



Chaire en  
fiscalité et en  
finances publiques

# LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE À LONG TERME DU QUÉBEC, ÉDITION 2021 AU-DELÀ DE LA PANDÉMIE

Cahier de recherche 2021/07

YVES ST-MAURICE

LUC GODBOUT

SUZIE ST-CERNY

JUIN 2021



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. Sa mission est à la fois de développer la recherche multidisciplinaire et de diffuser des connaissances sur les enjeux socio-économiques relatifs à la politique fiscale et aux finances publiques.

Pour plus de détails sur la CFFP, visitez son site Internet à l'adresse : <http://cftp.recherche.usherbrooke.ca>

**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.

**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.

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 les experts qui ont participé à un comité-conseil créé pour discuter des hypothèses de la soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, soit Matthieu Arseneau, Jérémie Blouin, David Boisclair, Pierre Fortin, Jean-Denis Fréchette, Stéphane Girard et Jérôme Lussier.

### **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques**

École de gestion, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

Courriel : [cftp.eg@USherbrooke.ca](mailto:cftp.eg@USherbrooke.ca)

Yves ST-MAURICE, Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2021). *La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, édition 2021. Au-delà de la pandémie*. Cahier de recherche 2021/07, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 38 p.

## RÉSUMÉ

La prémisse à la base des effets de la transition démographique sur la soutenabilité budgétaire à long terme est qu'elle exerce une pression de plus en plus forte sur les coûts de la santé, tout en limitant la croissance économique génératrice de revenus pour l'État. La combinaison des deux phénomènes risque de compromettre la pérennité des équilibres financiers du Québec et d'engendrer un endettement excessif si des solutions ne sont pas mises en place rapidement. Cela soulève un potentiel problème d'équité intergénérationnelle.

La Chaire s'intéresse à cette question depuis près d'une quinzaine d'année et sa dernière analyse date de 2018. La présente édition est davantage qu'une mise à jour, car il a fallu jongler avec les effets de la pandémie sur les finances publiques. C'était aussi une occasion de remettre en question chacune des hypothèses, notamment en ce qui concerne les coûts des soins de santé par habitant, les taux d'emploi par catégories d'âge, l'estimation des transferts fédéraux, les investissements, le taux d'intérêt sur la dette, etc. Les projections démographiques de l'Institut de la statistique du Québec publié en 2019 ont aussi été incorporées.

Comme toutes les études antérieures de la Chaire sur le sujet, les résultats démontrent qu'avec le même niveau de fiscalité et de taxation qu'aujourd'hui, le gouvernement risque de ne pas pouvoir maintenir les services actuels à population, à moins d'encourir des déficits année après année. Ce constat est observable sur l'ensemble de l'horizon de projection, soit une quarantaine d'année (2023 à 2061). Les finances publiques, qui sont déjà sous tension à court terme à cause de la pandémie, le demeureront à long terme si rien n'est fait. L'écart budgétaire à résorber par rapport au PIB, qui est prévu s'élever à -1,7 % au cours de l'exercice 2022-2023 atteindra un creux à -1,1 % en 2028. Il remontera par la suite à -1,9 % en 2044 pour terminer sa course à -1,6 % en 2061.

Ainsi, les résultats obtenus ne permettent pas de conclure à la soutenabilité budgétaire. Toutefois, ils sont un peu plus encourageants que ceux de l'édition 2018 alors que le ratio solde budgétaire au PIB atteignait -2,8 % en 2058. La situation est cependant plus difficile à court terme, le déficit ne réussissant pas à descendre sous la barre des 6 milliards de dollars. Ce dernier atteindrait 28,6 milliards de dollars en 2061.

Des analyses de sensibilité sur des hypothèses liées à des variables clés permettent de montrer une diminution du ratio du déficit au PIB, en étant plus optimiste (soit hausse de productivité plus grande ou encore impact du facteur technologique des coûts de santé moins grand), mais pas suffisamment pour renverser complètement la tendance.

Même s'ils sont peu réjouissants, il ne faut pas interpréter les résultats de ce rapport comme étant un présage de l'apocalypse. Il y a fort à parier que dans 10 ou 20 ans nos projections ne se seront pas matérialisées, car les décideurs politiques auront au fil des années pris des décisions, parfois difficiles, afin d'ajuster le tir pour éviter l'apparition de déficits à répétition. D'ailleurs, en présentant un écart à résorber dans son dernier budget de l'ordre de 6,5 milliards de dollars pour l'exercice 2027-2028, le ministre des Finances montre bien les efforts qu'il faudra faire à court terme pour revenir à l'équilibre budgétaire. Ces efforts risquent de perdurer dans le temps si des solutions ne sont pas mises en place rapidement pour pallier les effets de la transition démographique.

**NOTE AU LECTEUR :**

Le présent cahier de recherche a été publié le 2 juin 2021.

Or, l'Institut de la statistique du Québec a dévoilé de nouvelles perspectives démographiques pour le Québec pour la période 2020-2066 le 17 juin 2021.

Ainsi, en date du 29 juin 2021, un addenda est ajouté à la fin du présent cahier pour présenter les principaux résultats en tenant compte de la nouvelle projection démographique.

## TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	5
1. Approche méthodologique.....	8
1.1 Définition de la soutenabilité budgétaire .....	8
1.2 Hypothèses démographiques.....	8
1.3 Hypothèses économiques .....	10
1.4 Hypothèses budgétaires.....	15
1.5 Synthèse des hypothèses du scénario de base .....	29
2. Projections de la soutenabilité budgétaire .....	31
3. Analyses de sensibilité.....	35
3.1 Productivité .....	35
3.2 Dépenses de santé.....	36
3.3 Taux d'intérêt .....	36
Conclusion .....	38
Bibliographie.....	40
Addenda – La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, Édition 2021 .....	43

## LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Taux d'emploi, 1976 à 2020, Québec (en pourcentage).....	11
Figure 2 : Croissance de la productivité du travail (en %) – Québec (1981 – 2031).....	13
Figure 3 : Taux de croissance du PIB nominal au Québec – 1981 – 2061 .....	15
Figure 4 : Dépenses de santé et services sociaux en pourcentage du PIB – Québec – 2001-2002 à 2018-2019....	20
Figure 5 : Dépenses totales de santé par habitant du gouvernement du Québec selon le groupe d'âge .....	21
Figure 6 : Dépenses de portefeuilles en éducation et en enseignement supérieur en pourcentage du PIB, Québec – 2001-2021 .....	24
Figure 7 : Dépenses pour les services de garde en pourcentage du PIB, Québec – 1997-2021 .....	25
Figure 8 : Ratio de la dette brute par rapport au PIB – 2008-2058.....	28
Figure 9 : Ratio dette brute au PIB avec et sans ajout des déficits à la dette – 2022-2041-2061.....	34

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Projection des taux d'emploi (%) au Québec selon la catégorie d'âge .....	12
Tableau 2 : Facteurs de croissance économique ou décomposition du PIB réel, Québec .....	15
Tableau 3 : Taux de croissance annuel composé des dépenses de santé du Québec de 1975 à 2019 .....	23
Tableau 4 : Hypothèses du scénario de base .....	29
Tableau 5 : Projections des équilibres financiers du Québec – Scénario de base – 2022 – 2061 .....	32
Tableau 6 : Résumé des résultats des analyses de sensibilité sur le ratio du solde budgétaire au PIB .....	37

## LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1 : Soutenabilité budgétaire et équité intergénérationnelle .....	7
Encadré 2 : Abattement d'impôt du Québec .....	18
Encadré 3 : La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec : comparaison des éditions 2018 et 2021 .....	34

## MISE EN CONTEXTE

Ce n'est pas d'hier qu'on parle de vieillissement de la population et de ses effets sur la croissance économique et sur les coûts de santé. En 2019, la population âgée de 20 à 64 ans a amorcé une diminution qui se poursuivra jusqu'en 2030 et, selon les dernières prévisions de l'Institut de la statistique du Québec<sup>1</sup>, il y aura plus de 155 000 personnes de moins dans cette catégorie d'âge en 2030 qu'en 2019. Or, comme c'est dans ce groupe d'âge que l'économie tire la plus grande partie de sa force de travail, ce sera un défi immense de trouver les travailleurs nécessaires pour satisfaire les besoins des entreprises. La croissance économique risque donc d'être ralentie par cette évolution démographique, exerçant des pressions à la baisse sur la croissance des revenus budgétaires du gouvernement au moment même où les besoins en soins de santé s'intensifieront avec la hausse continue du nombre de personnes ayant plus de 65 ans. Ces phénomènes, qui n'étaient qu'une vision éloignée, sont maintenant devenus une réalité.

Pour mieux appréhender les effets réels de la transition démographique sur les finances publiques, la Chaire avait décidé, après la publication de l'analyse de soutenabilité à long terme en 2018, d'en faire un exercice biennal. Au départ, la présente étude devait donc paraître en 2020. La pandémie en a décidé autrement, car réaliser une telle analyse de long terme alors que la priorité des finances publiques est d'abord et avant tout de s'assurer de préserver la santé publique et de soutenir ceux qui souffrent le plus de la situation, ne semblait ni approprié ni souhaitable. En effet, il était alors difficile de bien comprendre comment se traduiraient les conséquences économiques de la pandémie sur certains groupes de la population et sur les entreprises de certains secteurs. On avançait alors dans un épais brouillard et la crédibilité d'une projection de très long terme risquait d'être sérieusement affectée.

Aujourd'hui, les effets de la pandémie sur l'économie et les finances publiques sont mieux documentés et mieux compris. Cette connaissance rend plus facile la distinction entre les grandes tendances à long terme et celles à plus court terme découlant des effets de la pandémie. Une des conséquences les plus notables de la pandémie a été l'accroissement de la dette des gouvernements, ce qui a ramené à l'avant-scène les inquiétudes relatives à l'équité intergénérationnelle. En plus des pressions attendues de la transition démographique sur les équilibres financiers à long terme des gouvernements et les ratios d'endettement, on se retrouve avec une situation de départ nettement moins avantageuse que s'il n'y avait pas eu de pandémie. Pour mieux comprendre la distinction et les liens entre la soutenabilité budgétaire et l'équité intergénérationnelle, l'encadré 1 présenté dans notre rapport de 2018 a été réintroduit. Il résume les recherches réalisées dans ce domaine depuis les années 1990.

Le contexte pandémique actuel et ses effets sur l'endettement suscitent beaucoup d'intérêt chez les chercheurs et les gouvernements, sachant que la transition démographique s'accélère. Le débat actuel sur les transferts fédéraux en santé en est le plus bel exemple, découlant notamment du lien entre vieillissement de la population et hausse des dépenses en santé. Ainsi, le front commun des provinces et des territoires, par le biais du Conseil de la fédération, réclame que le gouvernement du Canada augmente sa part du financement des dépenses de santé des provinces et des territoires en la faisant passer de 22 %

---

<sup>1</sup> Institut de la statistique du Québec (2019). *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2016-2066*, Québec, 86 p.

à 35 %, pour la maintenir à ce niveau par la suite<sup>2</sup>. Cette hausse représenterait 28 milliards de dollars additionnels en provenance du Transfert canadien en santé au cours de l'exercice 2021-2022. D'autres organisations comme le Bureau du directeur parlementaire du budget à Ottawa, le Conference Board du Canada ou l'Institut du Québec se sont aussi penchées récemment sur les effets des coûts de santé sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

La Chaire n'en est pas à sa première mouture d'une projection de l'évolution des équilibres financiers du gouvernement du Québec dans un contexte de transition démographique<sup>3</sup>. Dans tous les cas, les résultats des projections à long terme étaient assez clairs : si les paramètres de dépenses et de taxation se maintiennent, à compter du milieu de la présente décennie, le budget du Québec deviendra chroniquement déficitaire pour les prochaines décennies. Comme à chacun des exercices précédents, l'occasion était parfaite pour revoir chacune des nombreuses hypothèses pour réaliser une telle projection sur un horizon de 40 ans. Un comité-conseil, composé d'experts venant tant du monde académique, professionnel et de certaines organisations publiques et privées, a d'ailleurs été mis sur pied par la Chaire pour discuter de ces hypothèses. Cette initiative, dont le but était essentiellement méthodologique, a permis des échanges enrichissants sur les hypothèses et la méthodologie utilisée. La Chaire demeure toutefois le maître d'œuvre et la seule responsable de la détermination des hypothèses finales à la base des projections exposées dans la présente étude.

Il convient de préciser à nouveau l'objectif du présent exercice. Il ne s'agit pas d'embêter le gouvernement avec des enjeux à 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 mettre en relief les défis qui nous attendent sur un horizon à long terme pour arrimer le panier de services et le financement qui en découle. Dans 20 ans, notre projection principale ne se sera probablement pas matérialisée. La raison est simple, les décideurs politiques auront, au fil des années, pris des décisions parfois 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 tout en atténuant parallèlement la croissance économique et les revenus de l'État. L'exercice est d'autant plus intéressant que la pandémie a augmenté considérablement l'endettement public, ce qui à première vue peut être un facteur aggravant sur un horizon de long terme.

---

<sup>2</sup> Rapport des Ministres des Finances des provinces et des territoires au Conseil de la fédération (2021). *Augmenter le Transfert canadien en matière de santé contribuera à rendre la situation financière des provinces et territoires plus viable à long terme*. Février 2021. 21 p.

<sup>3</sup> 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, n° 2 ; Luc Godbout et coll. (2010). « *Nouvelles perspectives démographiques, mêmes défis budgétaires* ». Cahier québécois de la démographie, vol. 38, n° 1 ; Luc Godbout et coll. (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; Yves St-Maurice, Luc Godbout, Matthieu Arseneau et Suzie St-Cerny (2018). *La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, édition 2018. Des défis subsistent*. Cahier de recherche n° 2018-14. Chaire en fiscalité et en finances publiques.

**ENCADRÉ 1 : SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE ET ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE<sup>4</sup>**

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

De son côté, l'OCDE indique que la viabilité budgétaire est un concept pluridimensionnel qui intègre la solvabilité, la stabilité de la croissance économique, la stabilité de la fiscalité, et l'équité intergénérationnelle<sup>6</sup>. 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 actuelles<sup>7</sup>. 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 Kotlikoff<sup>8</sup> et Auerbach, Kotlikoff et Leibfritz<sup>9</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

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

<sup>7</sup> 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*.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Auerbach, Alan J., Laurence J. Kotlikoff et Willi Leibfritz (1999). *Generational Accounting around the World*, NBER, University of Chicago Press.



## 1. APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

### 1.1 Définition de la soutenabilité budgétaire

Notre définition de la soutenabilité budgétaire de long terme des finances publiques dans la présente édition reste identique à celle exposée dans l'analyse de 2018. Le lecteur qui désire revoir ces discussions est invité à consulter ce dernier rapport<sup>10</sup>. 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 n'est 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 Budget du Québec rendu public le 25 mars 2021 par le ministère des Finances<sup>11</sup>. L'horizon de l'analyse est de 40 ans (2061), conformément aux meilleures pratiques de transparence budgétaire suggérées par l'OCDE.

Malgré le fait que le Budget 2021-2022 présente un cadre financier jusqu'à l'exercice 2027-2028, notre choix de débiter nos projections en 2023 repose sur la présence d'importants écarts à résorber, soit 1,3 milliard de dollars à partir de l'exercice 2023-2024, jusqu'à 6,5 milliards de dollars en 2027-2028. Plutôt que tenter de répartir cet écart entre une augmentation de revenus et une diminution des dépenses pour atteindre les objectifs du cadre financier du gouvernement, notre projection se base sur les variables fondamentales qui guident l'accroissement des dépenses de portefeuilles et des revenus budgétaires dans le temps. Cela permet d'avoir une vision plus juste des efforts à réaliser pour assurer la soutenabilité des finances publiques du Québec. Ce point de départ permet également d'exclure une grande partie des effets de la pandémie sur les finances publiques.

### 1.2 Hypothèses démographiques

La démographie constitue la fondation de notre projection. C'est la démographie qui guidera la croissance économique dans le temps, les revenus budgétaires du gouvernement et les dépenses de portefeuilles en éducation et en santé. Les hypothèses démographiques proviennent de l'édition 2019 des projections de la population publiées par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ)<sup>12</sup>. La population de départ de ces projections est tirée de l'estimation au 1<sup>er</sup> juillet 2016 de Statistique Canada (recensement 2016) avec un

---

<sup>10</sup> Yves St-Maurice, Luc Godbout, Matthieu Arseneau et Suzie St-Cerny (2018). *La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, édition 2018. Des défis subsistent*. Cahier de recherche n° 2018-14. Chaire en fiscalité et en finances publiques.

<sup>11</sup> Ministère des Finances du Québec. *Un Québec résilient et confiant. Plan budgétaire*. 25 mars 2021. 508 p.

<sup>12</sup> Institut de la statistique du Québec. *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2016-2066*. 11 juillet 2019. 86 p.

arrimage sur les estimations provisoires de 2017 et de 2018. Les principales hypothèses à la base du scénario de référence de l'ISQ sont :

- *Indice synthétique de fécondité (ISF)* : il s'établit à 1,6 enfant à compter de 2021, en baisse par rapport au 1,7 projeté dans l'édition précédente des projections démographiques (2014). Selon l'ISQ, cette hypothèse est proche du niveau observé en 2018 (1,58). Elle correspond aussi à l'ISF moyen des 20 ou 30 dernières années;
- *Espérance de vie à la naissance* : elle atteint 88,1 ans pour les hommes et 89,6 ans pour les femmes en 2066. Pour le départ de la projection en 2016, l'espérance de vie à la naissance est de 80,5 ans pour les hommes et de 84,1 ans pour les femmes. L'espérance de vie, tant celle de départ que celle projetée à long terme, est un peu moins élevée que celle de l'édition 2014;
- *Migration* : pour les premières années de projection, les hypothèses s'appuient sur le niveau inscrit au Plan d'immigration du Québec de 2019, soit 40 000 immigrants. Par la suite, le scénario prévoit une hausse graduelle jusqu'à 55 000 immigrants en 2026 (50 000 immigrants dans l'édition de 2014). L'émigration internationale étant évaluée à 9 000, cela signifie une immigration nette internationale de 46 000 personnes. À cela, il faut ajouter une perte de 9 000 personnes causée par le solde migratoire interprovincial. Le solde migratoire net global se stabilise donc à 37 000 personnes à compter de 2026, ce qui est légèrement supérieur à l'hypothèse précédente de l'édition de 2014 qui se situait à 36 500 personnes. Il faut noter que la pandémie a réduit considérablement l'entrée de nouveaux immigrants en 2020 et cette situation risque de perdurer en 2021. Ces effets ne sont pas pris en compte dans les perspectives démographiques de juillet 2019 et, par conséquent, dans nos projections.

Selon ces principales hypothèses, la population totale du Québec, qui était de 8,2 millions en 2016, dépassera les 9 millions en 2030 et s'approchera de 10 millions (9 880 053) sur la période de projection (2066). Dans l'ensemble, le scénario de référence de l'ISQ (2019) représente une légère révision à la baisse par rapport à l'édition précédente. Il est aussi intéressant de noter que le nombre de décès devrait surpasser le nombre de naissances à partir de 2032.

Le principal bassin des travailleurs potentiels, défini comme la population des 20 à 64 ans, a atteint un sommet en 2018. Il diminuera graduellement jusqu'en 2030 pour ensuite remonter lentement jusqu'à la fin de la projection, ne retrouvant son sommet de 2018 que vers 2042. Toutefois, il est important de noter que la proportion de ce groupe dans la population totale va passer de 61,1 % en 2016 à 52,7 % 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 démographique<sup>13</sup> 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) multiplié par 100. Ce ratio est voué à augmenter rapidement au cours des prochaines années, notamment jusqu'en 2031 où il atteindra 84. Cet indicateur poursuivra lentement cette tendance à la hausse par la suite pour atteindre 89 en 2066. En 2016, ce ratio n'était que de 64.

---

<sup>13</sup> Institut de la statistique du Québec. *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2016-2066*. 11 juillet 2019. p.32

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 2,9 % de son bassin de travailleurs potentiels, mesuré par la population âgée de 20 à 64 ans, durant la période 2020-2030, ce ne sera pas le cas du reste du Canada (+5,6 %) ni des États-Unis (+1,9 %) <sup>14</sup>.

### **1.3 Hypothèses économiques**

Les hypothèses économiques sont aussi 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.

#### **1.3.1 Marché du travail**

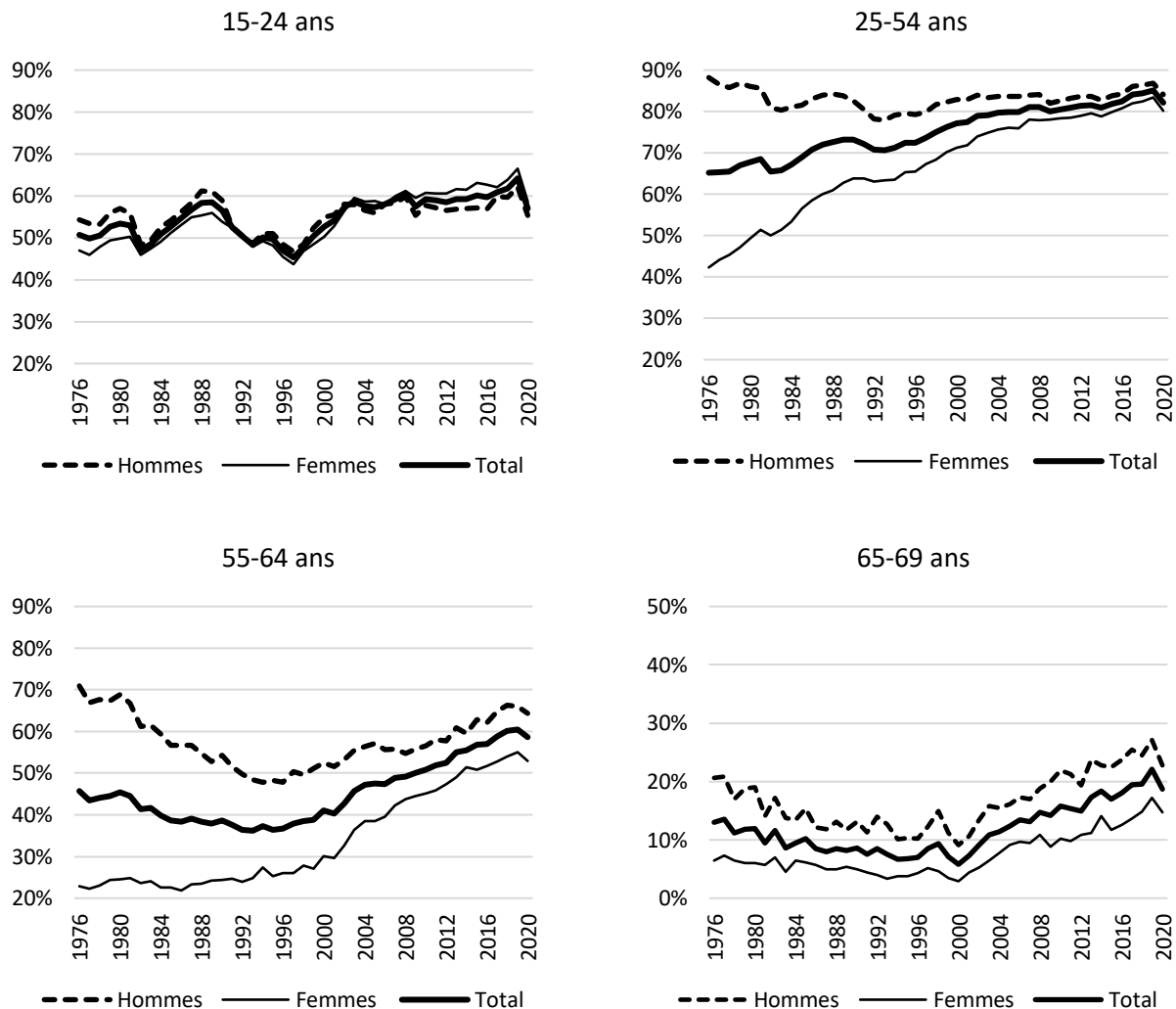
L'évolution du marché du travail découle de celle des taux d'emploi des hommes et des femmes selon le groupe d'âge. Le taux d'emploi se définit comme le rapport entre le nombre d'emplois et le nombre de personnes dans la population âgée de 15 ans et plus. Les projections démographiques étant disponibles auprès de l'ISQ jusqu'en 2066, 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 certaines catégories d'âge. On remarque que les taux d'emploi suivent une tendance à la hausse, notamment à partir du tournant des années 2000. À l'exception de la catégorie des 15-24 ans, les femmes ont systématiquement un taux d'emploi inférieur à celui des hommes. C'est dans la catégorie des 25-54 ans que le taux d'emploi est le plus élevé et on remarque que celui des femmes a graduellement rejoint celui des hommes depuis 1976. À l'inverse, ce sont les 65-69 ans qui ont de loin les taux d'emploi les plus faibles. Finalement, les graphiques illustrent clairement que la pandémie a eu des effets négatifs sur les taux d'emploi de l'ensemble des catégories d'âge, quel que soit le sexe.

---

<sup>14</sup> Sources : pour le Québec, idem; 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 1<sup>er</sup> juillet (x 1 000), Scénario de projection M5 : croissance moyenne 3*; Pour les États-Unis, U.S. Census Bureau, Population Division, *Projected 5-year age groups and sex composition for the United States: 2016 to 2060*.

Figure 1 : Taux d'emploi, 1976 à 2020, Québec (en pourcentage)



Source : Statistique Canada. Tableau 14-10-0327-01. Caractéristiques de la population active selon le sexe et le groupe d'âge détaillé, données annuelles.

La projection des taux d'emploi s'appuie sur celle utilisée par Retraite Québec dans la réalisation de l'évaluation actuarielle du Régime des rentes<sup>15</sup>. Certains ajustements ont toutefois été appliqués, notamment pour contrer le fait que les taux d'emploi ont été perturbés par la pandémie. Par exemple, il a été considéré que le marché du travail reviendrait sur sa tendance de long terme au cours de la première année de projection effectuée ici, soit 2023. Les faibles taux d'emploi enregistrés en 2020 se redressent en bonne partie en 2021 et reviennent graduellement sur la tendance définie par Retraite Québec en 2023. La seule exception est le taux d'emploi de la catégorie d'âge des 15-24 ans dont le niveau observé avant la pandémie était plus élevé que pour l'ensemble de la projection de Retraite Québec. Il a donc été maintenu fixe pour toute la période au niveau de 2019, soit 63,8 %.

<sup>15</sup> Retraite Québec (2020). *Évaluation actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2018*, p.85.

Le tableau 1 permet de visualiser la projection des taux d'emploi par catégorie d'âge. Cinq dates sont présentées : avant la pandémie (2019), le retour à la tendance de long terme du marché du travail (2023) et trois années de projection soit 2031, 2041 et 2061.

Tableau 1 : **Projection des taux d'emploi (%) au Québec selon la catégorie d'âge**

Catégories d'âge	2019*	2023	2031	2041	2061
15-24 ans	63,8	63,8	63,8	63,8	63,8
25-54 ans	84,5	85,3	86,1	86,6	86,9
55-64 ans	59,8	61,1	64,8	68,0	69,9
65-69 ans	21,9	22,0	23,6	26,3	27,3
70-74 ans	14,3	14,5	16,5	21,3	21,1

Sources : Statistique Canada, Retraite Québec et calculs des auteurs

L'ensemble des taux d'emploi des groupes d'âge entre 25 et 74 ans montrent une amélioration à travers les années. En fait, cette hausse graduelle serait la conséquence des pressions qui s'exerceront sur le marché du travail en raison d'une démographie défavorable. On remarque toutefois que le taux d'emploi diminue légèrement à la fin de la période de projection pour les 70-74 ans. Il s'établit à 21,1 % en 2061, alors qu'il se situait à 21,3 % de 2041 jusqu'en 2060. En ce qui concerne le taux d'emploi des 15-24 ans, fixé à 63,8 % pour l'ensemble de la période, il est relativement élevé considérant que, parmi l'ensemble des pays de l'OCDE, seuls l'Islande (71,4 %) et les Pays-Bas (65,3 %) dépassaient le Québec en 2019.

### 1.3.2 Productivité

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

Il a été posé comme hypothèse que la croissance annuelle 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 du travail au Québec ainsi que la projection. Au cours des trente dernières années (1989-2019), la productivité a enregistré une croissance annuelle moyenne de 1,2 %. Cependant, la croissance annuelle moyenne de 1999 à 2019 a été de 1,0 %, et elle a diminué à 0,68 % au cours des dix années avant la pandémie (2009-2019). 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 au cours des plus récentes années.

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



Sources : Statistique Canada. Tableau 36-10-0222-01. Produit intérieur brut, en termes de dépenses, annuel; 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.

### 1.3.3 Inflation

Dans le cadre d’une entente conjointe entre la Banque du Canada et le gouvernement fédéral, 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 1995 à 2019, la croissance annuelle composée de l’indice des prix à la consommation a été de 1,8 % 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; la dernière fois en octobre 2016 pour une période de cinq ans se terminant à la fin de 2021. Pour l’instant, la Banque du Canada n’a pas annoncé ses intentions et rien n’indique qu’elle pourrait changer de manière importante la cible pour les prochaines années. Par conséquent, l’analyse repose sur l’hypothèse que le taux d’inflation sera maintenu à 2 % pour l’ensemble de la période de projection.

### 1.3.4 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 au PIB nominal. La projection de cette variable 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 :

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

soit :

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

Ainsi, la croissance économique dépend de :

- La croissance de la population : plus précisément, l'évolution du bassin des travailleurs potentiels, défini ici comme étant la population des 15 à 74 ans <sup>16</sup>;
- 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 : le PIB réel par heure travaillée.

Jusqu'en 2025, les projections du PIB nominal et réel du Québec sont tirées des perspectives économiques du dernier budget du 25 mars 2021<sup>17</sup>. À partir de 2026, 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 perspectives démographiques 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. Notre projection tient toutefois compte du fait que le nombre d'heures travaillées varie selon le groupe d'âge. Par exemple, en 2019, soit avant la pandémie, les travailleurs âgés de 25 à 54 ans travaillaient 33,5 heures par semaine en moyenne alors que ceux âgés de plus de 65 ans travaillaient environ 26,1 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.

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 précédemment et selon 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 comme facteur de croissance du PIB réel et en corrigeant l'évolution du nombre moyen d'heures travaillées due au vieillissement de la population, on obtient une estimation de la croissance annuelle composée de la production réelle de 1,3 % de 2022 à 2061.

Le tableau 2 décompose la croissance du PIB réel selon les quatre facteurs présentés sur une période de près de 40 ans (1982-2019), puis sur les 10 années avant la crise de la COVID-19 et, sur la base de la projection démographique de référence de l'ISQ et des hypothèses posées sur l'emploi et la productivité, pour deux périodes de projections, 2022-2041 et 2041-2061. Dans les deux périodes passées, la moitié de la croissance économique a été possible grâce à la croissance de la productivité. L'autre élément ayant contribué le plus étant la croissance de la population. Pour les deux périodes projetées, les résultats montrent une croissance anticipée moindre, résultat en bonne partie dû à la transition démographique. En effet, la croissance économique provient alors essentiellement de la croissance de la productivité.

---

<sup>16</sup> Le bassin de travailleurs potentiel se définit souvent par la population des 20-64 ans. L'Enquête sur la population active de Statistique Canada parle davantage des 15 ans et plus. Le choix du groupe des 15-74 apparaît plus approprié, surtout dans un contexte où le nombre d'individus ayant plus de 65 ans s'accroît rapidement.

<sup>17</sup> Ministère des Finances du Québec. *Un Québec résilient et confiant. Plan budgétaire*. 25 mars 2021, p.G.33

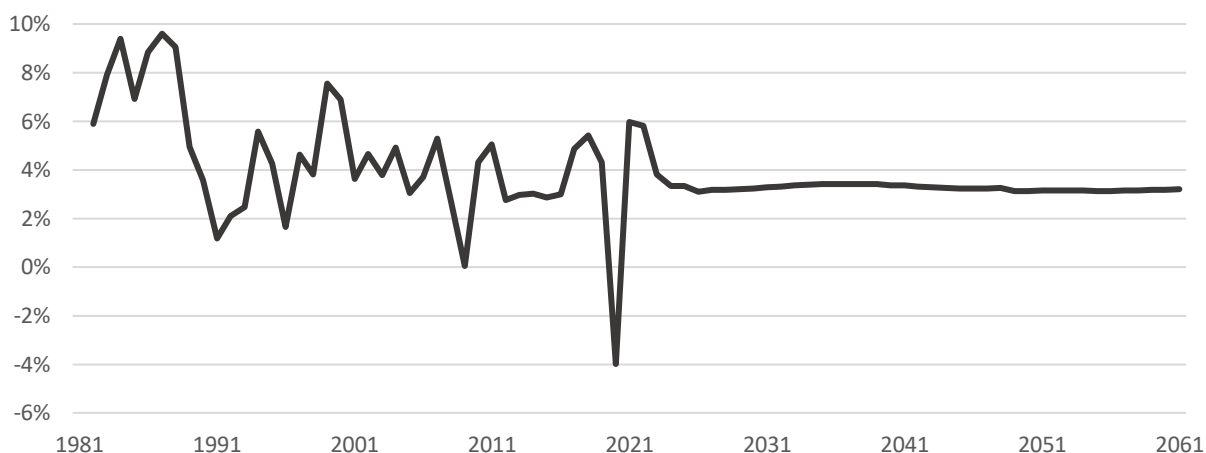
Tableau 2 : Facteurs de croissance économique ou décomposition du PIB réel, Québec

	1982-2019	2010-2019	2022-2041p	2041-2061p
Population	0,7	0,6	0,0	0,2
Taux d'emploi	0,4	0,5	0,4	0,0
Intensité du travail	-0,1	0,1	-0,0	0,0
Productivité	1,0	0,7	1,1	1,0
<b>PIB réel</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1,5</b>	<b>1,2</b>

Sources : Statistique Canada, tableaux 36-10-0222-01, 14-10-0043-01, 17-10-0005-01 et ISQ. Projections : calculs des auteurs.

Finalement, une croissance des prix de 2 % par année, conformément à la cible de la Banque du Canada, est appliquée à la croissance du PIB réel. On obtient alors une croissance annuelle composée du PIB nominal ou en dollars courants de 3,3 % de 2022 à 2061 qui se décompose ainsi : 3,3 % de 2022 à 2031, 3,4 % de 2031 à 2041 et 3,2 % jusqu'à la fin de la projection, en 2061.

Figure 3 : Taux de croissance du PIB nominal au Québec – 1981 – 2061



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

## 1.4 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.

### 1.4.1 Les revenus budgétaires

La projection des revenus budgétaires du gouvernement se scinde en trois composantes : les revenus autonomes excluant les revenus dédiés au Fonds des générations (FDG), les revenus dédiés au FDG 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 global doit rester inchangé jusqu'à la fin de l'horizon de projection, soit l'an 2061. Cela signifie que les revenus autonomes restent stables en pourcentage du PIB sur l'horizon étudié, sans égards 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 procéder est cohérente avec la définition de la soutenabilité budgétaire.

Les revenus autonomes du gouvernement, excluant les revenus du FDG, représentent 19,6 % du PIB nominal en 2022 et cette proportion sera donc conservée jusqu'en 2061. Dans les faits, cela signifie que les revenus autonomes du gouvernement évoluent au même rythme que le PIB nominal à partir de l'exercice 2023-2024 jusqu'à l'exercice 2061-2062. Ceux-ci comprennent l'impôt des particuliers, la cotisation au Fonds des services de santé, l'impôt des sociétés, l'impôt foncier scolaire, les taxes à la consommation, les droits et permis, les revenus divers ainsi que les revenus tirés des entreprises du gouvernement.

### Les revenus dédiés au Fonds des générations

Les revenus dédiés au FDG sont inclus dans les revenus consolidés du gouvernement. Comme ils ne varient pas nécessairement directement en fonction de la conjoncture économique, ils ont été isolés des revenus autonomes et font l'objet d'une projection spécifique. Rappelons que, selon la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (Loi-dette)*, les sommes accumulées dans le FDG ne peuvent être utilisées que pour rembourser la dette du gouvernement.

Pour les exercices 2021-2022 à 2025-2026, la projection des revenus dédiés au FDG est puisée du dernier budget<sup>18</sup>. Pour les années subséquentes, les projections réalisées dans une étude de la Chaire<sup>19</sup> sur l'évolution du FDG ont été mises à jour avec les plus récentes informations disponibles. Pour ce qui est des revenus de placement au cours d'une année, ils représentent 5 % de la valeur comptable du FDG au début de cette même année.

### Les transferts fédéraux

Les transferts fédéraux regroupent principalement les paiements de péréquation et les revenus du Transfert canadien en matière de santé (TCS) et du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). Ils sont versés aux provinces en vertu de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (Loi sur les arrangements fiscaux)*. À cela, il faut ajouter les revenus des autres programmes qui découlent d'ententes bilatérales, mais qui varient aussi en fonction de la réalisation prévue des travaux d'infrastructures bénéficiant de transferts fédéraux. Les transferts fédéraux ont fait l'objet de nombreuses modifications au cours des ans, faisant ainsi fortement fluctuer leur importance financière.

En raison des coûts importants supportés par les provinces à cause de la pandémie, le gouvernement fédéral a décidé d'octroyer des transferts supplémentaires aux provinces de manière ponctuelle. Ces transferts doivent toutefois être isolés pour permettre une projection de long terme appuyée sur les critères de base des transferts fédéraux. À titre d'exemple, on peut lire dans le budget qu'en 2020-2021 les transferts fédéraux ont connu une forte augmentation en raison des ententes pour la relance sécuritaire (3 076 millions de dollars), les travailleurs essentiels (661 millions de dollars) et la rentrée scolaire sécuritaire (302 millions de dollars). Ces sommes ne sont pas récurrentes et doivent être exclues pour projeter correctement les revenus de transferts à long terme.

---

<sup>18</sup> Ministère des Finances du Québec. *Un Québec résilient et confiant. Plan budgétaire. Budget 2021-2022*. 25 mars 2021, p. I.19.

<sup>19</sup> Yves St-Maurice et Luc Godbout, avec la collaboration de Suzie St-Cerny. *Le Fonds des générations : Où en sommes-nous? Cahier de recherche n° 2017-09*, novembre 2017, Université de Sherbrooke, Chaire en fiscalité et en finances publiques, 59 p.

Il n'est pas simple d'estimer l'évolution des transferts fédéraux à long terme, d'autant plus que le mécontentement actuel des provinces envers les montants transférés pourrait apporter à plus ou moins brève échéance des modifications aux méthodes de calcul. Lors de l'exercice précédent de la Chaire sur la soutenabilité (2018), l'hypothèse quant à l'évolution des transferts fédéraux était que le Québec s'approprierait la même proportion des transferts fédéraux totaux durant toute la période de projection et que ces derniers évolueraient en fonction du PIB nominal du Canada. Dans le présent exercice, une projection a été élaborée pour chacune des catégories de transferts, ce qui permet de mieux comprendre les variables qui influencent leur détermination et d'obtenir une projection plus précise des montants qui seront reçus par le Québec au cours de la période d'analyse.

### Transferts en matière de santé (TCS)

Répétons que la pandémie a donné lieu à d'importants transferts fédéraux pour aider les provinces à absorber le choc de la pandémie. La dernière annonce d'un transfert non récurrent lié à la pandémie a été faite le 25 mars 2021, le jour même de la présentation du Budget du Québec, alors que la ministre des Finances du Canada, Chrystia Freeland, a déposé le projet de loi C-25 modifiant la *Loi sur les arrangements fiscaux* afin d'autoriser des versements supplémentaires aux provinces et aux territoires<sup>20</sup>. En vertu de ce projet de loi, le Québec recevrait un montant supplémentaire de 902,4 millions de dollars en matière de santé au cours de l'exercice 2021-2022 ainsi que 225,6 millions de dollars pour le plan d'immunisation contre la COVID-19. Toutefois, comme ces transferts non récurrents touchent le cadre financier pour une période se trouvant avant notre première année de projection, ils n'affectent pas nos projections.

Pour le gouvernement fédéral, le TCS est le plus important des principaux transferts aux provinces et aux territoires. Son objectif est d'assurer un financement prévisible à long terme pour les soins de santé. En ce sens, il appuie les grands principes de la *Loi canadienne sur la santé*. Les paiements de transferts pour les provinces sont établis sur une base par habitant.

Pour projeter les sommes transférées aux provinces, au Québec en particulier, il faut d'abord déterminer l'évolution du montant global alloué par le fédéral pour le TCS. Depuis 2017-2018, le TCS en espèces augmente en fonction d'une moyenne mobile triennale de la croissance du PIB nominal canadien, avec une garantie d'augmentation du financement d'au moins 3 % par année. S'appuyant sur les prévisions de moyen terme du PIB nominal canadien du dernier Budget du gouvernement fédéral<sup>21</sup> et des prévisions de croissance à long terme du Bureau du directeur parlementaire du budget<sup>22</sup>, il a été possible de projeter les sommes que le Canada réservera au TCS au cours des prochaines décennies. Par la suite, la part du Québec dépend de l'évolution de la proportion de la population du Québec par rapport à celle du Canada<sup>23</sup>.

Comme décrit dans l'encadré 2, l'abattement d'impôt du Québec fait en sorte que la province est dans une situation particulière en ce qui concerne les transferts reçus du gouvernement fédéral, ce qui ajoute une étape supplémentaire à l'évaluation de leur projection. L'estimation de l'abattement d'impôt du Québec a

---

<sup>20</sup> On peut retrouver le Projet de Loi C-25 sur le site suivant : <https://parl.ca/DocumentViewer/fr/43-2/projet-loi/C-25/premiere-lecture>

<sup>21</sup> Pour les prévisions de moyen terme (2021-2025), voir ministère des Finances du Canada. *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience. Budget 2021*. Ottawa, 19 avril 2021, p. 373.

<sup>22</sup> Pour les prévisions à long terme (2026-2060), voir Bureau du directeur parlementaire du budget. *Rapport sur la viabilité financière de 2020 : Mise à jour*. Ottawa, 6 novembre 2020. Fichier Excel associé au rapport.

<sup>23</sup> Pour assurer une cohérence dans la projection de la population, les projections démographiques de Statistique Canada pour le Québec et le Canada ont été utilisées.

été établie par la différence entre le montant prévu au Québec pour le TCS et le montant reçu en espèces pour l'année de départ. Puis, la projection de l'évolution de l'abattement est calculée sur la croissance du PIB nominal du Québec, car il est une proportion de l'impôt fédéral payé sur les revenus des particuliers québécois. La projection du TCS reçu en espèces par le Québec est ensuite déterminée par la différence entre le montant alloué par le Canada et l'évaluation de l'abattement d'impôt du Québec.

#### **ENCADRÉ 2 : ABATTEMENT D'IMPÔT DU QUÉBEC**

Au cours des années 1960, le gouvernement fédéral a offert aux provinces la possibilité de se retirer d'un certain nombre de programmes, notamment en matière de santé et d'aide sociale, en échange d'un transfert de points d'impôt. Cette possibilité de transfert de points d'impôt répondait à l'opposition du Québec devant la multiplication d'initiatives fédérales dans les compétences provinciales. En effet, le Québec est la seule province qui s'est prévalu de cette option. À partir de ce moment, le gouvernement a réduit de 13,5 % l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers québécois alors que le Québec augmentait le sien d'un montant équivalent. Par conséquent, le Québec continue aujourd'hui de récolter la valeur de ces impôts supplémentaires par l'entremise de son propre régime d'impôt, alors que les autres provinces reçoivent ces montants en espèces du gouvernement fédéral. Ce transfert de points de pourcentage d'impôt sur le revenu est appelé *Paiements de remplacement au titre des programmes permanents*.

Cette façon de faire a des conséquences sur les transferts en espèces reçus par le Québec. Par exemple, les transferts versés au Québec pour le TCS et le TCPS et la péréquation sont indiqués dans le budget du Canada de la même façon que les transferts aux autres provinces. Toutefois, puisqu'une partie du transfert destiné au Québec prend la forme d'une réduction de l'impôt fédéral, il faut déduire ce montant des dépenses de programmes fédérales liées aux transferts indiqués pour le Québec pour obtenir les transferts versés réellement en espèces au Québec.

Cela explique que la dépense inscrite par le fédéral pour le TCS du Québec pour l'exercice 2021-2022 est de 9 705 millions de dollars alors que le gouvernement du Québec n'inscrit qu'un montant de 7 025 millions de dollars reçus du fédéral au titre de TCS. La différence représente l'abattement d'impôt du Québec lié au TCS soit un montant de 2 680 millions de dollars. Cet arrangement n'a donc aucun impact net sur les transferts fédéraux ni sur les recettes du Québec ou celles des autres provinces. Dans l'ensemble, le Québec reçoit exactement le montant prévu par le gouvernement fédéral, dont une partie en espèces et une partie en revenu d'impôt supplémentaire sur les particuliers.

L'abattement d'impôt se trouve explicitement dans la déclaration de revenus fédérale remplie par les contribuables du Québec (ligne 44000 de la déclaration de 2020), soit 16,5 % de l'impôt fédéral à payer. Les 3 points de pourcentage d'écart par rapport aux 13,5 points indiqués plus haut se rapportent au *Recouvrement ayant trait aux allocations aux jeunes*. En 1964, le gouvernement fédéral a introduit le même programme dans toutes les provinces et a offert au Québec un abattement égal à 3 % de l'impôt fédéral de base, afin de traiter le Québec équitablement par rapport aux autres provinces. En 1972, le Programme fédéral des allocations aux jeunes fut étendu aux enfants de tous âges. Le Québec accepta alors de permettre au gouvernement fédéral de transférer la prestation directement aux parents, mais la valeur de son abattement de 3 % devait être remboursée chaque année. Par conséquent, l'effet est nul sur les finances publiques du Québec.

#### **Transferts en matière de programmes sociaux (TCPS)**

Le TCPS a été établi pour soutenir l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux, ainsi que le développement de la petite enfance et l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Il est calculé sur une base par habitant pour fournir un soutien égal à tous les Canadiens. Il est inscrit dans la *Loi sur les arrangements fiscaux* que le niveau du TCPS en espèces à être distribué par le gouvernement fédéral augmente de 3 % par année. La part du Québec est ensuite calculée selon l'évolution de la population du Québec par rapport à celle du Canada.

Tout comme le TCS, le TCPS reçu en espèces par le Québec doit aussi être réduit de l'abattement d'impôt du Québec. Pour l'exercice 2022-2023, point de départ des projections, l'abattement a été calculé par la différence entre le montant accordé au Québec à titre de TCPS et le montant reçu par le Québec. Tout comme pour la projection du TCS, l'abattement d'impôt du Québec évolue au même rythme que la croissance économique du Québec. Les transferts reçus en espèces représentent donc le montant calculé par le gouvernement fédéral duquel on soustrait l'abattement.

### Péréquation

La péréquation est un programme de transfert du gouvernement fédéral dont le but est de permettre aux gouvernements provinciaux moins prospères de fournir à leur population des services publics sensiblement comparables à ceux d'autres provinces, à des taux d'imposition sensiblement comparables. La péréquation est établie par habitant et est égale au montant qui manque à sa capacité fiscale pour atteindre la capacité fiscale moyenne de l'ensemble des provinces, ce qu'on appelle la « norme de 10 provinces ».

Le calcul de la capacité fiscale tient compte de plusieurs facteurs et sa projection sur une longue période reste plutôt difficile. De plus, les montants réservés à la péréquation par le gouvernement fédéral sont ajustés annuellement en fonction de l'évolution de l'économie. Tout comme le TCS, la hausse des paiements de péréquation s'appuie sur la moyenne mobile de la croissance du PIB nominal du Canada sur trois ans. Cela favorise la stabilité et la prévisibilité, tout en permettant de tenir compte de la croissance économique.

La complexité de la projection de la péréquation a influencé notre choix d'utiliser les estimations du Bureau du directeur parlementaire du budget d'Ottawa publiées en novembre 2020<sup>24</sup>.

### Autres programmes de transferts

Comme mentionné précédemment, les revenus des autres programmes de transferts découlent d'ententes bilatérales. Ils peuvent être très différents d'une année à l'autre, notamment en fonction de la réalisation prévue des travaux d'infrastructures bénéficiant de transferts fédéraux. La projection des autres transferts est établie à partir de la croissance du PIB nominal du Canada.

#### 1.4.2 Dépenses budgétaires

Dans l'ensemble, peu de changements ont été apportés à la manière de construire nos projections pour les principales catégories de dépenses budgétaires. Le choix des catégories a été fait en fonction de leur sensibilité 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.

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

- Autres dépenses;
- Service de la dette.

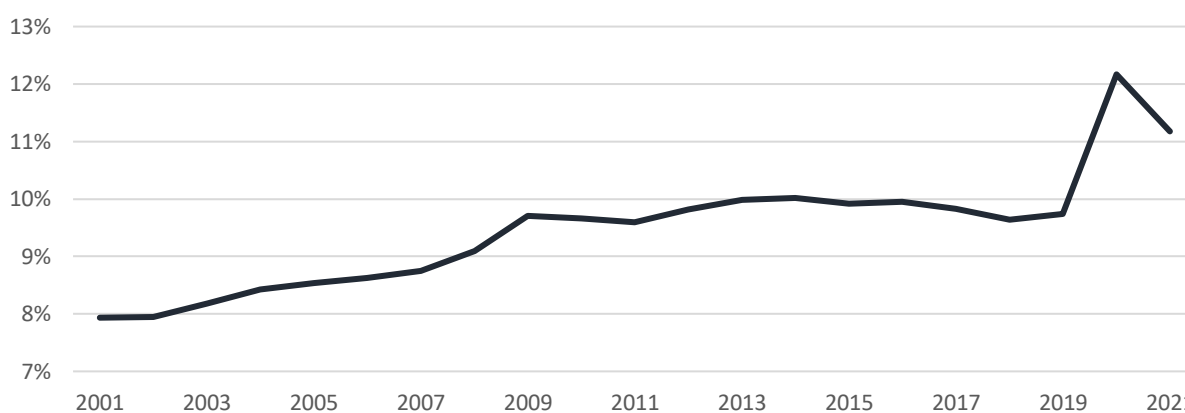
---

<sup>24</sup> Bureau du directeur parlementaire du budget. *Rapport sur la viabilité financière de 2020 : Mise à jour*. Ottawa, 6 novembre 2020. Fichier Excel associé au rapport.

## 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 le principal poste budgétaire du gouvernement du Québec, comme c'est le cas pour toutes les autres provinces. Pour l'exercice 2018-2019, soit avant la pandémie, les dépenses de portefeuilles pour ce secteur ont atteint 42,3 milliards de dollars, soit 9,6 % du PIB. Cette proportion n'était que de 9,1 % en 2008 et de 7,9 % en 2001 comme le montre la figure 4. 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 services sociaux, toutefois le montant global des dépenses de santé et de services sociaux a crû à un rythme annuel composé de 4,9 % de 2001 à 2018, soit bien au-dessus de la progression de l'économie (3,7 %).

Figure 4 : **Dépenses de santé et services sociaux en pourcentage du PIB – Québec – 2001-2002 à 2020-2021**



Source : Ministère des Finances du Québec (2021). Plan budgétaire du Québec. Statistiques budgétaires historiques. Mars 2021.

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 celles 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'économie<sup>25</sup>. Des organisations internationales, comme le FMI, ont fait le même constat. Il faut comprendre que la population âgée de 65 ans et plus au Québec augmentera de près de 55 % de 2021 à 2061 et que le groupe spécifique des 85 ans et plus va plus que tripler.

Plusieurs éléments doivent être pris en considération pour projeter les dépenses de santé dans un contexte de transition démographique :

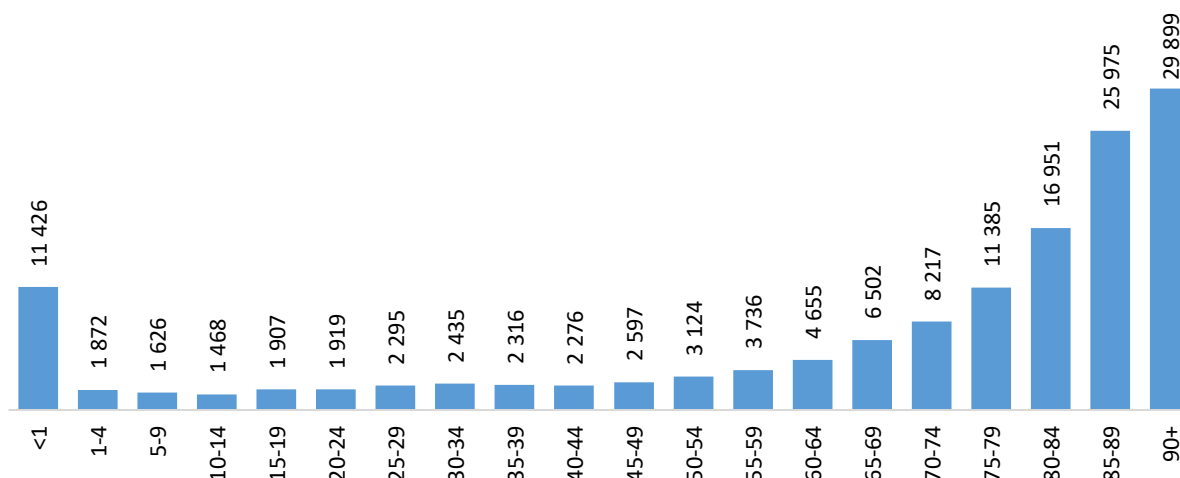
- Les dépenses de santé selon l'âge;
- Les dépenses associées à la dernière année de vie;
- Les changements dans la pratique médicale.

<sup>25</sup> Voir notamment Mia Homsy et Simon Savard (2021), Conference Board du Canada (2020 et 2002), Dungan et Murphy (2013), Clavet, Duclos, Fortin, Marchand et Michaud (2013), Dao, Godbout et Fortin (2012), Groupe de travail sur le financement de la santé (2008).

L’Institut canadien d’information sur la santé (ICIS) publie annuellement les dépenses publiques en santé par habitant pour vingt catégories d’âge et pour chacune des provinces. Elles sont essentielles à la construction de nos projections pour les dépenses en santé. En moyenne, les dépenses de santé par habitant s’élevaient à 4 385 \$ au Québec en 2018. Comme illustré à la figure 5, 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 11 426 \$, suivie d’une baisse à 1 872 \$ 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 49 ans. La croissance s’accélère sérieusement à partir de 65 ans pour atteindre 6 502 \$ chez les 65-69 ans, 8 217 \$ chez les 70-74 ans, 11 385 \$ chez les 75-79 ans et jusqu’à 29 899 \$ 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. Comparativement aux données de 2015 utilisées dans l’édition 2018, toutes les catégories d’âge montrent une augmentation des dépenses par habitant, à l’exception des plus de 85 ans. Pour la catégorie des 85 à 89 ans, le coût par habitant se situait à 26 263 \$ dans l’édition 2018 et à 30 872 \$ pour les 90 ans et plus.

Figure 5 : **Dépenses totales de santé par habitant du gouvernement du Québec selon le groupe d’âge (en dollars) – 2018**



Source : Institut canadien d’information sur la santé (2020). Tendances des dépenses nationales de santé. Base de données sur les dépenses de santé de 1975 à 2019. Tableau E.1.21.1.

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 associée à la perte d’autonomie découlant de :
  - La hausse du nombre de personnes de 65 ans et plus;
  - La hausse de la proportion de ce groupe d’âge qui devra avoir recours au soutien public;
    - Le nombre d’aidants naturels va en effet diminuer, puisque :
      - les nouvelles générations d’aînés ont beaucoup moins d’enfants que les anciennes générations et;

- la proportion des personnes de 65 ans et plus qui sera âgée de plus de 80 ans va fortement augmenter.
- 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.

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, non seulement parce qu'ils seront beaucoup plus nombreux, mais parce qu'ils seront aussi plus vieux. En effet, le poids des 80 ans et plus dans le total des 65 ans et plus passerait de 24,4 % en 2021 à 41,7 % en 2061.

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 du gouvernement du Québec, pour chacune des périodes de cinq ans de 1975 à 2019. 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 hors inflation des dépenses de santé a atteint 4,0 %, soit plus du double que le taux de croissance de la période précédente. De 2005 à 2010, la croissance des dépenses de santé en termes réels a été de 4,2 %, 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 2019** (en pourcentage)

Périodes	Taux de croissance annuel composé
De 1975 à 1980	1,9
De 1980 à 1985	4,0
De 1985 à 1990	1,9
De 1990 à 1995	1,0
De 1995 à 2000	1,5
De 2000 à 2005	3,2
De 2005 à 2010	4,2
De 2010 à 2015	1,5
De 2015 à 2019p	2,8
<b>De 1975 à 2019p</b>	<b>2,4</b>

Source : Institut canadien d'information sur la santé (2020). Tendances des dépenses nationales de santé. Base de données sur les dépenses de santé de 1975 à 2019. Tableau B.4.7.

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 et de la rémunération du personnel médical et hospitalier en raison d'une hausse de leur productivité).

La méthode améliorée ajuste la méthode traditionnelle pour tenir compte de l'interaction entre les dépenses de fin de vie et la baisse du taux de mortalité. La baisse du taux de mortalité – l'amélioration de l'espérance de vie – dans une cohorte d'âges aura nécessairement comme conséquence de faire diminuer la dépense de santé par habitant de la cohorte. Ce lien est en partie expliqué par l'importance des dépenses de santé de fin de vie, puisque la probabilité d'être dans sa dernière année de vie augmente à mesure que l'âge avance. Dans un contexte où le taux de mortalité va continuer à diminuer et à affecter tout particulièrement les âges plus avancés, il faut s'attendre à ce qu'une projection qui fait l'hypothèse que la structure par âge et par sexe des dépenses par habitant ne diminue pas dans le temps surestime quelque peu la projection des dépenses 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 projetées 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 les éditions précédentes sur la soutenabilité (2014 et 2018), 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. De plus, la projection des dépenses de santé fixe également le facteur de croissance des coûts hors inflation (technologiques et autres) à 1,07 %. Ce facteur vient du fait que les dépenses en santé, excluant les changements démographiques, ont crû au rythme de 3,33 % par année de 1998 à 2018 et que l'indice implicite de prix de l'ensemble des coûts de santé a augmenté de 2,26 % sur la même période. La différence représente le facteur d'accroissement des dépenses de santé découlant d'autres éléments, notamment l'amélioration technologique.

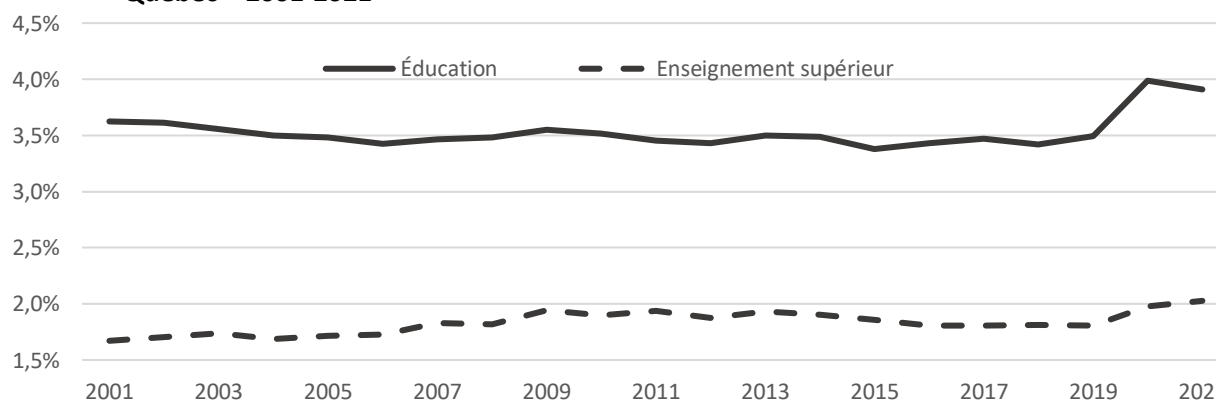
### Dépenses en éducation

Selon le scénario de référence de l'ISQ, la transition démographique 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 dans son ensemble représente la deuxième plus importante dépense de portefeuilles du gouvernement. Selon le Budget de mars 2021, les dépenses de portefeuilles en éducation et en enseignement supérieur (excluant les mesures de soutien et de relance COVID-19) sont chiffrées à 25,8 milliards de dollars pour l'exercice 2020-2021, soit 23,3 % de l'ensemble des dépenses de portefeuilles<sup>26</sup>.

Ces deux ensembles visent cependant deux clientèles différentes. Le portefeuille Éducation s'adresse au groupe des 5 à 16 ans alors que celui de l'Enseignement supérieur touche surtout celui des 17 à 24 ans. Les deux tiers des dépenses en éducation se font au niveau préscolaire, primaire et secondaire alors que le tiers se dirige vers l'enseignement supérieur, soit collégial et universitaire.

Figure 6 : **Dépenses de portefeuilles en éducation et en enseignement supérieur en pourcentage du PIB, Québec – 2001-2021**



Source : Ministère des Finances du Québec (2021). Plan budgétaire du Québec. Statistiques budgétaires historiques. Mars 2021.

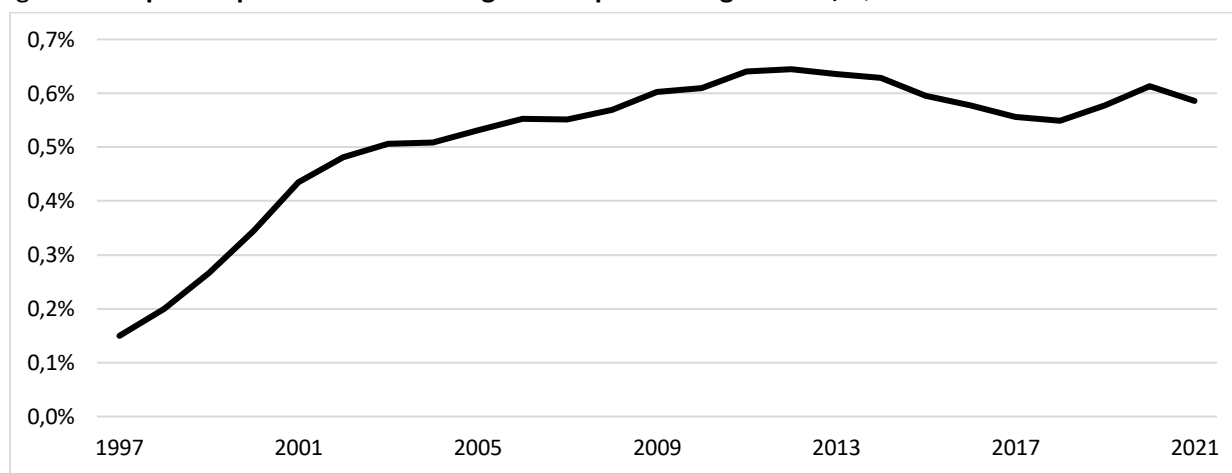
<sup>26</sup> Ministère des Finances du Québec. *Un Québec résilient et confiant. Plan budgétaire. Budget 2021-2022*. 25 mars 2021, p. H.49 et H.51.

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 été exposées précédemment. L'évolution démographique est ensuite appliquée 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 2061. Un facteur général d'inflation de 2 % est aussi ajouté à la croissance des dépenses par habitant.

### Services de garde

Les dépenses en service de garde varient en fonction de la population surtout 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 2026 pour décroître par la suite jusqu'en 2034 et recommencer à croître jusqu'en 2053. Les services de garde à contribution réduite sont apparus en 1997 et ont connu une croissance importante dans les années qui ont suivi. Sans égard au coût du crédit remboursable pour frais de garde d'enfants, les dépenses du gouvernement pour les services de garde se situeraient maintenant environ 0,59 % du PIB (figure 7)<sup>27</sup>.

Figure 7 : Dépenses pour les services de garde en pourcentage du PIB, Québec – 1997-2021



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

Selon le dernier Budget des dépenses du Québec (2021-2022), le coût des services de garde atteindrait 2,7 milliards de dollars en 2021-2022. À ce coût direct, le montant du crédit d'impôt remboursable pour les frais de garde d'enfants, estimé à 748 millions de dollars pour 2021<sup>28</sup>, a été ajouté pour tenir compte de l'évolution du coût total des services de garde pour le gouvernement. Après avoir divisé ce coût total par la population âgée 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 2061.

<sup>27</sup> Le budget fédéral 2021 prévoit la mise en place d'un système pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants à frais partagé entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le Québec ayant déjà un système en place, une entente asymétrique doit être discutée. Rien n'étant encore établi, cela n'a pas été considéré dans la présente projection.

<sup>28</sup> Ministère des Finances du Québec. *Dépenses fiscales. Édition 2020*, mars 2021, p C.81.

## Allocation famille

Avec l'équivalent d'une dépense de 3 milliards de dollars en 2021, l'allocation famille est une autre dépense qui est sensible à la démographie, dans ce cas-ci 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 122 millions de dollars en 2021. Dans ce cas-ci, la clientèle touchée est la population âgée de 4 à 16 ans. Les sommes dépensées par enfant sont donc appliquées à l'évolution de la population ciblée pour projeter le coût annuel. On y applique ensuite le facteur d'inflation de 2 %.

## Autres dépenses

En sus des dépenses pour la santé, l'éducation, les services de garde et l'allocation famille, le gouvernement du Québec effectue d'autres dépenses de portefeuilles, 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 de la transition démographique, elles fluctueront néanmoins dans le temps.

Comme pour les deux éditions précédentes des études sur la soutenabilité, l'hypothèse posée pour les autres dépenses est que, mesurées en dollars réels par habitant, elles sont stables tout au long de la période de projection. 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.

## Service de la dette, dette et Fonds des générations

### Taux d'intérêt

Selon nos hypothèses, le service de la dette devrait se stabiliser à 3,65 % de la dette portant intérêt à partir de 2030, ce qui le ramènerait près du taux de 2020. Selon le dernier Budget, le taux implicite du service de la dette devrait diminuer graduellement jusqu'à 3,31 % en 2025. Un retour à des conditions économiques plus stables devrait toutefois ramener ce taux implicite autour de 3,65 % en 2030. Ce taux à long terme de 3,65 % est plus faible que celui utilisé dans les éditions précédentes. Le contexte de l'évolution des taux d'intérêt a passablement changé avec la pandémie, ce qui justifie l'utilisation d'un taux plus faible. À titre de comparaison, dans son dernier rapport sur la viabilité financière, le Bureau du directeur parlementaire du budget d'Ottawa pose l'hypothèse que les taux des obligations de référence à 10 ans et des obligations à long terme (période maximale de 30 ans) du gouvernement fédéral atteindront respectivement 3,0 % et 3,25 %. Il faut toutefois ajouter une prime pour les obligations provinciales, dont celles du Québec.

### Dette

En toute logique, le service de la dette dépend du niveau de la dette. Selon le Budget 2021, la dette brute du gouvernement du Québec s'élevait à 219 milliards de dollars au 31 mars 2021, représentant 49,5 % du PIB. Même si la *Loi sur l'équilibre budgétaire (LÉB)* en vigueur depuis 1996 interdit au gouvernement

d'encourir des déficits budgétaires qui s'ajouteraient à la dette, elle 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 généralement 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 les laisser à la trésorerie de ces entreprises. Il peut aussi faire des prêts, des avances et des placements. D'ailleurs, la pandémie a amené le gouvernement à faire des prêts à des entreprises pour assurer leur survie à court terme. Le gouvernement doit donc emprunter pour obtenir les fonds nécessaires à ce genre d'activités. 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 brute, excluant le FDG, les déficits (surplus) budgétaires et les autres facteurs, correspondait à environ 1,3 % du PIB pour les exercices budgétaires 2020-2021 à 2025-2026<sup>29</sup>. Cela permet d'avoir une estimation de l'évolution de la dette future qui portera intérêt. Il a donc été supposé que la dette brute augmenterait d'un montant équivalent à 1,3 % du PIB à partir de l'exercice 2026-2027, toujours excluant le FDG et les déficits (surplus) budgétaires. Les estimations du ministère des Finances sont retenues jusqu'en 2025-2026.

### Fonds des générations

Adoptée en 2006, la *Loi-dette* 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-dette* 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.

Selon la *Loi-dette*, les sommes accumulées dans le FDG ne peuvent pas être utilisées à autre chose que le remboursement de la dette. Toutefois, rien n'est indiqué 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 (des remboursements de la dette ont d'ailleurs été effectués en 2013, 2018 et 2019). Il n'y a pas non plus de date d'échéance pour le FDG.

Au 31 mars 2020, le ratio dette brute au PIB indiquait 43,2 %, soit un niveau inférieur aux exigences de la *Loi-dette*. La hausse subite des déficits due aux efforts de lutte contre la pandémie et ses effets sur l'économie a engendré une nette détérioration de ce ratio. Le Budget 2021-2022 indique que la cible de 45 % ne sera atteinte à nouveau qu'au 31 mars 2028. En ce qui concerne le ratio de la dette représentant les déficits cumulés au PIB, il s'établissait à 23,4 % au 31 mars 2020, loin de la cible de 17 %. Toutefois, l'estimation de la dette représentant les déficits cumulés a dû être révisée pour tenir compte de la

---

<sup>29</sup> Les informations utilisées pour calculer l'augmentation de la dette portant intérêt proviennent du Budget (2021) page L.10.

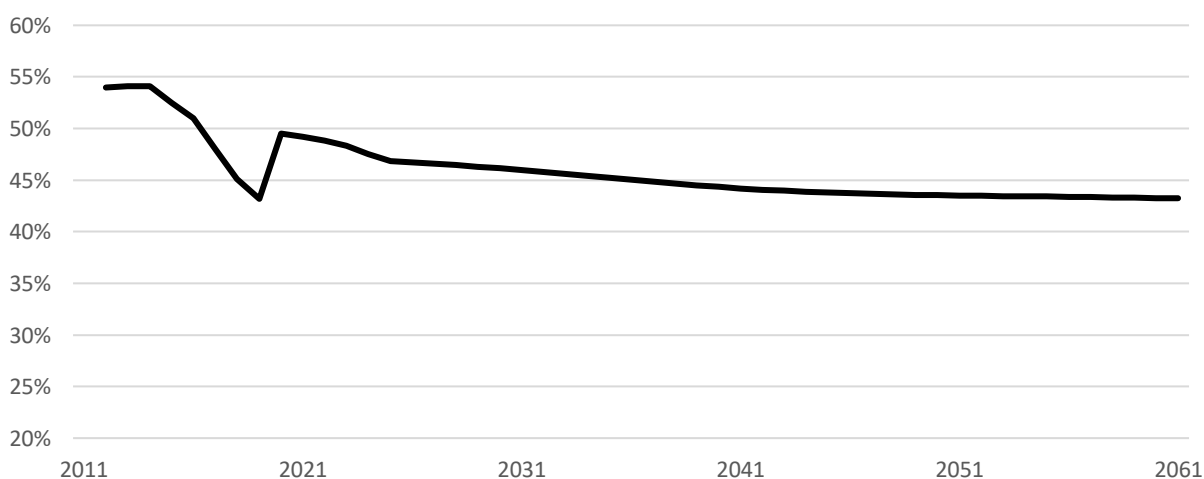
modification de l'application de la norme comptable sur les paiements de transferts, ajoutant 12,4 milliards de dollars à cette dette. Cette révision à elle seule milite pour un ajustement de la cible pour refléter les effets du changement de la norme comptable, et rend donc la comparaison de la situation actuelle avec la cible de 17 % difficile à réaliser. Notons toutefois que, selon les projections du ministère des Finances, ce ratio s'établirait à 21,7 % au 31 mars 2028, ce qui ne respecterait pas la cible inscrite dans la *Loi-dette*.

Les projections présentées ici supposent alors qu'au 31 mars 2028, les sommes cumulées au FDG seront totalement utilisées pour rembourser la dette. Elles supposent également qu'aucun retrait ne sera effectué jusqu'en 2027-2028. Selon nos estimations, la valeur du FDG s'établirait à près de 40 milliards de dollars au 31 mars 2028. Des économies d'intérêt de l'ordre de 1,4 milliard de dollars viendront donc diminuer les dépenses du gouvernement en ce qui a trait au service de la dette. Dans le même ordre d'idée, les revenus qui étaient dédiés au FDG n'y seraient plus versés. C'est donc une marge de manœuvre supplémentaire de presque 3,4 milliards de dollars qui apparaîtraient au cours de l'exercice 2028-2029. Dans l'ensemble, tous ces effets amélioreront les équilibres financiers du gouvernement à court terme au cours des exercices suivants, dont celui de 2028-2029.

La figure 8 montre l'évolution du ratio de la dette brute par rapport au PIB selon notre scénario de base. On constate qu'il demeure relativement stable autour de 45 % tout au long de notre période de projection. Toutefois, comme il sera spécifié davantage un peu plus loin dans notre rapport, les déficits réalisés dans la projection ne sont pas ajoutés annuellement à la dette. On considère qu'ils sont des écarts annuels à résorber et qu'ils seront effectivement résorbés au fur et à mesure qu'ils apparaissent.

Il est important de rappeler que l'hypothèse concernant les versements au FDG est identique à celle de l'édition 2018, sauf en ce qui concerne le moment de son utilisation pour rembourser une partie de la dette qui se situe au 31 mars 2028 plutôt qu'au 31 mars 2026. À diverses occasions, la Chaire a mentionné qu'il sera important d'avoir un débat sur l'avenir du FDG et l'hypothèse retenue pour le scénario de base ne constitue surtout pas un désaveu des bienfaits du FDG.

**Figure 8 : Ratio de la dette brute par rapport au PIB – 2011-2061**



Source : Ministère des Finances du Québec (2021). *Plan budgétaire du Québec*. Statistiques budgétaires historiques. Mars 2021 et projection des auteurs.

## 1.5 Synthèse des hypothèses du scénario de base

Le tableau 4 résume les principales hypothèses qui ont servi à construire notre scénario de base. Le point de départ de nos projections est 2022, ce qui correspond à l'exercice 2022-2023.

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

Données	Hypothèses
Population	Scénario de référence l'ISQ (juillet 2019).
Taux d'emploi et nombre de travailleurs	À partir de 2023, les taux d'emploi proviennent de Retraite Québec pour toutes les catégories d'âge, à l'exception des 15-24 ans qui, avant la pandémie, avaient un taux d'emploi supérieur à celui de Retraite Québec. Pour cette catégorie, le taux d'emploi demeure fixe au taux atteint en 2019. À partir du creux de 2020, les taux d'emploi rattrapent ceux de Retraite Québec en 2023, considérant qu'environ 75 % du rattrapage se fait en 2021.
Productivité	Croissance de la productivité à 1 % à partir de 2026 sur l'ensemble de la période de projection.
Inflation	Fixe à 2 % conformément à la cible actuelle de la Banque du Canada.
Revenus autonomes excluant les sommes dédiées au FDG	Stables en proportion du PIB à partir de 2022 (19,59 % du PIB).
Revenus du FDG	Projection du ministère des Finances du Québec jusqu'en 2025-2026. Par la suite, chacune des catégories de revenus consacrés au FDG est projetée, incluant les revenus de placement estimés à 5 % de la valeur comptable du FDG de l'année précédente.
Transferts fédéraux	<p>Quatre composantes :</p> <p><b>Transfert canadien en matière de santé (TCS)</b> : Les sommes transférées en espèces par le gouvernement fédéral évoluent en fonction de la moyenne des taux de croissance du PIB nominal pour l'année civile se terminant au cours de l'exercice en cause et pour les deux années précédentes (avec un minimum de 3 %). La part du Québec évolue en fonction de la proportion de sa population dans le Canada. Le transfert en espèces est ajusté pour tenir compte de l'abattement d'impôt du Québec qui évolue selon le PIB nominal du Québec. Les projections débutent à partir de l'exercice 2023-2024.</p> <p><b>Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS)</b> : Les sommes transférées en espèces par le gouvernement fédéral augmentent de 3 % par année. La part du Québec évolue en fonction de la proportion de sa population dans le Canada. Le transfert en espèces est ajusté pour tenir compte de l'abattement d'impôt du Québec qui évolue selon le PIB nominal du Québec. Les projections débutent à partir de l'exercice 2023-2024.</p> <p><b>Péréquation</b> : La projection du Bureau du directeur parlementaire du budget (6 novembre 2020) est utilisée à partir de l'exercice 2023-2024.</p> <p><b>Autres transferts</b> : À partir de l'exercice 2026-2027, les autres transferts évoluent au même rythme que le PIB nominal du Canada.</p>
Dépenses de santé et de services sociaux	Méthode améliorée de la dernière année de vie et croissance réelle par habitant hors inflation de 1,1 %. Taux d'inflation des coûts de santé à 2,3 %.
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. Ajout de l'inflation.

Services de garde	Croissance réelle du coût par enfant de 0-4 ans au même taux que la productivité à partir de 2022. Ajout de l'inflation.
Allocation famille	Montant moyen par enfant (0-17 ans) de 2022 croît au taux d'inflation tout comme le supplément pour les fournitures scolaires (par enfant de 4-16 ans).
Dettes	Croissance annuelle de la dette brute (excluant le FDG) stable à 1,3 % du PIB à partir de l'exercice 2026-2027. Cela correspond à la somme des placements, prêts et avances et des immobilisations nettes. Jusqu'en 2025-2026, les estimations du ministère des Finances sont utilisées. Les déficits ne sont pas ajoutés à la dette brute.
Fonds des générations	Remboursement de la dette avec le solde du FDG au 31 mars 2028, le ratio dette brute/PIB descendant sous la barre du 45 % le 31 mars 2028 selon les estimations du ministère des Finances.
Service de la dette	Taux d'intérêt implicite de 3,67 % en 2022 qui atteint un taux de 3,31 % en 2025. Le taux remonte graduellement pour se stabiliser par la suite à 3,65 % en 2030.
Autres dépenses	Dépenses réelles par habitant stables à partir de 2022. Ajout de l'inflation.

## 2. PROJECTIONS DE LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE

La présente section décrit les résultats de nos projections des revenus, des dépenses du gouvernement, ainsi que du solde budgétaire selon les hypothèses du scénario de base. L'année 2022, qui représente l'exercice 2022-2023, reproduit les projections budgétaires présentées dans le dernier Budget (2021). Elle constitue l'année de départ.

Avant d'exposer 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, ni les déficits ni les surplus ne viennent faire varier 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 prévus si le scénario de base se matérialisait. Cette façon de faire permet de mieux identifier les efforts nécessaires à chacune des années pour équilibrer le budget du gouvernement. De façon similaire à ce que le gouvernement a présenté dans son dernier budget, le déficit budgétaire indiqué dans les tableaux de résultats s'apparente aux écarts à résorber annuellement pour permettre au gouvernement d'équilibrer chacune des années financières.

Le tableau 5 présente donc 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. En fait, au terme de notre horizon de projection, les dépenses en santé représenteront 57,3 % des dépenses de portefeuilles du gouvernement (excluant le service de la dette). En 2022, cette proportion est de 43,4 %. Comme anticipé, les dépenses de santé exerceront une pression importante sur les finances publiques du Québec. Les résultats indiquent également que cette pression se fera davantage sentir au cours des vingt prochaines années alors que la croissance annuelle moyenne des dépenses en santé s'élèvera à 4,8 % entre 2022 et 2041, taux nettement plus élevé que celui des revenus pour la même période soit 3,4 %.

Chacune des autres catégories de dépenses montre des croissances annuelles moyennes inférieures à la croissance des revenus, quelle que soit la période d'analyse, ce qui permet au gouvernement d'absorber une partie de la hausse des coûts de santé. Toutefois, ce n'est pas suffisant pour assurer au gouvernement un équilibre budgétaire au cours de la période. En réalité, les résultats révèlent une série de déficits budgétaires chroniques se poursuivant jusqu'à la fin de la période de projection. Le déficit budgétaire atteindrait donc 17 milliards de dollars ou 1,8 % du PIB en 2041 et 28,3 milliards de dollars, ou 1,6 % du PIB, en 2061. Le gouvernement n'enregistre aucun surplus budgétaire sur la période de projection.



Tableau 5 : Projections des équilibres financiers du Québec – Scénario de base – 2022 – 2061 (millions de dollars)

	2022	2031	2041	Variation annuelle moyenne 2022-2041	2061	Variation annuelle moyenne 2041-2061	Variation annuelle moyenne 2022-2061
<b>Revenus</b>							
Revenus autonomes excl. les revenus dédiés au FDG	97 080	129 985	181 377	3,3%	340 046	3,2%	3,3%
Revenus dédiés au FDG	3 208	3 880	5 849	3,2%	11 513	3,4%	3,3%
Transferts fédéraux	26 158	34 852	51 403	3,6%	108 430	3,8%	3,7%
<b>Total des revenus</b>	<b>126 446</b>	<b>168 717</b>	<b>238 629</b>	<b>3,4%</b>	<b>459 989</b>	<b>3,3%</b>	<b>3,4%</b>
<b>Dépenses</b>							
Santé	51 938	80 434	126 831	4,8%	264 681	3,7%	4,3%
Éducation	28 147	38 653	51 560	3,2%	97 720	3,2%	3,2%
Service de garde	3 562	4 651	6 389	3,1%	12 036	3,2%	3,2%
Allocation famille	3 234	3 894	4 736	2,0%	7 406	2,3%	2,1%
Autres dépenses	32 680	40 935	51 615	2,4%	80 151	2,2%	2,3%
Service de la dette	9 000	10 825	14 500	2,5%	26 564	3,1%	2,8%
Provision pour éventualités	1 250	-	-		-		
<b>Total des dépenses</b>	<b>129 810</b>	<b>179 392</b>	<b>255 630</b>	<b>3,6%</b>	<b>488 559</b>	<b>3,3%</b>	<b>3,5%</b>
Ajustements comptables et mesures soutien COVID	<b>(1 928)</b>	<b>900</b>	-		-		
<b>Solde budgétaire</b>	<b>(5 292)</b>	<b>(9 775)</b>	<b>(17 001)</b>	<b>6,3%</b>	<b>(28 570)</b>	<b>2,6%</b>	<b>4,4%</b>
<b>Versements au FDG</b>	<b>(3 208)</b>	-	-		-		
<b>Solde budgétaire selon la Loi</b>	<b>(8 500)</b>	<b>(9 775)</b>	<b>(17 001)</b>	<b>3,7%</b>	<b>(28 570)</b>	<b>2,6%</b>	<b>3,2%</b>
Produit intérieur brut (PIB)	495 661	663 662	926 056	3,3%	1 736 171	3,2%	3,3%
<b>Solde en % du PIB</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,5%</b>	<b>-1,8%</b>		<b>-1,6%</b>		

Source : Calculs des auteurs

Même si le gouvernement n'arrive pas à résorber son déficit, il reste plutôt stable par rapport au PIB. En 2022, le déficit budgétaire en proportion du PIB s'élève à 1,7 %. À moyen terme (2031), il diminue, notamment en raison du remboursement d'une portion de la dette avec le solde du FDG au 31 mars 2028, ce qui diminue le service de la dette de plus de 750 millions de dollars au cours de l'exercice 2028-2029, mais surtout parce qu'il n'y a plus de versements au FDG, diminuant d'autant le déficit budgétaire. Les revenus dédiés au FDG deviennent donc disponibles pour absorber des dépenses. Le ratio du solde budgétaire tombe donc à 1,1 % au cours de l'exercice 2028-2029 pour remonter graduellement. En 2041, il atteint 1,8 %. Il redescend par la suite vers 1,6 % en 2061. Le déficit s'aggrave donc à moyen et long terme en proportion de l'économie, s'améliorant par la suite au fur et à mesure que les effets de la transition démographique disparaissent et que la croissance des revenus s'aligne davantage sur celle des dépenses (2041-2061).

Il est important de rappeler deux éléments ici. D'abord, dans notre analyse, les déficits constituent des écarts à résorber qui 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 gravite autour de 45 % sur l'ensemble de la période de projection. Deuxièmement, selon notre hypothèse de base, les sommes accumulées dans le FDG sont entièrement allouées au remboursement de la dette au 31 mars 2028, ce qui fait, dès lors, considérablement diminuer le service de la dette et le déficit budgétaire.

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. Mais, pour mieux comprendre l'ampleur des sommes que cela peut représenter, les soldes budgétaires de 2023 à 2061 ont été actualisés au taux de 6,2 %<sup>30</sup>. Le résultat atteint 195 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 6,2 % par année pour parvenir à effacer l'ensemble des déficits budgétaires jusqu'en 2061.

Il est toutefois intéressant de voir ce qui arriverait si les sommes manquantes chaque année étaient empruntées et augmentaient la dette totale du gouvernement. Soulignons tout de suite que cette hypothèse n'est qu'illustrative, car elle ne peut pas être envisagée. Jusqu'en 2025, on constate que le ratio de la dette brute/PIB reste relativement stable autour de 48,8 %. Rappelons que les estimations en termes d'investissement proviennent du ministère des Finances jusqu'à cette date et que leur croissance est inférieure à celle du PIB nominal. Elles permettent donc de compenser l'effet des déficits sur l'accroissement de la dette. À partir de l'exercice 2026-2027, les investissements s'accroissent au même rythme que le PIB nominal, mais les déficits ou écarts à résorber s'y ajoutent également. La dette brute augmente donc beaucoup plus rapidement, détériorant le ratio dette brute/PIB. C'est alors que le cercle vicieux de l'endettement prend de la force. Le processus d'accumulation de la dette devient explosif et insoutenable. La dette totale du gouvernement n'inclut plus seulement la dette primaire contractée pour acquérir des éléments d'actif, mais elle comprend également tous les déficits ou écarts annuels à résorber, ainsi que les intérêts à verser sur cet endettement supplémentaire.

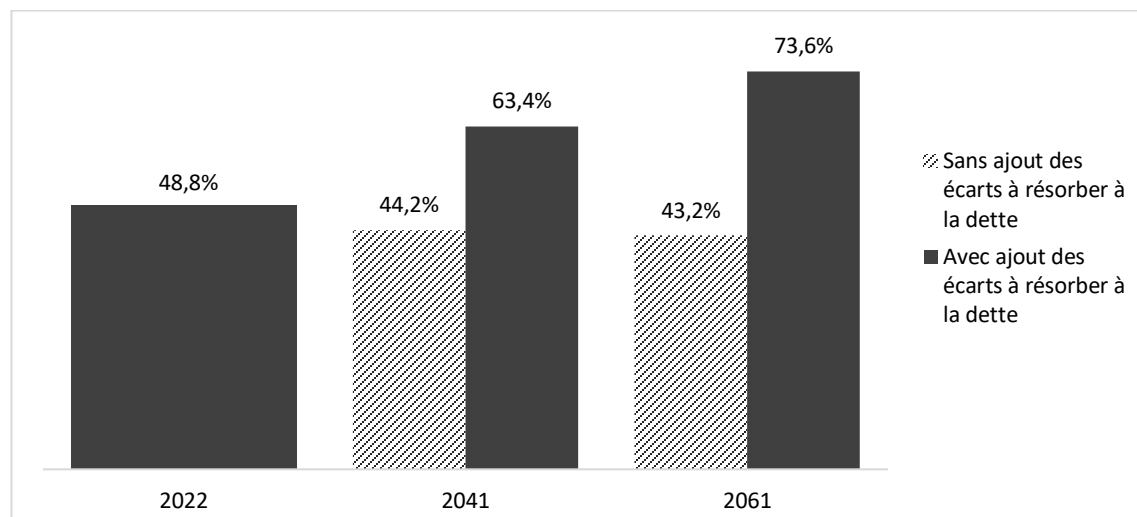
Dans ce contexte, le poids de la dette brute au PIB augmente de manière importante sur la période de projection. La figure 9 indique que ce poids passe de 48,8 % du PIB en 2022 à 73,6 % en 2061. Ce scénario est donc peu viable à long terme. À l'inverse, en n'ajoutant pas les déficits annuels à la dette, le ratio de la dette brute au PIB demeure relativement stable, s'établissant à 44,2 % en 2041 et à 43,2 % en 2061.

Pour terminer, l'encadré 3 compare les résultats actuels avec ceux obtenus lors de l'édition de 2018. Même si la soutenabilité à long terme des finances publiques du Québec demeure un défi, les résultats se sont améliorés dans le très long terme, alors qu'ils se sont détériorés à moyen et long terme.

---

<sup>30</sup> Taux de rendement nominal attendu net des frais de gestion par le Régime des rentes du Québec sur la période 2019-2068. Voir *Retraite Québec. Évaluation actuarielle du Régime des rentes du Québec au 31 décembre 2018*. Gouvernement du Québec, 2019. p. 92.

Figure 9 : **Ratio dette brute au PIB avec et sans ajout des écarts à résorber à la dette – 2022-2041-2061**



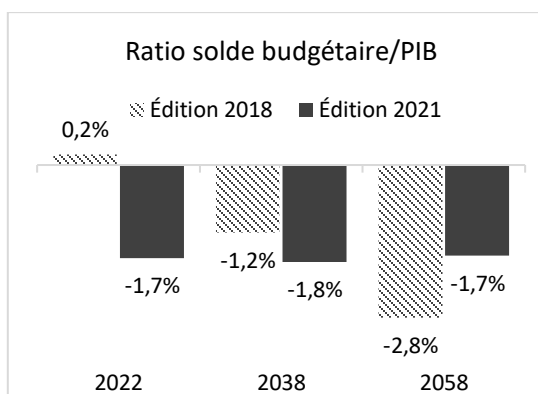
Source : Calcul des auteurs

**ENCADRÉ 3 : LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE À LONG TERME: COMPARAISON DES ÉDITIONS 2018 ET 2021**

La comparaison des ratios solde budgétaire/PIB des années 2022, 2038 et 2058 obtenus dans l'édition 2018 et dans la présente édition des projections des finances publiques du Québec montre des résultats significativement différents.

L'écart le plus important en point de pourcentage est sans conteste celui de 2022 et se comprend aisément en lien avec les effets de la pandémie sur les finances publiques.

Alors que l'édition 2018 montrait une détérioration de la situation avec le temps, les récents résultats montrent plutôt une stabilité du ratio solde/PIB à travers les années. À long terme, en 2038, la situation se serait détériorée et, au contraire, à très long terme (2058), une amélioration du ratio est constatée.



Plusieurs facteurs expliquent les différences dans les résultats. À elle seule, par exemple, la mise à jour des projections démographiques aurait contribué à diminuer le ratio solde/PIB de 0,4 % entre nos éditions 2018 et 2021. Aussi, plusieurs hypothèses ont été modifiées dans notre édition 2021, notamment les coûts des soins de santé par habitant, les taux d'emploi par catégories d'âge, l'estimation des transferts fédéraux, les investissements, le taux d'intérêt sur la dette, etc. La prévision des revenus de retraite a été retirée de nos estimations, mais une prévision des revenus dédiés au Fond des générations a été ajoutée. Tous ces changements ont pu contribuer à modifier nos résultats, tant de manière positive que négative. Il faut cependant retenir que les nouveaux résultats sont plus près de la réalité d'aujourd'hui et intègrent les gestes posés par le gouvernement depuis trois ans ainsi que de nouvelles informations et connaissances servant à l'élaboration des hypothèses.

### 3. ANALYSES DE SENSIBILITÉ

Lorsqu'on réalise des projections à long terme, les hypothèses retenues doivent être bien justifiées. Toutefois, la société évolue et, qu'on le veuille ou non, ces hypothèses sont teintées du fonctionnement actuel de la société. Il est donc important de mettre nos résultats et nos conclusions à l'épreuve en faisant quelques analyses de sensibilité indiquant l'effet plus ou moins grand sur les résultats du changement à certaines hypothèses. Une analyse de sensibilité a donc été réalisée sur trois variables clés de notre étude : la productivité des travailleurs, le facteur technologique relié aux dépenses en santé ainsi que les taux d'intérêt.

Le tableau 6 indique l'effet de ces changements d'hypothèses sur le ratio du solde budgétaire au PIB nominal en 2041 et 2061.

#### 3.1 Productivité

La productivité est une variable clé d'une projection à long terme. Une productivité des travailleurs plus élevée que prévu stimulerait la croissance économique du Québec et pourrait contrebalancer en partie le problème de la hausse des coûts de santé par des revenus plus élevés. 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 long terme, plutôt que 1,0 % dans notre scénario de base. 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 3,3 % par année à 3,4 % pour la période 2022 à 2061, 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 (excluant les revenus dédiés au FDG) s'accroissent aussi plus rapidement, car ils évoluent en fonction du PIB nominal.

Les résultats montrent donc une amélioration des soldes budgétaires tout au long de la période de projection, même s'ils demeurent négatifs. La croissance annuelle moyenne des revenus autonomes excluant les revenus dédiés au FDG passe de 3,3 % à 3,4 % sur l'ensemble de la période. Quant aux dépenses totales, la croissance annuelle moyenne demeure autour de 3,5 %, même si on constate que le niveau des dépenses est légèrement supérieur au scénario de base.

En pourcentage du PIB, le déficit budgétaire à très long terme (2061) ne serait plus que de 1,2 % comparativement à 1,6 % dans le scénario de base. L'impact serait un peu plus faible à long terme (2041) avec une diminution de 1,8 % à 1,6 %. Dans l'ensemble, il y aurait donc une amélioration de la situation si on réussissait à augmenter la croissance de la productivité au-delà de 1 % par année, ici à 1,1 %, même si la soutenabilité budgétaire reste entière.

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 -2,0 % en 2041 et à -2,1 % en 2061.

### 3.2 Dépenses de santé

L'évolution de cette composante est déterminée par la croissance des dépenses de santé réelles par habitant, c'est-à-dire les coûts par habitant hors inflation et hors vieillissement, qui dépendent des facteurs technologiques, des préférences, de la productivité, etc. Dans le scénario de base, ce taux de croissance était fixé à 1,1 %. La simulation à long terme des équilibres financiers du gouvernement a été reconduite avec un taux de 1,3 % et de 0,9 % pour évaluer la sensibilité des résultats à cette variable.

Dans le cas où le facteur de croissance technologique est abaissé à 0,9 %, la croissance annuelle composée des dépenses de santé ralentit de 4,3 % à 4,1 % pour l'ensemble de périodes, soit de 2022 à 2061, ce qui représente une différence de coût de 19,7 milliards de dollars en 2061. Cette diminution de 0,2 point de pourcentage du facteur technologique ramène le ratio du solde budgétaire/PIB à -0,5 % en 2061, comparativement à un ratio de -1,6 % dans le scénario de base. Dans cette analyse de sensibilité, le changement d'hypothèse n'a pas d'effet sur les dépenses autres que celles de la santé. Le solde budgétaire tombe à 8,9 milliards de dollars en 2061. Toutes les autres variables demeurent au même niveau que dans le scénario de base. Il est clair que cette variable exerce une forte influence sur les résultats et qu'une amélioration de l'efficacité du système de santé permettrait de réduire la croissance des coûts. On constate aussi que l'amélioration des résultats serait moins importante à long terme (2041) qu'à très long terme (2061). Le ratio du déficit au PIB passe de -1,8 % à -1,3 % entre 2022 et 2041.

À l'inverse, une augmentation du taux de croissance lié au facteur technologique à 1,3 % provoquerait une augmentation de la croissance annuelle composée des dépenses en santé à 4,5 % comparativement à 4,3 % dans le scénario de base. Le ratio du solde budgétaire au PIB s'établirait alors à -2,9 % à très long terme (2061), comparativement à -1,6 % dans le scénario de base. Le déficit budgétaire serait ainsi amené à 21,9 milliards de dollars en 2041 et à 49,8 milliards de dollars en 2061.

### 3.3 Taux d'intérêt

La situation actuelle rend la prévision du taux d'intérêt implicite difficile. Même si certains économistes voient une hausse de l'inflation à court et moyen terme qui pourrait exercer une pression sur les taux d'intérêt, il reste que le taux de financement du gouvernement est faible. Le Québec refinance en moyenne environ le dixième de sa dette tous les ans et il le fait actuellement à des taux très bas. Par exemple, selon les nouveaux emprunts effectués en avril 2021<sup>31</sup> par le gouvernement, le taux de financement de l'émission d'obligations portant échéance dans 10 ans était d'environ 2,2 %.

Pour évaluer la sensibilité des projections du service de la dette du gouvernement, le taux d'intérêt implicite a été relevé graduellement à 4,0 % en 2030 plutôt que 3,65 %, tel qu'utilisé dans le scénario de base. Ce changement a des effets non négligeables sur le service de la dette qui dépasse alors à 29 milliards de dollars en 2061. Le ratio du solde budgétaire grimpe à -1,8 % comparativement à -1,6 % dans le scénario de base.

---

<sup>31</sup> Ministère des Finances du Québec. Nouveaux emprunts du Québec en date du 5 mai 2021 – Exercice financier 2021-2022.

Tableau 6 : **Résumé des résultats des analyses de sensibilité sur le ratio du solde budgétaire au PIB – 2041 et 2061**

Hypothèses de sensibilité		Ratio du solde budgétaire sur PIB	
		2041	2061
<b>Résultats du scénario de base</b>		-1,8 %	-1,6 %
<b>Hypothèses du scénario de base</b>	<b>Hypothèses alternatives</b>		
<b>Taux de croissance de la productivité</b>			
Atteint 1,0 % en 2026 et stable par la suite	Hausse de 1 % à 1,1 %	-1,6 %	-1,2 %
	Baisse de 1 % à 0,9 %	-2,0 %	-2,1 %
<b>Taux de croissance des dépenses de santé liées à la technologie (hors inflation et hors vieillissement)</b>			
Fixe à 1,1 %	Taux de croissance réduit à 0,9 %	-1,3 %	-0,5 %
	Taux de croissance augmenté à 1,3 %	-2,4 %	-2,9 %
<b>Taux d'intérêt</b>			
Atteint graduellement 3,65 % en 2030	Taux atteint graduellement 4,0 % en 2030	-2,0 %	-1,8 %

## CONCLUSION

Même si les finances publiques naviguaient sur une mer plutôt calme jusqu'en février 2020, elles se sont rapidement retrouvées en pleine tempête et en eaux troubles quand la pandémie a frappé le mois suivant. Bien sûr, il faudra se donner du temps pour rétablir l'équilibre budgétaire. Déjà, des difficultés apparaissent en regard des écarts à résorber et il reste encore beaucoup d'imprécisions sur la manière de les éliminer. En revanche, cette situation rappelle la nécessité d'avoir des finances publiques en bonne santé en tout temps pour se donner la flexibilité d'affronter des tempêtes imprévisibles sans trop de dégâts.

Depuis plus d'un an, l'attention de nos gouvernements s'est portée presque exclusivement sur le très court terme et il devait en être ainsi. Il fallait mettre en place des mesures sanitaires exceptionnelles, s'assurer d'aider les milliers de travailleurs qui perdaient leur emploi et les entreprises qui voyaient disparaître la demande pour leurs produits ou leurs services du jour au lendemain. La pandémie a aussi mis en lumière les faiblesses de notre système de santé à plusieurs égards. Dans un contexte de transition démographique, cette constatation a fait resurgir l'inquiétude de voir les finances publiques du Québec être totalement déstabilisées par l'explosion des coûts de santé au cours des prochaines décennies. Le temps était donc propice pour mettre à jour notre analyse sur la soutenabilité budgétaire à long terme et à très long terme pour le Québec.

Il faut préciser à nouveau les intentions d'une telle analyse : ce n'est pas une prédiction de l'avenir. Il s'agit uniquement d'une projection des tendances actuelles dans un contexte de transition 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 stimuler les réflexions et de trouver les meilleurs moyens pour mieux arrimer le panier de services et le financement nécessaire. La transition démographique, contrairement à la pandémie, n'est pas quelque chose d'inattendu. Il importe donc de continuer à anticiper ses effets et ainsi pouvoir agir en faisant des choix éclairés. Dans 20 ans, notre projection principale ne se sera probablement pas matérialisée. La raison est simple : les décideurs politiques auront au fil des années pris des décisions en vue d'ajuster le tir pour éviter des déficits à répétition.

Pourquoi refaire encore une fois le même exercice? Le souci premier de l'édition 2021 des projections à long terme des équilibres financiers du gouvernement consiste à vérifier si la capacité du gouvernement du Québec d'assurer une soutenabilité budgétaire à long terme change au fur et à mesure que la transition démographique s'impose. En effet, il faut rappeler que cette transition n'est plus seulement quelque chose à venir, mais au contraire, elle a déjà débuté. Par ricochet, la préoccupation demeure le respect de l'équité intergénérationnelle dans l'adéquation des services publics reçus en regard de la fiscalité pour les financer. Si le gouvernement n'est pas capable de les assurer à fiscalité constante et avec une relative stabilité du ratio dette/PIB, cela signifie 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 sont relativement optimistes. 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 dernier budget du Québec (mars 2021). Dès le départ de nos projections, soit l'exercice 2022-2023, de sérieuses pressions se font sentir sur les finances publiques du Québec. Le déficit budgétaire se situe à 8,5 milliards de dollars. Il se gonfle à long terme (2041) jusqu'à -1,8 % du PIB pour descendre lentement jusqu'à -1,6 % à très long terme, soit en 2061. Ce résultat révèle les efforts budgétaires annuels 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 la croissance de la productivité, sur le facteur technologique dont dépendent les dépenses de santé, et sur le taux d'intérêt, ont été simulées. Aucune des analyses présentant des hypothèses plus optimistes ne permettrait la pleine soutenabilité budgétaire même si les résultats s'améliorent.

Si ces résultats demeurent toujours critiques pour l'équité intergénérationnelle, ils représentent une amélioration par rapport à ceux obtenus dans les précédentes éditions réalisées par la Chaire. Cette réalité est encourageante. Il convient toutefois de noter que la comparaison entre les différents rapports reste délicate, les variables de base ayant subi au fil des éditions des changements importants. Toutefois, le présent cahier inclut les informations et les connaissances les plus actuelles quant aux hypothèses posées.

Les résultats obtenus sur l'ensemble de la période ne permettent pas de conclure à la soutenabilité budgétaire et se traduisent par une préoccupation fondamentale d'équité intergénérationnelle. Il apparaît injuste que les changements démographiques attendus 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 2021 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.

Bureau du directeur parlementaire du budget. *Rapport sur la viabilité financière de 2020 : Mise à jour*. Ottawa, 6 novembre 2020. 25 p.

Bureau du directeur parlementaire du budget (2020). *Rapport sur la viabilité financière de 2020*. Ottawa, 27 février. 44 p.

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

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

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

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

Conference Board du Canada (2020). *Les facteurs de croissance des coûts de soins de santé au Canada. Avant et après la COVID-19*. Document d'analyse, septembre. 55 p.

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

Conseil du Trésor du Québec (2021). *Budget des dépenses 2021-2022*. Vol. 3 : 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, n° 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 p.

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, n° 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 (2017). *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.

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

Homsy, Mia et Simon Savard (2021). *L'impact de la pandémie sur les finances publiques du Québec. Embellie à court terme mais il faudra éventuellement faire des choix*. Institut du Québec, 2021. 19 pages.

Institut canadien d'information sur la santé (2021). *Tendances des dépenses nationales de santé. Base de données sur les dépenses de santé de 1975 à 2019*. Janvier.

Institut de la statistique du Québec (2019). *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2016-2066*, 86 p.

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 Canada (2021). *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*. Budget 2021. Ottawa, 19 avril 2021. 864 pages.

Ministère des Finances du Québec (2021). Nouveaux emprunts du Québec en date du 5 mai 2021 – Exercice financier 2021-2022.

Ministère des Finances du Québec (2021). *Dépenses fiscales. Édition 2020*, mars.

Ministère des Finances du Québec (2021). *Un Québec résilient et confiant*. Plan budgétaire. 25 mars 2021. 508 pages.

Ministère des Finances du Québec (2021). *Plan budgétaire du Québec*. Statistiques budgétaires historiques. Mars.

Ministère des Finances du Québec (2018). *Le Fonds des générations. Le Québec rembourse sa dette*. Budget 2018-2019. 27 mars 2018. 41 p.

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

Rapport des Ministres des Finances des provinces et des territoires au Conseil de la fédération (2021). *Augmenter le Transfert canadien en matière de santé contribuera à rendre la situation financière des provinces et territoires plus viable à long terme*. Février 2021. 21 p.

Retraite Québec (2020). *Évaluation actuarielle du Régime des rentes du Québec au 31 décembre 2018*. Gouvernement du Québec, février 2020. 159 p.

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.

St-Maurice, Yves, Luc Godbout, Matthieu Arseneau et Suzie St-Cerny (2018). *La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, édition 2018. Des défis subsistent*. Cahier de recherche n° 2018-14. Chaire en fiscalité et en finances publiques. 41 p.

## **ADDENDA – LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE À LONG TERME DU QUÉBEC, ÉDITION 2021**

Publication suivant les nouvelles perspectives démographiques de l'ISQ, publiées le 17 juin 2021



## MISE EN CONTEXTE

Le 17 juin 2021, l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) a dévoilé les résultats de son nouvel exercice de projection démographique pour le Québec pour la période 2020-2066<sup>32</sup>. Comme mentionné par l'ISQ, les changements démographiques observés depuis l'édition de 2019, liés notamment à la pandémie de COVID-19, rendaient nécessaire la réalisation de nouvelles projections. Comme les projections démographiques constituent la base des travaux sur la soutenabilité à long terme du Québec, la Chaire a jugé pertinent de mettre à jour, en fonction de ces nouvelles informations, les principaux résultats publiés dans le rapport du 2 juin dernier sur le sujet. La période écoulée depuis la publication de ce rapport étant très courte, une mise à jour était concevable sans réviser l'ensemble des hypothèses. Cet addenda présente donc les principaux résultats de notre étude en y insérant une nouvelle projection démographique pour le Québec.

### 1. PRINCIPAUX CHANGEMENTS DE LA PROJECTION DÉMOGRAPHIQUE

D'entrée de jeu, l'ISQ mentionne dans son rapport qu'il est encore trop tôt pour mesurer les effets à moyen et long terme de la pandémie sur les tendances démographiques. Par conséquent, la mise à jour reprend la plupart des hypothèses de long terme de l'édition 2019, tout en apportant certains ajustements pour mieux refléter les observations récentes. Par exemple, une révision à la hausse des hypothèses concernant le nombre de résidents non permanents et un solde migratoire interprovincial plus favorable au début de la projection se traduisent par une plus forte croissance de la population projetée d'ici 2026. C'est ainsi que la population projetée est légèrement révisée à la hausse par rapport à l'édition de 2019. Le tableau 1 montre une comparaison des projections de la population totale de l'édition 2019 et 2021.

Tableau 1 : Comparaison des projections de la population totale

Edition	2031	2041	2051	2061
2021	9 162 536	9 485 356	9 722 332	9 930 674
2019	9 039 495	9 350 214	9 574 699	9 771 215
<b>Différence</b>	123 041	135 142	147 633	159 459

Sources : Institut de la statistique du Québec et calculs des auteurs

Une projection de population qui inclut une hausse de la population laisse présager une augmentation des dépenses du gouvernement, car à l'exclusion du service de la dette, toutes les dépenses estimées varient en fonction de la population. Toutefois, la structure d'âge peut affecter différemment les dépenses en santé, en éducation, pour les services de garde et l'Allocation famille. Seules les autres dépenses sont calculées sur une base par habitant sans considération d'âge ; elles évoluent donc directement en fonction de la population totale.

<sup>32</sup> Institut de la statistique du Québec. *Mise à jour des perspectives démographiques du Québec et des régions, 2020-2066*. Bulletin sociodémographique. Volume 25, n° 5. Juin 2021. 20 p.

## 2. NOUVEAUX RÉSULTATS DU SCÉNARIO DE BASE

Le tableau 2 présente les résultats de notre scénario de base en utilisant la nouvelle projection démographique de l'ISQ.

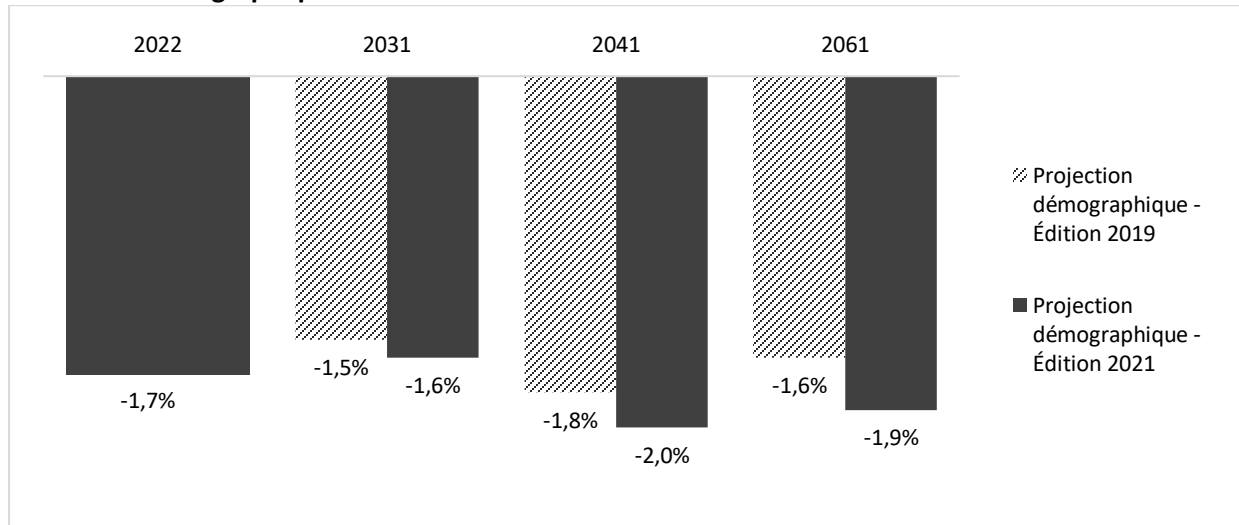
Tableau 2 : Projections des équilibres financiers du Québec – Scénario de base – 2022 – 2061 (millions de dollars)

	2022	2031	2041	Variation annuelle moyenne 2022-2041	2061	Variation annuelle moyenne 2041-2061	Variation annuelle moyenne 2022-2061
<b>Revenus</b>							
Revenus autonomes excl. les revenus dédiés au FDG	97 080	130 133	181 332	3,3%	340 339	3,2%	3,3%
Revenus dédiés au FDG	3 208	3 880	5 849	3,2%	11 513	3,4%	3,3%
Transferts fédéraux	26 158	34 845	51 405	3,6%	108 416	3,8%	3,7%
<b>Total des revenus</b>	<b>126 446</b>	<b>168 858</b>	<b>238 586</b>	<b>3,4%</b>	<b>460 268</b>	<b>3,3%</b>	<b>3,4%</b>
<b>Dépenses</b>							
Santé	51 938	80 837	127 512	4,8%	266 615	3,8%	4,3%
Éducation	28 147	38 837	52 024	3,3%	99 375	3,3%	3,3%
Service de garde	3 562	4 806	6 626	3,3%	12 494	3,2%	3,3%
Allocation famille	3 234	3 913	4 814	2,1%	7 537	2,3%	2,2%
Autres dépenses	32 680	41 239	52 042	2,5%	80 962	2,2%	2,4%
Service de la dette	9 000	10 827	14 503	2,5%	26 562	3,1%	2,8%
Provision pour éventualités	1 250	-	-		-		
<b>Total des dépenses</b>	<b>129 810</b>	<b>180 458</b>	<b>257 520</b>	<b>3,7%</b>	<b>493 545</b>	<b>3,3%</b>	<b>3,5%</b>
Ajustements comptables et mesures soutien COVID	<b>(1 928)</b>	<b>900</b>	-		-		
<b>Solde budgétaire</b>	<b>(5 292)</b>	<b>(10 700)</b>	<b>(18 934)</b>	<b>6,9%</b>	<b>(33 277)</b>	<b>2,9%</b>	<b>4,8%</b>
<b>Versements au FDG</b>	<b>(3 208)</b>	-	-		-		
<b>Solde budgétaire selon la Loi</b>	<b>(8 500)</b>	<b>(10 700)</b>	<b>(18 934)</b>	<b>4,3%</b>	<b>(33 277)</b>	<b>2,9%</b>	<b>3,6%</b>
Produit intérieur brut (PIB)	495 661	664 419	925 826	3,3%	1 737 670	3,2%	3,3%
<b>Solde en % du PIB</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,6%</b>	<b>-2,0%</b>		<b>-1,9%</b>		

Source : Calculs des auteurs

Dans l'ensemble, les résultats sont affectés négativement par les changements de la projection démographique. Les soldes budgétaires ainsi que les ratios solde budgétaire/PIB se détériorent sur l'ensemble de la période. À titre d'exemple, la figure 1 montre que le ratio du solde budgétaire/PIB passe de -1,8 % à -2,0 % en 2041 et de -1,6 % à -1,9 % en 2061. En revanche, comme nos conclusions le spécifiaient déjà, la période la plus difficile à traverser pour avoir des finances publiques soutenables reste toujours celle de vingt prochaines années.

Figure 1 : Comparaison des ratios du solde budgétaire au PIB selon l'édition des projections démographiques



Source : Calculs des auteurs

La croissance économique et les revenus budgétaires, qui en résultent, sont très peu affectés par les changements de projection démographique. Les dépenses sont toutefois plus sensibles à la démographie, ce qui se traduit par des taux de croissance légèrement plus élevés. On peut illustrer ce fait en analysant, par exemple, les coûts de l'Allocation famille qui sont sensibles à l'évolution de la population des 0 à 17 ans. Le tableau 3 montre les changements apportés à la projection démographique pour ce groupe d'âge. Ce groupe de la population sera plus important selon la nouvelle projection démographique. Cela provoque une augmentation des coûts de l'Allocation famille pour le gouvernement, mais aussi de leur croissance qui passe à 2,1 % pour la période 2022-2041, alors qu'elle était de 2,0 % avant les changements de projection démographique.

Tableau 3 : Comparaison des projections de la population totale des 0 à 17 ans

Edition	2031	2041	2051	2061
<b>2021</b>	1 643 517	1 658 983	1 710 116	1 747 579
<b>2019</b>	1 628 092	1 624 803	1 672 562	1 709 647
<b>Différence</b>	15 425	34 180	37 554	37 932

### 3. CONCLUSION

Malgré la légère détérioration des résultats concernant la soutenabilité à long terme du Québec, les principales conclusions du rapport sur la soutenabilité des finances publiques au Québec, publié le 2 juin 2021, ne sont pas modifiées. Ces résultats, en tenant compte de la nouvelle projection démographique, confirment que la transition démographique du Québec est bien ancrée, et qu'il sera difficile d'en modifier la trajectoire. Encore une fois, ces résultats traduisent une préoccupation fondamentale d'équité intergénérationnelle.