques. Actualisé sur 50 ans, le passif implicite découlant des changements démographiques équivaudrait à 224 % du PIB pour le Québec, comparativement à 181 % du PIB pour l'ensemble des provinces et territoires, alors que le gouvernement fédéral serait en bien meilleure posture, ayant, de son côté, un actif implicite estimé à 9 % du PIB.

De son côté, Lefebvre du Conference Board du Canada a rendu publique une étude des effets du vieillissement de la population sur les finances publiques du Québec en présentant des prévisions relatives aux équilibres financiers du Québec sur l'horizon 2010-2031¹⁰. Les dépenses sont projetées à partir d'un modèle dont le point de départ est la tendance des coûts réels par personne. Ensuite, l'inflation, la croissance démographique et le changement dans la structure des âges sont intégrés. Leurs résultats montrent que si les taux de taxation et les tendances historiques des dépenses réelles de programme par habitant restent les mêmes, le gouvernement enregistrerait un déficit représentant 7,6 % du PIB à la fin de 2030-2031. Dans leur modèle, les

⁹ W.B.P. Robson (2010) « The glacier grinds closer: how demographics will change Canada's fiscal landscape », *E-brief n° 106*. Toronto, C.D. Howe Institute.

¹⁰ Mario Lefebvre (2010) *Les finances publiques du Québec : l'heure des choix a sonné*, Conference Board du Canada, novembre.

dépenses croissent plus rapidement que les revenus (5,1 % versus 4,0 %), surtout à cause des dépenses de santé qui ont un rythme de croissance annuel moyen de 5,9 %.

Pour le Québec, l'ouvrage *Oser choisir maintenant* que nous avons publié en 2007 appréhendait une impasse budgétaire annuelle augmentant progressivement pour atteindre 2,7 % du PIB en 2031 et 4,5 % du PIB en 2051. Les travaux de Robson (2010) et du Conference Board (2010) ont également traité de la soutenabilité budgétaire au Québec.

3.2. La notion d'équité intergénérationnelle

Un déficit budgétaire représente une addition à la dette publique sur laquelle il faut payer des intérêts chaque année à l'avenir. C'est pourquoi la dette soulève immédiatement la question de l'équité entre les générations. Sommes-nous en train de faire des déficits sur le dos des générations futures? Les déficits servent-ils à financer des dépenses courantes dont nous sommes les seuls bénéficiaires, mais dont le coût sera assumé par les générations futures? Naturellement, l'attention se porte ici entièrement sur l'information qui est transmise chaque année dans les documents budgétaires.

C'est Kotlikoff¹¹ et Auerbach, Kotlikoff et Leibfritz¹² qui ont contribué le plus à promouvoir l'idée que l'information budgétaire courante est partielle et que de nouveaux outils sont nécessaires pour traiter de la question de l'équité entre générations. Ils soutiennent que la question qu'on doit se poser en tant que société est : « Est-ce que notre façon de faire actuelle va entraîner une hausse démesurée du fardeau fiscal des générations futures? » Ils considèrent que la façon de faire d'un gouvernement à un moment donné constitue un engagement implicite de sa part à continuer à offrir les services publics dans les années à venir et qu'il doit s'assurer que les générations futures aient les moyens de ces ambitions, quels que soient les changements démographiques pouvant survenir dans l'intervalle.

¹¹ Laurence J. Kotlikoff (1993) « Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend » *Journal of Economic Literature*, vol. 31, n° 1, mars, p. 257-259.

¹² Alan J. Auerbach, Laurence J. Kotlikoff et Willi Leibfritz (1999) *Generational Accounting around the World*, NBER, University of Chicago Press.

L'outil développé par Auerbach, Kotlikoff et leurs collègues s'appelle la comptabilité intergénérationnelle. Cette technique permet une analyse budgétaire de long terme en comparant le fardeau fiscal des générations passées, présentes et futures afin de déterminer si la façon de faire actuelle du gouvernement est budgétairement soutenable. Plus précisément, on calcule la valeur présente des impôts qu'un contribuable moyen de chacune des générations devra déboursier, de laquelle on déduit les transferts auxquels il aura droit, afin de déterminer son fardeau fiscal net. Si un tel outil permet de donner un portrait de la situation à un moment précis, il s'avère aussi une façon d'évaluer les répercussions d'un changement de politique sur l'équité entre les générations. Cette vision des choses est dans la droite ligne du concept de développement durable, puisque l'objectif poursuivi est d'assurer le bien-être des générations d'aujourd'hui sans compromettre celui des générations de demain.

Au Canada, Oreopoulos et Vaillancourt¹³ ont eu recours à cette technique d'analyse pour examiner les conséquences à long terme de diverses politiques financières du secteur public. Leurs travaux ont porté sur l'ensemble des administrations publiques du pays. Plus précisément, ils ont voulu voir comment différents scénarios financiers influent sur le fardeau fiscal des générations. À l'époque, tout juste après l'apparition d'excédents budgétaires à Ottawa, la façon d'utiliser les surplus constituait un sujet de discussion très répandu. Les auteurs ont ainsi évalué trois types de scénarios : l'accroissement des dépenses, la réduction des impôts et le remboursement de la dette publique. Étudiant la période 1995-2050, Oreopoulos et Vaillancourt ont conclu que, dans un scénario d'affectation des excédents au remboursement de la dette, la politique budgétaire canadienne était soutenable. Le fardeau fiscal net (impôts moins avantages reçus en pourcentage du revenu) des enfants nés en 1995 serait de 38 %, alors que la génération née en 1940 (âgée de 55 ans en 1995) aurait versé 32 % de ses revenus en impôts nets. Les scénarios axés sur l'augmentation des dépenses ou sur la réduction des impôts constituent, à l'inverse, des voies qui ne respectent pas l'équité intergénérationnelle. Dans ces deux cas, le fardeau fiscal net des enfants à naître atteindrait 55 %. Le constat de ces auteurs était frappant. Il démontrait que le vieillissement démographique à venir représentait un défi de taille pour le Canada et exigeait qu'on fasse une priorité du remboursement de la dette.

¹³ Philip Oreopoulos et François Vaillancourt (1998) « Taxes, Transfers, and Generations in Canada: Who gains and Who Loses from the Demographic Transition », *Commentaire 107*, Institut C.D. Howe, 24 p.

Joanis et Montmarquette¹⁴ ont abondé dans le même sens dans une étude portant sur la dette publique du Québec. Selon ces auteurs, le gouvernement du Québec devrait se doter d'une politique explicite sur la dette publique. Ils ont exprimé l'avis, que la croissance économique ne suffira pas, à elle seule, à restaurer l'équité entre les générations et à permettre de faire face aux pressions associées aux changements démographiques. Ils ont recommandé que le gouvernement du Québec réalise un surplus budgétaire annuel de 1 milliard de dollars, par l'entremise d'une réserve pour éventualité, et mette en place un fonds de stabilisation.

Mérette¹⁵ a, quant à lui, présenté une critique des thèses, qu'il juge « apocalyptiques », sur les conséquences néfastes du vieillissement démographique. Il exprime l'avis que divers mécanismes économiques et institutionnels vont grandement atténuer l'effet de ce choc sur l'économie et les finances publiques. Selon lui, le facteur qui sera déterminant pour notre capacité de nous adapter au vieillissement est le capital humain. En raréfiant le travail relativement aux équipements de production, le vieillissement aura pour effet d'augmenter les salaires (le prix du travail) relativement au coût de ces équipements. Les gens auront alors intérêt à investir davantage dans le capital humain (éducation et formation), ce qui aura un effet bénéfique sur la productivité des travailleurs. De plus, selon Mérette, la pénurie relative de travailleurs fera augmenter le taux d'activité et atténuera ainsi les dégâts causés par la sortie massive des baby-boomers. Enfin, l'auteur considère comme probables que la pénurie de main-d'œuvre déclenche aussi un accroissement de l'immigration et que de grands changements technologiques amélioreront encore la productivité. Pour lui, la baisse de la population en âge de travailler sera accompagnée d'une augmentation concomitante et plus ou moins automatique de l'immigration (ce qui réduira la baisse de la population en âge de travailler), de la productivité et du taux d'emploi, de sorte que l'effet négatif sur le PIB réel en sera grandement atténué¹⁶. Enfin, Mérette ajoute un élément : l'évolution des programmes d'impôts reportés attachés aux REER et aux RPA. Jusqu'ici, les versements à ces régimes ont dépassé les retraits, occasionnant une

¹⁴ Marcelin Joanis et Claude Montmarquette (2004) « La dette publique : un défi prioritaire pour le Québec », *IRPP, Choix*, vol. 10, n° 9, octobre.

¹⁵ Marcel Mérette (2002) « The Bright Side: A Positive View on the Economics of Aging », *IRPP, Choix*, vol. 8, n° 1, mars.

¹⁶ L'optimisme de Mérette n'est pas partagé par Van Audenrode, dont le discours présidentiel à la Société canadienne de science économique (2002) contient une analyse du marché du travail québécois qui le porte à conclure que le PIB québécois va ralentir de façon marquée malgré ces facteurs compensatoires.

dépense fiscale aux gouvernements. Mérette suppose qu'avec le vieillissement les retraits de ces régimes finiront par dépasser les cotisations et deviendront une source de revenus nets pour les gouvernements. Cette inversion aurait un effet positif sur les finances publiques et atténuerait l'effet négatif de la baisse de l'activité économique sur les recettes fiscales. Toutefois, une telle hypothèse est mise en question par des données récentes rapportées par Girard¹⁷. Ces données laissent entrevoir que les versements des nouvelles générations tendent à s'accroître et que les dépenses fiscales nettes du gouvernement du Québec ne diminueront que faiblement et demeureront un coût net pour le gouvernement. Notre approche de l'estimation de cette dépense fiscale va reposer sur les comportements par groupe d'âge en matière d'entrées et de sorties de fonds pour estimer leur évolution future.

3.3. L'approche retenue

Il apparaît assez clairement que la transition démographique constitue un réel défi pour la soutenabilité budgétaire. Dans un tel contexte, un exercice de projection budgétaire comme celui que nous envisageons ne peut que contribuer aux réflexions nécessaires à la bonne santé des finances publiques. D'autant que pour l'OCDE :

Les projections budgétaires permettent d'estimer les conséquences probables du maintien des dépenses actuelles en prenant en compte l'impact de l'évolution démographique et d'autres facteurs. Selon les Meilleures pratiques de l'OCDE en termes de transparence budgétaire, ces projections devraient porter sur 10 à 40 ans, et être réactualisées tous les 5 ans, ou lorsque des changements majeurs dans les politiques concernant les revenus ou les dépenses interviennent. De plus, toutes les hypothèses sous-jacentes aux projections devraient être explicitées, ainsi que l'éventail des différents scénarios plausibles¹⁸.

Notre définition de la soutenabilité budgétaire de long terme des finances publiques prend sa source dans les travaux de Blanchard et coll. (1990). Il y a absence de soutenabilité budgétaire lorsque la dette publique en proportion du PIB tend à augmenter dans le temps, pouvant mener ultimement à des problèmes de financement sur les marchés. En vue de garantir la soutenabilité budgétaire, la valeur actualisée des surplus budgétaires primaires doit être assez élevée pour

¹⁷ Stéphane Girard (2004) *Impact du vieillissement démographique sur l'impôt prélevé sur les retraits des régimes privés de retraite*, Document de travail présenté lors du 44^e congrès annuel de la Société canadienne de science économique en mai.

¹⁸ OCDE (2010) *Panorama des administrations publiques 2009*, p. 92.

empêcher une augmentation du niveau d'endettement. Autrement dit, les gouvernements devraient s'assurer que le fardeau fiscal demeure constant dans le temps, c'est-à-dire qu'il ne soit pas affecté par la structure fiscale, le changement démographique et la tendance économique au cours de l'horizon analysé. Notre projection budgétaire respecte cette approche en fixant dans le temps le poids des revenus fiscaux et de la dette en proportion du PIB.

La prochaine section présente en détail les hypothèses utilisées pour construire une projection quantitative des variables économiques et budgétaires à long terme. L'année de départ de notre projection est 2015, soit l'année prévue d'atteinte de l'équilibre budgétaire.

4. L'approche méthodologique

Plusieurs hypothèses tant démographiques, économiques que budgétaires doivent être posées pour projeter l'évolution des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec.

4.1. Hypothèses démographiques

La projection de la population utilisée est celle publiée par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ)¹⁹. Les hypothèses à la base du scénario de référence de l'ISQ sont :

- un indice synthétique de fécondité (ISF) de 1,65 enfant en raison de la hausse soutenue de la fécondité observée depuis 2006. L'ISF a atteint 1,74 en 2008 et 2009, mais l'ISQ juge qu'à l'examen de la tendance moyenne des 30 dernières années, ce sont des résultats d'exception;
- L'espérance de vie atteindrait 85,5 ans pour les hommes et 89,0 ans pour les femmes en 2051;
- Le solde migratoire net serait de 30 000 personnes à compter de 2015. Selon l'ISQ, cette hypothèse est en lien avec le seuil minimal établi dans les objectifs du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC).

Le résultat de cette projection est le passage d'une population totale de 7,6 millions en 2006 à 9,2 millions en 2056.

Dans le scénario de référence de l'ISQ, le principal bassin des travailleurs potentiels, défini comme la population des 15 à 64 ans, atteint un sommet en 2013.

¹⁹ ISQ (2009), *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2006-2056*. L'ISQ devrait publier de nouvelles perspectives démographiques vers la fin de 2014. Selon l'évolution récente des variables clés affectant les projections de population, il est possible que le prochain scénario de base projette une population plus grande.

Un effet principal du vieillissement de la population provient de cette diminution du bassin des travailleurs potentiels. Même si le vieillissement de la population se produit partout en Amérique du Nord, le Québec subira une contraction de son bassin de travailleurs potentiels, mesuré par la population âgée de 15 à 64 ans, ce qui ne sera pas le cas du reste du Canada ni des États-Unis dans la période 2012-2030²⁰.

4.2. Hypothèses économiques

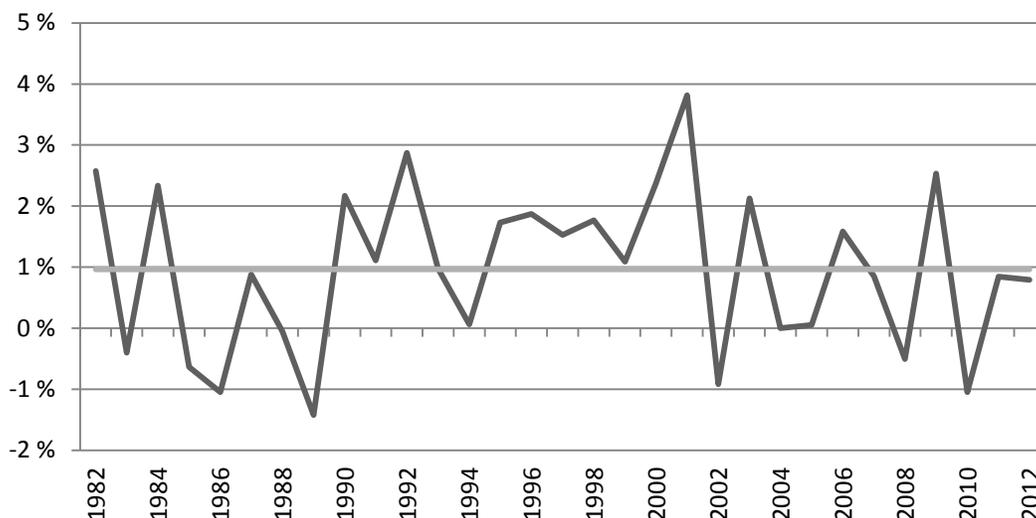
Les hypothèses économiques qui doivent être posées concernent la productivité, l'emploi et le marché du travail.

La productivité

La productivité est le rapport entre la production et les ressources mises en œuvre pour l'obtenir. Il s'agira ici de la productivité du travail, donc de la production par heure travaillée.

De 1981 à 2012, la hausse de la productivité a contribué en moyenne pour la moitié de la croissance économique.

Figure 3 : Croissance de la productivité du travail de 1981 à 2012



Source : Statistiques Canada, Tableaux CANSIM 384-0038 et 282-0028.

Note : PIB (dollars enchaînés 2007) réel par heure travaillée.

²⁰ Sources : ISQ (2009), Statistique Canada tableau CANSIM 52-0005 et U.S. Census Bureau.

Une certaine accélération de la productivité est attendue dans les prochaines années. Celle-ci est causée notamment par :

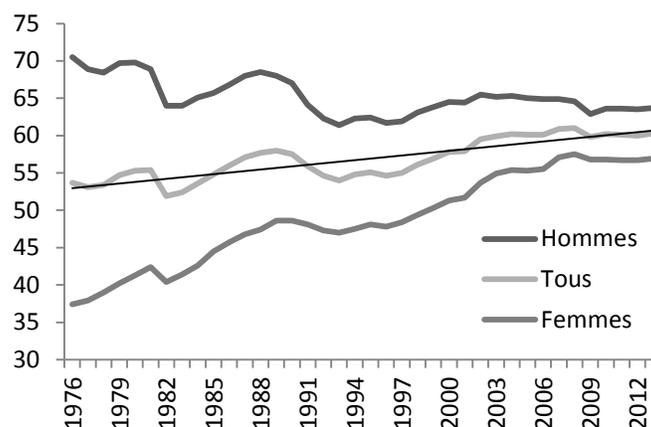
- Une atténuation ou la fin de la tendance à la baisse des heures travaillées moyennes, dans un contexte de resserrement du marché du travail.
- Une meilleure utilisation des technologies.
- Un progrès rapide des technologies et de l'organisation du travail.

Alors que la figure 3 indique une croissance annuelle moyenne de la productivité de 1 %, notre hypothèse est une croissance passant progressivement de 1 % à 1,25 % par an de 2015 à 2025 et se stabilisant à ce rythme par la suite.

Le marché du travail

L'état du marché du travail est mesuré ici par les taux d'emploi des hommes et des femmes selon le groupe d'âge. Le taux d'emploi de la population est généralement défini par le rapport entre l'emploi de la population âgée de 15 ans et plus et le nombre de personnes âgées de 15 ans et plus. La figure 4 illustre l'évolution de ce rapport pour les hommes, les femmes et l'ensemble de la population. On y constate une tendance à la hausse du taux d'emploi des 15 ans et plus de l'ensemble de la population depuis 1976 et une diminution de l'écart entre les taux des hommes et des femmes (de 33 points de pourcentage en 1976 à un peu moins de 7 points en 2013). Cette diminution de l'écart entre les deux sexes provient d'une hausse continue du taux d'emploi des femmes et d'une tendance à la baisse de celui des hommes, baisse qui semble toutefois se stabiliser.

Figure 4 : Taux d'emploi de la population âgée de 15 ans et plus, 1976 à 2013, Québec
(en pourcentage)



Source : Statistique Canada, Tableau 282-0002.

La figure 5 trace l'évolution des taux d'emploi de 1976 à 2013 pour cinq groupes d'âge : les « étudiants » (15-24 ans), les « grands actifs » (25-54 ans), les « préretraités » (55-64 ans), les « jeunes retraités » (65-69 ans), et les « retraités » (70 ans et plus) au cours de la même période.

Le taux d'emploi de la population âgée de 15 à 24 ans affiche une légère tendance à la hausse. De plus, l'écart de taux entre les hommes et les femmes de ce groupe d'âge est faible et s'est inversé en 2003, le taux d'emploi des femmes dépassant maintenant celui des hommes.

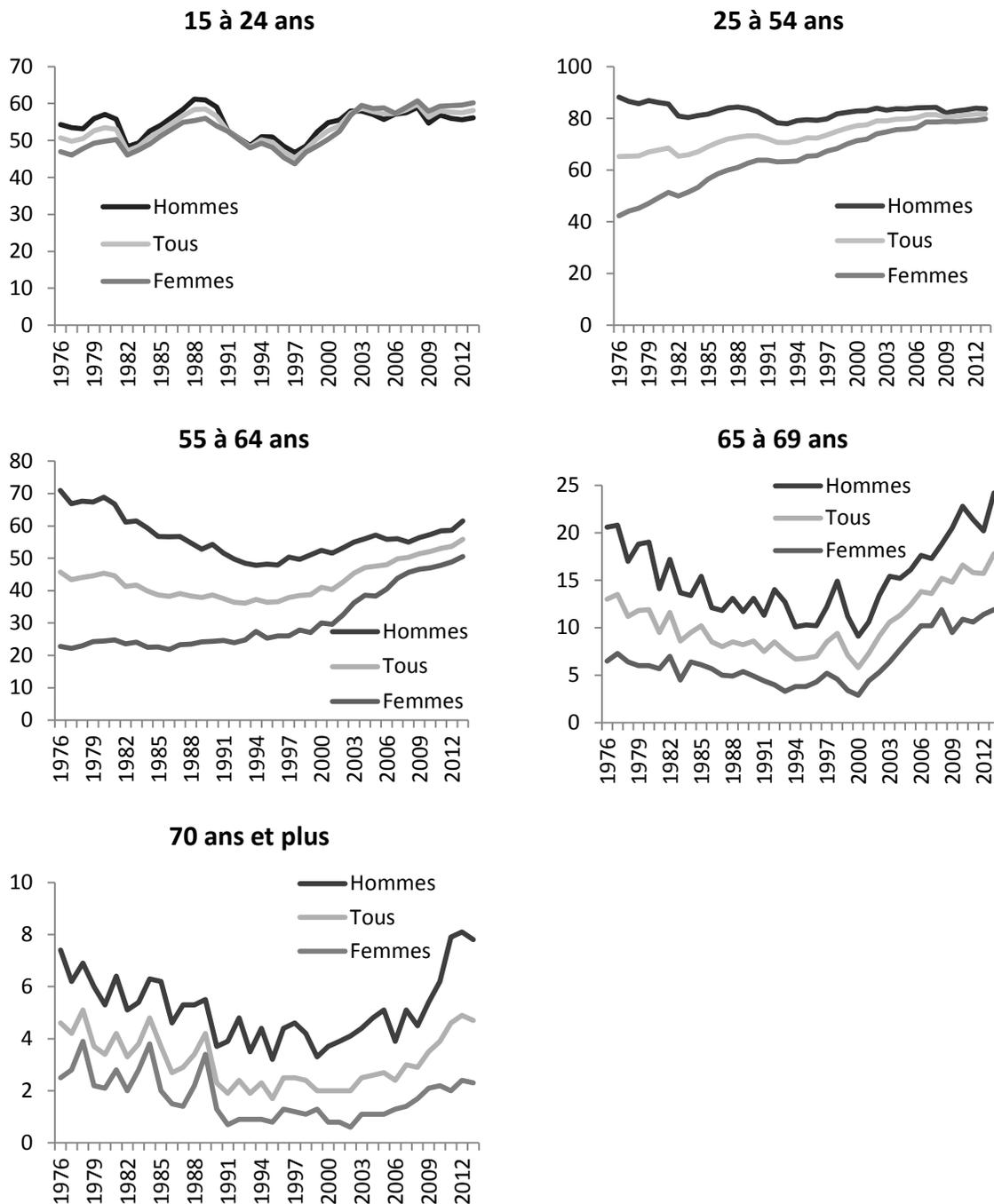
Les taux d'emploi de la population âgée de 25 à 54 ans sont les plus élevés. Les hommes de ce groupe d'âge ont vu leur taux d'emploi suivre une légère tendance à la baisse jusqu'en 1993. Les taux des femmes, eux, ont continuellement augmenté. Il s'ensuit que l'écart entre le taux des hommes et celui des femmes a diminué de façon significative. Globalement, le taux d'emploi de ce groupe d'âge connaît une hausse depuis 1976.

La population âgée de 55 à 64 ans a connu une baisse de son taux d'emploi jusqu'au début des années 1990. Le taux des hommes a diminué tandis que celui des femmes a augmenté. L'écart entre les deux s'est réduit.

Finalement, les taux d'emploi des 65-69 ans et des 70 ans et plus ont diminué de 1976 jusqu'au milieu ou à la fin des années 1990. Les taux ont ensuite recommencé à croître pour dépasser, en

2013, les taux de 1976. L'écart de taux entre les hommes et les femmes a diminué pour le groupe des 65-69 ans, mais de manière moins marquée que pour d'autres groupes d'âge. Pour le groupe des 70 ans et plus, l'écart hommes-femmes a diminué jusqu'en 1990 pour augmenter ensuite.

Figure 5 : Taux d'emploi, 1976 à 2013, Québec
(en pourcentage)



Source : Statistique Canada, Tableau 282-0002.

La hausse de la scolarisation et l'entrée des femmes sur le marché du travail ont haussé la participation au marché du travail, comme le confirme l'analyse de l'évolution des taux d'emploi par groupe d'âge et par sexe.

La hausse de scolarisation qu'a connue le Québec au cours des dernières décennies favorise l'entrée et le maintien sur le marché du travail²¹. Aussi, la hausse de la participation des femmes a réduit sensiblement les écarts de taux d'emploi entre les hommes et les femmes pour plusieurs groupes d'âge. Finalement, une hausse de l'activité des travailleurs âgés de 55 à 64 ans s'est produite, résultat d'une rareté de la main-d'œuvre appréhendée, d'une scolarisation accrue et d'une espérance de vie plus grande. On s'attend à ce qu'elle se poursuive dans l'avenir.

Tous ces facteurs laissent présager une hausse des taux d'emploi spécifiques aux divers groupes, qui permettrait d'atténuer l'effet à la baisse découlant du vieillissement, lequel produit un déplacement de la population vers les groupes d'âge à taux d'emploi plus faible.

L'hypothèse retenue dans notre projection des taux d'emploi s'appuie en majeure partie sur l'hypothèse du ministère des Finances du Québec. Ce dernier prévoit que, de 2008 à 2025, les taux d'emploi par groupe d'âge vont croître de la façon suivante²² :

- de 76,5 % à 80,0 % pour les 15 à 54 ans;
- de 50,2 % à 61,6 % pour les 55 à 64 ans;
- de 6,8 % à 12,5 % pour les 65 ans et plus.

Notre hypothèse est la suivante :

- Le taux d'emploi des 70-74 ans étant égal au taux d'emploi de 70 ans et plus;
- Le taux d'emploi des 15 à 54 ans augmentera à 80,0 % en 2025 et restera stable ensuite;
- Le taux d'emploi des 55 à 64 ans augmentera à 61,6 % en 2025 et restera stable ensuite;
- Le taux d'emploi des 65 à 69 ans augmentera à 19,8 % en 2025 et restera stable ensuite;
- Le taux d'emploi des 70 à 74 ans augmentera à 8,1 % en 2025 et restera stable ensuite;

²¹ Québec, ministère des Finances (2010), « Les projections économiques du Québec 2010-2025 » dans *Le Québec économique 2010*, p. 17-41.

²² *Idem*, p. 33.

- Le taux d'emploi des 75 ans et plus est égal à zéro.

La différence principale entre notre hypothèse et celle du ministère des Finances concerne les taux d'emploi des groupes de 65 ans et plus. L'emploi dans cette population concerne surtout les gens âgés de moins de 75 ans. La population des 75 ans et plus, elle, augmentera de façon significative dans les décennies à venir. Elle représente 43 % de l'ensemble des aînés en 2013 et atteindra 60 % en 2040. Compte tenu de l'importance grandissante des personnes de 75 ans et plus, nous jugeons préférable de cibler une hypothèse de la hausse des taux d'emploi pour les groupes de 65 à 74 ans et d'imposer un taux nul pour les 75 ans et plus. Cela permettra d'éviter une surestimation du nombre d'emplois.

Notre hypothèse spécifique de hausse des taux d'emploi pour la population âgée de 65 à 74 ans converge vers les taux d'emploi moyens de ces groupes d'âge atteints en 2007²³ dans les cinq pays de l'OCDE qui ont les taux d'emploi des 15-64 ans les plus élevés.

L'inflation

En 1991, la Banque du Canada et le gouvernement du Canada ont adopté une cible officielle pour le taux d'inflation. Depuis, la cible de maîtrise de l'inflation a été reconduite cinq fois, la dernière en novembre 2011 pour une période de cinq ans se terminant à la fin de 2016.

Ce régime de ciblage de l'inflation a pour objectif de maintenir à moyen terme le taux d'accroissement de l'IPC global à 2 %, soit au point médian d'une fourchette de court terme allant de 1 à 3 %²⁴. La cible de 2 % a été observée sans difficulté de 1995 à 2013, alors que le taux d'inflation moyen de l'IPC a été de 1,9 % au Québec de 1995 à 2012.

Étant donné que rien ne permet d'anticiper des modifications à la politique de la Banque du Canada, nous utilisons un taux d'inflation de 2 % pour toute la période. Dans notre projection,

²³ 2007 étant l'année avant la récession.

²⁴ Banque du Canada, <http://www.banqueducanada.ca/taux/indicateurs/sommaire-des-variables-cles-relatives-a-la-politique-monetaire/sommaire-des-variables-cles-relatives-a-la-politique-monetaire-cible-de-maitrise-de-linflation/>.

nous faisons l'hypothèse que le taux d'inflation sera maintenu à 2 % pour l'ensemble de notre période de projection.

4.3. Hypothèses budgétaires

Des hypothèses doivent être posées quant à l'évolution des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec.

Les revenus budgétaires

Les revenus projetés du gouvernement sont séparés en trois catégories : les revenus autonomes hors régimes de retraite, les revenus des régimes de retraite et les transferts fédéraux.

Les revenus autonomes

Puisque le présent exercice consiste à évaluer la soutenabilité budgétaire de la façon de faire actuelle du gouvernement du Québec, nous maintenons le fardeau fiscal provincial global inchangé jusqu'en 2050.

Conséquemment, nous avons retenu l'hypothèse que les revenus autonomes resteront stables en pourcentage du PIB sur l'horizon étudié, sans égard aux modes de taxation (sans doute changeants) que choisira le gouvernement à l'intérieur de ce cadre global d'imposition. Cette façon de faire est cohérente avec la soutenabilité budgétaire²⁵. Elle signifie que le fardeau fiscal provincial global de 2013 restera inchangé jusqu'en 2050.

Les régimes de retraite

Nous admettons une exception à cette règle de stabilité fiscale relativement au PIB dans nos projections. Cette exception concerne les dispositions fiscales applicables aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et aux régimes de pension agréés (RPA), qui permettent aux contribuables de reporter l'imposition des montants épargnés jusqu'au moment de leur retrait.

²⁵ Voir notamment Blanchard et coll. (1990).

Deux éléments sont visés par ces dispositions : 1) les déductions fiscales qui sont offertes au moment des cotisations et 2) les impôts qui sont prélevés lorsque les montants investis sont retirés. Nous accordons un traitement séparé à la fiscalité de ces régimes de retraite.

La question des régimes de retraite est fréquemment soulevée dans les discussions portant sur le vieillissement démographique. On entend souvent dire que le solde net des dispositions fiscales applicables aux REER et aux RPA, qui est présentement négatif parce que les impôts économisés sur les cotisations excèdent les impôts versés sur les retraits, sera beaucoup moins négatif ou se transformera en solde positif dans quelques années lorsque les retraités domineront la scène démographique. Certains vont jusqu'à affirmer que l'évolution de ce solde, que nous appellerons l'imposition nette des régimes de retraite, améliorera le solde budgétaire global du gouvernement au point de compenser pleinement la détérioration de sa situation financière engendrée par le vieillissement.

C'est pour élucider cette question que nous lui accordons un traitement séparé. Pour estimer l'évolution de l'imposition nette des régimes de retraite, nous commençons par calculer, à partir des statistiques fiscales de l'année 2010, la proportion des cotisations totales aux REER et aux RPA, de même que la proportion des retraits totaux de ces régimes, qui sont attribuables à chaque groupe d'âge de la population²⁶. Nous supposons que les cotisations et les retraits effectués aux REER et aux RPA en 2010 sont représentatifs de leur interaction à long terme avec la démographie.

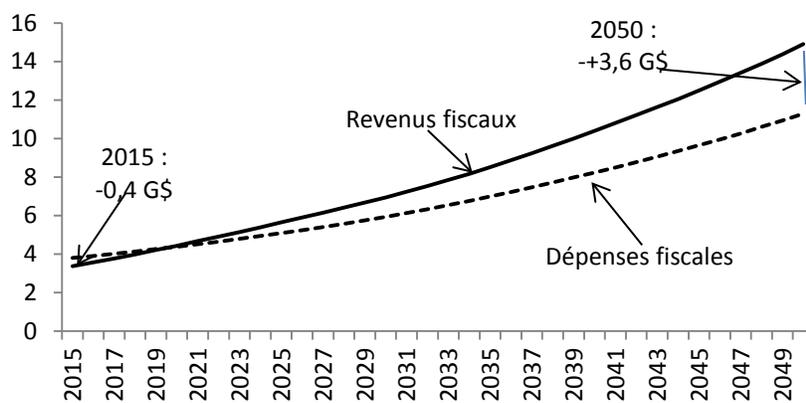
Nous majorons ces données par groupe d'âge de 2010 d'un taux uniforme qui permet de rendre la somme des cotisations et la somme des retraits égales, respectivement, aux cotisations totales et aux retraits totaux de l'année 2012. À partir de cette année de base, nous faisons évoluer les cotisations et les retraits par groupe d'âge en suivant la projection de la population de l'ISQ et en appliquant de manière uniforme à chaque groupe d'âge le facteur d'augmentation annuel prévu pour la productivité, majoré ensuite du facteur d'inflation constant de 2 %. En calculant la somme annuelle des cotisations et des retraits de tous les groupes d'âge, on obtient alors une

²⁶ Ministère des Finances et de l'Économie et Revenu Québec (2013), Statistiques fiscales des particuliers, année d'imposition 2010.

projection pour les cotisations annuelles totales aux régimes de retraite et une autre pour les retraits annuels totaux de ces régimes.

Nous tirons enfin des statistiques fiscales le taux d'imposition moyen applicable aux cotisations et aux retraits. Il en résulte une estimation de l'imposition nette des régimes de retraite pour chaque année de la projection. La figure 6 trace l'évolution prévue de ces variables. On observe qu'en 2015 l'imposition nette est bien négative : les revenus fiscaux dont s'est privé le gouvernement en raison des cotisations aux régimes de retraite – en d'autres mots, sa dépense fiscale – excèdent de 422 millions de dollars les revenus fiscaux qu'il a tirés de l'imposition des retraits de ces régimes. En 2050, au contraire, on voit que l'imposition nette prévue est positive et atteint 3,6 milliards de dollars. Cette projection de l'imposition nette des régimes de retraite est ajoutée à la projection des autres recettes fiscales pour obtenir la projection des recettes fiscales totales sur la période 2015-2050.

Figure 6 : Dépense fiscale et revenus fiscaux dus aux REER et aux RPA, 2015-2050
(en milliards de dollars)



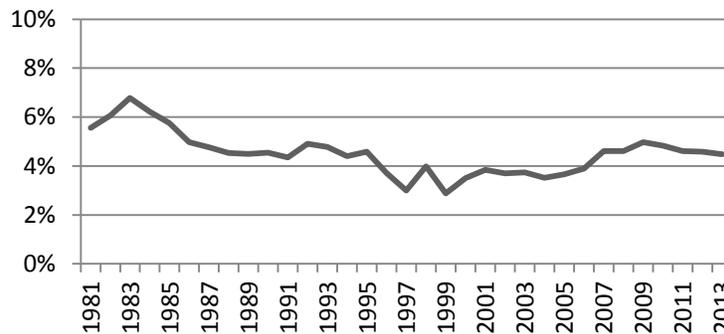
Note : Ne sont considérées ici que les entrées et les sorties de fonds à l'intérieur des REER et des RPA. Les rendements générés à l'intérieur de ces régimes ne sont pas pris en compte.

Les transferts fédéraux

Les transferts fédéraux au Québec regroupent principalement les paiements de péréquation et les transferts au titre de la santé et des programmes sociaux. Ils ont fait l'objet de nombreuses modifications ces dernières années faisant ainsi fortement fluctuer leur importance financière.

Il est donc difficile de savoir comment les transferts fédéraux vont évoluer à long terme. Dans les dix dernières années, leur poids dans le PIB a oscillé entre 3,5 % et 5 %. Dans ce contexte incertain, il nous a semblé que l'hypothèse la plus réservée consistait à supposer que les transferts fédéraux resteront stables en pourcentage du PIB sur l'horizon étudié.

Figure 7 : Transferts fédéraux en pourcentage du PIB, Québec



Source : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec (2012), *Budget 2012-2013, Données historiques et Budget 2013-2014, Plan budgétaire*.

Pour 2015-2016, il est prévu que les transferts fédéraux totaliseront 16,3 milliards de dollars soit l'équivalent de 4,28 % du PIB²⁷. Notre projection maintient ce taux constant jusqu'en 2050.

Les dépenses gouvernementales

Les principales catégories de dépenses gouvernementales projetées sont celles qui sont les plus sensibles au changement de la structure démographique. Des hypothèses sont donc posées quant à l'évolution des catégories de dépenses suivantes :

- Santé,
- Éducation,
- Service de garde,
- Soutien aux enfants.

Finalement, des hypothèses doivent aussi être posées pour les deux catégories suivantes :

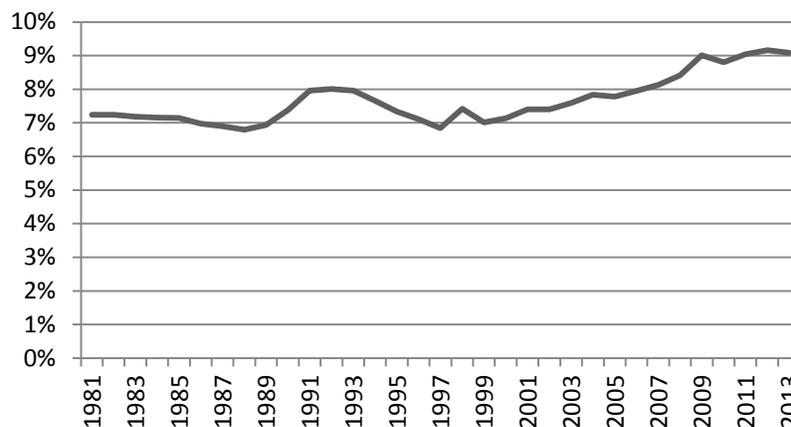
- Les autres dépenses,
- Le service de la dette.

²⁷ Ministère des Finances et de l'Économie (2013), *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, p. A62 et B25.

Les dépenses de santé

Avant même que le vieillissement de la population ne vienne ajouter à la demande de soins de santé et de services sociaux, le budget du ministère de la Santé et des Services sociaux constitue déjà le principal poste budgétaire du gouvernement du Québec, comme c'est le cas pour toutes les autres provinces. Dans le budget 2013-2014, les dépenses projetées de ce secteur atteignent 32,7 milliards de dollars²⁸ (ou 9,1 % du PIB). Les hypothèses sur l'évolution des dépenses de santé sont donc cruciales pour apprécier la tendance future des finances publiques du Québec. Il est vrai que ce poste de dépenses n'inclut pas que les dépenses de santé proprement dites, mais aussi celles pour les services sociaux. Par contre, c'est le montant global des dépenses de santé et de services sociaux qui a crû à un rythme annuel moyen de 5,7 % de 1999 à 2012.

Figure 8 : Dépenses de santé en pourcentage du PIB, Québec



Source : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec (2012), *Budget 2013-2014, Plan budgétaire et Comptes publics*.

Les études ci-dessous traçant la projection des dépenses de santé ont toutes, tour à tour, indiqué une augmentation de l'importance des dépenses de santé dans l'économie :

- Conférence Board du Canada (2002),
- Mario Albert (2006),
- Luc Godbout (2006),
- Godbout, Fortin, Arseneau et St-Cerny (2007),
- Groupe de travail sur le financement de la santé (2008),
- Mario Lefebvre (2010),

²⁸ *Idem*, p. A50.

- Godbout, Fortin, Bouchard-St-Amant et St-Cerny (2009),
- Godbout, Fortin, Bouchard-St-Amant et St-Cerny (2012),
- Dao, Godbout et Fortin (2012),
- Clavet, Duclos, Fortin, Marchand et Michaud (2013),
- Robson (notamment 2010),
- Dungan et Murphy (notamment 2013).

À l'international, le constat est le même. Le FMI (2013) souligne que de 2013 à 2030, la projection de l'augmentation des dépenses publiques de santé en proportion du PIB augmenterait, selon la moyenne pondérée, de 2,8 points de pourcentage.

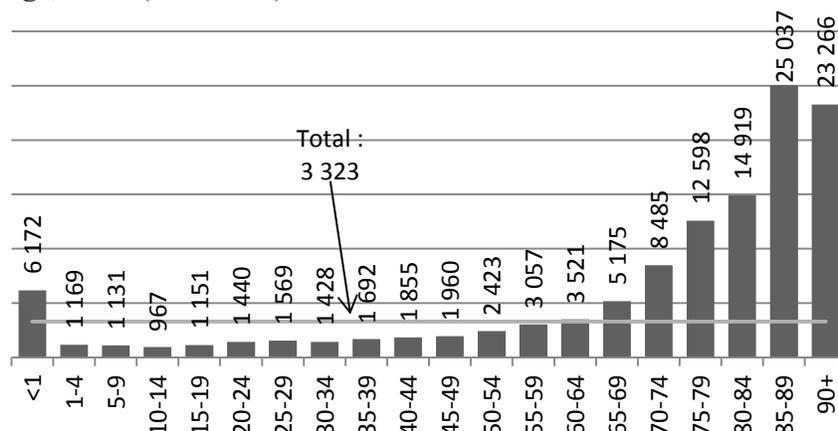
Plusieurs éléments sont à prendre en compte pour projeter les dépenses de santé dans un contexte de vieillissement de la population :

- Les dépenses de santé selon l'âge,
- Les dépenses associées à la dernière année de vie,
- Les changements dans la pratique médicale.

Le doublement du poids démographique de la population de 65 ans et plus dans les années à venir va exercer une pression considérable sur les dépenses de santé du Québec.

Les dépenses publiques de santé par habitant que publie annuellement l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) pour 20 catégories d'âge (figure 9) révèlent d'abord une dépense importante pour les bébés de moins d'un an, suivie d'une baisse pour les 1 à 4 ans. La dépense se maintient par la suite entre 1 000 \$ et 1 500 \$ jusqu'à 39 ans. Puis elle augmente progressivement avec l'âge, et très rapidement à partir de 65 ans. Elle atteint 5 175 \$ chez les 65-69 ans, 8 485 \$ chez les 70-74 ans, 12 598 \$ chez les 75-79 ans et 24 000 \$ chez les 85 ans et plus. En moyenne, les dépenses de santé s'élèvent autour de 1 900 \$ pour les moins de 65 ans et à 11 100 \$ – soit presque six fois plus – pour les 65 ans et plus. On comprend immédiatement que l'interaction entre une dépense de santé qui affiche une forte croissance selon l'âge et une projection démographique qui envisage une forte augmentation du poids démographique des personnes âgées soulève la question de la viabilité future du financement des dépenses de santé.

Figure 9 : Dépenses de santé par habitant du gouvernement du Québec selon le groupe d'âge, 2010 (en dollars)



Source : ICIS (2012).

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la hausse des coûts de la santé liée au vieillissement de la population.

- L'augmentation de la demande de services à domicile et de soins de longue durée associés à la perte d'autonomie découlant de :
 - La hausse du nombre de personnes de 65 ans et plus,
 - La hausse de la proportion de ce groupe d'âge qui devra avoir recours au soutien public. Le nombre d'aidants naturels va en effet diminuer, puisque
 - les nouvelles générations d'aînés ont beaucoup moins d'enfants que les anciennes générations, et
 - la proportion des 65 ans et plus qui sera âgée de plus de 85 ans va fortement augmenter (elle passerait de 12,8 % en 2012 à 13,9 % en 2030 puis à 25,4 % en 2050).

- La demande de services médicaux et hospitaliers liée au vieillissement de la population va augmenter considérablement. Jacques Piché, du ministère de la Santé et des Services sociaux, a présenté un tableau montrant l'évolution de la demande projetée de services médicaux en 2012 et 2020 par rapport à 2009²⁹. Alors que pour l'ensemble des

²⁹ Jacques Piché, ministère de la Santé et des Services sociaux, *L'impact des changements démographiques sur la demande des services médicaux de 2009 à 2020 au Québec*.

spécialités la demande va croître en moyenne de 8,1 % entre 2015 et 2020, ce sont les demandes en gériatrie (+20,3 %) et en ophtalmologie (14,8 %) qui vont croître le plus tandis que ce sont les demandes en pédiatrie (+1,3 %), en génétique médicale (-0,2 %) et en obstétrique-gynécologie (-0,5 %) qui vont exercer le moins de pression sur la croissance des coûts.

- Le vieillissement de la population va entraîner une accélération de la consommation de médicaments, étant donné que cette consommation croît avec l'âge. Cette accélération se traduira par une hausse importante des coûts du régime public d'assurance médicaments, laquelle se superposera à la forte augmentation de cette catégorie de dépenses de santé observée au cours des 25 dernières années. Le tableau 2 montre en effet que les dépenses publiques en médicaments ont augmenté plus rapidement que la majorité des autres dépenses de santé de 1980 à 2010. Le taux de croissance annuel moyen a été de 10,8 % pour les dépenses en médicaments, comparativement à 6,2 % pour l'ensemble des dépenses : le lancement du régime public en 1996 ayant fait une grande différence.

Tableau 2 : Dépenses de santé par affectation de fonds entre 1980 et 2010, Québec
(taux annuel moyen de croissance)

Affectation	Taux de croissance annuel moyen
Immobilisations	13,9
Médicaments	10,8
Autres dépenses de santé	10,5
Autres établissements	9,3
Santé publique	7,3
Médecins	6,3
Administration	5,3
Hôpitaux	5,2
Autres professionnels	2,6
Total	6,2

Source : ICIS (2012).

Certains avancent qu'il n'y aura pas de forte hausse des coûts de la santé liée au vieillissement de la population puisque les aînés seront en meilleure santé. Mais qu'ils soient en meilleure ou en moins bonne santé, les aînés vont coûter plus cher, principalement parce qu'ils seront beaucoup

plus nombreux et plus vieux (le poids des 85 ans et plus dans le total des 65 ans et plus augmente).

Au-delà de l'effet propre du vieillissement, les analystes prévoient que d'autres facteurs sont susceptibles d'entraîner une accélération des dépenses de santé pour tous les groupes d'âge dans les années à venir : les progrès technologiques dans le domaine médical, les coûts des produits pharmaceutiques, la rémunération du personnel de la santé et les attentes du public.

Le tableau 3 montre l'évolution du taux de croissance annuel moyen des dépenses de santé en dollars constants par périodes de cinq ans de 1975 à 2010. Ce taux de croissance a beaucoup fluctué de cinq ans en cinq ans. En d'autres mots, avant même que le vieillissement de la population frappe le secteur de la santé, il s'est avéré très difficile pour le gouvernement du Québec de contenir de façon durable l'élan des dépenses de ce secteur. Cela signifie qu'il y a danger que l'impasse budgétaire du gouvernement du Québec soit d'ampleur croissante avec le temps et que la capacité d'intervention de l'État dans les autres secteurs soit de plus en plus limitée.

Tableau 3 : Taux de croissance annuel moyen des dépenses de santé du Québec en dollars constants, 1975-2010 (en pourcentage)

Périodes	Taux de croissance annuel moyen
De 1975 à 1980	1,1
De 1980 à 1985	3,4
De 1985 à 1990	1,8
De 1990 à 1995	1,0
De 1995 à 2000	2,4
De 2000 à 2005	3,6
De 2005 à 2010	3,3

Source : ICIS (2012).

Toutes ces considérations montrent l'importance d'une projection réaliste des dépenses de santé sur un horizon de long terme. Pour ce faire, deux approches principales peuvent être utilisées :

- La méthode « traditionnelle », basée sur la croissance proportionnelle uniforme des dépenses de santé par âge et sexe;
- Une méthode « améliorée », basée sur la prise en compte des dépenses de fin de vie.

La méthode traditionnelle consiste à supposer que, pour les vingt catégories d'âge et les deux sexes, les montants de dépenses publiques en santé par habitant sont maintenus inchangés à leur niveau de début de période de projection. L'évolution de la dépense totale provient alors des changements démographiques. À cela est greffé un facteur de croissance proportionnelle uniforme qui reflète l'inflation et la croissance de certaines dépenses réelles de santé (introduction de nouvelles technologies et de nouveaux médicaments, utilisation croissante des services, amélioration des conditions de travail du personnel médical et hospitalier).

La méthode améliorée modifie la méthode traditionnelle en tenant compte de l'interaction entre les dépenses de fin de vie et la baisse du taux de mortalité. La baisse du taux de mortalité – l'amélioration de l'espérance de vie – dans une cohorte d'âges aura nécessairement comme conséquence de faire diminuer la dépense de santé par habitant de la cohorte. Ce lien est en partie expliqué par l'importance des dépenses de santé de fin de vie, puisque la probabilité d'être dans sa dernière année de vie augmente à mesure que l'âge avance. Dans un contexte où le taux de mortalité va continuer à diminuer et à affecter tout particulièrement les âges plus avancés, il faut s'attendre à ce qu'une projection qui fait l'hypothèse que la structure par âge et par sexe des dépenses par habitant ne diminue pas dans le temps surestime les dépenses futures de santé.

Dao, Godbout et Fortin (2012) ont développé un modèle théorique permettant de décomposer les dépenses de santé pour tenir compte des dépenses de la dernière année de vie et, suivant ce modèle, ont estimé statistiquement la projection des dépenses de santé. Leur constat est que les dépenses de santé de fin de vie doivent être prises en compte dans une projection des dépenses de santé parce qu'elle atténue l'impact du vieillissement de la population sur la projection des dépenses de santé d'une façon, qui sans être majeure, est néanmoins significative. Dans leur étude, l'écart des dépenses de santé entre les deux méthodes est de 7 % en 2036 et de 10 % en 2056³⁰.

La projection des dépenses de santé effectuée dans la présente étude utilise la méthode améliorée développée par Dao, Godbout et Fortin (2012). Cette méthode distingue le coût par habitant pour la dernière année de vie et le coût par habitant pour les autres années. Nous fixons également le

³⁰ Dao, Godbout, Fortin (2012), p. 190.

facteur de croissance des coûts hors inflation (technologiques et autres) à 1,7 %. Il s'agit d'une estimation « raisonnable » tenant en compte qu'entre 2002 et 2009 les dépenses réelles de santé à démographie constante ont connu une croissance annuelle moyenne de 1,9 %. Cette période a été marquée par une évolution particulièrement rapide des services de santé au Québec.

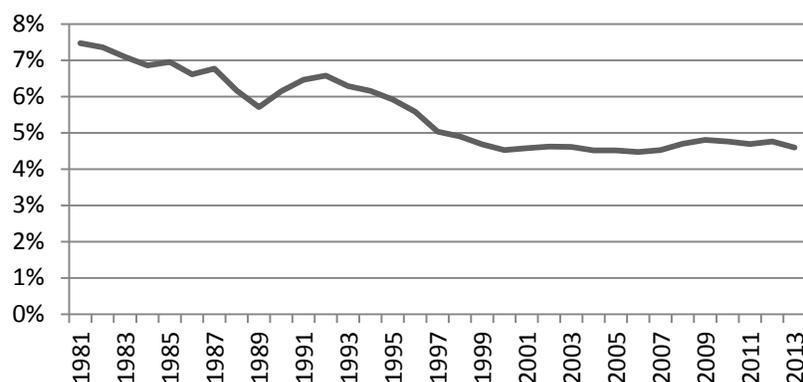
Les dépenses en éducation

Selon le scénario de référence de l'ISQ, le vieillissement de la population va s'accompagner d'une baisse du poids des enfants et des jeunes adultes dans la population totale du Québec. Cette évolution prévue permettra des économies budgétaires dans les domaines de l'éducation et des services de garde. Pour commencer avec l'éducation, il faut d'abord noter que les dépenses du gouvernement dans ce secteur sont importantes. Dans le budget de 2013-2014, elles se sont chiffrées à 16,5 milliards de dollars, soit 24,5 % des dépenses de programme³¹.

Il faut distinguer ici les dépenses pour l'éducation primaire et secondaire et les dépenses pour l'éducation postsecondaire. Grosso modo, ces deux ensembles visent respectivement le groupe des 5 à 16 ans et le groupe des 17 à 24 ans. Pour chacun des deux groupes, nous postulons une croissance des dépenses par élève hors inflation égale à la croissance de la productivité. Nous appliquons ensuite cumulativement l'évolution démographique prévue et le facteur général d'inflation de 2 % à cette dépense par enfant de 5 à 16 ans et par personne de 17 à 24 ans afin d'engendrer notre projection jusqu'en 2056.

³¹ Ministère des Finances et de l'Économie du Québec (2012), *Budget 2013-2014, Plan budgétaire*, p. A23.

Figure 10 : Dépenses en éducation en pourcentage du PIB, Québec

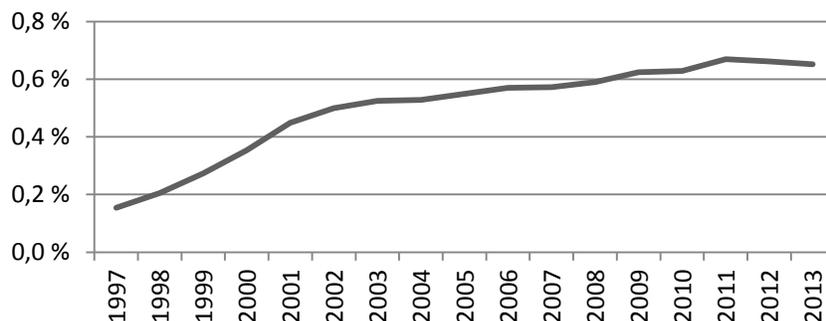


Sources : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec (2012), *Budget 2013-2014, Plan budgétaire et Comptes publics*.

Les services de garde

Les dépenses en service de garde varient en fonction de la population âgée de 0 à 4 ans. Dans ce cas, il est prévu que la population âgée de 0 à 4 ans va décroître légèrement jusqu'en 2034 pour recommencer à croître ensuite. Les services de garde à contribution réduite sont apparus en 1997 et ont connu une croissance importante dans les années qui ont suivi. Les dépenses pour ce secteur atteignent maintenant autour de 0,7 % du PIB.

Figure 11 : Dépenses pour service de garde en pourcentage du PIB, Québec



Source : Conseil du Trésor du Québec, *Budget des dépenses*, diverses années.

Selon le budget des dépenses du Québec, les crédits alloués aux services de garde atteindraient 2,3 milliards de dollars en 2013-2014. Après avoir divisé ces crédits gouvernementaux³² par la population de 0 à 4 ans pour obtenir la dépense en services de garde par enfant d'âge préscolaire, nous faisons croître le résultat au même taux que la productivité. Nous appliquons ensuite

³² Québec, Conseil du Trésor (2012) *Budget des dépenses 2013-2014, Crédits des ministères et organismes*, p. 117.

cumulativement l'évolution démographique prévue et le facteur général d'inflation de 2 % à cette dépense par enfant afin d'engendrer notre projection jusqu'en 2050³³.

Le soutien aux enfants

Avec l'équivalent d'une dépense de 2,1 milliards de dollars en 2013³⁴, le soutien aux enfants est une autre dépense qui est sensible à la démographie, dans ce cas à la population de 0 à 17 ans.

Chaque année, les montants de soutien aux enfants sont ajustés selon un taux d'indexation prévu au régime d'imposition³⁵. Ainsi, la dépense pour le soutien aux enfants est projetée en appliquant à la dépense par enfant âgé de 0 à 17 ans de 2013 l'évolution démographique prévue et le facteur d'inflation de 2 %.

Les autres dépenses

En sus des dépenses pour la santé, l'éducation, les services de garde et le soutien aux enfants, le gouvernement du Québec effectue d'autres dépenses de programme, au titre des affaires municipales, de l'agriculture, de l'assistance-emploi, de la culture, du développement économique, de l'environnement, de l'immigration, de la justice, des relations internationales, des ressources naturelles, de la sécurité publique, du tourisme, des transports et du travail. Même si une fraction beaucoup plus faible de ces dépenses va subir l'influence du vieillissement démographique, elles fluctueront néanmoins dans le temps.

Une publication du Fonds monétaire international (FMI) préparée par D. Hauner (2005) porte sur cet aspect particulier de la méthodologie des auteurs qui ont abordé la question du choc démographique et des finances publiques dans les pays de l'OCDE. Hauner³⁶ conteste l'hypothèse, utilisée par la plupart des projections, voulant que les dépenses publiques non reliées à l'âge croissent au même rythme que le PIB. Il rapporte qu'au cours de la période 1990-2003, pour plus de la moitié des pays observés, les dépenses non reliées à l'âge ont en fait

³³ Notre analyse ne tient compte que de la subvention pour les services de garde à contribution réduite. Elle n'inclut pas la tarification payée par les usagers.

³⁴ Québec, ministère des Finances (2013) *Dépenses fiscales Édition 2012*, p. A.43.

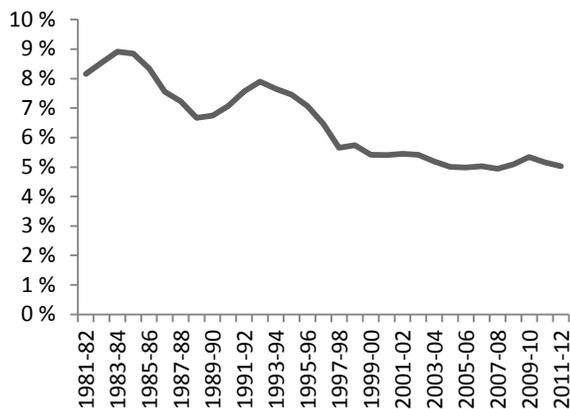
³⁵ Ministère des Finances et de l'Économie du Québec (2012) Paramètres du régime d'imposition des particuliers pour l'année d'imposition 2013, p. 7.

³⁶ David Huner (2005) *Aging: Some Pleasant Fiscal Arithmetic*, IMF Working paper, WP/05/71, avril.

augmenté moins vite que le PIB. Il importe de retenir cette critique. Elle ne veut pas dire que l'hypothèse d'un rapport stable entre les dépenses non reliées à l'âge et le PIB ne convient pas, mais qu'il est toujours important de la justifier dans chaque cas d'espèce. Hauner lui-même convient que maintenir ces dépenses constantes en termes réels par habitant – plutôt qu'en pourcentage du PIB – peut être faisable à court terme, mais que ça peut s'avérer politiquement impossible à long terme.

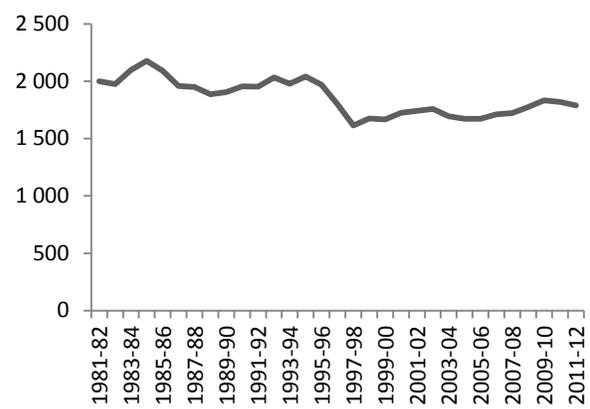
Au Québec, depuis le retour à l'équilibre budgétaire en 1999-2000, les « autres dépenses » ont la plupart du temps cru moins vite que le PIB (figure 12). Mesurées par habitant en valeur réelle (figure 13), elles n'ont guère augmenté en tendance, mais ont affiché une certaine variabilité annuelle.

Figure 12 : Autres dépenses en pourcentage du PIB, Québec



Source : Québec, comptes publics.

Figure 13 : Autres dépenses par habitant hors inflation, Québec



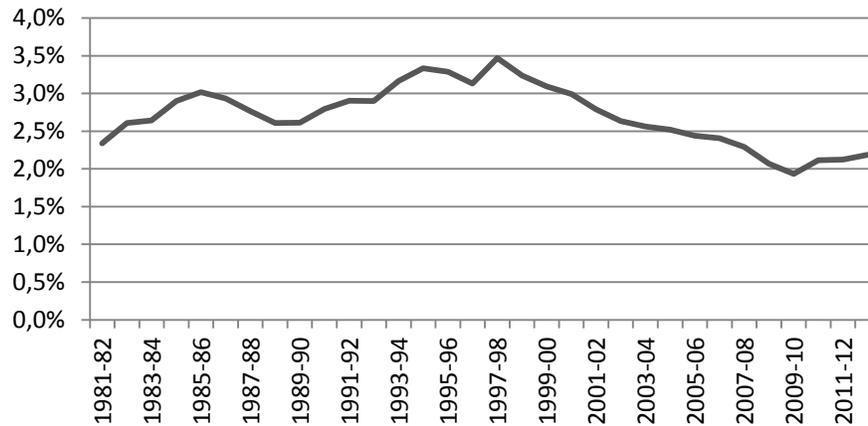
Source : Québec, comptes publics.

Notre projection maintiendra la dépense réelle par habitant stable à son niveau prévu de 2015.

Le service de la dette

Le service de la dette devrait atteindre 8,8 milliards de dollars en 2015-2016, soit 2,2 % du PIB. La figure 14 montre que ce ratio a crû du début des années 1980 jusque vers 1997 puis a commencé à décroître jusqu'à atteindre 2 % du PIB.

Figure 14 : Service de la dette en pourcentage du PIB, Québec



Source : Ministère des Finances du Québec, *Budget 2012-2013, Données historiques*.

Bien sûr, le service de la dette dépend de la dette. Or, à la fin de l'exercice 2015-2016, la dette du gouvernement du Québec s'élèverait à 209,8 milliards de dollars ou 53,4 % du PIB³⁷. Même si la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en vigueur depuis 1996 interdit au gouvernement d'encourir des déficits budgétaires qui ajouteraient à la dette, la dette totale du gouvernement a néanmoins augmenté depuis le retour de l'équilibre budgétaire en 1998. Les règles comptables du gouvernement en vigueur depuis 1997-1998 lui permettent en effet de s'endetter pour acquérir des éléments d'actif. En particulier, les dépenses d'immobilisation sont financées par emprunt. Elles font donc augmenter la dette, même s'il s'agit d'opérations « extrabudgétaires ». Seuls l'amortissement et les charges d'intérêt sur l'emprunt sont comptabilisés annuellement dans le budget lui-même. En outre, le gouvernement du Québec contracte une dette annuelle parce qu'il comptabilise dans ses revenus budgétaires la totalité des bénéfices réalisés par les sociétés d'État (comme Hydro-Québec, Loto-Québec, etc.) et qu'il inscrit comme emprunt la portion de ces bénéfices qu'il ne reçoit pas comme dividendes, mais choisit plutôt de laisser à la trésorerie de ces entreprises. Ces deux éléments sont des facteurs qui expliquent que la dette brute augmente même quand il y a équilibre budgétaire.

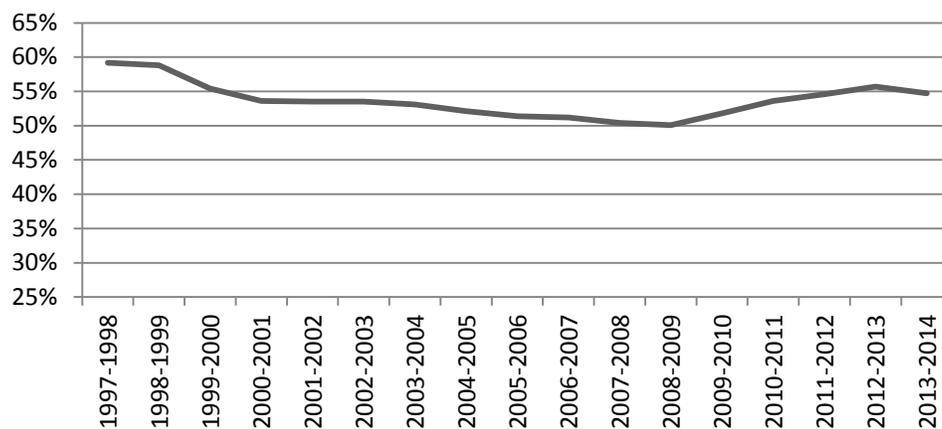
En 2009, le Québec connaissait sa première récession depuis la mise en œuvre de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Devant les déficits attendus, le gouvernement a suspendu temporairement

³⁷ Ministère des Finances et de l'Économie du Québec (2013) *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, p. D.3.

la Loi et prévu un retour de son application de façon progressive jusqu'en 2013-14. Ainsi, les déficits réalisés de 2009 à 2013 ont aussi fait croître la dette québécoise.

Le poids de la dette au Québec a diminué jusqu'à la récession de 2008-2009, alors qu'il atteignait 50,1 % du PIB. Le ratio a crû ensuite jusqu'en 2012-2013 et il est prévu qu'il recommencera à diminuer par la suite.

Figure 15 : Dette en pourcentage du PIB



Source : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec, *Plan budgétaire, Budget 2013-2014* p. 125 et D.4.

Adoptée en 2006, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le fonds des générations* a pour but ultime de réduire la dette relativement au PIB afin de diminuer le transfert intergénérationnel du fardeau de la dette. Le budget 2013-2014 confirme le maintien des objectifs de réduction de la dette qui ont été inscrits dans la Loi pour l'année financière 2025-2026, lesquels stipulent que la dette brute ne pourra excéder 45 % du PIB et que la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 %.

Notre projection de l'évolution future découle de cette Loi. À partir d'un poids prévu de 53,4 % du PIB en 2015³⁸, nous faisons progresser la dette pour que son ratio au PIB atteigne 45 % en 2025. Nous laissons ensuite ce ratio stable.

³⁸ Ministère des Finances et de l'Économie (2013) *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, p. B25 et D3.

Nous obtenons ensuite une projection du service de la dette jusqu'en 2050 en multipliant la dette de chaque année par le taux d'intérêt applicable. Le taux d'intérêt utilisé évolue du taux moyen prévu de 4,20 % en 2015³⁹ jusqu'à atteindre en 2025 le taux d'intérêt sur les obligations dix ans du gouvernement fédéral, que les prévisionnistes de l'Université de Toronto⁴⁰ ont établi à 5,1 % sur le long terme et auquel il faut ajouter la prime habituelle de 0,5 % sur les obligations du Québec. Nous maintenons ensuite ce taux stable jusqu'à la fin de la période de projection.

³⁹ Service de la dette de 2015 divisé par la dette de 2015.

⁴⁰ Peter Dungan et Steve Murphy (2013) *Long Term Outlook for the Canadian Economy: National Projection Through 2040*, University of Toronto, PEAP Policy Study 2013-4, tableau 1b.

4.4. Synthèse du scénario de base

Tableau 4 : Hypothèses du scénario de base

Données	Hypothèses
Population	Scénario de référence l'ISQ
Taux d'emploi et nombre de travailleurs	Atteindre en 2025 les taux d'emploi cible du MFEQ pour les 15-54 ans et les 55-64 ans Pour 65-69 et 70-74, taux d'emploi moyens de ces groupes d'âge atteints en 2007 dans les cinq pays de l'OCDE qui ont les taux d'emploi des 15-64 ans les plus élevés.
Productivité	Croissance accélère de 1 % à 1,25 % par an entre 2015 et 2025 et reste fixée à 1,25 % par la suite
Inflation	La cible de 2 % de la Banque du Canada
Dépenses de santé et de services sociaux	Méthode améliorée de la dernière année de vie et croissance réelle par habitant hors inflation de 1,70 %
Éducation	Croissance réelle par habitant pour 5-16 ans et 17-24 ans : au même taux que la productivité
Services de garde	Croissance réelle par habitant du coût par enfant de 0-4 ans : au même taux que la productivité
Soutien aux enfants	Montant moyen par enfant de 2013 croît au taux d'inflation
Dette	Dette de 55 % du PIB en 2013 baisse à 45 % en 2025. Fixée ensuite à 45 %.
Service de la dette	4,20 % en 2015 (service de la dette de 2015/dette de 2015) et atteint taux 5,1 % + 0,5 % d'ici 2025, puis stable ensuite
Autres dépenses	Dépenses réelles par habitant stables à partir de 2015
Revenus autonomes hors régime de retraite	Stables en proportion du PIB à partir de 2015
Régimes de retraite	Évolution des cotisations et des retraits par groupe d'âge en suivant la projection de la population de l'ISQ et en appliquant de manière uniforme à chaque groupe d'âge le facteur d'augmentation annuel prévu pour la productivité, majoré ensuite du facteur d'inflation constant de 2 %
Transferts fédéraux	Stables en proportion du PIB à partir de 2015

5. Les projections de la soutenabilité budgétaire

5.1. La croissance économique

La croissance économique peut être décomposée en quatre facteurs, tels qu'illustrés ci-après.

$$PIB \text{ réel} = \frac{\text{Population en âge de travailler}}{\text{Population}} \times \text{Taux d'emploi} \times \text{Intensité du travail} \times \text{Productivité}$$

soit

$$PIB \text{ réel} = \frac{\text{Population de 15 à 74 ans}}{\text{Population}} \times \frac{\text{Emploi}}{\text{Pop. de 15 à 74 ans}} \times \frac{\text{Heures trav.}}{\text{Emploi}} \times \frac{PIB \text{ réel}}{\text{Heures trav.}}$$

Ainsi, la croissance économique dépend de :

- La croissance de la population : plus précisément, il s'agit de l'évolution du bassin des travailleurs potentiels, défini ici comme étant la population des 15 à 74 ans;
- L'emploi : le taux d'emploi total, défini ici comme l'emploi total en proportion de la population des 15 à 74 ans;
- L'intensité du travail : le nombre d'heures travaillées par personne employée;
- La productivité : soit le PIB réel par heure travaillée.

De 1981 à 2012, le PIB réel au Québec a crû en moyenne de 2 % par année. Le tableau 5 décompose cette croissance selon les quatre facteurs présentés. Ainsi, de 1981 à 2012, la moitié de la croissance économique a été possible grâce à la croissance de la productivité. L'autre élément ayant contribué le plus (près du tiers) est la croissance de la population.

Tableau 5 : Facteurs de croissance économique ou décomposition du PIB réel, 1981-2012, Québec

	Selon les 15 à 74 ans	
	Contribution	en %
Population	0,75 %	37 %
Taux emploi	0,43 %	} 0,28 %
Durée du travail	-0,16 %	
Productivité	0,98 %	49 %
PIB réel	2,0 %	100 %

Sources : Statistique Canada, tableaux CANSIM 384-0037, 384-0036, 394-0002, 051-0001, 282-0002 et 282-0018.

Sur la base de la projection démographique de référence de l'ISQ et des hypothèses posées sur l'emploi et la productivité, le tableau 6 compare la croissance économique moyenne projetée pour deux périodes, 2015-2030 et 2030-2050, ainsi que la contribution de chacun des facteurs de croissance économique à l'évolution observée pour la période 1981-2012.

Les résultats montrent une croissance anticipée moindre, surtout causé par la transition démographique. La croissance économique provient alors essentiellement de la croissance de la productivité.

Tableau 6 : Facteurs de croissance économique, selon les 15 à 74 ans

	1981-2012	2015-2030	2030-2050
Population	0,8	0,1	-0,0
Taux emploi	0,4	0,1	0,1
Durée du travail	-0,2	0,0	0,0
Productivité	1,0	1,2	1,2
PIB réel	2,0	1,4	1,3

5.2. Solde budgétaire

5.2.1. Solde budgétaire à moyen terme

Le tableau 7 présente les résultats de l'ensemble des hypothèses du scénario de base pour le budget du gouvernement du Québec sur l'horizon de moyen terme 2015-2030.

Un déficit apparaît et prend progressivement de l'ampleur pour atteindre 0,8 % du PIB en 2020, 1,5 % du PIB en 2025 et 2,7 % du PIB en 2030.

Tableau 7 : Projection des équilibres financiers du Québec, Scénario de base, 2015-2030
(millions de dollars)

	2015	2020	2025	2030	Croissance annuelle moyenne (%) 2015-2030
Recettes					
Revenus autonomes hors régimes de retraite	62 571	73 653	87 920	102 810	3,4 %
Impôts des régimes de retraite	(422)	54	566	1 014	-
Transferts fédéraux	16 816	19 794	23 629	27 631	3,4 %
Total des recettes	78 965	93 501	112 115	131 454	3,5 %
Dépenses					
Santé	34 983	45 507	59 087	77 034	5,4 %
Éducation	17 490	20 326	24 425	29 443	3,5 %
Services de garde	2 474	2 911	3 403	3 845	3,0 %
Soutien aux enfants	2 205	2 533	2 872	3 119	2,3 %
Service de la dette	8 810	11 154	13 926	16 285	4,2 %
Autres dépenses	13 003	14 794	16 753	18 859	2,5 %
Total des dépenses	78 965	97 224	120 466	148 585	4,3 %
Solde budgétaire	0	(3 723)	(8 351)	(17 131)	
Produit intérieur brut	393 290	462 950	552 630	646 220	3,4 %
Ratio solde/PIB	0,0 %	-0,8 %	-1,5 %	-2,7 %	

Note : L'annexe 1 décrit les sources de données et les calculs effectués pour les chiffres présentés pour l'année 2015.

Les postes de dépenses pour lesquelles une croissance supérieure à la croissance du PIB est prévue sont les dépenses de santé, éducation et le service de la dette.

Malgré une croissance du service de la dette supérieure aux PIB, le poids de ce dernier dans l'ensemble des dépenses reste relativement stable en proportion de l'ensemble des dépenses (11,2 % en 2015 versus 11,0 % en 2030). Il faut toutefois comprendre que le service de la dette rapporté ici est le *service de la dette primaire*. Il est égal aux charges d'intérêts sur la dette contractée pour acquérir des éléments d'actif (immobilisations, placements dans les sociétés d'État, etc.) seulement. Cela exclut les intérêts à verser sur la dette qui s'accumulerait en raison des déficits chroniques prévus si le scénario de base se matérialisait.

Le tableau confirme l'importance grandissante des dépenses de santé dans l'ensemble des dépenses de programme, de 49,9 % en 2015 à 58,2 % en 2030. Leur croissance annuelle moyenne durant cette période serait de 5,4 %. Toutefois, ce taux reste inférieur à la croissance moyenne de 2000 à 2013 qui a été de 5,9 %.

5.2.2. Solde budgétaire à long terme

Le tableau 8 présente quant à lui les résultats de l'ensemble des hypothèses du scénario de base pour le budget du gouvernement du Québec sur l'horizon de long terme 2015-2050. À la lumière de ces résultats, nous constatons que le déficit continue de se creuser après 2030 pour atteindre 5,1 % du PIB en 2050.

Tableau 8 : Projection des équilibres financiers du Québec, Scénario de base, 2013-2050
(millions de dollars)

	2015	2050	Croissance annuelle moyenne (%) 2015-2050
Recettes			
Revenus autonomes hors régimes de retraite	62 571	196 190	3,3%
Impôts des régimes de retraite	(422)	3 608	-
Transferts fédéraux	16 816	52 727	3,3%
Total des recettes	78 965	252 526	3,4%
Dépenses			
Santé	34 983	188 520	4,9%
Éducation	17 490	54 273	3,3%
Services de garde	2 474	7 661	3,3%
Soutien aux enfants	2 205	4 586	2,1%
Service de la dette	8 810	31 076	3,7%
Autres dépenses	3 003	29 141	2,3%
Total des dépenses	78 965	315 257	4,0%
Solde budgétaire	0	(62 732)	
Produit intérieur brut	393 290	1 233 200	3,3%
Ratio solde/PIB	0,0%	-5,1%	

La dette

Les résultats révèlent une série de déficits budgétaires croissants jusqu'à la fin de la période de projection, atteignant 2,7 % du PIB en 2030 et 5,1 % du PIB en 2050. Rappelons que dans l'analyse présentée jusqu'ici, ces déficits n'affectent pas le service de la dette. C'est comme si, chaque année, le déficit disparaissait miraculeusement au lieu d'aller augmenter le poids de la dette.

Quel serait l'effet sur la dette si le scénario de base se réalisait tel quel, sans alourdissement du fardeau fiscal ni réduction dans les dépenses de programmes, comme si l'argent qui manquait chaque année était emprunté et allait augmenter la dette totale du gouvernement?

Soulignons que cette hypothèse ne peut être sérieusement envisagée. Elle conduirait le gouvernement du Québec tout droit à la faillite, car les investisseurs exigeraient rapidement un taux d'intérêt insoutenable. Au départ, les déficits budgétaires encourus le forceraient à abolir sa *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Pire encore, le ratio dette/PIB tendrait à s'accroître sans limites. Le processus d'accumulation de la dette serait explosif et insoutenable. La dette totale que le gouvernement accumulerait n'inclurait pas seulement la dette primaire contractée pour acquérir des éléments d'actif dont le poids, comme nous avons vu, diminue doucement en pourcentage du PIB. Elle comprendrait également tous les déficits annuels, ainsi que les intérêts à verser sur cet endettement supplémentaire.

Dans ce contexte, la dette totale qui est prévu être de 209,8 milliards de dollars au départ en 2015, exploserait à 429 milliards de dollars en 2030 et à 2 198 milliards de dollars en 2050. Dans cette situation, le poids de la dette triplerait : il passerait de 53,4 % du PIB en 2015 à 178,3 % du PIB en 2050.

6. Analyse de sensibilité et scénarios alternatifs

6.1. Analyse de sensibilité

L'analyse de sensibilité mesure l'influence de diverses modifications des hypothèses démographiques, économiques et budgétaires sur le ratio du solde budgétaire au PIB à moyen terme (2030) et à plus long terme (2050).

6.1.1. Variables démographiques

Deux variables démographiques sont modifiées tour à tour pour mesurer leur effet sur le solde budgétaire. Les résultats sont présentés au tableau 9.

La fécondité

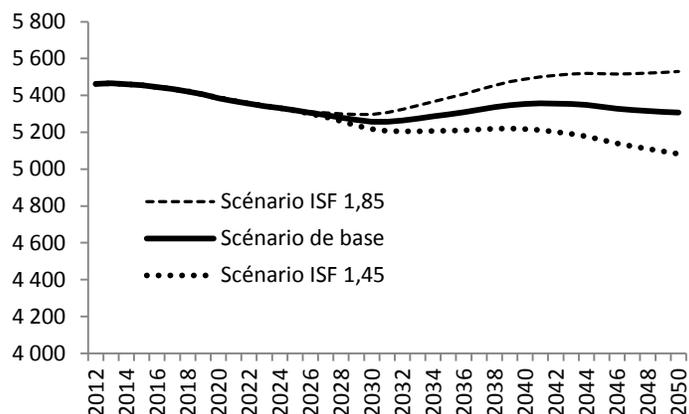
Dans notre scénario de base, nous avons retenu l'indice synthétique de fécondité du scénario démographique de référence de l'ISQ (scénario A), qui est de 1,65. L'effet à mesurer ici est celui d'une fécondité plus importante à 1,85 (soit le scénario A' de l'ISQ) et d'une fécondité plus faible à 1,45 (scénario A – écart du scénario A' et A).

Une fécondité plus élevée aurait un effet sur la population totale. L'utilisation d'un indice synthétique de fécondité (ISF) de 1,85 enfant par femme, plutôt que 1,65, ferait passer la population de 9,2 millions à 9,6 millions de personnes en 2050. D'ici 2030, cette fécondité accrue augmenterait d'environ 10 000 par année le nombre de naissances, ce qui équivaldrait à une hausse de 12 % par rapport au scénario avec un ISF de 1,65.

Éventuellement, l'effet se fera sentir par l'augmentation du bassin des travailleurs potentiels. La figure 16 montre que l'utilisation d'un ISF de 1,85 enfant plutôt que de 1,65 enfant ferait augmenter progressivement la population âgée de 15 à 64 ans à partir du milieu des années 2020.

Ceci renverserait la baisse de ce groupe de la population projetée par le scénario de base pour la fin de la période de projection.

Figure 16 : Effet d'une fécondité plus élevée et plus faible sur le bassin des travailleurs (milliers de personnes)



Source : ISQ (2009), calcul des auteurs.

Une fécondité plus grande n'a pas un effet positif immédiat sur les recettes gouvernementales. Au contraire, initialement elle crée plutôt des pressions à la hausse sur les dépenses, aux postes des services de garde d'enfants, du soutien aux enfants puis d'éducation. L'effet prend plus de temps à se manifester du côté des revenus. Ainsi, la natalité plus élevée augmentera le déficit budgétaire en proportion du PIB en 2030 (tableau 9). Inversement, une natalité moins importante aurait comme effet de diminuer le déficit budgétaire en proportion du PIB en 2030. Dans les deux cas, l'effet ne fait pas varier significativement le ratio en 2050.

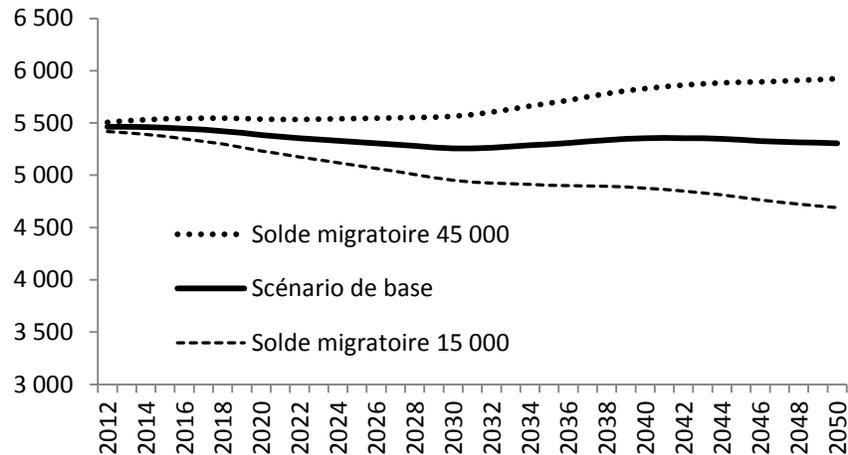
Le solde migratoire

Dans notre scénario de base, le solde migratoire, issu du scénario démographique de référence de l'ISQ, est fixé à un niveau de 30 000 personnes, atteint en 2015. Pour les hypothèses alternatives testées ici, nous considérons deux possibilités : un solde migratoire plus élevé à 45 000 personnes, et un solde migratoire plus faible à 15 000 personnes⁴¹. La figure 17 présente l'effet sur le bassin des travailleurs potentiels d'un solde migratoire de 45 000 ou de 15 000 personnes, plutôt que de 30 000. L'effet du solde migratoire plus faible sur l'évolution du bassin des travailleurs potentiels est important. Si le solde migratoire était 15 000 plutôt que de 30 000

⁴¹ Ces scénarios alternatifs sont bâtis à l'aide du scénario démographique F de l'ISQ (migration zéro).

personnes par année, le nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans baisserait à 4,9 millions en 2050 plutôt qu’atteindre 5,25 millions.

Figure 17 : Effet de la migration sur le bassin des travailleurs potentiels



Source : ISQ (2009).

La variation du solde migratoire ferait, tout comme une variation de l’ISF, varier la population en âge de travailler. Le rôle de la migration est potentiellement significatif sur la soutenabilité budgétaire, surtout en ce qui concerne l’activité économique et les revenus du gouvernement. Un solde migratoire plus élevé que 30 000 par année fait diminuer le solde budgétaire projeté en proportion du PIB (-2,3 % au lieu de -2,7 % en 2030 et -4,3 % au lieu de -5,1 % en 2050). L’effet est inversé si le solde migratoire annuel est plus faible que 30 000 (tableau 9).

Tableau 9 : Hypothèses alternatives sur les variables démographiques

Variables	Hypothèses	Solde budgétaire sur PIB (%)	
		2030	2050
Fécondité	<i>ISF = 1,65 (Scénario de base)</i>	-2,7	-5,1
	ISF = 1,85	-3,0	-5,1
	ISF = 1,45	-2,3	-5,1
Solde migratoire	<i>30 000 (Scénario de base)</i>	-2,7	-5,1
	45 000	-2,3	-4,3
	15 000	-3,0	-6,1

6.1.2. Variables économiques

Les hypothèses sur trois variables économiques sont maintenant modifiées pour estimer la sensibilité du solde budgétaire en proportion du PIB.

Taux d'emploi

L'hypothèse alternative testée ici est celle où les taux d'emploi demeureraient inchangés à partir de 2015. Sans croissance des taux d'emploi, le changement de la structure de la population ferait en sorte que le nombre d'emplois diminuerait. Le tableau 10 indique que l'effet d'une amélioration des taux d'emploi est important sur le plan de la soutenabilité budgétaire. Le déficit en proportion du PIB, de 2,7 %, lorsque projeté par le scénario de base en 2030, augmenterait à 3,6 % s'il n'y avait aucune augmentation des taux d'emploi. L'effet en 2050 est aussi significatif. Le ratio passerait de 5,1 % à 6,2 %.

Productivité

Le deuxième changement d'hypothèse économique envisagé concerne le taux de croissance de la productivité.

Si la productivité continue à augmenter de 1 % par année plutôt que d'accélérer à 1,25 % d'ici 2025, le déficit passe de 2,7 % à 3,0 % du PIB en 2030. À l'inverse, si la productivité s'accélère à 1,5 % par année en 2025, alors le déficit diminue à 2,3 % du PIB.

Dette

Le troisième changement d'hypothèse concerne l'évolution de la dette. Alors que le scénario de base fait diminuer la dette de 53,4 % du PIB en 2015 à 45 % en 2025 et la maintient à ce niveau par la suite, le scénario alternatif envisagé ici continue à réduire le poids de la dette à 25 % du PIB en 2050. Pour la soutenabilité, l'effet de ce changement agit via son impact sur le service de la dette. Le scénario alternatif a évidemment peu d'effet sur le déficit en 2030, car l'hypothèse sur le ratio dette-PIB reste la même jusqu'en 2025. Par contre, l'effet sur le déficit est significatif à long terme, le ratio déficit-PIB diminuant à 4,2 % en 2050.

Tableau 10 : Hypothèses alternatives de variables économiques

Variables	Hypothèses	Solde budgétaire sur PIB	
		2030	2050
Taux d'emploi	<i>Amélioration (Scénario de base)</i>	-2,7	-5,1
	Taux d'emploi inchangé	-3,6	-6,2
Productivité	<i>De 1 % à 1,25 % d'ici 2025, puis stable jusqu'en 2050 (Scénario de base)</i>	-2,7	-5,1
	Stable à 1 % jusqu'en 2050 (moyenne historique)	-3,0	-6,5
	De 1 % à 1,50 % en 2025, puis stable jusqu'en 2050	-2,3	-3,8
Dette	<i>De 55 % du PIB à 45 % du PIB en 2025 et y reste ensuite (Scénario de base)</i>	-2,7	-5,1
	La réduction du poids de la dette se poursuit jusqu'à 25 % en 2050	-2,5	-4,2

6.1.3. Variables budgétaires

Enfin, quatre tests de sensibilité sont effectués en faisant varier des hypothèses budgétaires.

Dépenses de santé

- a) Non-prise en compte de la dernière année de vie

Dans le budget de l'État, les dépenses de santé représenteraient en 2015 49,9 % des dépenses de programme. Or, selon notre scénario de base, cette proportion passera à près de 58,2 % en 2030 et à 66,3 % en 2050. Les hypothèses posées pour projeter leur évolution sont donc cruciales.

Le choix effectué dans le scénario de base a consisté à décomposer les dépenses de santé en dépenses « ordinaires » et en dépenses rattachées à la fin de la vie. L'hypothèse alternative ici est de ne pas faire cette décomposition, mais de procéder selon une projection proportionnelle des dépenses de santé basée sur les données par âge et par sexe les plus récentes.

Le résultat est une augmentation du déficit budgétaire en proportion du PIB. Ce dernier passe de 2,7 % à 3,2 % en 2030 et de 5,1 % à 6,4 % en 2050.

- b) Croissance de la dépense réelle de santé par habitant abaissée à 1,5 % ou haussée à 1,9 %

Une autre hypothèse qui affecte l'évolution des dépenses de santé est la croissance des dépenses de santé réelles par habitant, c'est-à-dire des coûts par habitant hors inflation et hors vieillissement, qui dépendent des facteurs technologiques, des préférences, etc. Dans le scénario de base, ce taux de croissance a été fixé à 1,7 %.

Nous calculons l'effet de deux hypothèses alternatives, soit une croissance inférieure, à 1,5 %, et supérieure, à 1,9 %. Sans surprise, les effets sont significatifs. Ils amenuisent le déficit dans le premier cas, et l'aggravent dans le second.

Autres dépenses

Comme expliquées plus haut, les deux hypothèses les plus courantes concernant la projection des autres dépenses sont de laisser la dépense réelle par habitant stable dans le temps (notre choix dans le scénario de base), ou encore de laisser le rapport au PIB stable dans le temps. Cette dernière option est l'hypothèse alternative que nous évaluons.

Laisser les autres dépenses en proportion du PIB stables dans le temps fait croître les autres dépenses au même rythme que le PIB, alors que notre scénario de base les fait croître à un taux plus bas que le PIB. L'hypothèse alternative cause une augmentation du déficit en proportion du PIB, qui passe de 2,7 % à 3,0 % en 2030 et de 5,1 % à 6,0 % en 2050.

Optimisation des dépenses de programmes

Ce dernier scénario suppose qu'une optimisation des dépenses de programmes permettrait d'offrir les mêmes biens et services publics avec moins de dépenses. Dans ce cas, nous illustrons l'effet d'une croissance annuelle qui est 0,5 point de pourcentage moins élevé que ce que nous projetons chaque année. L'effet est très significatif, faisant passer le déficit en proportion du PIB de 2,7 % à 1,2 % en 2030 et de 5,1 % à 1,5 % en 2050.

Tableau 11 : Hypothèses alternatives de variables budgétaires

Variables	Hypothèses	Solde budgétaire sur PIB	
		2030	2050
Santé 1	<i>Prise en compte de la dernière année de vie (Scénario de base)</i>	-2,7	-5,1
	Non-prise en compte de la dernière année de vie	-3,2	-6,4
Santé 2	Taux de croissance des dépenses réelles par habitant :		
	<i>1,7 % (Scénario de base)</i>	-2,7	-5,1
	1,5 %	-2,3	-4,1
	1,9 %	-3,0	-6,2
Autres dépenses	<i>Autres dépenses réelles par habitant stables (Scénario de base)</i>	-2,7	-5,1
	Autres dépenses stables en % du PIB	-3,0	-6,0
Optimisation des dépenses de programmes	<i>Croissance annuelle moyenne projetée</i>	-2,7	-5,1
	Croissance annuelle diminuée de 0,5 point de pourcentage	-1,2	-1,5

6.2. Scénarios alternatifs

Après la présentation des analyses particulières de sensibilité, l'objectif de la présente sous-section est d'analyser deux scénarios alternatifs de nature plus générale :

- un scénario pessimiste qui est, pour certaines hypothèses, le statu quo, et pour d'autres, une augmentation supérieure des coûts; et
- un scénario optimiste où les améliorations du scénario de base sont plus grandes et où les coûts croissent moins rapidement.

6.2.1. Scénario pessimiste

Le tableau 12 résume en parallèle les hypothèses du scénario de base et celles du scénario pessimiste.

Les changements d'hypothèses nous ramènent dans certains cas au statu quo, et dans d'autres cas à des taux d'augmentation des coûts plus importants.

- *Statu quo* : taux d'emploi par âge, croissance de la productivité, ratio dette-PIB;
- *Taux d'augmentation de coûts plus élevé* : hausse réelle par habitant des dépenses de santé, services de garde, taux d'intérêt (service de la dette),
- *Autre changements ayant pour effet d'augmenter le déficit* : « autres dépenses » croissant au même rythme que le PIB.

Tableau 12 : Hypothèses du scénario de base et du scénario pessimiste

Données	Hypothèse Scénario de BASE	Scénario pessimiste
Population	Scénario de référence l'ISQ	Même scénario de l'ISQ
Taux d'emploi et nombre de travailleurs	Atteindre en 2025 les taux d'emploi cible du MFEQ pour les 15-54 ans et les 55-64 ans. Pour 65-69 et 70-74, taux d'emploi moyens de ces groupes d'âge atteints en 2007 dans les cinq pays de l'OCDE qui ont les taux d'emploi des 15-64 ans les plus élevés.	<u>Aucune amélioration des taux d'emploi</u>
Productivité	Croissance progressive de 1 % à <u>1,25 %</u> par an de 2013 à 2025 et stable à 1,25 % par la suite	Croissance de la productivité demeure à <u>1 %</u>
Inflation	La cible de 2 % de la Banque du Canada	Même hypothèse
Santé et de services sociaux	Méthode : dernière année de vie Croissance réelle par habitant : <u>1,70 %</u>	Méthode : dernière année de vie Croissance réelle par habitant : <u>1,90 %</u>
Éducation	Croissance réelle par élève pour 5-16 ans et 17-24 ans : au même taux que la productivité	Croissance réelle par élève de 1,0 % pour 5-16 ans et de <u>2,2 %</u> pour 17-24 ans (moyenne 1990-2009)
Services de garde	Croissance réelle du coût par enfant de 0-4 ans : au même taux que la productivité	Croissance réelle par enfant : <u>1,8 %</u> (moyenne 2004-2012)
Soutien aux enfants	Montant par enfant de 2013 croît au taux d'inflation	Même hypothèse
Dette	Dette de 55 % du PIB en 2013 à 45 % en 2025. Stable ensuite	<u>Pas de diminution</u> du ratio dette/PIB. Stable en proportion du PIB
Service de la dette	Taux d'intérêt moyen sur la dette de 4,47 % en 2013 et atteint taux 5,1 % + 0,5 % d'ici 2025, puis stable ensuite	Taux d'intérêt moyen sur la dette de 4,47 % en 2013 et atteint taux 5,1 % ± <u>1 %</u> d'ici 2025, puis stable ensuite
Autres dépenses	Dépenses réelles par habitant stables	<u>Dépenses stables en proportion du PIB</u>
Revenus autonomes hors régime de retraite	Stables en proportion du PIB	Même hypothèse
Régimes de retraite	Évolution des cotisations et des retraits par groupe d'âge en suivant la projection de la population de l'ISQ et en appliquant de manière uniforme à chaque groupe d'âge le facteur d'augmentation annuel prévu pour la productivité, majoré ensuite du facteur d'inflation constant de 2 %	Même hypothèse
Transferts fédéraux	Stables en proportion du PIB	Même hypothèse

Le tableau 13 présente la projection du budget du gouvernement du Québec à partir des hypothèses du scénario pessimiste. L'effet est très important sur le déficit budgétaire en proportion du PIB. Ce dernier se situerait alors à 5,7 % en 2030 au lieu de 2,7 % dans le scénario de base, et à 11,3 % en 2050 au lieu de 5,1 %.

Considérant la sensibilité observée à la sous-section précédente, ces résultats sont cohérents avec les changements aux hypothèses qui causent une hausse généralisée de l'ensemble des dépenses et une baisse des recettes à cause d'une croissance moindre du PIB due à des taux d'emploi qui ne s'améliorent pas et à une croissance de la productivité moindre sur l'ensemble de la période.

Tableau 13 : Résultats de la projection du scénario pessimiste

	2015	2020	2025	2030	Croissance annuelle moyenne (%) 2015-2030	2050	Croissance annuelle moyenne (%) 2015-2050
Recettes							
Revenus autonomes hors régimes de retraite	62 571	71 658	82 732	95 552	2,9%	173 530	3,0%
Impôts des régimes de retraite	(422)	53	558	988	-	3 346	-
Transferts fédéraux	16 816	19 258	22 234	25 680	2,9%	46 637	3,0%
Total des recettes	78 965	90 969	105 525	122 220	3,0%	223 513	3,0%
Dépenses							
Santé	34 983	45 956	60 259	79 338	5,6%	201 940	5,1%
Éducation	17 490	20 671	25 107	30 681	3,8%	59 480	3,6%
Services de garde	2 474	2 980	3 544	4 114	3,4%	9 136	3,8%
Soutien aux enfants	2 205	2 533	2 872	3 119	2,3%	4 586	2,1%
Service de la dette	8 810	12 374	16 924	19 546	5,5%	35 498	4,1%
Autres dépenses	13 003	14 891	17 193	19 857	2,9%	36 063	3,0%
Total des dépenses	78 965	99 405	125 899	156 656	4,7%	346 703	4,3%
Solde budgétaire	0	(8 436)	(20 375)	(34 436)		(123 189)	
Produit intérieur brut	393 290	450 410	520 020	600 600	2,9%	1 090 800	3,0%
Ratio solde/PIB	0,0%	-1,9%	-3,9%	-5,7%		-11,3%	

6.2.2. Scénario optimiste

Dans le scénario optimiste, les améliorations du scénario de base sont plus grandes et les taux d'augmentation de coûts non liés au vieillissement croissent moins rapidement. L'exemple présenté peut servir à illustrer les améliorations requises en vue d'obtenir un équilibre budgétaire en 2050⁴².

- *Améliorations plus importantes* : population, taux d'emploi, productivité, ratio dette-PIB.

⁴² Rappelons encore une fois, lorsqu'il y a des déficits, ceux-ci ne viennent pas gonfler la dette primaire et donc augmenter le service de la dette.

- *Taux d'augmentation moindre des coûts non liés au vieillissement ou à l'inflation* : santé, éducation, services de garde, service de la dette.

Tableau 14 : Hypothèses du scénario de base et du scénario optimiste

Données	Hypothèse Scénario de BASE	Scénario optimiste
Population	Scénario de référence l'ISQ	<u>Scénario avec immigration nette de 45 000 personnes</u>
Taux d'emploi et nombre de travailleurs	Atteindre en 2025 les taux d'emploi cible du MFEQ pour les 15-54 ans et les 55-64 ans. Pour 65-69 et 70-74, taux d'emploi moyens de ces groupes d'âge atteints en 2007 dans les cinq pays de l'OCDE qui ont les taux d'emploi des 15-64 ans les plus élevés.	<u>Convergence OCDE d'ici 2025, sur la base des meilleurs 5 pays pour le taux 15-64 ans</u> (hommes et femmes ensemble). Viser le taux moyen des 5 pays par âge, plus hausse des taux d'emploi de 0,1 % par année pour tous les groupes d'âge SAUF 15-19 ans et 20-24 ans qui restent stables
Productivité	Croissance progressive de 1 % à <u>1,25 %</u> par an de 2013 à 2025 et stable à 1,25 % par la suite	Croissance progressive de 1 % à <u>1,5 %</u> par an de 2013 à 2025 et fixe à 1,5 % par la suite
Inflation	La cible de 2 % de la Banque du Canada	Même hypothèse
Dépenses de Santé et de services sociaux	Méthode : dernière année de vie Croissance réelle par habitant : <u>1,70 %</u>	Même méthode. Croissance réelle par habitant : <u>1,50 %</u>
Éducation	Croissance réelle par élève pour 5-16 ans et 17-24 ans : au même taux que la productivité	Croissance réelle par élève de <u>1,0 %</u> pour 5-16 ans et de 1,5 % pour 17-24 ans (productivité)
Services de garde	Croissance réelle du coût par enfant de 0-4 ans : au même taux que la productivité	Croissance réelle par enfant : <u>0,8 %</u> (moyenne 2001-2012)
Soutien aux enfants	Montant par enfant de 2013 croît au taux d'inflation	Même hypothèse
Dette	Dette de 55 % du PIB en 2013 à 45 % en 2025. Stable ensuite	Dette de 55 % du PIB en 2013 à 45 % en 2025, <u>puis réduction à 25 % d'ici 2050.</u>
Service de la dette	Taux d'intérêt moyen sur la dette de 4,47 % en 2013 et atteint 5,1 % + 0,5 % d'ici 2025, puis stable ensuite	Taux d'intérêt moyen sur la dette de 4,47 % en 2013 et atteint <u>5,1 %</u> d'ici 2025 puis stable ensuite
Autres dépenses	Dépenses réelles par habitant stables	Même hypothèse
Revenus autonomes hors régime de retraite	Stables en proportion du PIB	Même hypothèse
Régimes de retraite	Évolution des cotisations et des retraits par groupe d'âge en suivant la projection de la population de l'ISQ et en appliquant de manière uniforme à chaque groupe d'âge le facteur d'augmentation annuel prévu pour la productivité, majoré ensuite du facteur d'inflation constant de 2 %	Même hypothèse
Transferts fédéraux	Stables en proportion du PIB	Même hypothèse

Les résultats des changements d'hypothèses font en sorte que les déficits budgétaires en proportion du PIB sont pratiquement inexistantes à moyen terme en 2030 alors qu'à long terme, en 2050, l'équilibre budgétaire est atteint.

Tableau 15 : Résultats de la projection du scénario optimiste

	2015	2020	2025	2030	Croissance annuelle moyenne (%) 2015-2030	2050	Croissance annuelle moyenne (%) 2015-2050
Recettes							
Revenus autonomes hors régimes de retraite	62 571	75 363	91 826	110 870	3,9%	241 390	3,9%
Impôts des régimes de retraite	(422)	2	445	812	-	3 446	-
Transferts fédéraux	16 816	20 254	24 678	29 797	3,9%	64 875	3,9%
Total des recettes	78 965	95 619	116 949	141 478	4,0%	309 711	4,0%
Dépenses							
Santé	34 983	45 243	58 396	75 670	5,3%	182 680	4,8%
Éducation	17 490	20 720	25 241	30 798	3,8%	59 025	3,5%
Services de garde	2 474	2 892	3 320	3 720	2,8%	7 092	3,1%
Soutien aux enfants	2 205	2 574	2 964	3 271	2,7%	5 040	2,4%
Service de la dette	8 810	10 830	13 246	14 847	3,5%	22 341	2,7%
Autres dépenses	13 003	14 945	17 101	19 454	2,7%	31 439	2,6%
Total des dépenses	78 965	97 206	120 268	147 760	4,3%	307 617	4,0%
Solde budgétaire	0	(1 587)	(3 319)	(6 281)		2 094	
Produit intérieur brut	393 290	473 700	577 200	696 910	3,9%	1 517 400	3,9%
Ratio solde/PIB	0,0%	-0,3%	-0,6%	-0,9%		0,1%	

7. Conclusion

Le présent cahier de recherche ne doit pas être interprété comme une fatalité voulant que l'apocalypse attende les finances publiques du Québec dans les prochaines décennies. Dans 20 ans, il y a fort à parier que notre projection principale ne se sera pas matérialisée. La raison est simple, les décideurs politiques auront au fil des années pris des décisions, souvent difficiles, afin d'équilibrer le budget de l'État québécois. Pourquoi faire un tel exercice alors? Pareille analyse reste tout à fait pertinente pour illustrer les tendances lourdes de l'évolution des revenus et des dépenses du Québec dans un contexte où la transition démographique créera des pressions sur le financement des services publics alors qu'elle atténuera parallèlement la croissance économique et les revenus de l'État.

En fait, l'objectif principal de notre analyse consiste à répondre à l'invitation pressante de l'OCDE à procéder à une évaluation des perspectives budgétaires à long terme des gouvernements afin de promouvoir la transparence budgétaire. Comme l'indique l'OCDE, la soutenabilité budgétaire est un concept « qui intègre la solvabilité, la stabilité de la croissance économique, la stabilité de la fiscalité et l'équité intergénérationnelle ». Dans cet esprit, la projection développée permet de juger de la soutenabilité budgétaire des finances du gouvernement du Québec aux horizons 2030 et 2050.

Pour ce faire, notre scénario de base porte une attention particulière aux changements qui vont marquer la transition démographique du Québec, et qui sont conjugués avec des hypothèses apparaissant les plus probables sur l'évolution de la productivité, de l'emploi, ainsi que des revenus et des dépenses du gouvernement. Ce triple jeu d'hypothèses démographiques, économiques et budgétaires conduit à une projection de la croissance économique et du solde budgétaire gouvernemental pour la période allant de 2015 à 2050.

- Au plan démographique, notre scénario de base se conforme à la croissance de la population projetée par l'ISQ selon les hypothèses suivantes : 1,65 enfant par femme,

allongement de l'espérance de vie des hommes (85,5 ans en 2051) et des femmes (89 ans en 2051) et immigration nette de 30 000 personnes par année.

- Au plan économique, il suppose une accélération soutenue de la productivité horaire du travail (de 1 % par année en moyenne de 1981 à 2012 à 1,25 % d'ici à 2025) jumelée à une hausse des taux d'emploi, notamment pour les groupes âgés de 55 ans à 69 ans.
- Au plan budgétaire, le fardeau fiscal est maintenu à son niveau actuel en accordant une attention particulière aux tendances récemment observées dans les dépenses de programme, en tenant compte de l'objectif de réduction de la dette fixé pour 2025-2026.

La croissance du PIB réel qui résulte de notre scénario de base est de 1,4 % par année de 2015 à 2030 et de 1,3 % de 2030 à 2050. Il s'agit d'une décélération marquée par rapport à la tendance de 2 % observée de 1981 à 2012. L'équilibre budgétaire du gouvernement, qui est atteint au départ de la projection en 2015, devient rapidement négatif. Il affiche un déficit annuel de 2,7 % du PIB en 2030. Ainsi, notre analyse des changements démographiques et de leurs conséquences pour l'économie et les finances publiques traduit une préoccupation fondamentale d'équité intergénérationnelle. Sur la base de la soutenabilité budgétaire, il apparaît injuste que les changements démographiques qui surviendront dans les années à venir empêchent le gouvernement du Québec d'offrir à coûts relativement comparables aux générations futures les services publics dont bénéficient présentement les générations actuelles.

Dans l'état actuel des choses, la projection révèle que le gouvernement du Québec n'est pas en mesure de garantir l'application de ce principe d'équité entre les générations. En ce sens, des choix doivent être faits pour remédier à la situation et le plus tôt possible sera le mieux. En l'absence de tels choix, le Québec connaîtra un ralentissement économique prolongé et des difficultés budgétaires persistantes.

L'analyse présente également un scénario empreint d'optimisme. Cependant, pour qu'il se concrétise, le Québec devra réussir l'exploit colossal de conjuguer un ensemble d'hypothèses optimistes pour que l'économie parvienne à maintenir sa croissance réelle au même rythme que celui observé de 1981 à 2012; et au gouvernement, d'équilibrer ses comptes d'une année à l'autre. Pour parvenir à la réalisation de ces hypothèses, il faudra que nos politiques publiques

favorisent l'éducation, l'innovation des entreprises et offrent des infrastructures publiques en bon état, et ce, pour permettre une accélération marquée de la productivité. Qui plus est, le nombre de travailleurs devra être maximisé par une participation accrue au marché du travail des immigrants en nombre suffisant et bien intégrés.

Il demeure assez improbable que le gouvernement parvienne à annuler complètement l'effet financier de la transition démographique attendue. Dans l'éventualité où l'ensemble des hypothèses optimistes ne se concrétiserait pas, le gouvernement se retrouverait devant des choix tous plus difficiles les uns que les autres : soit de sabrer les budgets de certains ministères pour se concentrer sur ses missions essentielles jusqu'à augmenter de manière démesurée le fardeau fiscal des générations futures simplement pour maintenir les services publics actuellement offerts.

Devant une telle situation, l'analyse de sensibilité apporte un éclairage sur les effets respectifs d'une variation de l'une ou l'autre des hypothèses. Il ressort qu'enclencher un processus d'optimisation des dépenses de programme permettant de continuer d'adapter l'offre à la demande croissante associée à la transition démographique tout en réduisant d'un demi-point de pourcentage la croissance annuelle aurait un impact important sur la soutenabilité budgétaire du Québec.

Bibliographie

Albert, Mario (2006) « L'avenir des finances publiques du Québec face aux changements démographiques – Éléments factuels sur la démographie » dans *Agir maintenant pour le Québec de demain*, PUL.

Auerbach, Alan J., Laurence J. Kotlikoff et Willi Leibfritz (1999) *Generational Accounting around the World*, NBER, University of Chicago Press.

Blanchard, O., J.-C. Chouraqui, R.P. Hagemann et N. Sartor (1990) « La soutenabilité de la politique budgétaire : nouvelles réponse à une question ancienne. » *Revue économique de l'OCDE*, 15, automne.

Boivin, Jean (2012) *Vieillir en beauté : l'inévitable évolution démographique du Canada*, Discours prononcé devant l'Economic Club of Canada, Toronto.

Bureau du vérificateur général (2012), « La viabilité à long terme des finances publiques – Finances Canada », chapitre 7 du *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*.

Clavet, Nicholas-James, Jean-Yves Duclos, Bernard Fortin, Steeve Marchand et Pierre-Carl Michaud (2013) *Les dépenses de santé du gouvernement du Québec, 2013-2030 : projections et déterminants*, CIRANO, Série Scientifique n° 2013s-45.

Conference Board du Canada (2002) *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec*, préparé pour la Commission sur le déséquilibre fiscal, février.

Conseil du Trésor du Québec (2012) *Budget des dépenses 2013-2014, Crédits des ministères et organismes*.

Dao, Ha Ngoc, Luc Godbout et Pierre Fortin (2012) « Les dépenses de fin de vie sont-elles déterminantes dans la projection des dépenses de santé? » dans *Le vieillissement démographique : de nombreux enjeux à déchiffrer*, ISQ.

Dungan, Peter et Steve Murphy (2013) *Long Term Outlook for the Canadian Economy: National Projection Through 2040*, University of Toronto, PEAP Policy Study 2013-4.

FMI (2013) *Fiscal Monitor Taxing Times*.

Girard, Stéphane (2004) *Impact du vieillissement démographique sur l'impôt prélevé sur les retraités des régimes privés de retraite*, Document de travail présenté lors du 44^e congrès annuel de la Société canadienne de science économique en mai.

Godbout, Luc, Suzie St-Cerny, Pier-André Bouchard-St-Amant, Pierre Fortin et Matthieu Arseneau (2009) « Nouvelles perspectives démographiques, mêmes défis budgétaires », *Cahiers québécois de démographie*, Vol. 38, n° 1.

Godbout, Luc, Suzie St-Cerny, Pier-André Bouchard-St-Amant, et Pierre Fortin (2012) « Quebec's Public Finances Between Demographic Changes and Fiscal Sustainability », dans *The Family, the Market or the State?*, publié par Gustavo De Santis.

Godbout, Luc (2006) « Des finances publiques sous haute tension » dans *Agir maintenant pour le Québec de demain*, PUL.

Godbout, Luc, Pierre Fortin, Matthieu Arseneau et Suzie St-Cerny (2007) *Oser choisir maintenant : Des pistes de solution pour protéger les services publics et assurer l'équité entre les générations*, PUL.

Groupe de travail sur le financement du système de santé (2008), *En avoir pour notre argent Rapport*.

Hauner, David (2005) *Aging: Some Pleasant Fiscal Arithmetic*, IMF Working paper, WP/05/71, avril 2005.

ICIS - Institut Canadien d'Information sur la Santé (2012) *Tendances des dépenses nationales de santé, 1975 à 2012*.

ISQ (2009), *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2006-2056*.

Jackson, H. et C. Matier (2003) *Public Finance Implication of Population Ageing: An Update*, Document de travail du ministère des Finances 2003-03.

Joanis, Marcelin et Claude Montmarquette (2004) « La dette publique : un défi prioritaire pour le Québec », *IRPP, Choix*, vol. 10, n° 9, octobre.

King, P. et H. Jackson (2000) *Public, Finance Implications of Population Ageing*, Document de travail du ministère des Finances 2000-08.

Kotlikoff, Laurence J. (1993) « Generational Accounting : Knowing Who Pays, and When, for What We Spend » *Journal of Economic Literature*, vol. 31, n° 1, mars, p. 257-259.

Lefebvre, Mario (2010) *Les finances publiques du Québec : l'heure des choix a sonné*, Conference Board du Canada, novembre.

Mérette, Marcel (2002) « The Bright Side: A Positive View on the Economics of Aging », *IRPP, Choix*, vol. 8, n° 1, mars.

Ministère des Finances du Québec (2010) « Les projections économiques du Québec 2010-2025 » dans *Le Québec économique 2010*, p. 17-41.

Ministère des Finances et de l'Économie du Québec (2012) *Budget 2013-2014, Plan budgétaire*.

Ministère des Finances et de l'Économie du Québec (2012) *Paramètres du régime d'imposition des particuliers pour l'année d'imposition 2013*.

Ministère des Finances et de l'Économie du Québec (2013) *Dépenses fiscales Édition 2012*, p. A.43.

Ministère des Finances et de l'Économie du Québec (2013) *Le point sur la situation économique et financière du Québec*.

Ministère des Finances et de l'Économie et Revenu Québec (2013) *Statistiques fiscales des particuliers, année d'imposition 2010*.

OCDE (2006) *Étude économique du Canada, 2006, Résumé*.

OCDE (2009) « Les avantages des prévisions budgétaires à long terme », *L'Observateur de l'OCDE*, novembre.

OCDE (2010), *Panorama des administrations publiques 2009*, p. 92.

Oreopoulos, Philip et François Vaillancourt (1998) « Taxes, Transfers, and Generations in Canada: Who gains and Who Loses from the Demographic Transition », *Commentaire 107*, Institut C.D. Howe, 24 p.

Piché, Jacques, ministère de la Santé et des Services sociaux (2013) *L'impact des changements démographiques sur la demande des services médicaux de 2009 à 2020 au Québec*.

Robson, W.B.P. (2010) « The glacier grinds closer: how demographics will change Canada's fiscal landscape », *E-brief n° 106*. Toronto, C.D. Howe Institute.

Van Audenrode, Marc (2002) « Les perspectives à moyen terme du marché du travail au Québec », *L'Actualité économique*, vol. 78, n° 4, décembre.

Annexe 1 : Sources et méthodologie pour les chiffres présentés pour 2015

<u>Recettes</u>	<u>2015</u>
Revenus autonomes hors régimes de retraite <i>note 1</i>	62 571
Régimes de retraite <i>note 2</i>	-422
Transferts fédéraux <i>note 3</i>	16 816
Total des recettes	78 965
<u>Dépenses</u>	
Santé <i>note 4</i>	34 983
Éducation <i>note 5</i>	17 490
Services de garde <i>note 6</i>	2 474
Soutien aux enfants <i>note 7</i>	2 205
Autres dépenses <i>note 8</i>	13 003
Total dépenses de programme <i>note 9</i>	70 155
Service de la dette <i>note 10</i>	8 810
Total des dépenses	78 965
Solde budgétaire	0
<hr/>	
Produit intérieur brut <i>note 11</i>	393 290
Dette <i>note 12</i>	209 827
En % du PIB	53,4 %

Note 1 : Le montant de revenus autonomes hors régimes de retraite est la somme des éléments suivants : les revenus autonomes tel que présentés à la page A.62 de *Le point sur la situation économique et budgétaire du Québec* (ci-après « *Le point* ») déposé par le ministère des Finances et de l'Économie + le montant du FINESS (*Le point* p. C.26), car nous le considérons dans les dépenses de santé + le soutien aux enfants car nous le considérons comme un poste de dépense + le montant consolidés des organismes autres que budgétaire (*Le point* p. A.62) + le montant de provision et l'écart à résorber (*Le point* p. A.62) et le montant calculé pour les Régimes de retraites car nous le considérons à part dans les recettes.

Note 2 : Notre calcul expliqué dans le document.

Note 3 : *Le point* p. A.62.

Note 4 : *Le point* ne distingue pas les différents postes de dépenses de programmes. Nous avons effectué notre projection à partir de 2013. Le chiffre en 2015 est le résultat de cette projection en 2015 + le FINESS (*Le point* p. C.26).

- Note 5 : *Le point* ne distingue pas les différents postes de dépenses de programmes. Nous avons effectué notre projection à partir de 2013. Le chiffre en 2015 est le résultat de cette projection.
- Note 6 : Projection à partir de 2013.
- Note 7 : Projection à partir de 2013.
- Note 8 : Les autres dépenses sont le résultat du total des dépenses de programmes dans *Le point* p. A.62 + le soutien aux enfants + le FINESS MOINS les postes de dépenses considérés ici (santé, éducation, service de garde, soutien aux enfants).
- Note 9 : Ce chiffre représente le total des dépenses de programmes dans *Le point* p. A.62 + le soutien aux enfants + le FINESS.
- Note 10 : *Le point* p. A.62.
- Note 11 : Calculé à partir du PIB de 2012 avec la croissance projetée dans *Le point* p. B.25.
- Note 12 : *Le point* p. D.3.