



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE À LONG TERME DU QUÉBEC, ÉDITION 2018 DES DÉFIS SUBSISTENT

Cahier de recherche 2018/14

YVES ST-MAURICE

LUC GODBOUT

MATTHIEU ARSENEAU

SUZIE ST-CERNY

NOVEMBRE 2018



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.

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://cftp.recherche.usherbrooke.ca>.

Matthieu Arseneau est économiste en chef adjoint à la Banque Nationale du Canada.

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.

Suzie St-Cerny est professionnelle de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

Yves St-Maurice est consultant en économie et collabore à titre de professionnel de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

Les auteurs 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. Les auteurs tiennent également à remercier Pierre Fortin, professeur émérite au département des sciences économiques de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), notamment pour sa participation aux précédentes éditions de cette analyse sur la soutenabilité budgétaire de long terme et pour ses précieux commentaires sur la présente étude.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke
2500, boul. de l'Université
Sherbrooke (Québec) J1K 2R1
Téléphone : 819 821-8000, poste 63220
Courriel : cftp.eg@USherbrooke.ca

RÉSUMÉ

Le vieillissement de la population n'est plus un secret pour personne. Ce qui restait encore intangible pour plusieurs il y a à peine quelques années seulement prend maintenant tout son sens. La transition démographique québécoise limitera la croissance économique de laquelle dépend la croissance des revenus de l'État et exercera une pression accrue sur les coûts de santé et les dépenses publiques.

Ce n'est pas la première fois qu'une étude se penche sur la question de la soutenabilité. La Chaire en fiscalité et en finances publiques s'y est elle-même intéressée en 2007, puis en 2014. Notre intérêt réside essentiellement dans une perspective du respect de l'équité intergénérationnelle. Elle suit également les recommandations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de procéder à une évaluation des perspectives budgétaires du gouvernement sur un horizon de 10 à 40 ans.

La question est relativement simple : dans l'état actuel des choses, le gouvernement du Québec est-il en mesure de garantir l'équité intergénérationnelle? Sommairement, on peut définir cette notion en disant qu'il s'agit d'assurer le bien-être des générations d'aujourd'hui sans compromettre celui des générations de demain.

Évidemment, les hypothèses démographiques et économiques ont été revues pour tenir compte des plus récents travaux de recherche sur les sujets abordés et des plus récentes statistiques. Comme ces hypothèses sont nombreuses, une analyse de sensibilité a été réalisée sur quelques variables pour aboutir sur des scénarios se voulant soit plus optimiste ou plus pessimiste.

Dans notre scénario central, considérant la présence notamment du Fonds des générations, la prochaine décennie tend relativement vers l'équilibre budgétaire et un niveau d'endettement sous contrôle. Par contre, à partir de 2028, les déficits budgétaires progressent. On peut donc dire, qu'il reste, grosso modo, une décennie pour organiser nos finances publiques en vue de conjuguer transition démographique et équilibre budgétaire, dans une perspective d'équité intergénérationnelle. Par la suite, malgré des hypothèses confiantes en l'avenir et misant sur l'augmentation des taux d'emploi, sur la croissance de la productivité et sur l'évolution de la technologie dans le domaine de la santé, les conclusions demeurent fermes : les finances publiques du Québec seront sous tension à long terme.

Considérant le fardeau fiscal actuel, les résultats montrent une difficulté d'application du concept de soutenabilité budgétaire étant donné que les projections exposent un déficit public en proportion du PIB qui tend à augmenter dans le temps, pouvant mener ultimement à un alourdissement significatif de la dette. Ce phénomène soulève donc un problème d'équité intergénérationnelle. Les projections budgétaires à long terme présentées ici montrent que l'appariement des revenus et des dépenses des gouvernements risque d'être de plus en plus

difficile à réaliser. Dans à peine 20 ans, soit en 2038, le déficit du gouvernement du Québec pourrait atteindre 10,3 milliards de dollars, soit 1,2 % du PIB. Ce résultat serait essentiellement la conséquence d'une croissance annuelle composée des dépenses, notamment celle de la santé, supérieure à la hausse des revenus consolidés. À plus long terme, en 2058, le déséquilibre apparaît encore plus évident.

Évidemment, il ne faut pas interpréter les résultats de ce rapport comme étant un présage de l'apocalypse. L'exercice consistait plutôt à projeter les tendances actuelles, à fardeau fiscal constant, dans un contexte démographique qui créera des pressions sur le financement des services publics et atténuera parallèlement la croissance économique et celle des revenus de l'État. Il y a fort à parier que dans 20 ans nos projections ne se seront pas matérialisées car les décideurs politiques auront au fil des années pris des décisions, souvent difficiles, afin d'ajuster le tir pour éviter l'apparition de déficits à répétition. Ils ont maintenant un aperçu des efforts qu'ils devront fournir pour financer les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux dans un contexte de vieillissement de la population et assurer le respect de l'équité intergénérationnelle.

TABLE DES MATIÈRES

1. Mise en contexte	1
2. Approche méthodologique.....	6
2.1 La définition de la soutenabilité budgétaire.....	6
2.2 Hypothèses démographiques.....	6
2.3 Hypothèses économiques.....	7
2.4 Hypothèses budgétaires	13
2.5 Synthèse des hypothèses du scénario de base.....	27
3. Projections de la soutenabilité budgétaire.....	29
4. Analyses de sensibilité	32
4.1 Taux d'emploi.....	32
4.2 Productivité.....	33
4.3 Dépenses de santé.....	34
4.4 Scénario optimiste	35
4.5 Scénario pessimiste	36
5. Conclusion	37
6. Bibliographie	39

LISTE DES FIGURES (F)

F- 1 : Taux d'emploi, Québec – 1977-2017.....	9
F- 2 : Croissance de la productivité du travail, Québec – 1981-2031.....	11
F- 3 : Taux de croissance du PIB nominal, Québec – 1981-2058	13
F- 4 : Dépenses fiscales et revenus fiscaux dus aux REER et aux RPA – 2018-2058.....	15
F- 5 : Dépenses de santé et services sociaux en pourcentage du PIB, Québec – 1998-2017	17
F- 6 : Dépenses de santé par habitant du gouvernement du Québec selon le groupe d'âge	18
F- 7 : Dépenses en éducation et culture en pourcentage du PIB, Québec – 1998-2017	22
F- 8 : Dépenses pour les services de garde en pourcentage du PIB, Québec – 1997-2017	23
F- 9 : Ratio de la dette brute par rapport au PIB – 2008-2058	26
F- 10 : Solde budgétaire en pourcentage du PIB – 2017-2058	30

LISTE DES TABLEAUX (T)

T- 1 : Taux d'emploi des trois pays de l'OCDE ayant le plus fort taux d'emploi – 2017.....	10
T- 2 : Taux de croissance annuel des dépenses de santé, par affectation de fonds, Québec	19
T- 3 : Taux de croissance annuel réel des dépenses de santé du Québec, diverses périodes	20
T- 4 : Hypothèses du scénario de base.....	27
T- 5 : Projections des équilibres financiers du Québec – Scénario de base	29
T- 6 : Résumé résultats analyses de sensibilité sur le ratio du solde budgétaire au PIB	34
T- 7 : Résultats du scénario optimiste (trois analyses de sensibilité combinées)	35
T- 8 : Résultats du scénario pessimiste (trois analyses de sensibilité combinées).....	36

1. MISE EN CONTEXTE

Plus que jamais, le vieillissement de la population représente un défi de taille pour l'ensemble des pays développés. Ce phénomène, qui n'était autrefois qu'une vision encore éloignée, est maintenant devenu une réalité. Selon les dernières perspectives démographiques de l'Institut de la statistique du Québec¹, la population âgée de 20 à 64 ans a amorcé en 2017 un déclin qui se poursuivra jusqu'en 2030. Tirant la plus grande partie de sa force de travail dans cette portion de la population, la société québécoise risque donc d'avoir davantage de difficultés qu'auparavant à augmenter sa production, sa richesse et son niveau de vie dans les prochaines décennies. La pression accrue des coûts de santé causés par le vieillissement de la population aura également un effet important sur la croissance des dépenses publiques. Par conséquent, l'appariement des revenus et des dépenses des gouvernements risque d'être de plus en plus difficile à réaliser.

Dans un tel contexte, on peut se poser la question suivante : même si le Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques, publié en août 2018, indique un budget équilibré jusqu'à l'exercice 2022-2023, est-il envisageable de garder cet équilibre au cours des quatre prochaines décennies en maintenant le fardeau fiscal actuel et le panier de services offerts?

Les réelles inquiétudes face aux conséquences du vieillissement de la population sur la société sont apparues dans les années 1990. Depuis, plusieurs chercheurs se sont penchés sur les effets du vieillissement de la population sur le marché du travail, la croissance économique et les dépenses gouvernementales. Il ne fallait qu'un pas pour que la question se transpose sur l'équité intergénérationnelle, à savoir les effets du vieillissement sur les équilibres financiers à long terme des gouvernements et les ratios d'endettement.

Encadré 1 : Soutenabilité budgétaire et équité intergénérationnelle²

Soutenabilité budgétaire

Blanchard et coll.³ 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,

¹ Institut de la statistique du Québec (2014). *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2011-2061*, Québec, 123 p.

² Pour une revue de la littérature plus détaillée, voir Luc Godbout, Matthieu Arseneau, Suzie St-Cerny, Ngoc Ha DAO et Pierre Fortin (2014). *La soutenabilité budgétaire des finances publiques du gouvernement du Québec*. Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Document de travail 2014/01, 22 janvier 2014. p. 7-13.

³ Blanchard, O., J.C. Chouraqui, R.P. Hagemann, et N. Sartor (1990). *La soutenabilité de la politique budgétaire : nouvelles réponses à une question ancienne* dans *Revue économique de l'OCDE*, 15, automne 1990.

compte tenu de la structure fiscale, des tendances démographiques et 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 intergénérationnelle⁴. 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 actuelles⁵.

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.

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 Kotlikoff⁶ et Auerbach, Kotlikoff et Leibfritz⁷ 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. 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.

⁴ OCDE (2009) « Les avantages des prévisions budgétaires à long terme », *L'Observateur de l'OCDE*, novembre.

⁵ 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*.

⁶ Kotlikoff, Laurence J. (1993). *Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend* dans *Journal of Economic Literature*, vol. 31, n° 1, mars, p. 257-259.

⁷ Auerbach, Alan J., Laurence J. Kotlikoff et Willi Leibfritz (1999). *Generational Accounting around the World*, NBER, University of Chicago Press.

Malgré tous les efforts déployés par les chercheurs au cours des trente dernières années, il reste encore beaucoup à faire pour bien comprendre les conséquences de la transition démographique sur les finances publiques. Au printemps 2007, une équipe de la Chaire en fiscalité et en finances publiques produisait une première projection de l'évolution des équilibres financiers du gouvernement du Québec dans un contexte de vieillissement démographique⁸. 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. Quelques années plus tard, alors que la « Grande Récession » avait été traversée et que le gouvernement du Québec visait le retour à l'équilibre budgétaire, l'exercice a été refait⁹. Les résultats obtenus avec le scénario de base ne variaient guère.

Depuis 2010, le Directeur parlementaire du budget (DPB) publie un rapport annuel sur la viabilité financière du gouvernement fédéral. L'objectif de ce rapport est de déterminer si la politique budgétaire du gouvernement permet d'éviter une accumulation non viable de la dette publique et d'estimer l'ampleur des modifications nécessaires pour corriger la situation. En septembre 2018, il concluait dans son rapport sur la viabilité financière¹⁰, avec une méthodologie différente de celle du présent cahier de recherche, que la politique budgétaire fédérale actuelle était viable à long terme, mais que ce n'était pas le cas de celle des administrations infranationales¹¹, à l'exception du Québec. Il est donc envisageable que ce rapport serve de prélude à des revendications futures des provinces pour augmenter les transferts fédéraux.

Selon les récentes estimations du DPB, l'administration infranationale du Québec pourrait baisser les impôts ou les taxes ou augmenter les dépenses de manière permanente d'un montant équivalent à 1,6 % du PIB (comparativement à 3,0 % dans l'édition 2017) tout en conservant sa viabilité financière à long terme. De plus, la dette nette pourrait être éliminée d'ici 2045. Les conclusions du rapport du DPB de 2017 allaient déjà dans le même sens, et elles divergeaient passablement des résultats de nos propres projections diffusées jusqu'ici. Dès lors, l'idée d'une mise à jour de nos projections a germé et a donné lieu au présent rapport de recherche dans un contexte où le Québec n'a pas d'équivalent au directeur parlementaire du budget.

⁸ 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*. Cahier québécois de la démographie, vol. 37, no 2; Luc Godbout et al., (2010). *Nouvelles perspectives démographiques, mêmes défis budgétaires*. Cahier québécois de la démographie, vol. 38, no 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.

⁹ Luc Godbout, Matthieu Arseneau, Suzie St-Cerny, Ngoc Ha DAO et Pierre Fortin (2014). *La soutenabilité budgétaire des finances publiques du gouvernement du Québec*. Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Document de travail 2014/01, 22 janvier 2014. 66 pages.

¹⁰ Bureau du directeur parlementaire du budget. *Rapport sur la viabilité financière de 2018*. Ottawa, 27 septembre 2018. 37 pages. Document disponible sur le site suivant : https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/FSR_September_2018

¹¹ Il est important de mentionner que le DPB établit ses projections pour les administrations infranationales qui regroupent les administrations provinciales, locales et autochtones pour chacune des provinces.

De son côté, le ministère des Finances du Québec a publié des perspectives budgétaires sur l'horizon 2034-2035¹² dans un document accompagnant son budget 2018-2019. L'objectif de l'exercice du ministère des Finances est toutefois différent d'une analyse de soutenabilité budgétaire. En effet, il est clairement indiqué que *Le cadre financier projeté sur l'horizon de 2034-2035 est d'abord fondé sur le maintien de l'équilibre budgétaire*¹³. La projection ne permet donc pas d'évaluer les pressions que le vieillissement de la population exercera sur les finances publiques du Québec car les dépenses évoluent de manière à maintenir l'équilibre.

Encadré 2 : Notes sur le Rapport sur la viabilité financière de 2018 du Bureau du directeur parlementaire du Budget¹⁴

Pour la première fois en 2017, le DPB a étendu son analyse de la viabilité financière aux administrations infranationales, dont celles du Québec. Pour des fins de comparabilité entre les provinces, le DPB utilise essentiellement des données de Statistique Canada de diverses sources¹⁵. Ces données mesurent et analysent les dimensions économiques du secteur public du Canada en conformité avec le système de comptabilité nationale du Canada. Elles permettent donc de dresser un portrait cohérent des perspectives financières actuelles et futures de tous les ordres de gouvernement au Canada en les présentant sur une même base. Cependant, les données incluent les résultats de l'administration provinciale et des administrations locales et autochtones. Les données des budgets ou des comptes publics de la province ne permettent pas une comparaison entre les provinces ou avec le gouvernement du Canada.

Compte tenu de la différence entre les données de base utilisées par la DPB et par la Chaire, il est impossible de comparer les résultats. Par exemple, les revenus pour l'administration infranationale du Québec pour l'année 2016 sont de 138,8 G\$ selon le DPB comparativement à 102,9 G\$ pour les comptes publics (2016-2017). Le choix de recourir aux données des comptes publics du Québec a été fait essentiellement parce qu'elles sont conformes aux principes comptables utilisés par le gouvernement du Québec. De plus, la compréhension des résultats en sera d'autant facilitée parce que les informations de base (revenus consolidés, dépenses consolidés, solde budgétaire et dette) respectent la présentation du ministère des Finances du Québec.

L'édition 2018 de ce rapport constitue donc une mise à jour de l'étude publiée en 2014 par la Chaire en fiscalité et en finances publiques (CFFP) sur la soutenabilité budgétaire du gouvernement. Chacune des

¹² Ministère des Finances du Québec. *Le Fonds des générations. Le Québec rembourse sa dette*. Budget 2018-2019. 27 mars 2018. 41 pages. Document disponible sur le site suivant : http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2018-2019/fr/documents/FondsGenerations_1819.pdf

¹³ Idem p. 37.

¹⁴ Idem note 10

¹⁵ Les données de revenus, le total des dépenses et le service de la dette proviennent des *Comptes économiques provinciaux* (tableau 36-10-0450-01), les dépenses d'éducation et celles des prestations sociales proviennent de la *Classification canadienne des fonctions des administrations publiques (CCFAP)* (tableau 10-10-0005-0) et les données de dettes proviennent des *Statistiques de finances publiques canadiennes (SFPC)* (tableau 10-10-0147-01).

hypothèses utilisées en 2014 a donc été revue pour tenir compte des plus récents travaux de recherche sur le sujet et des plus récentes statistiques. Par exemple, les prévisions budgétaires jusqu'à l'exercice 2022-2023 sont tirées du Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques publié en août 2018, conformément à la Loi sur le ministère des Finances. À la lumière des nouvelles projections, il sera possible de déterminer si les finances publiques du Québec sont mieux préparées aujourd'hui qu'en 2014 pour traverser les prochaines décennies. En ce sens, le présent exercice suit les recommandations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de procéder à une évaluation des perspectives budgétaires à long terme du gouvernement (sur un horizon de 10 à 40 ans) et de la rendre publique.

Une mise en garde s'impose à ceux qui voudraient s'aventurer à comparer les résultats actuels avec ceux de l'édition de 2014. Les comparaisons sont périlleuses, car les hypothèses ont été ajustées en fonction d'une nouvelle réalité et les informations de base des comptes publics ne sont plus présentées de la même manière. À titre d'exemple, les informations des comptes publics sont maintenant consolidées, ce qui n'était pas toujours le cas en 2014. L'évolution des transferts fédéraux est calculée sur la base du PIB canadien plutôt que du PIB du Québec. Le niveau des taux d'intérêt, tout comme la situation budgétaire initiale du gouvernement, s'écarte passablement de l'édition 2014. Finalement, des travaux récents sur le Fonds des générations ont permis de bonifier nos hypothèses sur son évolution¹⁶.

Il convient de rappeler l'objectif du présent exercice. Il ne s'agit pas d'embêter le gouvernement avec des enjeux de long terme ni d'être apocalyptique. Il ne s'agit pas non plus d'une prise de position austère contre le panier de services publics. Il s'agit simplement de savoir ce qui nous attend sur un horizon de long terme, permettant d'arrimer le panier de services et le financement qui en découle. 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.

¹⁶ Godbout, Luc et Yves St-Maurice avec la collaboration de Suzie St-Cerny. *Le Fonds des générations : Où en sommes-nous?* Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Cahier de recherche 2017/09, Novembre 2017. 59 pages.

2. APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

2.1 La définition de la soutenabilité budgétaire

Notre définition de la soutenabilité budgétaire de long terme des finances publiques dans l'édition 2018 reste identique à celle exposée dans l'analyse de la CFFP de 2014. Le lecteur qui désire revoir ces discussions est invité à consulter ce rapport. Il est cependant essentiel de rappeler qu'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. Les gouvernements doivent aussi 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. La présente projection budgétaire respecte cette approche en fixant dans le temps le poids des revenus fiscaux en proportion du PIB.

Un tel exercice de projection quantitative des variables budgétaires, comme les revenus et les dépenses du gouvernement, ne peut se faire sans statuer sur un grand nombre d'hypothèses démographiques, économiques, sociales et budgétaires. Les prochaines sous-sections présentent les hypothèses retenues. Spécifions d'abord que l'année de départ de notre projection est 2022, soit l'exercice budgétaire 2022-2023. À court terme, les perspectives budgétaires sont tirées du Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec rendu public le 20 août 2018 par le ministère des Finances¹⁷. L'horizon de l'analyse est donc de 40 ans, conformément aux meilleures pratiques de transparence budgétaire suggérées par l'OCDE.

2.2 Hypothèses démographiques

Les hypothèses démographiques proviennent de l'édition 2014 des projections de la population publiées par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ)¹⁸. La population de départ de ces projections est tirée de l'estimation au 1^{er} juillet 2011 de Statistique Canada (recensement 2011). Les principales hypothèses à la base du scénario de référence de l'ISQ sont :

- un indice synthétique de fécondité (ISF) de 1,70 enfant en légère hausse par rapport au 1,65 projeté dans l'édition précédente des projections démographiques (2009). Selon l'ISQ, ce changement est en partie justifié par la présence de programmes sociaux visant à favoriser la conciliation travail-famille;
- L'espérance de vie atteindrait 87,8 ans pour les hommes et 90,1 ans pour les femmes en 2060-2061. Ceci constitue une hausse notable par rapport aux projections précédentes (2009) qui supposaient que 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 36 500 personnes à compter de 2016, ce qui est également supérieur à l'hypothèse précédente (2009) qui se situait à 30 000 personnes à partir de 2015. Selon l'ISQ, cette

¹⁷ Ministère des Finances du gouvernement du Québec. *Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec*. 20 août 2018. 138 pages. Documents disponibles sur le site suivant : <http://www.rapportpreelectoral.gouv.qc.ca/RPE/2018/fr/rapport/documents.asp>

¹⁸ Institut de la statistique du Québec. *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2011-2061*. Septembre 2014. 121 pages. Document disponible sur le site suivant : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/perspectives/perspectives-2011-2061.html>

hypothèse est en lien avec les cibles établies par le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) dans sa planification pluriannuelle.

Selon ces principales hypothèses, la population totale du Québec qui était de 8 millions en 2011 dépassera les 9 millions en 2027 et les 10 millions en 2058. Le principal bassin des travailleurs potentiels, défini comme la population des 20 à 64 ans, a atteint un sommet en 2017. Il diminuera légèrement jusqu'en 2030 pour ensuite remonter lentement jusqu'à la fin de la projection, ne retrouvant son sommet de 2017 que vers 2041. Toutefois, il est important de noter que la proportion de ce groupe dans la population totale va passer de 62,7 % en 2011 à 51,4 % en 2061. Un des effets notables du vieillissement de la population est la diminution de la proportion du bassin des travailleurs potentiels dans la population totale.

L'ISQ définit un rapport de dépendance démographique¹⁹ qui correspond au nombre de personnes considérées à charge pour 100 personnes faisant partie de la population en âge de travailler. Il est défini comme le total de la population des jeunes (0-19 ans) et des aînés (65 ans et plus), divisé par la population dite en âge de travailler (20-64 ans). Ce ratio est voué à augmenter rapidement au cours des prochaines années. Cet indicateur, qui se situait à 59 en 2011, passera à 95 en 2061.

Il est important de spécifier que le vieillissement démographique se fera davantage sentir au Québec que dans le reste de l'Amérique du Nord. Alors que le Québec enregistrera une contraction de 2,1 % de son bassin de travailleurs potentiels, mesuré par la population âgée de 20 à 64 ans, ce ne sera pas le cas du reste du Canada (+6,0 %) ni des États-Unis (+5,1%) durant la période 2016-2035²⁰.

2.3 Hypothèses économiques

Les hypothèses économiques sont importantes dans un contexte de projections de très long terme. Elles concernent trois domaines : la productivité, le marché du travail et l'inflation. Elles vont contribuer à réaliser les projections du PIB nominal qui serviront de base à la détermination de l'évolution de certaines sources de revenus et de dépenses budgétaires.

MARCHÉ DU TRAVAIL

L'évolution du marché du travail découle de celle des taux d'emploi des hommes et des femmes selon le groupe d'âge. Le taux d'emploi de la population se définit comme le rapport entre le nombre d'emplois et le nombre total de personnes dans la population âgée de 15 ans et plus. Les projections démographiques étant disponibles auprès de l'ISQ jusqu'en 2061, l'évolution des taux d'emploi permettra d'estimer le nombre d'emplois sur l'ensemble de la période. La figure 1 montre l'évolution passée des taux d'emploi au Québec selon le sexe et la catégorie d'âge.

¹⁹ Institut de la statistique du Québec. *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2011-2061*. Septembre 2014. p.32

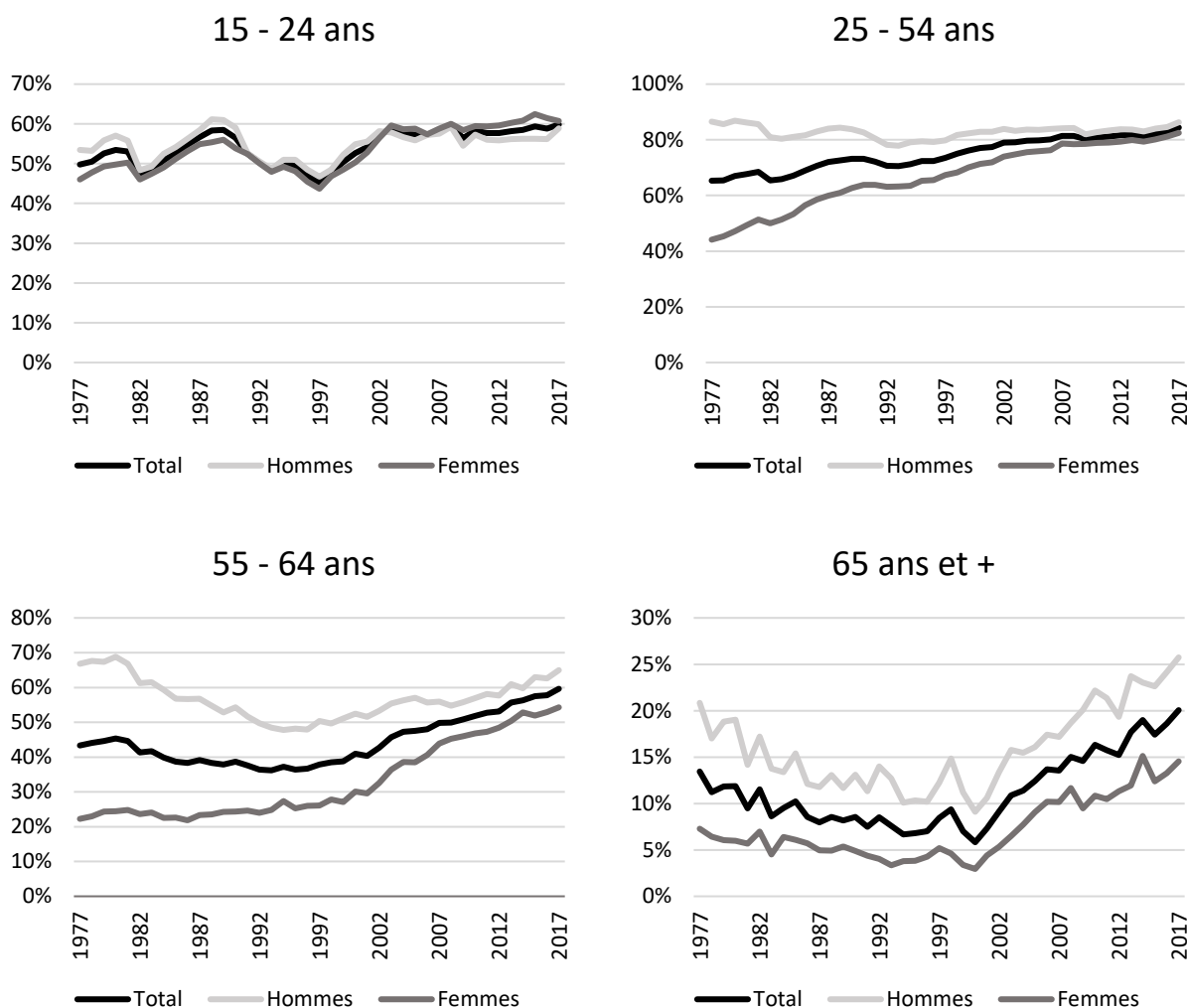
²⁰ Sources : pour le Québec, idem note 19; Pour le Canada sans le Québec, Statistique Canada. *Tableau 17-10-0057-01. Population projetée, selon le scénario de projection, l'âge et le sexe, au 1er juillet (x 1 000), Scénario de projection M5 : croissance moyenne, tendances 2009-2010 à 2010-2011*; Pour les États-Unis, U.S. Census Bureau, Population Division, *Projections of the Population by Sex and Selected Age Groups for the United States: 2016 to 2060*.

Compte tenu des pressions qui s'exerceront sur le marché du travail, on peut anticiper que le taux d'emploi au Québec sera à la hausse, et ce, pour toutes les catégories d'âge. Cependant, à l'exception des travailleurs plus âgés, soit la catégorie des 55 à 69 ans principalement, le Québec a déjà des taux d'emploi relativement élevés par rapport aux pays de l'OCDE. Pour la présente édition, l'accent porte sur les trois pays de l'OCDE enregistrant les plus hauts taux d'emploi pour les 15 à 64 ans. Il s'agit de la Suisse, de la Nouvelle-Zélande et de la Suède²¹. Le tableau 1 montre les taux d'emploi par catégorie d'âge pour ces trois pays.

L'hypothèse retenue dans notre projection des taux d'emploi s'appuie donc sur les pays les plus performants de l'OCDE en ce qui concerne les taux d'emploi. Pour une catégorie d'âge spécifique, lorsque le taux d'emploi du Québec est plus faible que la moyenne des trois meilleurs pays, il a été supposé que le Québec rattraperait graduellement ce même taux d'emploi d'ici 2038. Toutefois, comme les pressions sur le marché du travail se font déjà lourdement sentir et pour rejoindre la croissance de l'emploi prévue par le gouvernement dans le rapport préélectoral, il a été considéré qu'un peu moins de 50 % de la hausse prévue dans les taux d'emploi se réaliserait d'ici 2022. Le reste de la hausse se répartirait par la suite graduellement sur la période allant de 2023 à 2038. Dans le cas où le taux d'emploi du Québec pour une catégorie d'âge était déjà supérieur aux trois meilleurs pays, il a été supposé que ce même taux resterait stable sur l'ensemble de notre période de projection.

²¹ De tous les pays de l'OCDE, c'est l'Islande qui a affiché le taux d'emploi des 15-64 ans le plus élevé en 2017 à 85,8 %. Toutefois, compte tenu de la faible population de ce pays (un peu plus de 330 000 personnes) par rapport à celle du Québec, ce pays a été exclu de la liste.

Figure 1 : Taux d'emploi, 1977 à 2017, Québec (en pourcentage)



Statistique Canada. Tableau 14-10-0018-01 Caractéristiques de la population active selon le sexe et le groupe d'âge détaillé, données annuelles (x 1 000)

Par conséquent, les taux d'emploi utilisés dans nos projections se présentent comme suit:

- stable à 58,9 % pour les 15 à 24 ans pour l'ensemble de la période;
- hausse linéaire de 82,7 % en 2017 à 84,0 % en 2022 et jusqu'à 85,5 % en 2038, et stable par la suite pour les 25 à 54 ans;
- hausse linéaire de 59,0 % en 2017 à 66,5 % en 2022 et jusqu'à 75,6 % en 2038, et stable par la suite pour les 55 à 64 ans;
- hausse linéaire de 19,8 % en 2017 à 24,6 % en 2022 et jusqu'à 30,4 % en 2038, et stable par la suite pour les 65 à 69 ans;
- hausse linéaire de 13,9 % en 2017 à 14,6 % en 2022 et jusqu'à 15,3 % en 2038, et stable par la suite pour les 70 à 74 ans.

Tableau 1 : **Taux d'emploi (%) selon la catégorie d'âge des trois pays de l'OCDE ayant le plus fort taux d'emploi (2017)**

Pays	Catégories d'âge				
	15-24	25-54	55-64	65-69	70-74
Suisse	63,1	86,2	72,2	22,9	13,0
Nouvelle-Zélande	55,4	84,1	78,2	44,7	22,8
Suède	44,8	86,3	76,6	23,7	10,2
Moyenne	54,4	85,5	75,6	30,4	15,3
Québec *	58,9	82,7	59,0	19,8	13,9

Source : OECD Online

* Une correction a été appliquée au taux d'emploi pour le Québec pour chacune des catégories d'âge. La raison est que le taux d'emploi officiel est calculé à partir des données de population tirées de l'Enquête sur la population active (EPA) de Statistique Canada et non avec celles de l'ISQ, qui sont différentes. Pour que les informations utilisées soient compatibles avec les données de population de l'ISQ, un taux d'emploi ajusté a dû être calculé. C'est ce taux modifié qui est utilisé dans les projections de long terme de manière à reproduire le nombre d'emplois au Québec tel que présenté par l'EPA, mais avec la population de l'ISQ.

Même si chacun des taux d'emploi des divers groupes d'âge de 25 à 74 ans s'améliore alors que le groupe des 15 à 24 ans reste stable, le taux d'emploi global des 15 à 74 ans passera de 65,7 % qu'il était en 2017 à 69,9 % en 2038 et à 69,5 % en 2058. Ce phénomène s'explique par le vieillissement de la structure des âges, où notamment le groupe le plus actif des 25 à 54 ans perd de l'importance.

PRODUCTIVITÉ

La productivité est le rapport entre la production et les ressources mises en œuvre pour l'obtenir. On utilisera le concept de la productivité du travail qui se définit comme le rapport de la production sur le nombre d'heures travaillées.

Nous avons posé comme hypothèse que la croissance de la productivité s'élèvera en moyenne à 1,0 % à long terme. Cette hypothèse s'appuie sur les éléments suivants :

- Une atténuation ou la fin de la tendance à la baisse de la moyenne des heures travaillées par groupe d'âge 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.

La figure 2 montre l'évolution historique de la croissance de la productivité au Québec ainsi que notre projection. Il faut noter qu'en relation avec la tendance historique, notre hypothèse est teintée d'optimisme. Au cours des trente dernières années (1988-2017), la productivité a effectivement enregistré une croissance annuelle moyenne de 0,97 %. Cependant, la croissance annuelle moyenne de 1981 à 2017 a été de 0,9 %, celle des vingt dernières années (1998-2017) de 0,92 %, mais elle diminue à 0,54 % au cours des dix dernières années (2008-2017). Notre hypothèse suppose donc une remontée de la croissance de la productivité à sa tendance de long terme, ce qui constitue un défi compte tenu de l'évolution des plus récentes années.

Figure 2 : **Croissance de la productivité du travail (en %) – Québec (1981 – 2031)**



Sources : Statistique Canada. Tableau 36-10-0222-01 Produit intérieur brut, en termes de dépenses, provinciaux et territoriaux, annuel (x 1 000 000).
 Statistique Canada. Tableau 14-10-0043-01 Moyenne des heures habituellement et effectivement travaillées durant la semaine de référence selon le genre de travail (temps plein et temps partiel), données annuelles.
 Calcul des auteurs.

INFLATION

Dans le cadre d'une entente conjointe entre la Banque du Canada et le gouvernement, le Canada a adopté en février 1991 un régime de ciblage de l'inflation dont la cible est fixée à 2 % depuis 1995, soit le point médian d'une fourchette dont les limites sont fixées à 1% et à 3%. De 1997 à 2017, la croissance annuelle composée de l'indice des prix à la consommation a été de 1,9 % au Canada et de 1,7 % au Québec, ce qui indique essentiellement l'atteinte de la cible par la Banque du Canada. La cible de maîtrise de l'inflation a été reconduite plusieurs fois, dont tout récemment en octobre 2016 pour une période de cinq ans se terminant à la fin de 2021. Comme rien ne permet d'anticiper des modifications à la politique de la Banque du Canada, l'analyse pose l'hypothèse que le taux d'inflation sera maintenu à 2 % pour l'ensemble de la période de projection.

PRODUIT INTÉRIEUR BRUT

Le PIB nominal est une variable importante pour réaliser les projections budgétaires du gouvernement. Par exemple, la variation des revenus budgétaires est fortement corrélée à la croissance économique en termes monétaires. Notre projection du PIB nominal est donc un point central de notre analyse, d'autant plus qu'elle servira également à estimer une partie des dépenses budgétaires du gouvernement.

En fait, 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 :

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

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 en emploi;
- La productivité : soit le PIB réel par heure travaillée.

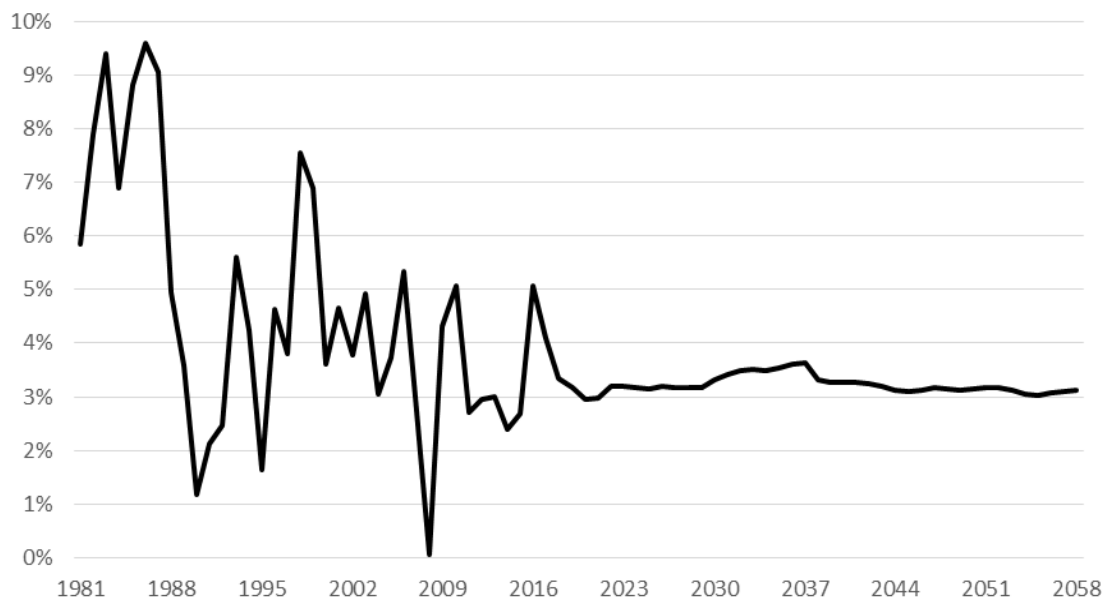
De 2018 à 2022, l'évolution du PIB nominal et réel du Québec est tirée des perspectives économiques du ministère des Finances telles que présentées dans le Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec²². À partir de 2023, la croissance du PIB réel est établie à partir de l'évolution du nombre d'emplois, de la croissance de la productivité et de l'intensité du travail. L'évolution démographique provient des projections de l'ISQ et il a été supposé que l'intensité du travail, soit le nombre d'heures travaillées par emploi, resterait fixe tout au long de notre projection. Toutefois, notre projection tient compte du fait que le nombre d'heures travaillées varie selon le groupe d'âge. Par exemple, en 2017, les travailleurs âgés de 25 à 54 ans travaillaient 33,6 heures en moyenne par semaine alors que ceux âgés de plus de 65 ans travaillaient environ 25 heures. Par conséquent, le vieillissement de la population, qui implique un changement d'importance relative des 25-54 ans (en baisse) et des 65 ans et plus (en hausse), affectera à la baisse le nombre moyen d'heures travaillées par l'ensemble de la population. Cet élément a été considéré dans nos projections.

Le nombre d'emplois est calculé à partir de l'évolution du taux d'emploi de chacun des groupes d'âge selon les hypothèses détaillées précédentes et de l'évolution de la population pour chacun de ces mêmes groupes d'âge, tirée des perspectives démographiques de l'ISQ. En ajoutant l'évolution de la productivité

²² Ministère des Finances du Québec. *Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec*. 20 août 2018. Tableau A.4, page A.6.

comme facteur de croissance du PIB réel et en corrigeant pour l'évolution du nombre moyen d'heures travaillées dû au vieillissement de la population, on obtient une estimation de la croissance annuelle composée de la production réelle de 1,3 % de 2017 à 2058. On lui applique alors une croissance des prix de 2 % par année, conformément à la cible visée par la Banque du Canada pour l'inflation. Par conséquent, on obtient une croissance annuelle composée du PIB nominal ou en dollars courants de 3,3 % de 2017 à 2058.

Figure 3 : Taux de croissance du PIB nominal au Québec – 1981 – 2058



Source : Statistique Canada. Tableau 36-10-0222-01 Produit intérieur brut, en termes de dépenses, provinciaux et territoriaux, annuel (x 1 000 000) et projections des auteurs.

2.4 Hypothèses budgétaires

Pour réaliser les projections du solde budgétaire du gouvernement, certaines hypothèses doivent être posées quant à l'évolution des revenus et des dépenses consolidées du gouvernement du Québec.

2.4.1 Les revenus budgétaires

La projection des revenus budgétaires du gouvernement distingue 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, le fardeau fiscal provincial global doit rester inchangé jusqu'à la fin de notre horizon de prévisions soit l'an 2058. Cela signifie que les revenus autonomes resteront stables en pourcentage du PIB sur l'horizon étudié, sans égard aux modes de taxation (sans doute changeants au fil des ans) que choisira le gouvernement à l'intérieur de ce cadre global d'imposition. Cette façon de faire

est cohérente avec la définition de la soutenabilité budgétaire. Une seule exception à la règle concerne les dispositions fiscales applicables aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et aux régimes de pension agréés (RPA). Les revenus autonomes du gouvernement, excluant ces dispositions fiscales, représentant 20,3 % du PIB nominal en 2022, cette proportion sera donc conservée jusqu'en 2058.

LES RÉGIMES DE RETRAITE

La seule exception à la règle de stabilité fiscale relativement au PIB dans nos projections vise les revenus des régimes de retraite. Plus précisément, elle 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.

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. L'analyse accorde un traitement séparé à la fiscalité de ces régimes de retraite parce que le lien avec les revenus budgétaires qui en découlent s'établit davantage avec l'âge des contribuables que par l'évolution du PIB.

En outre, 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, appelée ici *l'imposition nette des régimes de retraite*, améliorera le solde budgétaire global du gouvernement au point de compenser la détérioration de sa situation financière engendrée par le vieillissement. Le traitement distinct des régimes de retraite aidera donc à élucider cette question.

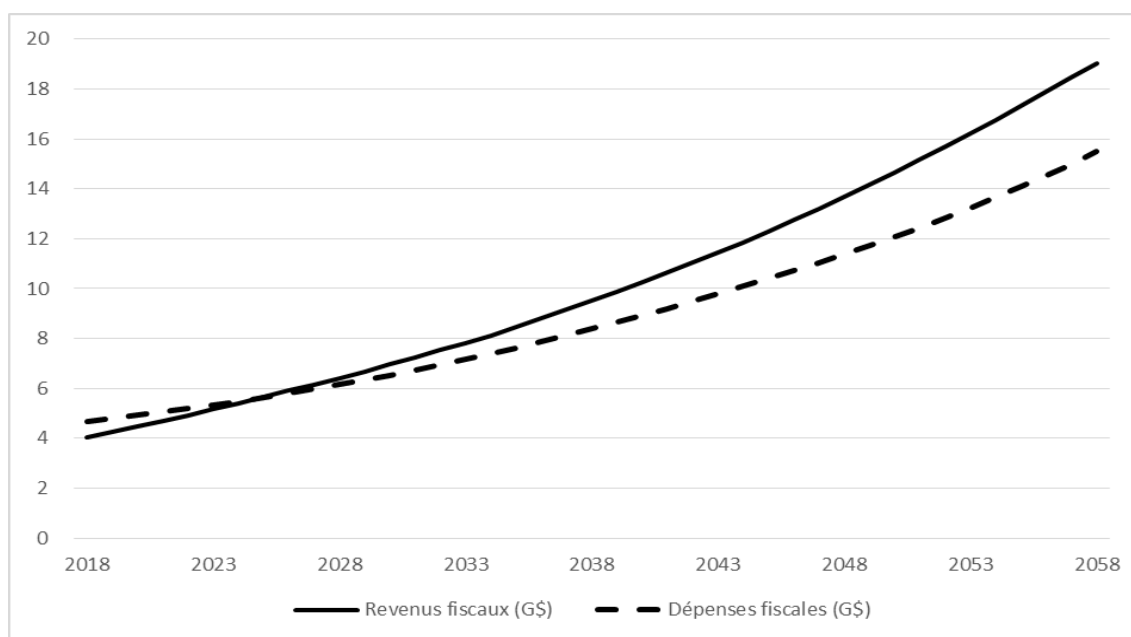
Pour estimer l'évolution de l'imposition nette des régimes de retraite, l'analyse calcule, à partir des plus récentes statistiques fiscales, la proportion des cotisations totales aux REER et aux RPA, de même que la proportion des retraits totaux de ces régimes, qui sont attribuables à chaque groupe d'âge de la population. Il est supposé que les cotisations et les retraits effectués aux REER et aux RPA en 2014 sont représentatifs de leur interaction à long terme avec la démographie.

Les données par groupe d'âge de 2014 sont ensuite ajustées par un taux uniforme qui permet de rendre la somme des cotisations et celle des retraits égales, respectivement, aux cotisations totales et aux retraits totaux de l'année 2017. À partir de cette année de base, il est possible de faire 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 annuel d'augmentation prévu pour la productivité (qui repose lui-même sur la tendance à long terme des salaires), 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 projection pour les cotisations annuelles totales aux régimes de retraite et une autre pour les retraits annuels totaux de ces régimes.

À partir des statistiques fiscales, il est possible d'évaluer 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 4 trace l'évolution prévue de ces variables. On observe qu'en

2018 l'imposition nette est bien négative : les revenus fiscaux dont se prive le gouvernement en raison des cotisations aux régimes de retraite – en d'autres mots, sa dépense fiscale – excèdent de 616 millions de dollars les revenus fiscaux qu'il tire de l'imposition des retraits de ces régimes. En 2058, au contraire, l'imposition nette prévue est positive et atteint 3,5 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 2023-2058.

Figure 4: **Dépenses fiscales et revenus fiscaux dus aux REER et aux RPA, 2018-2058** (en milliards de dollars)



Sources : Gouvernement du Québec. Dépenses fiscales. Édition 2017. 320 pages et gouvernement du Québec. Statistiques fiscales des particuliers. Année d'imposition 2014. 338 pages et calculs des auteurs.

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 difficile de savoir comment les transferts fédéraux vont évoluer à long terme. Durant les dix dernières années, leur poids dans le PIB du Québec a oscillé entre 4,8 % et 5,4 %. Le cadre financier du gouvernement du Québec indique que les transferts fédéraux représenteront environ 5,4 % du PIB du Québec au cours des exercices 2018-2019 à 2022-2023 avec une proportion de 5,24 % au cours de l'exercice 2022-2023. Selon la méthodologie utilisée lors de la précédente édition de la CFFP, ce ratio de 5,24 % aurait été gardé constant jusqu'en 2058.

Il semblerait cependant plus exact de ne pas utiliser une projection en relation avec l'évolution du PIB du Québec, mais plutôt en fonction du PIB du Canada. Il est plus juste de considérer que l'évolution des transferts fédéraux sera davantage en relation avec le PIB du Canada qu'avec celui du Québec. L'hypothèse concernant les transferts fédéraux a donc été ajustée en reliant leur évolution avec la

croissance du PIB du Canada. Cela conduit à faire l'hypothèse que le Québec s'appropriera la même proportion des transferts fédéraux totaux au cours de la période de projection et que ces derniers évolueront en fonction du PIB du Canada. Les transferts fédéraux reçus par le Québec en 2022 représenteront, selon les prévisions du PIB du Canada publiées par le directeur parlementaire du budget du Canada²³, une proportion équivalente à près de 1 % du PIB du Canada. La présente édition applique ce ratio aux projections du PIB du Canada pour estimer les transferts fédéraux.

On remarque que la nouvelle hypothèse concernant l'évolution des transferts fédéraux par rapport au PIB du Canada augmente les revenus budgétaires de manière plus importante qu'avec l'hypothèse liant l'évolution des transferts fédéraux au PIB du Québec. Par exemple, en 2058, les transferts fédéraux s'élèveront à 91,1 milliards de dollars plutôt que les 80,6 milliards de dollars qui auraient été obtenus avec l'hypothèse de croissance reliée au PIB du Québec. Dans les faits, cette nouvelle hypothèse favorise la soutenabilité budgétaire du gouvernement sur la période de projection.

2.4.2 Dépenses budgétaires

Les principales catégories de dépenses budgétaires 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

D'autres hypothèses doivent aussi être posées pour d'autres catégories, notamment :

- Les autres dépenses
- Le service de la dette

Finalement, certaines hypothèses quant à l'évolution du Fonds des générations devront aussi être posées pour compléter l'analyse.

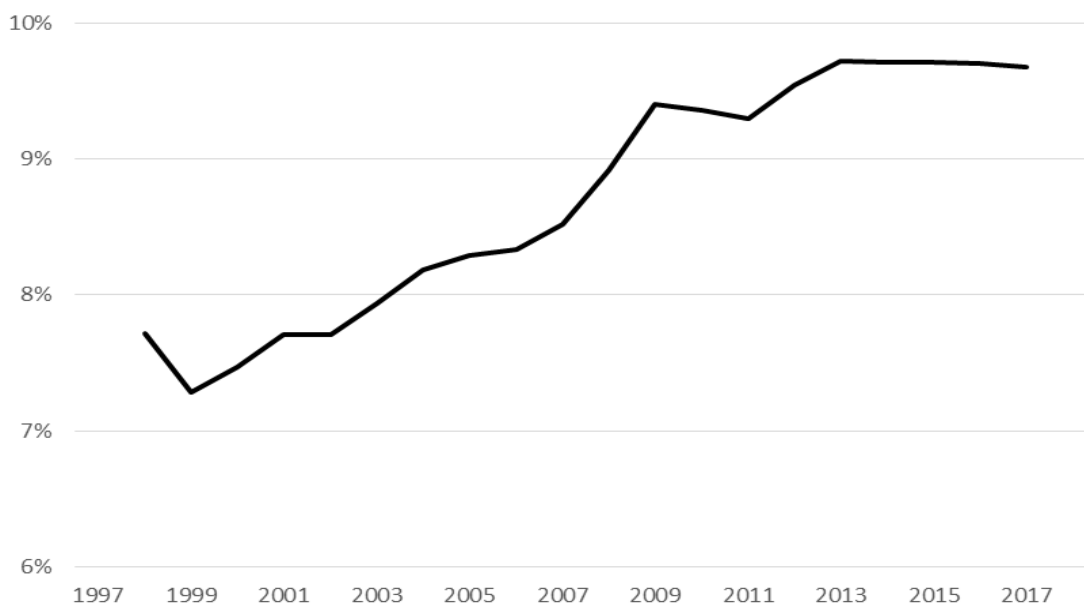
LES DÉPENSES DE SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX

Avant même que le vieillissement de la population ne crée une pression soutenue sur 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. Pour l'exercice 2017-2018, les dépenses de mission pour ce secteur ont atteint 40,2 milliards de dollars, soit 9,7 % du PIB. Cette proportion n'était que de 8,5 % en 2007 et de 7,5 % en 2000. 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 inclut aussi les dépenses pour les

²³ Bureau du directeur parlementaire du budget. *Rapport sur la viabilité financière de 2018*. Ottawa, 27 septembre 2018. 37 pages.

services sociaux, mais il reste que le montant global des dépenses de santé et de services sociaux a crû à un rythme annuel composé de 5,1 % de 2000 à 2017, soit bien au-dessus de la progression de l'économie.

Figure 5 : **Dépenses de santé et services sociaux en pourcentage du PIB – Québec - 1998 - 2017**



Source : Ministère des Finances du Québec (2018). Plan économique du Québec. Statistiques budgétaires historiques. Mars 2018.

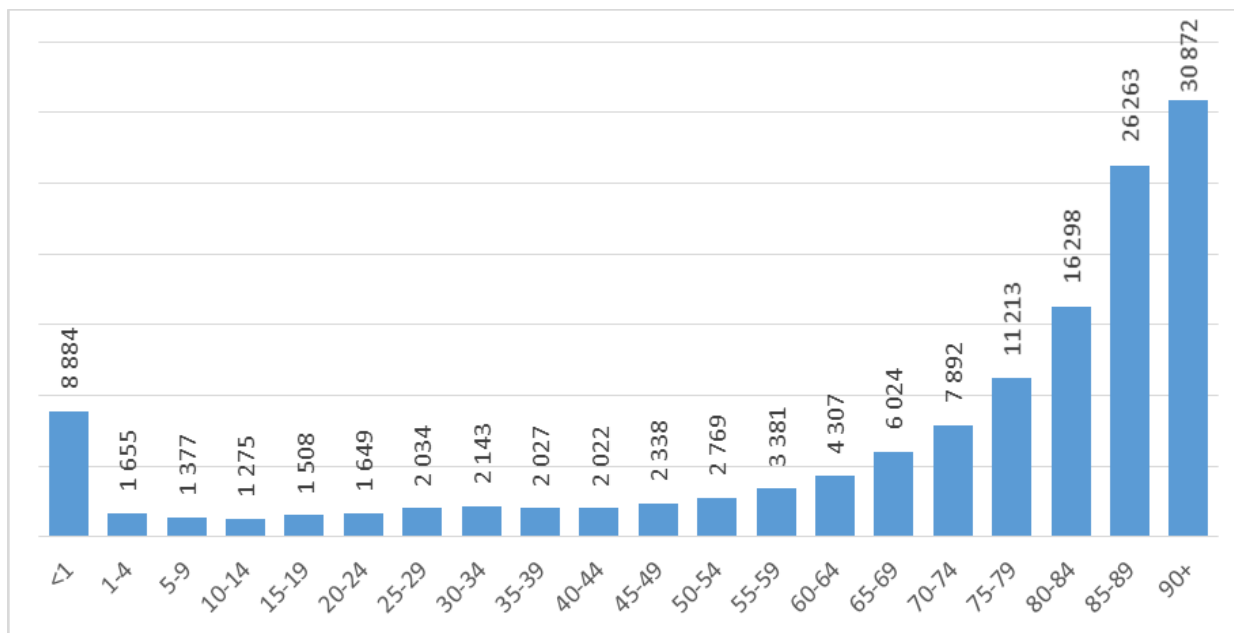
Depuis le début des années 2000, plusieurs études se sont penchées sur la croissance des dépenses de santé dans le cadre d'un vieillissement de la population. Toutes ces études qui ont tracé la projection des dépenses de santé ont aussi, tour à tour, indiqué une augmentation de l'importance des dépenses de santé dans l'économie²⁴. Des organisations internationales, comme le FMI, ont fait le même constat. Il faut comprendre que la population âgée de 65 ans et plus augmentera de plus de 82 % de 2017 à 2058 et que celle de 80 ans va presque tripler.

Plusieurs éléments doivent être pris en considération 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.

²⁴ Voir Conference 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), 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).

Figure 6: **Dépenses de santé par habitant du gouvernement du Québec selon le groupe d'âge** (en dollars) - 2015



Source : Institut canadien d'information sur la santé (2017). Tendances des dépenses nationales de santé. Base de données sur les dépenses de santé de 1975 à 2017. Tableau E.1.18.2.

L'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) publie annuellement les dépenses publiques en santé par habitant pour 20 catégories d'âge et pour chacune des provinces. Elles seront fort utiles pour établir nos projections pour les dépenses en santé. En moyenne, les dépenses de santé par habitant s'élèvent à 3 965 \$ au Québec. Comme illustré à la figure 6, les données montrent des écarts importants dans les dépenses selon l'âge. Par exemple, les informations de l'ICIS révèlent une dépense importante pour les enfants de moins d'un an, soit 8 884 \$, suivie d'une baisse à 1 655 \$ pour les 1 à 4 ans. La dépense par habitant se maintient par la suite sous les 2 000 \$ jusqu'à 24 ans et sous les 3 000 \$ jusqu'à 54 ans. La croissance s'accélère sérieusement à partir de 65 ans pour atteindre 6 024 \$ chez les 65-69 ans, 7 892 \$ chez les 70-74 ans, 11 213 \$ chez les 75-79 ans et jusqu'à 30 872 \$ pour les 90 ans et plus. On comprend aisément 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.

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'ainés ont beaucoup moins d'enfants que les anciennes générations et,

- la proportion des personnes de 65 ans et plus qui sera âgée de plus de 80 ans va fortement augmenter (elle passerait de 25,2 % en 2017 à 37,5 % en 2038 puis à 40,6 % en 2058).
- La demande de services médicaux et hospitaliers liée au vieillissement de la population, comme la gériatrie, va augmenter considérablement;
- 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 1975 à 2015. Le taux de croissance annuel composé a été de 9,0 % pour les dépenses en médicaments, comparativement à 6,9 % pour l'ensemble des dépenses : le lancement du régime public en 1996 ayant fait une grande différence.

Tableau 2 : **Taux de croissance annuel composé des dépenses de santé, par affectation de fonds, entre 1975 et 2015 - Québec**

Affectation	Taux de croissance annuel composé
Autres dépenses de santé	9,7
Médicaments	9,0
Autres établissements	9,0
Autres professionnels	7,5
Médecins	7,0
Immobilisations	6,8
Santé publique	5,8
Administration	5,7
Hôpitaux	5,2
Total	6,9

Source : Institut canadien d'information sur la santé (2017). Tendances des dépenses nationales de santé. Base de données sur les dépenses de santé de 1975 à 2017. Tableau D.1.5.1.

Certains avancent que la hausse des coûts de la santé liée au vieillissement de la population ne sera pas aussi forte qu'on le prétend 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 80 ans et plus dans le total des 65 ans et plus augmentant.

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 composé des dépenses de santé en dollars constants, pour chacune des périodes de cinq ans de 1975 à 2015. Ce taux de croissance a beaucoup fluctué au fil du temps. Avant même que le vieillissement de la population frappe le secteur de la santé, il s'est parfois avéré très difficile pour le gouvernement du Québec de contenir de façon durable l'élan des dépenses de ce secteur. Par exemple, de 1980 à 1985, la croissance des dépenses de santé a atteint 4,6 %, soit presque trois fois le taux de croissance de la période précédente. De 2000 à 2010, la croissance des dépenses de santé en termes réels a été de 4 % et plus, pour retomber à 1,5 % de 2010 à 2015. Il y a donc un danger que la pression qu'exercent les dépenses de santé sur les finances du gouvernement du Québec s'accroisse 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 composé des dépenses de santé du Québec (dollars constants de 1997) de 1975 à 2015 (en pourcentage)**

Périodes	Taux de croissance annuel composé
De 1975 à 1980	1,6
De 1980 à 1985	4,6
De 1985 à 1990	2,7
De 1990 à 1995	1,5
De 1995 à 2000	2,3
De 2000 à 2005	4,0
De 2005 à 2010	4,4
De 2010 à 2015	1,5
De 1975 à 2015	2,8

Source : Institut canadien d'information sur la santé (2017). Tendances des dépenses nationales de santé. Base de données sur les dépenses de santé de 1975 à 2017. Tableau B.1.4.

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'âge 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 ils les ont projetés à partir de ce modèle. 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'elles atténuent 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 était de 7 % en 2036 et de 10 % en 2056.

Tout comme dans l'édition précédente sur la soutenabilité (2014), la présente projection des dépenses de santé 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. Il fixe également le facteur de croissance des coûts hors inflation (technologiques et autres) à 1,64 %. Ce facteur vient du fait que les dépenses en santé, excluant les changements démographiques, ont crû au rythme de 3,43 % par année de 1998 à 2015 et que l'indice des prix à la consommation a augmenté de 1,80 % sur la même période. La différence représente le facteur d'accroissement des dépenses de santé découlant d'autres éléments, notamment l'amélioration technologique.

DÉPENSES EN ÉDUCATION

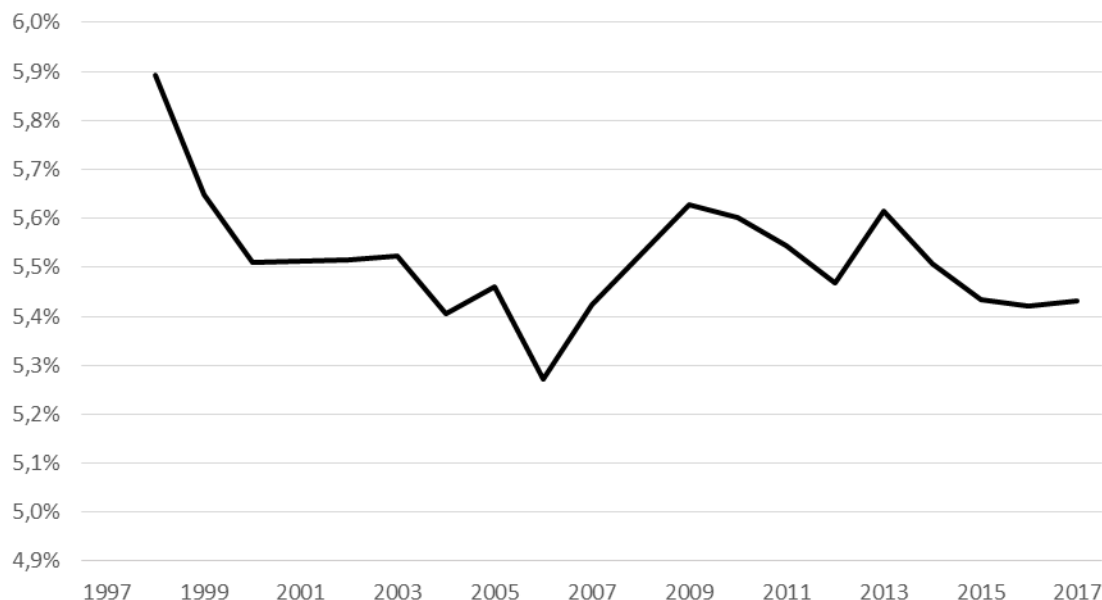
Selon le scénario de référence de l'ISQ, le vieillissement de la population va s'accompagner d'une baisse du poids des enfants et des jeunes adultes dans la population totale du Québec. Ce phénomène devrait donc permettre des économies budgétaires, non seulement dans les domaines de l'éducation, mais aussi dans celui des services de garde.

L'éducation représente la deuxième plus importante dépense de programmes du gouvernement. Selon le Budget de dépenses 2018-2019, les dépenses de l'éducation et de l'enseignement supérieur se chiffraient à 18,1 milliards de dollars pour l'exercice 2017-2018, soit 24,9 % des dépenses de programmes²⁵.

Pour bien cerner l'évolution de ce secteur, il faut distinguer les dépenses pour l'éducation primaire et secondaire et les dépenses pour l'éducation postsecondaire. Généralement, ces deux ensembles visent respectivement le groupe des 5 à 16 ans et le groupe des 17 à 24 ans. Selon nos estimations, environ 60 % des dépenses en éducation se font au niveau préscolaire, primaire et secondaire alors que 40 % se dirigent vers l'enseignement postsecondaire.

²⁵ Conseil du Trésor du Québec (2018) *Budget des dépenses 2018-2019, Crédits des ministères et organismes*. p.19.

Figure 7 : Dépenses en éducation et culture en pourcentage du PIB, Québec – 1998-2017



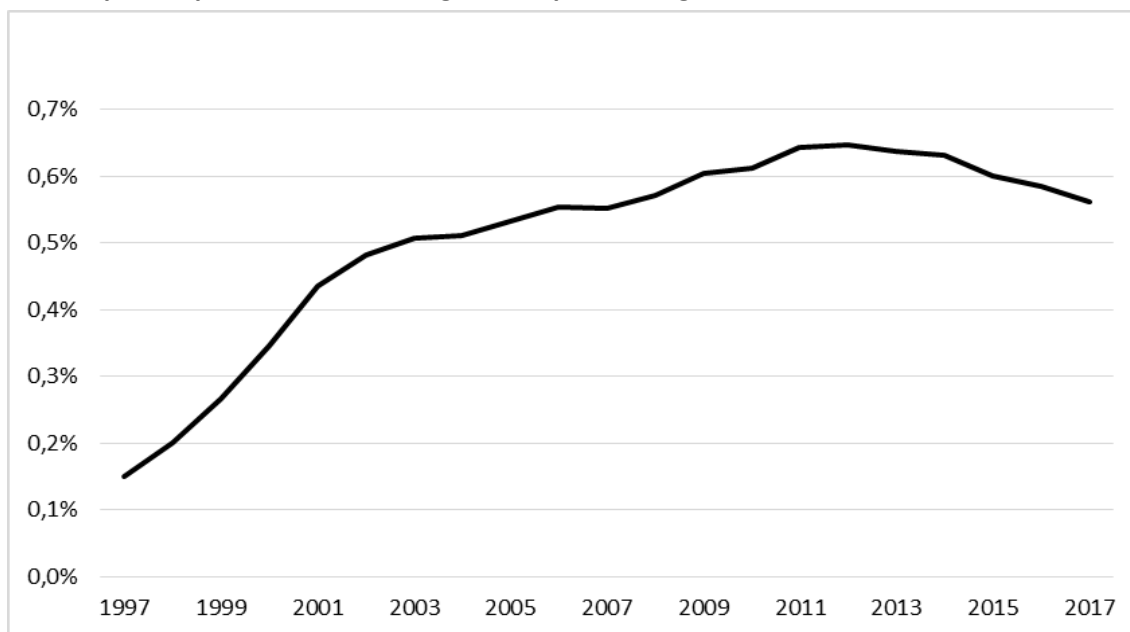
Source : Ministère des Finances du Québec (2018). Plan économique du Québec. Statistiques budgétaires historiques. Mars 2018.

Pour chacun de ces deux groupes, l'étude a postulé une croissance des dépenses par élève hors inflation équivalente à la croissance de la productivité et les hypothèses concernant la productivité ont déjà été exposées à la section 2.3. De 2001 à 2017, la croissance des salaires dans le secteur de l'éducation a été de 2,9 % annuellement, alors que le cumul de la productivité et de l'inflation au Québec augmentait de 2,2 % sur la même période. Sur cette période, notre hypothèse semble conservatrice. Toutefois, sur la période de prévision, notre hypothèse de croissance de 3 % (1 % de productivité et 2 % d'inflation) est davantage en ligne avec les données de 2001 à 2017. On a ensuite appliqué l'évolution démographique à cette dépense par enfant de 5 à 16 ans et par personne de 17 à 24 ans afin d'engendrer la projection des dépenses globales en éducation jusqu'en 2058. Un facteur général d'inflation de 2 % est aussi ajouté à la croissance des dépenses par habitant.

LES SERVICES DE GARDE

Les dépenses en service de garde varient en fonction de la population âgée de 0 à 4 ans. Selon les prévisions démographiques de l'ISQ, la population âgée de 0 à 4 ans va croître jusqu'en 2024 pour décroître par la suite jusqu'en 2036 pour recommencer à croître jusqu'en 2056. Les services de garde à contribution réduite sont apparus en 1997 et ont connu une croissance importante dans les années qui ont suivi. En ne tenant pas compte des crédits remboursables pour frais de garde d'enfants, les dépenses du gouvernement pour les services de garde se situeraient maintenant environ 0,56 % du PIB.

Figure 8 : Dépenses pour les services de garde en pourcentage du PIB, Québec – 1997-2017



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

Selon le Budget des dépenses du Québec (2018-2019), le coût des services de garde atteindrait 2,4 milliards de dollars en 2018-2019. À ce coût direct, le montant des crédits d'impôt remboursables pour les frais de garde d'enfants, estimé à 664 millions de dollars pour 2017²⁶, a été ajouté pour tenir compte de l'évolution du coût total pour le gouvernement des services de garde. Après avoir divisé ce coût total par la population de 0 à 4 ans pour obtenir la dépense en services de garde par enfant d'âge préscolaire, il est possible de faire croître le résultat au même taux que la productivité pour tenir compte de l'augmentation salariale due à l'accroissement de la productivité. Le facteur général d'inflation de 2 % est aussi pris en compte. L'évolution démographique prévue de la cohorte des 0 à 4 ans est ensuite appliquée à cette dépense par enfant afin d'engendrer notre projection des coûts totaux des services de garde jusqu'en 2058.

LE SOUTIEN AUX ENFANTS

Avec l'équivalent d'une dépense de 2,3 milliards de dollars en 2017, 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. Les sommes dépensées par enfant sont donc calculées et appliquées par la suite à la population cible, soit les 0 à 17 ans, pour estimer la dépense totale pour chacune des années de la projection. Les dépenses sont aussi indexées par le facteur d'inflation fixé à 2 %.

Dans le même ordre d'idée, le supplément accordé depuis 2017 pour l'achat de fournitures scolaires est également une variable qui évolue en fonction de la démographie. Le montant accordé à ce poste s'est élevé à 111 millions de dollars en 2017, selon l'édition 2017 du document sur les dépenses fiscales. Dans ce cas-ci, la clientèle touchée est la population âgée de 4 à 16 ans. Les sommes dépensées par enfant sont

²⁶ Ministère des finances du Québec. *Dépenses fiscales*. Édition 2017, p. vii.

donc appliquées à l'évolution de la population ciblée pour projeter le coût annuel. On y applique ensuite 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 (incluant le supplément pour les fournitures scolaires), le gouvernement du Québec effectue d'autres dépenses de programme, notamment au titre des affaires municipales, de l'agriculture, 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 ou 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.

La précédente édition (2014) discutait de l'hypothèse généralement posée que les dépenses publiques non reliées à l'âge évoluaient au même rythme que le PIB. Cette discussion avait conduit à opter pour une dépense réelle par habitant stable tout au long de la période de projection qui s'avérait plus appropriée pour la situation du Québec. C'est cette même hypothèse qui a été retenue pour le poste des *Autres dépenses* à partir de notre point de départ soit 2022. Par la suite, l'évolution démographique pour le Québec ainsi que le facteur d'inflation de 2 % sont appliqués pour générer le total des autres dépenses publiques sur l'ensemble de la période de projection.

LE SERVICE DE LA DETTE, LA DETTE ET LE FONDS DES GÉNÉRATIONS

Taux d'intérêt

Le service de la dette sur le long terme a été calculé en fonction des prévisions du taux des obligations de 10 ans pour le Canada établies par le Conference Board du Canada (CBoC) de 3,59 %. À ce taux, une prime de 0,50 % a été ajoutée pour estimer le taux de long terme pour le Québec. Par conséquent, un taux de 4,09 % a été utilisé à partir de l'année 2028 ce qui est plus faible que le 5,6 % utilisé dans la précédente édition (2014). Évidemment, le contexte des taux d'intérêt a changé depuis 2014, ce qui justifie un taux plus faible qu'auparavant. En revanche, comme le taux d'intérêt implicite calculé à partir des prévisions budgétaires et financières du ministère des Finances dans le Rapport préélectoral du mois d'août 2018 indique un taux relativement similaire de 4,18 % pour l'exercice 2022-2023, un lissage linéaire de 2022 à 2028 a été effectué pour atteindre notre prévision de long terme de 4,09 % pour 2028.

Dette

En toute logique, le service de la dette dépend du niveau de la dette. Selon le Rapport préélectoral du mois d'août 2018, la dette brute du gouvernement du Québec s'élèverait à 206,8 milliards de dollars au 31 mars 2023, représentant 42,4 % du PIB. Même si la Loi sur l'équilibre budgétaire en vigueur depuis 1996 interdit au gouvernement d'encourir des déficits budgétaires qui s'ajouteraient à la dette, la dette du gouvernement peut augmenter même si le gouvernement est à l'équilibre budgétaire. Les règles comptables du gouvernement lui permettent en effet de s'endetter pour acquérir des éléments d'actif.

Les immobilisations sont en fait 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 la laisser à la trésorerie de ces entreprises. Il peut aussi faire des prêts, des avances et des placements. Par exemple, au cours de l'exercice 2016-2017, l'investissement de 1,3 G\$ dans le programme C Series de Bombardier se trouvait dans ce poste, le gouvernement ayant dû emprunter pour obtenir les fonds nécessaires. Tous ces éléments peuvent augmenter la dette brute même quand il y a équilibre budgétaire.

Notre analyse de l'évolution de la dette a permis de constater que la variation annuelle moyenne de la dette, excluant le Fonds des générations et les déficits (surplus) budgétaires, correspondait à environ 1,4 % du PIB pour les exercices budgétaires 2000-2001 à 2022-2023²⁷. Cela permet d'avoir une estimation de l'évolution de la dette future qui portera intérêt. Il a donc été supposé que la dette portant intérêt augmenterait d'un montant équivalent à 1,4 % du PIB à partir de l'exercice 2023-2024. Ainsi, en ayant une estimation de la dette portant intérêt sur la période de projection, il est possible de projeter le service de la dette jusqu'en 2058.

Fonds des générations

Adoptée en 2006, la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (FdG) a pour but ultime de réduire la dette relativement au PIB afin de diminuer le transfert intergénérationnel du fardeau de la dette. Les objectifs de réduction de la dette, qui ont été inscrits dans la Loi pour l'année financière 2025-2026, stipulent que la dette brute ne pourra excéder 45 % du PIB et que la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 %. Il est important de se préoccuper des opérations sur le FdG, car son évolution peut avoir un effet sur le service de la dette et sur les équilibres budgétaires. Par exemple, si des sommes du FdG sont utilisées pour rembourser une partie de la dette portant intérêt, le service de la dette diminuera.

Une récente étude publiée par la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques analysait différents scénarios possibles pour l'utilisation des sommes accumulées dans le FdG²⁸. Les scénarios projetaient l'évolution de la valeur comptable du FdG jusqu'en 2025-2026 en fonction d'hypothèses sur les revenus dédiés au FdG et sur les revenus de placement. Depuis cette étude, le ministre des Finances a décidé de rembourser 10 milliards de dollars de dette au cours des cinq prochaines à raison de 2 milliards de dollars par année. Par conséquent, la présente analyse reprend les mêmes hypothèses quant à l'évolution des revenus dédiés au FdG et aux revenus de placement, en prenant en considération la situation projetée par le gouvernement jusqu'en 2022-2023. Le gouvernement ne rembourserait donc plus 2 milliards de dollars de dette brute avec les sommes accumulées dans le Fonds des générations après l'exercice 2022-2023.

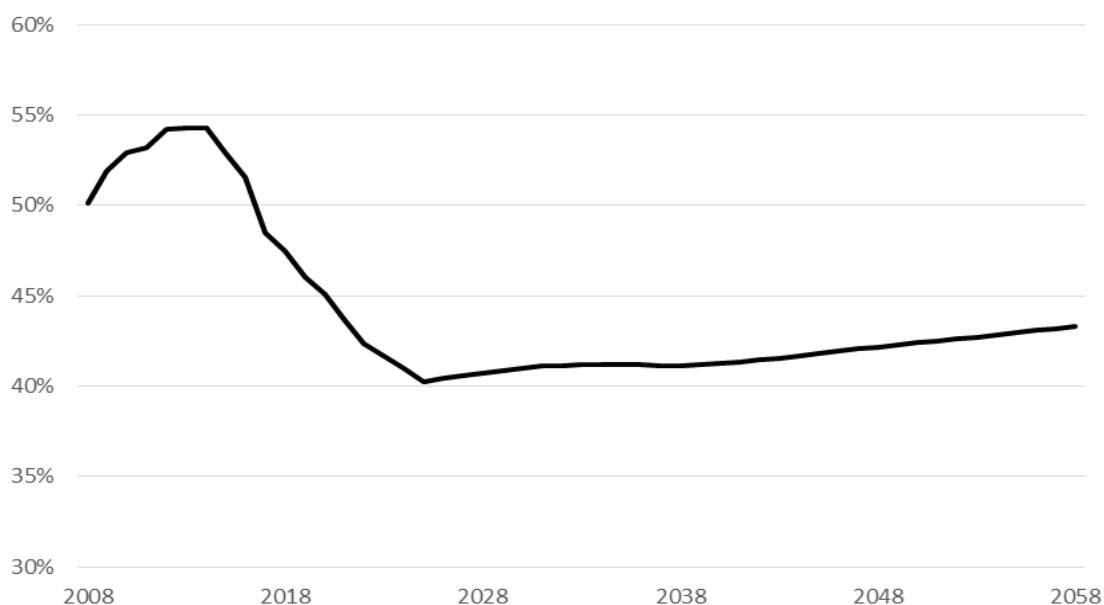
²⁷ Les informations utilisées pour calculer l'augmentation de la dette portant intérêt proviennent du Plan économique du Québec de mars 2018 à la page G.21.

²⁸ Godbout, Luc et Yves St-Maurice en collaboration avec Suzie St-Cerny. *Le Fonds des générations : Où en sommes-nous?* Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Cahier de recherche 2017/09, Novembre 2017. 59 pages.

De par la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, les sommes accumulées dans le FdG ne peuvent être utilisées à autre chose que le remboursement de la dette. Toutefois, rien n'est indiqué dans cette loi au sujet des modalités de remboursement. Elles sont à la discrétion du ministre des Finances. Par conséquent, le Ministre peut décider à tout moment de rembourser ou non la dette. Il n'y a pas non plus de date d'échéance pour le FdG.

Comme la Loi sur la réduction de la dette et instituant le FdG établit les objectifs pour l'exercice 2025-2026 et que le gouvernement semble être en mesure de les respecter, il a été considéré que le FdG serait liquidé au 31 mars 2026 et que la totalité des sommes accumulées serait utilisée pour le remboursement de la dette. Selon nos estimations, la valeur du FdG s'établirait à 30,5 milliards de dollars au 31 mars 2026. Des économies d'intérêt de l'ordre de 1,3 milliard de dollars viendront donc diminuer les dépenses du gouvernement en ce qui a trait au service de la dette. Dans un même ordre d'idée, les revenus qui étaient dédiés au FdG n'y seraient plus versés. C'est donc une marge de manœuvre de presque 3,2 milliards de dollars qui apparaîtraient au cours de l'exercice 2026-2027. Dans l'ensemble, tous ces effets gonfleront le surplus budgétaire à court terme dans les exercices suivants 2025-2026.

Figure 9 : **Ratio de la dette brute par rapport au PIB – 2008-2058**



Source : Ministère des Finances du Québec (2018). *Plan économique du Québec*. Statistiques budgétaires historiques. Mars 2018 et projection des auteurs.

La figure 9 montre l'évolution du ratio de la dette brute par rapport au PIB selon notre scénario de base. Toutefois, comme il sera spécifié davantage un peu plus loin dans notre rapport, les déficits réalisés dans notre projection ne sont pas ajoutés annuellement à la dette. On considère qu'ils sont éliminés au fur et à mesure qu'ils apparaissent.

Il est important de rappeler que cette hypothèse concernant les versements au FdG après le 31 mars 2026 est différente de l'édition précédente (2014). À cette période, le FdG était aussi liquidé pour rembourser la dette au 31 mars 2026. Toutefois, les sommes dédiées au FdG cessaient d'être perçues à partir du

31 mars 2026. La nouvelle hypothèse est plus réaliste, car il serait surprenant que le gouvernement cesse de percevoir, par exemple, les 500 millions de dollars en taxes spécifiques sur les boissons alcooliques. C'est plutôt une occasion d'utiliser ces sommes pour contrebalancer les effets négatifs du vieillissement de la population sur les finances publiques. Cependant, la comparaison des résultats devient plus difficile, alors que cette marge de manœuvre supplémentaire de 3,2 milliards de dollars n'existait pas dans l'édition précédente.

2.5 Synthèse des hypothèses du scénario de base

Le tableau suivant résume les principales hypothèses qui ont servi à construire notre scénario de base. Le point de départ de nos projections est 2022, qui correspond à l'exercice 2022-2023 et dont les perspectives sont déjà présentées dans le Rapport préélectoral.

Tableau 4 : **Hypothèses du scénario de base**

Données	Hypothèses
Population	Scénario de référence l'ISQ (2014).
Taux d'emploi et nombre de travailleurs	Atteindre en 2038 les taux d'emploi moyen par groupe d'âge des trois pays de l'OCDE ayant les taux d'emploi des 15-64 ans les plus élevés. Près de la moitié du rattrapage se fait entre 2017 et 2028.
Productivité	Croissance de la productivité à 1 % sur l'ensemble de la période de projection.
Inflation	Fixe à 2 % conformément à la cible actuelle de la Banque du Canada.
Revenus autonomes hors régime de retraite	Stables en proportion du PIB à partir de 2022 (20,32 % du PIB)
Revenus des 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 du facteur d'inflation constant de 2 %.
Transferts fédéraux	Stables en proportion du PIB du Canada à partir de 2022, soit à près de 1%.
Dépenses de santé et de services sociaux	Méthode améliorée de la dernière année de vie et croissance réelle par habitant hors inflation de 1,64 %.
Éducation	Croissance réelle du coût par enfant de 5-16 ans et de 17-24 ans au même taux que la productivité à partir de 2022.
Services de garde	Croissance réelle du coût par enfant de 0-4 ans au même taux que la productivité à partir de 2022.

Données	Hypothèses
Soutien aux enfants	Montant moyen par enfant (0-17 ans) de 2022 croît au taux d'inflation tout comme le supplément pour les fournitures scolaires (enfant de 4-16 ans).
Dette	Croissance annuelle de la dette portant intérêt (excluant le Fonds des générations) est stable à 1,4 % du PIB à partir de l'exercice 2023-2024.
Fonds des générations	Retrait de 2 milliards de dollars par année pour le remboursement de la dette jusqu'en 2022-2023 et remboursement de la dette avec le solde du FdG au 31 mars 2026.
Service de la dette	Taux d'intérêt de 4,18 % en 2022 (Service de la dette de 2022/dette brute excluant le Fdg en 2022) et qui atteint un taux de 4,09 % en 2028, stable ensuite.
Autres dépenses	Dépenses réelles par habitant stables à partir de 2022.

3. PROJECTIONS DE LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE

Cette section présente les résultats de nos projections des revenus et des dépenses totales du gouvernement ainsi que du solde budgétaire de 2022 à 2058, selon les hypothèses posées à la section précédente. Avant de présenter les résultats, il est important de rappeler que le solde budgétaire enregistré annuellement n'est pas appliqué à la dette dans notre scénario de base. Par conséquent, si un déficit budgétaire apparaît, ce déficit n'est pas ajouté à la dette. Il en est de même pour les surplus qui ne viennent pas diminuer la dette. Le service de la dette rapporté ici est donc le service de la *dette primaire*. Il est égal aux charges d'intérêt 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'accumuleraient en raison des déficits chroniques prévus si le scénario de base se matérialisait. Cette façon de faire permet de mieux identifier les efforts qui devront être faits à chacune des années pour équilibrer le budget du gouvernement.

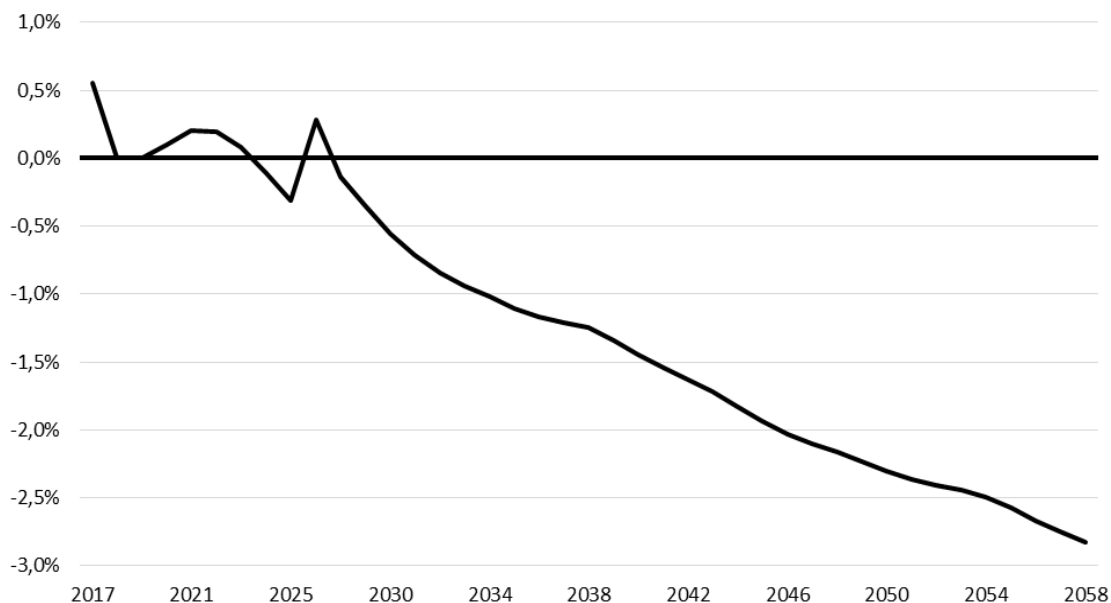
Tableau 5 : **Projections des équilibres financiers du Québec – Scénario de base – 2022 – 2058**
(millions de dollars)

	2022	2028	2038	2048	2058	Croissance annuelle moyenne 2022-2058
Revenus consolidés						
Revenus autonomes hors régime de retraite	99 171	119 640	167 704	230 052	312 568	3,2%
Régimes de retraite	(255)	264	1 123	2 278	3 543	n.d.
Transferts fédéraux	25 586	31 345	44 529	63 906	91 077	3,6%
Total des revenus	124 502	151 250	213 356	296 236	407 188	3,3%
Dépenses consolidées						
Santé	49 146	67 128	111 271	174 081	255 930	4,7%
Éducation	25 938	33 183	46 246	61 357	85 108	3,4%
Service de garde	3 356	3 944	5 047	7 374	10 175	3,1%
Soutien aux enfants	2 656	3 098	3 710	4 546	5 850	2,2%
Autres dépenses	33 111	35 222	43 941	54 525	67 184	2,0%
Service de la dette	9 344	9 470	13 397	18 877	26 353	2,9%
Total des dépenses	123 552	152 047	223 612	320 760	450 600	3,7%
Solde budgétaire	950	(797)	(10 256)	(24 524)	(43 412)	
Produit intérieur brut	488 000	588 726	825 236	1 132 041	1 538 087	3,2%
Solde en % du PIB	0,2%	-0,1%	-1,2%	-2,2%	-2,8%	

Le tableau 5 présente les résultats de notre scénario de base. Il permet d'identifier les postes de dépenses pour lesquels la croissance est supérieure à celle des revenus. Il s'agit essentiellement des dépenses de santé et d'éducation. En fait, au terme de notre horizon de projection, les dépenses en santé et en éducation représenteront respectivement 62,9 % et 20,9 %, soit une proportion totale de 83,8 %, des revenus consolidés du gouvernement, comparativement à 60,3 % en 2022. Cette hausse viendra entièrement du secteur de la santé, sa part passant de 39,5 % en 2022 à 62,9 % en 2058.

Les résultats révèlent une série de déficits budgétaires chroniques et croissants commençant en 2028 et se poursuivant jusqu'à la fin de la période de projection. Le gouvernement enregistre des surplus budgétaires au début de la période de projection, à l'exception des exercices 2024-2025 et 2025-2026 où des déficits respectifs de 594 millions de dollars et de 1,7 milliard de dollars sont enregistrés. Comme on le voit à la figure 10, les déficits commencent à devenir chroniques à partir de 2028 et se gonflent rapidement par la suite. Le déficit budgétaire qui n'équivaut qu'à 0,1 % du PIB au cours de l'exercice 2028-2029 atteint 2,8 % du PIB en 2058.

Figure 10 : Solde budgétaire en pourcentage du PIB - 2017-2058



Il est important de rappeler deux éléments ici. D'abord, dans notre analyse, les déficits et les surplus 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. C'est la raison pour laquelle le ratio de la dette brute par rapport au PIB n'atteint que 43,3 % à la fin de notre période de projection, soit un niveau semblable à la prévision au 31 mars 2023 (42,4 %). Deuxièmement, le bond du ratio solde budgétaire/PIB en 2026 vient du fait que les sommes dédiées au FdG n'y sont plus versées, car elles n'ont plus l'obligation d'y être déposées. De plus, le remboursement de la dette fait diminuer considérablement le service de la dette. C'est pourquoi le gouvernement passera d'un déficit de 1,7 milliard de dollars au cours de l'exercice 2025-2026 à un surplus de 1,5 milliard de dollars au cours de l'exercice 2026-2027.

Le scénario de base présente l'effet sur la dette si les surplus et déficits se réalisaient tel quel, sans alourdissement du fardeau fiscal ni réduction dans les dépenses de programmes pour compenser les déficits chroniques.

Pour bien comprendre l'ampleur des sommes que cela peut représenter, les soldes budgétaires de 2023 à 2058 ont été actualisés au taux de 6,7 %²⁹. Le résultat atteint 116,8 milliards de dollars. En d'autres mots, cela signifie qu'il faudrait détenir en 2022 un fonds de cet ordre de grandeur générant un rendement de 6,7 % par année pour parvenir à effacer l'ensemble des déficits budgétaires jusqu'en 2058.

Il est toutefois intéressant de voir ce qui arriverait si l'argent qui manquera chaque année était emprunté et augmentait la dette totale du gouvernement. Soulignons tout de suite que cette hypothèse n'est qu'illustrative, car elle ne peut être envisagée.

Au départ, la situation serait très semblable dans les deux cas étant donné l'alternance entre les surplus et les déficits. Cette situation perdurerait jusqu'au 31 mars 2029, moment où les déficits commenceront à prendre plus d'ampleur compte tenu des pressions de plus en plus fortes s'exerçant sur les dépenses de santé. C'est alors que le cercle vicieux de l'endettement prendrait de la force au fur et à mesure que le déficit augmenterait. Le processus d'accumulation de la dette serait explosif et insoutenable. La dette totale du gouvernement n'inclurait pas seulement la dette primaire contractée pour acquérir des éléments d'actif, mais elle comprendrait également tous les déficits annuels, ainsi que les intérêts à verser sur cet endettement supplémentaire.

Dans ce contexte, la dette totale portant intérêt ferait plus que doubler : elle passerait de 43,3 % du PIB en 2023 à 100,9 % du PIB en 2058. Ce scénario ne serait donc pas viable à long terme.

²⁹ Taux de rendement nominal attendu net des frais de gestion par le Régime des rentes du Québec sur la période 2016-2050. Voir *Retraite Québec. Évaluation actuarielle du Régime des rentes du Québec au 31 décembre 2015*. Gouvernement du Québec, 4^e trimestre 2016. p. 78.

4. ANALYSES DE SENSIBILITÉ

Lorsqu'on réalise des projections de long terme comme dans le cas présent, les hypothèses retenues doivent être solides. Toutefois, avec toute notre bonne volonté, la société évolue et, qu'on le veuille ou non, ces hypothèses sont teintées du regard actuel sur la société. Il est donc important de mettre nos résultats et nos conclusions à l'épreuve en faisant quelques analyses de sensibilité. On ne voudrait pas être accusé de pessimisme ou d'optimisme à l'égard de l'évolution de la société québécoise. Une analyse de sensibilité a donc été réalisée sur trois variables clés de notre analyse : les taux d'emploi, la productivité des travailleurs et le facteur technologique relié aux dépenses en santé. Les résultats sont présentés sur le ratio du solde budgétaire au PIB nominal à long terme (2058) et résumés au tableau 6. Finalement, la combinaison de ces trois analyses de sensibilité améliorant la soutenabilité budgétaire a permis d'établir un scénario optimiste, alors qu'un scénario pessimiste a été créé à partir des trois analyses de sensibilité détériorant la soutenabilité budgétaire.

4.1 Taux d'emploi

Comme discuté précédemment, les hypothèses retenues pour notre projection des taux d'emploi s'appuyaient sur les pays les plus performants de l'OCDE en termes de taux d'emploi. Force est de constater que, pour certaines catégories d'âge, l'atteinte des taux d'emploi utilisés pour nos projections demeure quand même un défi pour le Québec. Par exemple, il a été supposé que le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans passerait de 59 % en 2017 à 75,6 % en 2038. Cela représente une hausse de près de 17 points de pourcentage.

Une première analyse de sensibilité a donc été réalisée en posant comme hypothèse que les taux d'emploi restaient stables à partir de 2022 et ce, pour l'ensemble de la période de projection. Les taux d'emploi demeurent donc fixes à 58,9 % pour les 15-24 ans, à 84,0 % pour les 35-54 ans, à 66,5 % pour les 55-64 ans, à 24,6 % pour les 65-69 ans et à 14,6 % pour les 70-74 ans à partir de 2022. L'effet premier de ces changements est de ralentir la croissance annuelle du PIB nominal à 3,1 %. Par conséquent, les revenus autonomes sont affectés à la baisse, tout comme le service de la dette. En fait, c'est le ralentissement des investissements qui sont reliés au PIB nominal qui font ralentir la dette portant intérêt et, par le fait même, le service de la dette.

Par conséquent, la détérioration des finances publiques s'aggraverait si les taux d'emploi n'augmentaient pas au cours des prochaines années. Le ratio du solde budgétaire au PIB tomberait à -3,8 % en 2058, comparativement au -2,8 % obtenu avec le scénario de base.

Une deuxième analyse de sensibilité, plus positive cette fois-ci, a aussi été effectuée sur les taux d'emploi de la population âgée de 25 à 69 ans. En fait, à partir de 2039, les taux d'emploi des trois cohortes dont l'information est disponible soit les 25-54 ans (85,5 %), les 55-64 ans (75,6 %) et 65-69 ans (30,4 %) continuent de progresser de 0,1 % par année jusqu'en 2058. Il en résulte que les taux d'emploi pour chacune de ces cohortes augmentent de 2 % de 2038 à 2058 pour passer respectivement à 87,5 %, 77,6 % et 32,4 %. La conséquence directe de l'augmentation des taux d'emploi est de stimuler la croissance du PIB au Québec. La croissance annuelle composée passe donc de 3,2 % à 3,3 % sur la période.

La croissance des revenus autonomes étant reliée directement à l'évolution du PIB, ces derniers enregistreront rapidement une croissance plus forte. Toutefois, comme les investissements sont aussi

influencés par le PIB, ils viendront augmenter la dette. La hausse du service de la dette viendra donc amoindrir celle des revenus autonomes. Dans l'ensemble, le solde budgétaire s'améliorera sous l'effet de la hausse plus forte des revenus autonomes que du service de la dette et le ratio du solde budgétaire au PIB tombera à -2,3 %, comparativement au -2,8 % obtenu dans le scénario de base.

En revanche, malgré la hausse des taux d'emploi, la situation des finances publiques se détériore toujours à long terme. L'évolution de la situation financière du gouvernement demeure la même jusqu'en 2038. On enregistre une légère amélioration des résultats par la suite, mais dans l'ensemble, la situation de long terme change peu.

4.2 Productivité

La productivité est une autre variable sur laquelle une hypothèse devait être posée pour réaliser notre projection des finances publiques. Une productivité des travailleurs plus élevée que prévu pourrait jouer en faveur du Québec pour contrebalancer en partie le problème de la hausse des coûts de santé sur les équilibres financiers du gouvernement. À l'inverse, une productivité plus faible aura pour conséquence d'aggraver la situation. Dans un premier temps, la simulation a donc été reprise pour estimer les effets d'une productivité qui se fixerait à 1,1 % par année à partir de 2023, plutôt que 1,0 % dans notre scénario. Par la suite, une autre simulation a été réalisée avec une croissance de la productivité à 0,9 %.

La hausse de la productivité à 1,1 % se répercute non seulement sur la croissance économique, qui passe d'une moyenne de 3,2 % par année à 3,3 %, mais aussi sur certains postes de dépenses qui évoluent en fonction de cette variable. Par exemple, en faisant l'hypothèse que les salaires dans le domaine de l'éducation évoluent en fonction de la productivité, une augmentation de celle-ci fait augmenter les dépenses en éducation. Il en est de même pour les dépenses en services de garde. Les revenus autonomes de l'État (hors régime de retraite) s'accroissent aussi plus rapidement, car ils évoluent en fonction du PIB nominal. Les revenus tirés des régimes de retraite sont aussi influencés positivement par la hausse de la productivité.

Les résultats montrent donc une amélioration du solde budgétaire tout au long de la période de projection. Les déficits budgétaires chroniques débutent au cours de l'exercice 2028-2029 et ils se gonflent par la suite. On remarque d'ailleurs que la croissance moyenne du total des revenus passe de 3,3 % à 3,4 % alors que la croissance moyenne des dépenses consolidées demeure à 3,7 %.

En pourcentage du PIB, le déficit budgétaire en 2058 ne serait plus que de 2,2 % comparativement à 2,8 % dans le scénario de base. Ce résultat considère toujours que les déficits ne sont pas ajoutés à la dette annuellement. Il y aurait donc une amélioration notable de la situation si on réussissait à augmenter la croissance de la productivité au-delà de 1 % par année.

À l'inverse, si la productivité n'arrivait pas à rejoindre une croissance de 1 % par année et qu'elle n'atteignait que 0,9 %, la situation des finances publiques se détériorerait. Le ratio du solde budgétaire/PIB s'établirait alors à -3,4 % en 2058.

4.3 Dépenses de santé

L'évolution des dépenses de santé est déterminée par 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 était fixé à 1,64 %. La simulation de long terme des équilibres financiers du gouvernement a été reconduite avec un taux de 1,44 % et de 1,84 % pour évaluer la sensibilité des résultats à cette variable.

Dans le cas où le facteur de croissance technologique a été diminué à 1,44 %, la croissance annuelle composée des dépenses de santé ralentit de 4,7 % à 4,5 % ce qui représente une différence de coût de 17,5 milliards de dollars en 2058. Il est clair que cette variable exerce une forte influence sur les résultats. Cette diminution de 0,2 point de pourcentage du facteur technologique ramène le ratio du solde budgétaire/PIB à -1,7 % en 2058, comparativement à un ratio de -2,8 % dans le scénario de base. Dans cette analyse de sensibilité, il n'y a que les dépenses en santé qui détériorent davantage le solde budgétaire. Toutes les autres variables demeurent au même niveau que dans le scénario de base.

À l'inverse, une augmentation du facteur technologique à 1,84 % provoquerait une augmentation de la croissance annuelle composée des dépenses en santé à 4,9 % comparativement à 4,7 % dans le scénario de base. Le ratio du solde budgétaire au PIB s'établirait maintenant à -4,0 % en 2058, comparativement à -2,8 % dans le scénario de base.

Tableau 6 : **Résumé des résultats des analyses de sensibilité sur le ratio du solde budgétaire au PIB - 2038 et 2058**

Scénario de base	Hypothèses de sensibilité	Ratio du solde budgétaire sur PIB	
		2038	2058
Résultats du scénario de base		-1,2 %	-2,8 %
Taux d'emploi par groupe d'âge			
Hausse des taux d'emploi jusqu'en 2038 et stable par la suite	Hausse de 0,1 % par année de 2038 à 2058 pour les cohortes 25-54, 55-64 et 65-69 ans	-1,2 %	-2,3 %
	Taux d'emploi stables à partir de 2022 pour toutes les cohortes	-2,1 %	-3,8 %
Taux de croissance de la productivité			
Atteint 1,0 % en 2023 et stable par la suite	Hausse de 1 % à 1,1 % à partir de 2023, puis stable jusqu'en 2058	-1,0 %	-2,2 %
	Baisse de 1 % à 0,9 % à partir de 2023, puis stable par la suite	-1,5 %	-3,4 %
Taux de croissance des dépenses de santé liées à la technologie			
(hors inflation et hors vieillissement) Fixe à 1,64 %	Taux de croissance réduit à 1,44 %	-0,8 %	-1,7 %
	Taux de croissance augmenté à 1,84 %	-1,7 %	-4,0 %

4.4 Scénario optimiste

Les trois analyses de sensibilité précédentes qui améliorent la soutenabilité budgétaire du gouvernement du Québec ont été combinées pour en faire un scénario optimiste. Ainsi, les taux d'emploi, la productivité et la croissance des dépenses réelles par habitant en santé (facteur technologique) varient dans les mêmes proportions par rapport au scénario de base que ce qui a été présenté précédemment, soit :

- Hausse des taux d'emploi de 0,1 % par année de 2039 à 2058 pour les cohortes 25-54, 55-64 et 65-69 ans;
- Hausse de la productivité de 1 % à 1,1 % à partir de 2023, puis stable jusqu'en 2058;
- Taux de croissance du facteur technologique des dépenses de santé réduit à 1,44 %.

Le tableau 7 présente les résultats de cette simulation. Le scénario optimiste présente un ratio du solde budgétaire au PIB de -0,7 % en 2058, ce qui constitue une nette amélioration par rapport au scénario de base. Le début des déficits chroniques s'amorce au cours de l'exercice 2029-2030, soit un an plus tard que le scénario de base. Les déficits subséquents augmentent plus lentement, ralentis par la croissance des dépenses en santé.

L'actualisation des soldes budgétaires de 2023 à 2058 à un taux de 6,7 % représenterait une somme de 43,7 milliards de dollars.

Tableau 7 : Résultats du scénario optimiste (trois analyses de sensibilité combinées)

	2022	2028	2038	2048	2058	Croissance annuelle moyenne 2022-2058
Revenus consolidés						
Revenus autonomes hors régime de retraite	99 171	120 353	170 380	238 709	331 208	3,4%
Régimes de retraite	(255)	266	1 141	2 337	3 671	n.d.
Transferts fédéraux	25 586	31 345	44 529	63 906	91 077	3,6%
Total des revenus	124 502	151 964	216 050	304 952	425 956	3,5%
Dépenses consolidées						
Santé	49 146	66 339	107 818	165 387	238 403	4,5%
Éducation	25 938	33 381	46 984	62 956	88 194	3,5%
Service de garde	3 356	3 968	5 127	7 566	10 544	3,2%
Soutien aux enfants	2 656	3 098	3 710	4 546	5 850	2,2%
Autres dépenses	33 111	35 222	43 941	54 525	67 184	2,0%
Service de la dette	9 344	9 475	13 444	19 068	26 903	3,0%
Total des dépenses	123 552	151 483	221 024	314 048	437 078	3,6%
Solde budgétaire	950	480	(4 974)	(9 096)	(11 122)	
Produit intérieur brut	488 000	592 232	838 407	1 174 639	1 629 809	3,4%
Solde en % du PIB	0,2%	0,1%	-0,6%	-0,8%	-0,7%	

4.5 Scénario pessimiste

À l'image que ce qui a été fait pour créer un scénario optimiste, un scénario pessimiste est simulé en combinant les trois analyses de sensibilité précédentes qui détériorent la situation budgétaire du gouvernement du Québec. Ainsi, les taux d'emploi, la productivité et la croissance des dépenses réelles par habitant en santé varient dans les mêmes proportions par rapport au scénario de base que ce qui a été présenté précédemment, soit :

- Taux d'emploi stables à partir de 2022 pour toutes les cohortes;
- Baisse de la productivité de 1 % à 0,9 % à partir de 2023, puis stable jusqu'en 2058;
- Taux de croissance du facteur technologique des dépenses de santé haussé à 1,84 %.

Le tableau 8 présente les résultats de cette simulation. Le scénario optimiste présente un ratio du solde budgétaire au PIB de -5,7 % en 2058, ce qui constitue une nette détérioration par rapport au scénario de base. Le début des déficits chroniques s'amorce au cours de l'exercice 2023-2024, soit dès notre première année de projection.

L'actualisation des soldes budgétaires de 2023 à 2058 à un taux de 6,7 % représenterait maintenant une somme de 239,2 milliards de dollars, ce qui est supérieur à la dette brute actuelle du gouvernement.

Tableau 8 : **Résultats du scénario pessimiste (trois analyses de sensibilité combinées)**

	2022	2028	2038	2048	2058	Croissance annuelle moyenne 2022-2058
Revenus consolidés						
Revenus autonomes hors régime de retraite	99 171	117 057	158 352	214 792	289 438	3,0%
Régimes de retraite	(255)	263	1 106	2 220	3 419	n.d.
Transferts fédéraux	25 586	31 345	44 529	63 906	91 077	3,6%
Total des revenus	124 502	148 665	203 987	280 917	383 934	3,2%
Dépenses consolidées						
Santé	49 146	67 924	114 825	183 206	274 691	4,9%
Éducation	25 938	32 987	45 519	59 797	82 126	3,3%
Service de garde	3 356	3 921	4 967	7 187	9 818	3,0%
Soutien aux enfants	2 656	3 098	3 710	4 546	5 850	2,2%
Autres dépenses	33 111	35 222	43 941	54 525	67 184	2,0%
Service de la dette	9 344	9 453	13 231	18 379	25 329	2,8%
Total des dépenses	123 552	152 606	226 194	327 639	464 999	3,8%
Solde budgétaire	950	(3 941)	(22 207)	(46 722)	(81 065)	
Produit intérieur brut	488 000	576 012	779 220	1 056 946	1 424 267	3,0%
Solde en % du PIB	0,2%	-0,7%	-2,8%	-4,4%	-5,7%	

5. CONCLUSION

Quelle est la valeur de l'exercice fait dans le présent cahier de recherche ? Il faut comprendre l'exercice pour ce qu'il est : ce n'est pas une prédiction de l'avenir. Il s'agit d'une projection des tendances actuelles dans un contexte démographique qui créera des pressions sur le financement des services publics et atténuera parallèlement la croissance économique et celle des revenus de l'État. Il s'agit simplement de comprendre ce qui nous attend sur un horizon de long terme, permettant de mieux arrimer le panier de services et le financement nécessaire. Dans 20 ans, 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'ajuster le tir pour éviter des déficits à répétition.

Pourquoi faire un tel exercice alors? Le souci premier de l'édition 2018 des projections de long terme des équilibres financiers du gouvernement consistait à vérifier si le Québec était en mesure aujourd'hui d'assurer une soutenabilité budgétaire à long terme. Par ricochet, la préoccupation demeure le respect de l'équité intergénérationnelle. Si le gouvernement n'est pas capable d'assurer une stabilité du ratio dette/PIB, c'est que la dette augmente plus rapidement que la capacité de payer des contribuables. Par conséquent, la future génération ne pourra pas bénéficier d'un même niveau de services dans le futur, sans alourdir son fardeau fiscal. L'OCDE indique d'ailleurs que 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 ».

Les résultats obtenus de nos projections des équilibres financiers du gouvernement du Québec ne permettent toujours pas de conclure à la soutenabilité budgétaire à long terme, même dans un contexte où certaines hypothèses retenues constituent un réel défi. Par exemple, si l'on se fie aux tendances récentes, retrouver une croissance de la productivité de 1 % exigera un accroissement important des investissements privés et une meilleure organisation du travail.

Les résultats s'appuient sur la situation financière présentée dans le Rapport préélectoral. À court terme, l'équilibre budgétaire semble possible pour les dix prochaines années. À moyen terme, à partir de l'exercice 2028-2029, de sérieuses pressions se feront sentir sur les finances publiques du Québec. À long terme, les résultats permettent difficilement de conclure à la soutenabilité budgétaire. Le déficit budgétaire se gonflerait alors rapidement pour rejoindre environ 2,8 % du PIB en 2058. Ce résultat révèle les efforts budgétaires qui devront être faits pour assurer un équilibre budgétaire.

Pour mieux comprendre toute la portée des hypothèses posées et les implications sur les résultats et les conclusions, des analyses de sensibilité sur les taux d'emploi, sur la croissance de la productivité et sur le facteur technologique dont dépendent les dépenses de santé, ont été simulées. Il en a découlé un scénario optimiste et pessimiste. Dans le premier cas, la soutenabilité budgétaire n'est toujours pas acquise, malgré les efforts importants qui seraient nécessaires pour rendre bien concrètes les hypothèses retenues. Le ratio du déficit budgétaire/PIB resterait malgré tout à -0,7 % en 2058. Cela laisse supposer que l'équilibre budgétaire de long terme ne pourra se réaliser sans compromis. À l'inverse, un scénario pessimiste mènerait vers un ratio déficit budgétaire/PIB de -5,7 % en 2058.

Même si ces résultats demeurent toujours critiques pour l'équité intergénérationnelle, ils représentent une amélioration par rapport à ceux obtenus dans la précédente édition réalisée par la Chaire en fiscalité

et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke en 2014. Cette réalité est encourageante même si la comparaison entre les deux analyses est délicate compte tenu des différents facteurs mentionnés précédemment.

Les derniers chiffres du Rapport préélectoral montrent toutefois que cette meilleure situation financière ne s'est pas réalisée ou ne sera pas réalisée sans effort. La croissance annuelle composée des dépenses de mission de 2019-2020 à 2022-2023 est restreinte à 2,7 %, ce qui est nettement inférieur aux croissances de 5,9 % et de 5,4 % enregistrées au cours des deux années précédentes. Dans la réalité, si on débute nos projections en 2022-2023 avec un surplus budgétaire de 950 M\$, force est de constater que les partis politiques, lors de la récente campagne électorale, ont pris des engagements réduisant d'autant cette marge de manœuvre. En outre, le gouvernement bénéficie encore de taux d'intérêt très bas ce qui limite les pressions sur le service de la dette. Il faut espérer que les résultats présentés dans cette étude pourront mieux faire comprendre au gouvernement l'importance de conserver une marge de manœuvre aujourd'hui pour pouvoir mieux affronter les enjeux de la transition démographique.

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 serait injuste que les changements démographiques qui surviendront dans les années à venir empêchent le gouvernement du Québec d'offrir aux générations futures, à coûts relativement comparables, les services publics dont bénéficient les générations actuelles. Même si la situation s'est améliorée, l'édition 2018 de la projection révèle que le gouvernement du Québec n'est pas encore en mesure de garantir l'application de ce principe d'équité entre les générations. Le gouvernement doit rester sensible à la situation. D'autres avenues doivent être explorées pour faire face aux défis qui subsistent.

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 réponses à une question ancienne* dans *Revue économique de l'OCDE*, 15, automne 1990.

Bureau du directeur parlementaire du budget. *Rapport sur la viabilité financière de 2018*. Ottawa, 27 septembre 2018. 37 pages. Document disponible sur le site suivant : https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/FSR_September_2018

Bureau du directeur parlementaire du budget. *Rapport sur la viabilité financière de 2017*. Ottawa, 5 octobre 2017. 137 pages.

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.

Conférence 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 (2018) *Budget des dépenses 2018-2019, 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.

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

Godbout, Luc 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.

Godbout, Luc et al., (2010). *Nouvelles perspectives démographiques, mêmes défis budgétaires*. Cahier québécois de la démographie, vol. 38, no 1.

Godbout, Luc, Matthieu Arseneau, Suzie St-Cerny, Ngoc Ha DAO et Pierre Fortin (2014). *La soutenabilité budgétaire des finances publiques du gouvernement du Québec*. Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Document de travail 2014/01, 22 janvier 2014. 66 pages.

Godbout, Luc, Pierre Fortin, Matthieu Arseneau et Suzie St-Cerny (2008). *Choc démographique et finances publiques : comment relever le défi de l'équité intergénérationnelle*. Cahier québécois de la démographie, vol. 37, no 2.

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.

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 et Yves St-Maurice en collaboration avec Suzie St-Cerny. *Le Fonds des générations : Où en sommes-nous?* Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Cahier de recherche 2017/09, Novembre 2017. 59 pages.

Gouvernement du Québec. *Dépenses fiscales*. Édition 2017. 320 pages.

Gouvernement du Québec. *Statistiques fiscales des particuliers*. Année d'imposition 2014. 338 pages.

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

Institut canadien d'information sur la santé (2017). *Tendances des dépenses nationales de santé. Base de données sur les dépenses de santé de 1975 à 2017*.

Institut de la statistique du Québec (2014), *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2011-2061*, 123 pages. Document disponible sur le site suivant : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/perspectives/perspectives-2011-2061.html>

Kotlikoff, Laurence J. (1993). *Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend* dans *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.

Ministère des Finances du gouvernement du Québec. *Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec*. 20 août 2018. Documents disponibles sur le site suivant : <http://www.rapportpreelectoral.gouv.qc.ca/RPE/2018/fr/rapport/documents.asp>

Ministère des Finances du Québec. *Le Fonds des générations. Le Québec rembourse sa dette*. Budget 2018-2019. 27 mars 2018. 41 pages. Document disponible sur le site suivant : http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2018-2019/fr/documents/FondsGenerations_1819.pdf

Ministère des Finances du Québec (2018). *Plan économique du Québec*. Statistiques budgétaires historiques. Mars 2018.

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

Retraite Québec. *Évaluation actuarielle du Régime des rentes du Québec au 31 décembre 2015*. Gouvernement du Québec, 4^e trimestre 2016. 133 pages.

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.

Statistique Canada. Tableau 14-10-0018-01 *Caractéristiques de la population active selon le sexe et le groupe d'âge détaillé*, données annuelles (x 1 000).

Statistique Canada. Tableau 17-10-0057-01. *Population projetée, selon le scénario de projection, l'âge et le sexe, au 1er juillet (x 1 000), Scénario de projection M5 : croissance moyenne, tendances 2009-2010 à 2010-2011*).

Statistique Canada. Tableau 14-10-0043-01 - *Moyenne des heures habituellement et effectivement travaillées durant la semaine de référence selon le genre de travail (temps plein et temps partiel)*, données annuelles. CANSIM (base de données).

Statistique Canada. Tableau 36-10-0222-01 – *Produit intérieur brut, en termes de dépenses, provinciaux et territoriaux* (annuel). CANSIM (base de données).

U.S. Census Bureau. *Population Division, Projections of the Population by Sex and Selected Age Groups for the United States: 2015 to 2060*).