



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE À LONG TERME DU QUÉBEC, ÉDITION 2023

UN PORTRAIT DIFFÉRENT

Cahier de recherche 2023/13

YVES ST-MAURICE

LUC GODBOUT

SUZIE ST-CERNY

AOÛT 2023



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 chercheur 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 chercheure 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 Frédérick Hallé-Rochon, chercheur à la CFFP, pour la réalisation d'une revue de littérature au sujet l'impact des changements climatiques sur l'économie et les finances publiques, ainsi que Pierre Fortin et Yves Carrière pour leurs commentaires.

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

Yves ST-MAURICE, Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2023). *La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, édition 2023. Un portrait différent*. Cahier de recherche 2023/13, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 57 p.

RÉSUMÉ

La prémisse à la base des effets de la transformation démographique au Québec 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 pourrait ainsi compromettre la pérennité des équilibres financiers du gouvernement qui aurait comme conséquence potentielle une croissance de l'endettement qui soulèverait un problème d'équité intergénérationnelle.

La Chaire s'intéresse à cette question depuis près d'une quinzaine d'années. Comme à toutes les éditions précédentes, chacune des hypothèses à la base de la projection des équilibres financiers de long terme du gouvernement du Québec est revue en vertu de la littérature et des données les plus récentes. Pour la première fois, la projection incorpore une certaine évaluation des effets que les changements climatiques pourraient avoir sur la croissance économique ou sur les finances publiques.

La projection débute en 2027-2028, la dernière année de l'exercice budgétaire le plus récent du gouvernement québécois (mars 2023). L'objectif de l'analyse demeure toujours de mesurer si, avec le même niveau de fiscalité et de taxation qu'aujourd'hui, le gouvernement peut maintenir les services actuels à population, sans encourir des déficits année après année qui augmenterait le poids de l'endettement.

Les résultats du scénario de base sont présentés en trois périodes distinctes soit moyen terme (2027-2039), long terme (2039-2051) et très long terme (2051-2063). Si à moyen terme des déficits apparaissent dès la première année de la projection et persistent, le long terme se caractérise par une grande stabilité au niveau des écarts à résorber, mais qui sont plutôt faibles en proportion du PIB. Enfin, le très long terme montre une légère détérioration continue des résultats au niveau du solde budgétaire en proportion du PIB.

Bien sûr, les résultats obtenus dépendent des diverses hypothèses posées pour projeter ce scénario de base. Toutefois, des analyses de sensibilité sont réalisées sur certaines de ces hypothèses, dans le but d'évaluer leur niveau d'influence sur les résultats. On y montre notamment l'importance du point de départ à l'équilibre.

Plusieurs constats ressortent de l'édition 2023 de la soutenabilité budgétaire de long terme du Québec, dont des améliorations notables aux équilibres financiers, comparativement aux éditions antérieures. Pour la première fois, les résultats permettent de conclure que, sur la base du scénario de référence et de l'approche retenue, et malgré certaines périodes de déficits se répercutant sur la dette, il sera possible à la future génération de bénéficier, sur un horizon de 40 ans, d'un même niveau de services, sans alourdir son fardeau fiscal ou son niveau d'endettement. À cet égard, il faut toutefois rappeler que la projection se fait sur la base du niveau et de la qualité des infrastructures et des services actuels, avec ce qu'ils comportent de bon et de moins bon.

Enfin, il faut rappeler que l'objectif du présent exercice n'est pas de prédire l'avenir, mais plutôt d'effectuer une projection des tendances actuelles créant des pressions sur la croissance du financement des services publics au moment où la croissance économique et celle des revenus de l'État s'atténueront, en lien avec la transformation démographique. Même si l'amélioration des résultats est indéniable, le gouvernement doit rester attentif et prévoyant, car nombre de défis demeurent.

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	1
1. Définitions et approche retenue	3
1.1 Définition de la soutenabilité budgétaire	3
1.2 Définition de l'équité intergénérationnelle	3
1.3 Approche retenue	4
2. Approche méthodologique	5
2.1 Hypothèses démographiques	5
2.2 Hypothèses économiques	7
2.3 Hypothèses budgétaires	16
2.4 Synthèse des hypothèses du scénario de base	30
3. Projections de la soutenabilité budgétaire	33
3.1 Résultats du scénario de base	33
3.2 Analyses de sensibilité	37
4. Analyse des résultats et constats	44
Conclusion	50
Bibliographie	52
Annexe 1- Méthodologie pour la projection des versements au Fonds des générations	56

LISTE DES FIGURES

Figure 1 :	Taux d’emploi, 1978 à 2022, Québec (en pourcentage)	8
Figure 2 :	Nombre d’emplois - Québec (en milliers) – (1983-2063).....	10
Figure 3 :	Croissance de la productivité du travail – Québec (1982 – 2032)	11
Figure 4 :	Taux de croissance du PIB nominal au Québec – 1982 – 2063	13
Figure 5 :	Dépenses de santé et services sociaux en pourcentage du PIB – Québec – 2003-2004 à 2023-2024p	21
Figure 6 :	Dépenses totales de santé par habitant du gouvernement du Québec selon le groupe d’âge	22
Figure 7 :	Dépenses de portefeuilles en éducation et en enseignement supérieur en pourcentage du PIB, Québec – 2003-2023p	26
Figure 8 :	Dépenses pour les services de garde en pourcentage du PIB, Québec – 1997-2023p	27
Figure 9 :	Ratio de la dette nette par rapport au PIB – 2018-2063.....	30
Figure 10 :	Projection du solde budgétaire du scénario de base en proportion du PIB - 2027-2063, Québec.....	44
Figure 11 :	Projection de la dette nette en proportion du PIB – 2027-2063, Québec	47
Figure 12 :	Projection du solde budgétaire en proportion du PIB selon le point de départ – 2027-2063, Québec	47
Figure 13 :	Projection de la dette nette en proportion du PIB – 2027-2063, Québec	48

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 :	Projection des taux d’emploi (%) au Québec selon la catégorie d’âge	9
Tableau 2 :	Facteurs de croissance économique ou décomposition du PIB réel, Québec	13
Tableau 3 :	Taux de croissance annuel composé des dépenses de santé du Québec de 1975 à 2022	24
Tableau 4 :	Hypothèses du scénario de base.....	31
Tableau 5 :	Projections des équilibres financiers du Québec – Scénario de base – Moyen terme 2027-2039	34
Tableau 6 :	Projections des équilibres financiers du Québec – Scénario de base – Long terme 2039-2051.....	35
Tableau 7 :	Projections des équilibres financiers du Québec – Scénario de base – Très long terme 2051-2063....	36
Tableau 8 :	Hypothèses alternatives sur la croissance de la productivité – Effet sur le ratio du solde budgétaire au PIB – Québec	38
Tableau 9 :	Hypothèse alternative sur les taux d’emploi – Effet sur le ratio du solde budgétaire au PIB – Québec	39
Tableau 10 :	Hypothèses alternatives sur la croissance des dépenses de santé liées à la technologie – Effet sur le ratio du solde budgétaire au PIB – Québec.....	40
Tableau 11 :	Hypothèse alternative sur les dépenses en santé durant la dernière année de vie – Effet sur le ratio du solde budgétaire au PIB – Québec	41
Tableau 12 :	Hypothèse alternative sur le taux d’intérêt – Effet sur le ratio du solde budgétaire au PIB – Québec	42
Tableau 13 :	Hypothèse alternative sur le point de départ de la projection – Effet sur le ratio du solde budgétaire au PIB – Québec	42
Tableau 14 :	Hypothèse alternative sur la provision pour éventualités – Effet sur le ratio du solde budgétaire au PIB – Québec	43

LISTE DES ENCADRÉS

ENCADRÉ 1 :	LES CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES EN IMAGES	6
ENCADRÉ 2 :	IMPACT DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES SUR LES FINANCES PUBLIQUES – QUE DIT LA LITTÉRATURE ?	14
ENCADRÉ 3 :	ABATTEMENT D’IMPÔT DU QUÉBEC	19
ENCADRÉ 4 :	LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE À LONG TERME : COMPARAISON DES ÉDITIONS 2021 ET 2023	37
ENCADRÉ 5 :	SENSIBILITÉ AUX DONNÉES EXTERNES.....	43

MISE EN CONTEXTE

Les spécialistes en finances publiques appréhendent depuis longtemps les effets de la transformation démographique sur la croissance économique et sur les coûts de santé. Selon les dernières prévisions démographiques de l'Institut de la statistique du Québec¹, l'année 2022 a marqué la fin de la croissance de la population âgée de 20 à 64 ans. La diminution amorcée en 2023 se poursuivra jusqu'en 2030. On comptera près de 80 000 personnes de moins dans cette catégorie d'âge en 2030 par rapport à 2022. 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 moins favorable, 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, connus depuis longtemps, mais qui semblaient éloignés, sont maintenant devenus une réalité.

C'est en 2018, après la publication de l'analyse de soutenabilité à long terme, que la Chaire a décidé d'en faire un exercice biennal. La raison est simple : voir comment la soutenabilité à long terme évolue au fur et à mesure qu'on avance dans la période de transformation démographique. L'édition 2021 qui a suivi était particulière parce que la pandémie était encore bien présente et qu'elle rendait difficile la distinction entre les grandes tendances de long terme et celles, à plus court terme, qui découlaient de la pandémie. Les importants déficits budgétaires et l'accroissement soudain de l'endettement des gouvernements ont alors fait resurgir les inquiétudes relatives à l'équité intergénérationnelle.

L'environnement économique dans lequel les finances publiques évoluent a donc passablement changé depuis l'édition 2021. Entre autres, la pandémie est moins présente, ce qui allège les dépenses de portefeuilles vouées à contrer les effets de celle-ci sur la population. Le contexte inflationniste a aussi eu des effets positifs rapides sur les revenus autonomes du gouvernement. Le cadre financier pluriannuel prévoit d'ailleurs un retour à l'équilibre budgétaire en 2027-2028. De plus, le dernier budget propose des changements à la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* qui influence l'évolution future des finances publiques. Les cibles de dette seraient modifiées, tout comme les revenus consacrés au Fonds des générations. Le gouvernement fédéral a de son côté annoncé, le 7 février 2023, des sommes additionnelles pour le financement de la santé ce qui allège le fardeau des gouvernements provinciaux en ce qui concerne les coûts de la santé, même si, de manière générale, ce nouveau financement n'était pas à la hauteur des demandes des provinces. En bref, de nombreux changements sont incorporés dans cette nouvelle édition.

La Chaire n'en est donc pas à sa première mouture d'une projection de l'évolution des équilibres financiers du gouvernement du Québec dans un contexte de transformation démographique². Dans tous les cas, les

¹ Institut de la statistique du Québec. *Mise à jour 2022 des perspectives démographiques du Québec et de ses régions, 2021-2066*. Bulletin sociodémographique, vol. 26, numéro 4. 25 juillet 2022. 11 p.

² 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,

résultats des projections à long terme étaient assez clairs : si les paramètres de dépenses et de fiscalité 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, les nombreuses hypothèses pour réaliser une telle projection sur un horizon d'environ 40 ans, conformément aux meilleures pratiques de transparence budgétaire de l'OCDE, ont été revues. Elles ont été actualisées et adaptées et sont représentatives de la réalité d'aujourd'hui. Elles intègrent les gestes posés par le gouvernement depuis deux ans ainsi que les informations et connaissances les plus récentes.

La principale préoccupation de l'exercice de soutenabilité de long terme est d'évaluer la capacité de respecter l'équité intergénérationnelle dans l'adéquation des services publics reçus en regard de la fiscalité requise pour les financer. Dans l'éventualité où le gouvernement ne serait pas en mesure de les assurer à fiscalité constante et avec une relative stabilité du poids de la dette en proportion du PIB, tout cela amènerait à conclure que la future génération ne pourra pas bénéficier d'un même niveau de services dans le futur, sans alourdir son fardeau fiscal.

Ainsi, après un rappel de la définition de la soutenabilité budgétaire et de l'approche retenue, le détail des choix méthodologiques est présenté. La section suivante expose les résultats obtenus pour le scénario de base en scindant la projection en trois périodes distinctes : le moyen terme qui se termine en 2039, le long terme qui va jusqu'en 2051 et le très long terme dont la fin est 2063. On y trouve également une série d'analyses permettant de saisir la sensibilité des résultats en fonction de certains choix méthodologiques. Enfin, avant de conclure, une analyse des résultats permet de faire plusieurs constats relativement à la soutenabilité des finances publiques du Québec.

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 ; 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.

1. DÉFINITIONS ET APPROCHE RETENUE³

Dans le cadre de la présente analyse, il convient de cerner succinctement certaines définitions ainsi que de préciser l'approche retenue aux fins de l'interprétation des projections de long terme.

1.1 Définition de la soutenabilité budgétaire

Blanchard et coll.⁴ ont proposé une définition contemporaine de la soutenabilité budgétaire. Essentiellement, ils ont défini le concept comme étant celui de déterminer si, en poursuivant la politique budgétaire actuelle à long terme, un gouvernement se dirige vers un endettement excessif. Ils ont démontré que, généralement, 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 intergénérationnelle⁵. 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 actuelles⁶. 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 (DPB)*.

1.2 Définition de l'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 ?

³ 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. Les définitions de la soutenabilité budgétaire de long terme des finances publiques et de l'équité intergénérationnelle dans la présente édition restent identiques à celles exposées dans les analyses précédentes.

⁴ O. Blanchard, 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.

⁵ OCDE (2009) « Les avantages des prévisions budgétaires à long terme », *L'Observateur de l'OCDE*, novembre.

⁶ 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*.

Naturellement, l'attention se porte ici entièrement sur l'information qui est transmise chaque année dans les documents budgétaires. C'est Kotlikoff⁷ et Auerbach, Kotlikoff et Leibfritz⁸ 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 leurs ambitions, quels que soient les changements 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.

1.3 Approche retenue

Notre approche conjugue la soutenabilité budgétaire de long terme et le respect de l'équité intergénérationnelle, le tout menant à l'adéquation des services publics reçus en regard de la fiscalité requise pour les financer tout au long de la période analysée. Dit simplement, la soutenabilité des finances publiques s'articule autour de la capacité du gouvernement de financer ses dépenses actuelles et futures, sans alourdir sa fiscalité et avec une relative stabilité du poids de la dette en proportion du PIB. Sur cette base, les gouvernements doivent ainsi s'assurer que les équilibres financiers ne sont pas significativement affectés par la structure fiscale, le changement démographique et la tendance économique au cours de l'horizon analysé. Dans le cas contraire, il faudrait conclure que la future génération ne pourra pas bénéficier d'un même niveau de services dans le futur, sans alourdir son fardeau fiscal ou son niveau d'endettement.

Par la négative, il est facile de convenir de l'absence de soutenabilité budgétaire lorsque la chronicité des déficits budgétaires conduit à une aggravation de la dette publique en proportion du PIB dans le temps, pouvant mener ultimement à des problèmes de financement sur les marchés.

La présente projection budgétaire respecte cette approche en laissant inchangé le poids des revenus fiscaux en proportion du PIB et en cherchant à s'assurer que le poids de la dette reste stable une fois complétée la politique de réduction de l'endettement au-delà de la politique en place jusqu'en 2037.

⁷ 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.

⁸ Alan J. Auerbach, Laurence J. Kotlikoff et Willi Leibfritz (1999). *Generational Accounting around the World*, NBER, University of Chicago Press.

2. APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

L'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 relatives à diverses variables :

- démographiques,
- économiques,
- budgétaires, et
- d'endettement.

Les prochaines sous-sections détaillent les hypothèses retenues qui, compte tenu des connaissances actuelles, semblent les meilleures.

La projection débute en 2027, soit l'exercice budgétaire 2027-2028. Ce point de départ a l'avantage d'exclure l'ensemble des effets temporaires ou non récurrents de la pandémie de COVID-19 sur les finances publiques. Les perspectives budgétaires pour la période s'étalant de 2023-2024 à 2027-2028 sont tirées du Budget 2023-2024 du Québec rendu public le 21 mars 2023 par le ministère des Finances⁹.

L'horizon de l'analyse est de 40 ans (2063), conformément aux meilleures pratiques de transparence budgétaire suggérées par l'OCDE.

2.1 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, en santé et pour d'autres programmes sensibles à celle-ci. Les hypothèses démographiques proviennent de l'édition 2022 des projections de la population publiée par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ)¹⁰. Selon l'ISQ, ce nouveau scénario change peu les perspectives démographiques à l'échelle de la province. L'effet est plus marqué sur la répartition régionale de la population, conséquence de la pandémie.

La population de départ des projections est tirée de l'estimation post-censitaire au 1^{er} juillet 2021 de Statistique Canada. 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 2022, identique à l'édition de 2019. Selon l'ISQ, cette hypothèse s'approche du niveau estimé de 1,58 en 2021 et elle correspond aussi à l'ISF moyen des 20 ou 30 dernières années.
- *Espérance de vie à la naissance* : elle atteint 87,9 ans pour les hommes et 89,4 ans pour les femmes en 2066.
- *Migration* : pour la première année de projection, les hypothèses s'appuient sur les données observées de 2021 et sur le niveau inscrit au Plan d'immigration du Québec de 2022, soit 51 000 immigrants, auxquels est ajouté un rattrapage de 15 300 pour compenser les admissions non réalisées de 2020. Par la suite, le scénario prévoit une hausse graduelle jusqu'à 55 000 immigrants en 2026 comme dans l'édition précédente de 2019. L'émigration internationale a été fixée à un faible niveau de 5 900 en

⁹ Ministère des Finances du Québec. *Un Québec engagé*. Plan budgétaire. 21 mars 2023. 472 p.

¹⁰ Institut de la statistique du Québec. *Mise à jour 2022 des perspectives démographiques du Québec et de ses régions, 2021-2066*. Bulletin sociodémographique, vol. 26, numéro 4. 25 juillet 2022. 11 p.

2021 compte tenu de l'incertitude quant à l'évolution de la pandémie. On revient par la suite aux hypothèses de 2019 pour atteindre un chiffre de 9 000 en 2026. Cela signifie une immigration nette internationale de 46 000 personnes à partir de 2026, comme dans l'édition 2019 et la mise à jour de 2021. 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 identique à l'édition de 2021, mais légèrement supérieur à l'hypothèse précédente de l'édition de 2018 qui se situait à 36 500 personnes. Finalement, les résidents non permanents, qui regroupent les travailleurs temporaires, les étudiants internationaux et les demandeurs d'asile atteindront le nombre de 330 000 en 2026, comme dans la mise à jour de 2021.

Selon ces principales hypothèses, la population totale du Québec, qui était de 8,6 millions en 2021, dépassera les 9 millions en 2028 et les 10 millions en 2064. Dans l'ensemble, le scénario de référence de l'ISQ (2022) représente une légère révision à la hausse par rapport à la mise à jour 2021. Il est aussi intéressant de noter que le nombre de décès devrait surpasser le nombre de naissances à partir de 2032.

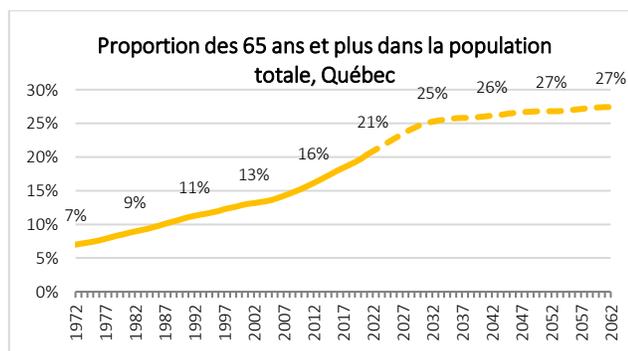
ENCADRÉ 1 : LES CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES EN IMAGES

Expliqués en quelques mots, les changements démographiques que connaît le Québec sont surtout une modification marquée de la structure de la population, soit dans l'importance relative des groupes de la population selon leur âge.

L'ISQ définit un rapport de dépendance démographique¹¹ 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 2033 où il atteindra 83,4. Cet indicateur poursuivra lentement cette tendance à la hausse par la suite pour atteindre 88,9 en 2066. En 2011, ce ratio n'était que de 59¹². Voilà déjà un changement important.

Aussi, la transformation démographique du Québec, quelquefois nommée « vieillissement de la population », est notamment caractérisée par une importance grandissante du groupe des personnes âgées de 65 ans et plus.

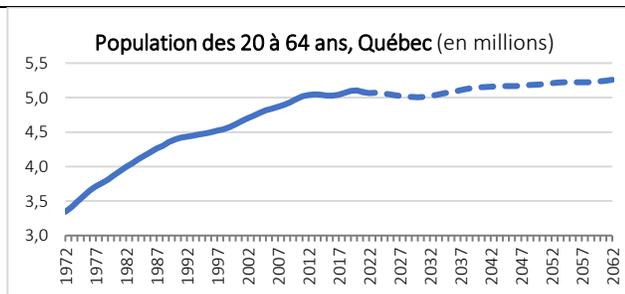
Alors qu'une personne sur huit faisait partie de ce groupe au début des années 2000, c'est aujourd'hui une personne sur cinq et ce sera une sur quatre dans dix ans.



¹¹ Institut de la statistique du Québec. *Le bilan démographique du Québec. Édition 2022*. 15 décembre 2022. p.29

¹² Idem, p. 35.

Quant à lui, le groupe des personnes âgées de 20 à 64 ans, souvent qualifié de bassin des travailleurs potentiels, qui a crû à un bon rythme de 1972 à 2012, a vu ensuite sa croissance ralentir. Il est de plus prévu que ce groupe de la population diminue entre aujourd’hui et 2030, pour ensuite remonter lentement jusqu’à la fin de la projection, ne retrouvant son sommet de 2020 que vers 2037.



Enfin, les deux figures montrent que les années 2030 verront l’amplitude des changements démographiques grandement s’atténuer, signe que la transformation démographique tire à sa fin.

Sources : Statistique Canada, Tableau 17-10-0005-01 et Institut de la statistique du Québec (2022), *Mise à jour 2022 des perspectives démographiques du Québec et des régions, 2021-2066*.

2.2 Hypothèses économiques

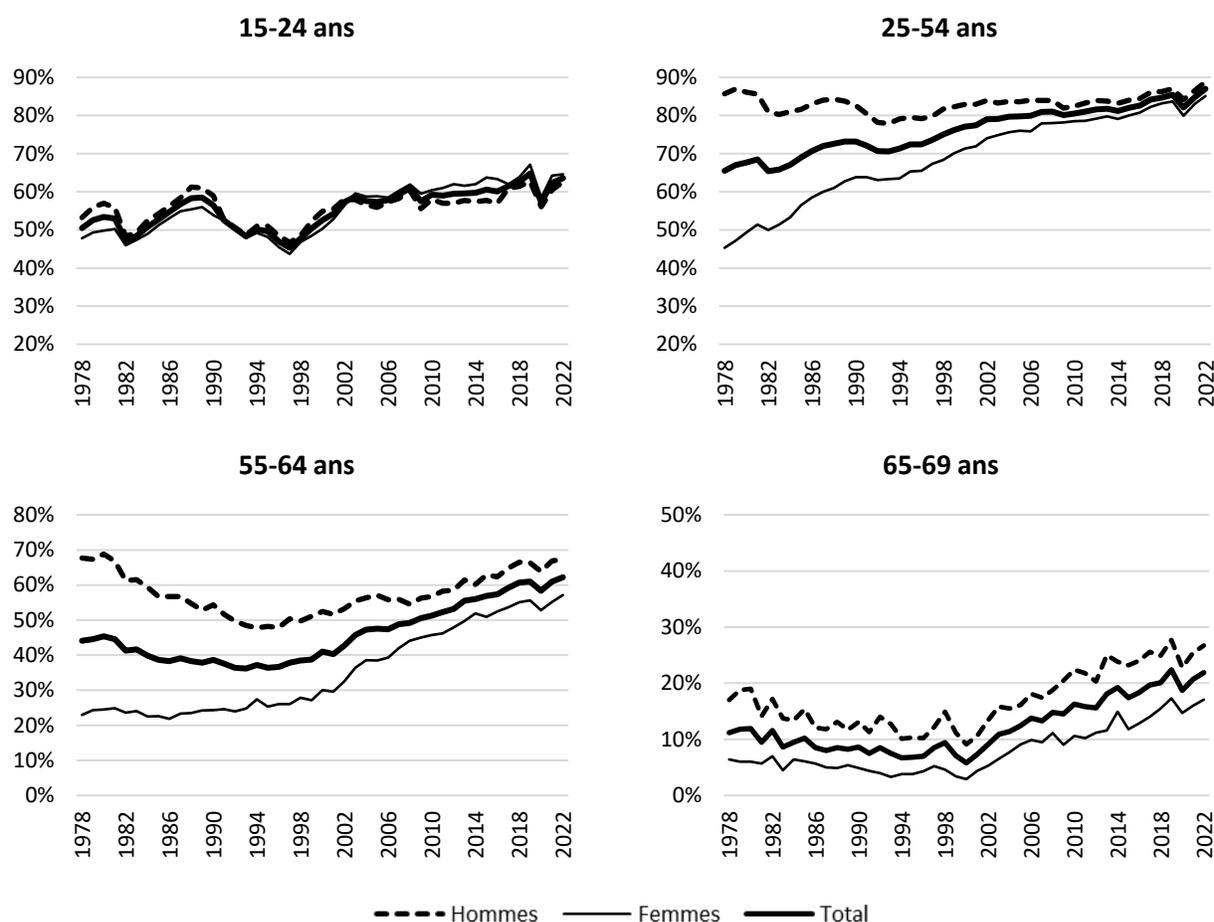
Les hypothèses économiques sont importantes dans un contexte de projections de très long terme des finances publiques. Elles concernent trois champs : la productivité, le marché du travail et l’inflation. Elles vont contribuer à réaliser les projections du PIB nominal qui serviront de base à la détermination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

2.2.1 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 d’un groupe d’âge et le nombre de personnes dans la population du même groupe d’âge. Les projections démographiques étant disponibles auprès de l’ISQ jusqu’en 2066, l’évolution des taux d’emploi permettra d’estimer celle du nombre d’emplois sur l’ensemble de la période de projection.

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 eu 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 1978. À l’inverse, ce sont les 65-69 ans qui ont 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. Toutefois, la plupart des groupes d’âge ont rattrapé (ou presque) leur taux d’emploi d’avant la pandémie.

Figure 1 : Taux d'emploi, 1978 à 2022, 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 rentes¹³. Certains ajustements ont toutefois été appliqués, notamment pour tenir compte des informations les plus récentes sur le marché du travail et pour assurer la cohérence avec les données démographiques de l'ISQ et celles des emplois projetés jusqu'en 2027 dans le Budget 2023-2024 du Québec. Par conséquent, les projections des taux d'emploi par catégorie d'âge s'inspirent davantage des variations des taux d'emploi de Retraite Québec.

Le tableau 1 donne un aperçu de la projection des taux d'emploi par catégorie d'âge. Cinq dates sont présentées : avant la pandémie (2019), la dernière année de la projection du Budget 2023-2024 du Québec (l'année zéro de la projection du présent cahier) et trois années de projection soit 2033, 2043 et 2063.

¹³ Retraite Québec (2022). *Évaluation actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2021*. Partie 2. Annexe III, p.83.

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

Catégories d'âge	2019	2027	2033	2043	2063
15-24 ans	64,3	63,0	63,9	63,9	63,8
25-54 ans	84,7	87,2	87,3	87,6	87,9
55-64 ans	59,8	63,6	66,6	68,0	70,1
65-69 ans	22,2	23,3	24,3	27,0	28,2
70-74 ans	14,6	19,5	20,4	22,0	23,5

Sources : Statistique Canada, Retraite Québec et calculs des auteurs

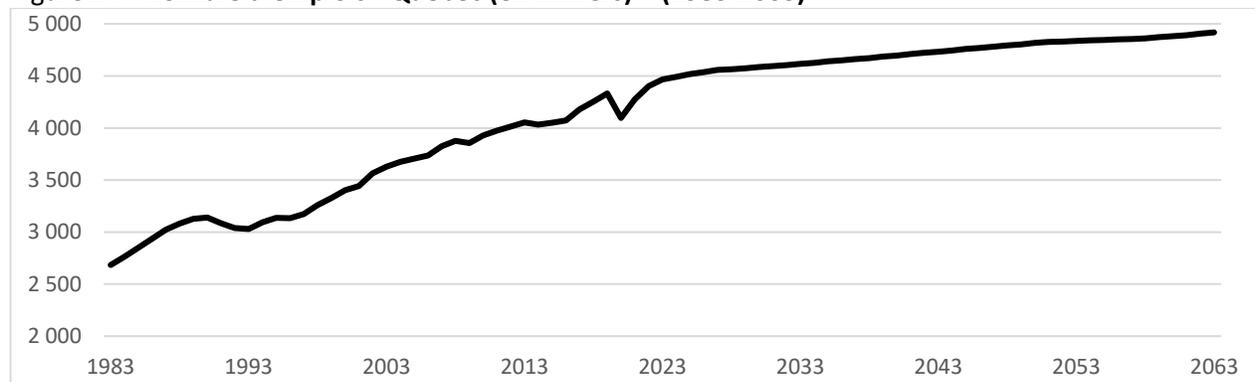
L'ensemble des taux d'emploi des groupes d'âge entre 25 et 74 ans montrent une amélioration à travers les années. En fait, cette hausse graduelle serait la conséquence des pressions qui s'exerceront sur le marché du travail en raison d'une démographie défavorable. En ce qui concerne le taux d'emploi des 15-24 ans, qui diminue légèrement sur l'ensemble de la période de projection, il importe de souligner qu'il est déjà relativement élevé considérant que, parmi l'ensemble des pays de l'OCDE, seuls les Pays-Bas (72,9 %) et l'Islande (71,7 %) dépassaient le Québec en 2019, soit avant la pandémie. En 2022, on pouvait ajouter l'Australie (65,7 %) au nombre des pays qui dépassait le Québec. La figure 2 illustre le nombre d'emplois passés et projetés au Québec.

À l'égard du marché du travail, outre les taux d'emploi, s'ajoute l'intensité du travail, soit le nombre d'heures travaillées par emploi. Les tendances historiques révèlent une diminution observable pour chaque tranche d'âge. Au cours de la trentaine d'années entre les sommets conjoncturels de 1990 et de 2019, le nombre d'heures hebdomadaires moyennes a diminué, par exemple de 35,3 heures à 33,5 heures pour les travailleurs de 25 à 54 ans¹⁴.

Pour notre hypothèse, il a été supposé 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. À cet égard, Desjardins souligne même dans une de ses publications que les heures travaillées pourraient augmenter légèrement en raison des fortes pénuries de main-d'œuvre¹⁵. Ainsi, il a été supposé que le nombre d'heures travaillées par emploi resterait fixe tout au long de la projection. Toutefois, il est tenu compte que le nombre d'heures travaillées varie selon le groupe d'âge. Par exemple, en 2022, les travailleurs âgés de 25 à 54 ans travaillaient 33,8 heures par semaine en moyenne alors que ceux âgés de 65 ans et plus travaillaient environ 24,1 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.

¹⁴ Statistique Canada, Tableau 14-10-0033-01.

¹⁵ Desjardins (2020). *La croissance économique potentielle du Québec se situe-t-elle toujours aux environs de 1,5 %?*, Études économiques, 9 mars.

Figure 2 : **Nombre d'emplois - Québec (en milliers) – (1983-2063)**

Sources : Statistique Canada. Tableau 14-10-0327-01. Caractéristiques de la population active selon le sexe et le groupe d'âge détaillé, données annuelles. Ministère des Finances du Québec. *Un Québec engagé*. Plan budgétaire. Mars 2023. Tableau A.13, page A.31. Calcul des auteurs.

2.2.2 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.

Cette hypothèse s'appuie sur les éléments suivants :

- Une meilleure utilisation des technologies ;
- Un progrès dans les domaines de la technologie et de l'organisation du travail ;
- Une prise en compte des effets négatifs des changements climatiques dans la croissance du PIB.

La figure 3 montre l'évolution historique de la croissance de la productivité du travail au Québec ainsi que la projection. Au cours de la trentaine d'années entre les sommets conjoncturels de 1990 et de 2019, la productivité a enregistré une croissance annuelle moyenne de 1,1 %. Cependant, la croissance annuelle moyenne a été limitée à 0,88 % au cours des dix dernières années (2012-2022), incluant la période pandémique. De son côté, le plan budgétaire 2023 projette à court terme une croissance légèrement supérieure à 1,0 %, soit 1,02 % en 2025 et 1,03 % pour 2026¹⁶. Dans le point sur la situation économique et financière de l'automne 2019, le ministère des Finances a chiffré un scénario où il faudrait une croissance annuelle de la productivité de 1,2 % entre 2019 et 2043 afin de rattraper l'Ontario¹⁷.

Si dans un contexte de rareté de main-d'œuvre, une meilleure utilisation des technologies ou encore le progrès dans l'organisation du travail devrait favoriser une hausse de la croissance de la productivité, d'autres éléments pourraient atténuer la croissance de la productivité.

Pour une première prise en compte des changements climatiques, l'analyse s'appuie sur les estimations du DPB qui estime que ces derniers auront pour effet de réduire la productivité du travail de 0,05 %¹⁸.

Partant de la croissance annuelle moyenne observée de 1,1 % entre les sommets conjoncturels de 1990 et de 2019 et les anticipations du ministère des Finances légèrement au-dessus de 1 % en 2025 et 2026,

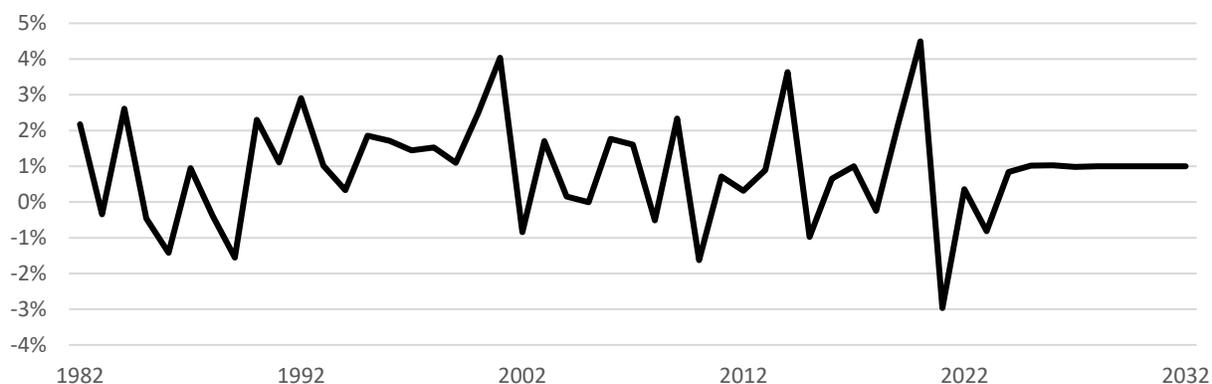
¹⁶ Ministère des Finances du Québec (2023). *Un Québec engagé*. Plan budgétaire. 21 mars et calculs des auteurs.

¹⁷ Ministère des Finances du Québec (2019). *Le point sur la situation économique et financière du Québec*. 7 novembre.

¹⁸ Pour plus de détails, voir encadré 2.

l'hypothèse retenue, qui intègre la prise en compte des changements climatiques, fixe la croissance de la productivité à 1,0 % à long terme.

Figure 3 : Croissance de la productivité du travail – Québec (1982 – 2032)



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 ; Institut de la statistique du Québec ; Calcul des auteurs.

2.2.3 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, le cadre étant revu tous les cinq ans. Le dernier renouvellement du cadre de la politique monétaire, dans lequel on trouve notamment la cible d'inflation, date de décembre 2021 et est valide jusqu'en 2026¹⁹.

Pour diverses raisons, dont les bris dans les chaînes d'approvisionnement causés par la pandémie, la guerre en Ukraine ou encore la pénurie de main-d'œuvre, l'inflation a décroché de cette tendance de long terme de 2 % au milieu de 2021. La Banque du Canada s'affaire d'ailleurs, par le biais d'une hausse du taux directeur, à ramener le taux d'inflation sur sa cible de long terme. Toutefois, le point de départ de nos projections budgétaires pour évaluer la soutenabilité des finances publiques est 2027. À cette date, il est concevable de croire que la Banque du Canada aura réussi à ramener l'inflation à son objectif de long terme. Par conséquent, l'analyse repose sur l'hypothèse que le taux d'inflation s'établira à 2 % en 2027 et se maintiendra à ce niveau pour l'ensemble de la période de projection. Lorsqu'un taux d'inflation est nécessaire pour établir une projection pour une variable au cours de la période 2023-2027, la prévision d'inflation présentée dans le Budget 2023-2024 du Québec est utilisée.

¹⁹ Banque du Canada (2021). *Renouvellement du cadre de politique monétaire*, 96 p.

2.2.4 Produit intérieur brut

Le PIB nominal est une variable importante pour réaliser les projections budgétaires du gouvernement. Par exemple, la variation des revenus budgétaires lui est fortement corrélée. La projection de cette variable est donc un point central de l'analyse, d'autant plus qu'elle servira également à estimer une partie des dépenses budgétaires du gouvernement.

En fait, la croissance économique peut être décomposée en quatre facteurs, tels qu'illustrés ci-après :

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

soit :

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

Ainsi, la croissance économique dépend de :

- La croissance de la population : plus précisément, l'évolution du bassin des travailleurs potentiels, défini ici comme la population âgée de 15 à 74 ans ²⁰;
- L'emploi : le taux d'emploi total, défini ici comme l'emploi total en proportion de la population âgée de 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 2027, les projections du PIB nominal et réel du Québec sont tirées des perspectives économiques du Budget du 21 mars 2023²¹. À partir de 2028, la croissance du PIB réel est établie à partir de l'évolution de la population et du nombre d'emplois, de la croissance de la productivité et de l'intensité du travail.

Le nombre d'emplois est calculé à partir de l'évolution du taux d'emploi de chacun des groupes d'âge et de l'évolution de la population pour chacun de ces mêmes groupes d'âge, selon les hypothèses détaillées précédemment. 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 1,2 % de 2023 à 2063.

Le tableau 2 décompose la croissance du PIB réel selon les quatre facteurs présentés sur une période de près de 30 ans (1990-2019), puis sur les 10 dernières années incluant la période pandémique 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, 2023-2039 et 2039-2063. Dans les deux périodes passées, un peu plus de la moitié de la croissance économique a été possible grâce à la croissance de la productivité. La population et l'emploi ayant ainsi également contribué pour près de la moitié. Pour les deux périodes projetées, les résultats montrent une croissance anticipée moindre, résultat en bonne partie dû à la transformation démographique. En effet, la croissance économique provient alors essentiellement de la croissance de la productivité.

²⁰ Le bassin de travailleurs potentiels 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.

²¹ Ministère des Finances du Québec. *Un Québec engagé. Plan budgétaire*. 21 mars 2023, p. G. 30

Tableau 2 : **Facteurs de croissance économique ou décomposition du PIB réel, Québec** (taux de croissance annuel moyen, en pourcentage)

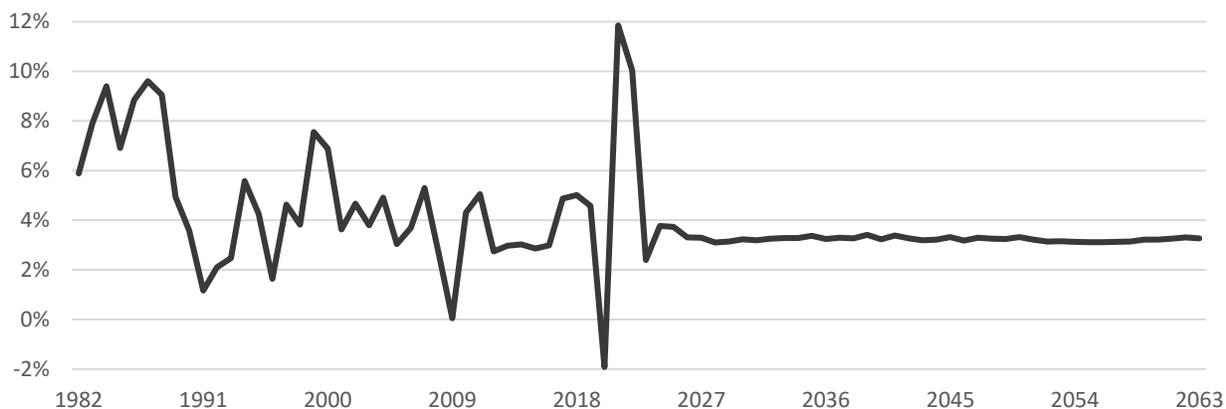
	1990-2019	2012-2022	2023-2039p	2039-2063p
Population	0,4	0,5	0,0	0,2
Taux d'emploi	0,7	0,5	0,3	0,0
Intensité du travail	-0,2	-0,1	-0,0	-0,0
Productivité	1,1	0,9	1,0	1,0
PIB réel	2,0	1,7	1,3	1,2

Sources : Statistique Canada, tableaux 36-10-0222-01, 14-10-0043-01, 17-10-0005-01, 14-10-03274-01 et ISQ. Projections : calculs des auteurs.

Note : Le total pour le PIB réel peut différer de la somme des composantes dû aux arrondissements.

En vue de montrer le caractère plausible de la projection de la croissance du PIB réel, le résultat obtenu pour la décennie 2030 (2030-2039) de 1,26 % peut être mis en perspective avec d'autres projections de long terme fait au cours des dernières années, soit Desjardins²² (1,42 %), la Chaire de recherche sur les enjeux économiques intergénérationnels (CREEI)²³ (1,51 %) et l'Institut du Québec (IdQ)²⁴ (1,35 %).

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 2023 à 2063.

Figure 4 : **Taux de croissance du PIB nominal au Québec – 1982 – 2063**

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

²² Desjardins (2020), *Point de vue économique, La croissance économique potentielle du Québec se situe-t-elle toujours aux environs de 1,5 %?*, 9 mars 2020

²³ Chaire de recherche sur les enjeux économiques intergénérationnels (2021), : <https://creei-models.github.io/simfin/covid.html>

²⁴ Institut du Québec (2022), *Davantage de revenu à court terme, mais d'importants défis à plus long terme*, mars. <https://institutduquebec.ca/wp-content/uploads/2022/03/202203-IDQ-Simulation-finances-publiques.pdf>

ENCADRÉ 2 : IMPACT DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES SUR LES FINANCES PUBLIQUES – QUE DIT LA LITTÉRATURE ?²⁵

Avec raison, plusieurs s'inquiètent des effets que peuvent avoir les changements climatiques sur les finances publiques. Une revue de la littérature permet de présenter certaines évaluations, donnant ainsi un ordre de grandeur de ces effets pour le Canada et le Québec. Une sélection d'études sont résumées dans cet encadré.

L'Institut climatique du Canada (2022)²⁶ a analysé les répercussions des changements climatiques dans une optique macroéconomique selon différents scénarios. Les chercheurs utilisent un modèle d'équilibre général pour leurs simulations. Comparé à un scénario de référence où le climat demeure stable, un scénario pessimiste d'émissions de gaz à effet de serre diminue la valeur du PIB canadien de 2,6 % en 2055 et de 12,4 % en 2095. Quant à lui, le scénario modéré diminuerait le PIB de 2,0 % et de 5,2 % aux mêmes dates. Des effets sur l'emploi d'un ordre semblable se feraient aussi sentir. Le Québec serait la deuxième province la moins touchée. La perte médiane au Québec à la fin du siècle est estimée entre environ 1 000 \$ et 3 500 \$ par habitant (en \$ de 2020), selon le scénario d'émissions.

L'impact sur les finances publiques, aux revenus et aux dépenses, est aussi modélisé. Dès 2025, tous les ordres de gouvernement pris ensemble voient leurs dépenses annuelles augmenter de 4 milliards de dollars pour couvrir les dommages climatiques. Les auteurs ont aussi estimé les hausses des taux d'imposition des entreprises et des particuliers nécessaires pour compenser le coût des changements climatiques pour le gouvernement.

	Scénario d'émissions	2025	2055	2095
Variation dans les taux d'imposition des entreprises et des particuliers	Élevées	0,35 %	1,1 %	2,7 %
	Modérées	0,35 %	0,9 %	1,4 %

Source : Institut climatique du Canada (2022). Tableau 9, p. 66.

De façon similaire, Cevik et Jalles (2023)²⁷ étudient les impacts des catastrophes naturelles d'origine climatique sur l'inflation et la croissance économique à l'aide d'un panel de 173 pays de 1970 à 2020. Ils montrent que les chocs de température entraînent une baisse de l'inflation, mais, à l'inverse, les sécheresses et les tempêtes entraînent une hausse de cette dernière. De plus, tous les types de chocs climatiques ont un impact significatif sur la croissance économique, mais que celui-ci varie selon l'état de l'économie et de la capacité budgétaire des pays, en affectant davantage les pays en développement que ceux ayant une économie avancée.

L'Union des municipalités du Québec (UMQ, 2022)²⁸ s'est aussi attaquée à l'estimation des coûts des changements climatiques pour les municipalités et leurs habitants. Ces coûts font référence aux risques relatifs à l'augmentation de l'intensité des phénomènes météorologiques extrêmes comme les inondations ou les glissements de terrain. À l'aide de régressions, l'étude de l'UMQ indique que la facture totale varierait de 59 à 93 milliards de dollars de 2020 pour la période allant de 2025 à 2075 selon que le scénario soit optimiste ou pessimiste.

Withey et al. (2016)²⁹ ont de leur côté effectué des projections basées sur des modèles d'équilibre général calculables. À partir de cela, ils indiquent que l'augmentation du niveau de la mer et des ondes de tempête devrait entraîner des coûts supérieurs à 50 milliards de dollars en valeur actuelle, représentant entre 0,39 % et 0,80 % du PIB d'ici 2050 (Canada). Au Québec, l'érosion côtière pourrait exposer ou endommager plus de 5 000 bâtiments et

²⁵ La revue de la littérature a été réalisée par Frédéric Hallé-Rochon, chercheur à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

²⁶ Institut climatique du Canada (2022). *Limiter les dégâts: réduire les coûts des impacts climatiques pour le Canada*, https://institutclimatique.ca/wp-content/uploads/2022/09/Limiter-les-degats_FR_0927.pdf

²⁷ Cevik, S., et Jalles, S., (2023). *Eye of the Storm: The Impact of Climate Shocks on Inflation and Growth*, IMF Working Paper, Fonds monétaire international, 33 p.

²⁸ Union des municipalités du Québec (2022). *Étude sur l'impact des changements climatiques sur les finances publiques des municipalités du Québec*, <https://umq.qc.ca/publication/etude-sur-limpact-des-changements-climatiques-sur-les-finances-publiques-des-municipalites-du-quebec/>

²⁹ Withey et coll. (2016). *Economic costs and impacts of climate-induced sea-level rise and storm surge in Canadian coastal provinces: a CGE approach*, *Applied Economics*, 48:1, p. 59-71, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00036846.2015.1073843?scroll=top&needAccess=true&role=tab>

294 km de routes d'ici 2065, pour un coût combiné dépassant 1,5 milliard de dollars (Bernatchez et coll., 2015)³⁰. Cette estimation est réalisée en considérant la valeur foncière ajustée pour une même année de référence des bâtiments et terrains, la valeur de remplacement des routes et des chemins de fer ainsi que des ouvrages de protection nécessaires.

En se basant en partie sur les résultats de Bernatchez et coll., Larrivée et coll. (2015)³¹ estiment que les coûts liés aux impacts des changements climatiques pour l'État québécois pourraient atteindre 4,4 milliards de dollars par année d'ici 2050. Ces coûts comprennent notamment les dépenses liées aux inondations, aux tempêtes, aux sécheresses et aux vagues de chaleur. En parallèle, l'étude phare de Nicholas Stern³², qui tentait d'estimer les coûts des changements climatiques à l'échelle mondiale, évalue entre 0,5 % à 1 % du PIB mondial les conséquences de ceux-ci autour de 2050 et l'étude de Kate Gordon³³ évalue le coût pour six secteurs (communautés côtières, agriculture, travail, crime et mortalité) entre 0,8 % et 3,3 % du PIB aux États-Unis.

Georgeson et coll. (2016)³⁴ estiment que les dépenses réelles pour l'adaptation aux changements climatiques à Londres, à New York et à Paris en 2014 et 2015 se sont élevées à environ 0,23 % du PIB de ces villes et que les résultats se rapportent aussi nationalement dans des proportions similaires, selon le rapport du Bureau d'assurance du Canada et la Fédération canadienne des municipalités (2020)³⁵. Ils soulignent également que les coûts et les avantages varient considérablement selon les régions et les secteurs. Par exemple, la hausse de la température peut être favorable pour le secteur de l'agriculture au Canada.

Belzile et Homsy (2022)³⁶ ont remis un rapport au ministère des Finances du Québec concernant la question de l'intégration des risques climatiques dans les finances publiques du Québec. Ils y indiquent que, considérant les conséquences climatiques sur les finances publiques, plusieurs ministères doivent prévoir des impacts sur les dépenses et les revenus de leur portefeuille, ce qui peut influencer de manière significative le solde budgétaire du gouvernement. Bien que ce rapport ne fasse pas une analyse des postes de dépenses et de revenus potentiellement affectés dans chaque portefeuille, une brève énumération des domaines touchés montre que les effets cumulatifs potentiels doivent être pris en considération.

La Banque du Canada, de son côté, s'efforce de mieux saisir les répercussions et les effets potentiels des changements climatiques et sur la macroéconomie, l'inflation et les emplois³⁷.

Finalement, le DPB a publié en 2022 une analyse mesurant l'effet des changements climatiques sur la croissance économique³⁸. L'estimation expose l'incidence sur la croissance annuelle du PIB réel en point de pourcentage ainsi que le niveau du PIB en scindant l'incidence historique et future des changements climatiques. L'incidence négative des changements météorologiques futurs est estimée à une réduction de son niveau de 1,1 % en 2050 et à 2,2 % en 2075. Il s'agit d'un effet sur le PIB canadien. Aucune analyse n'est effectuée par province. Le plus récent rapport

³⁰ Bernatchez et coll. (2015). *Évaluation économique des impacts potentiels de l'érosion des côtes du Québec maritime dans un contexte de changements climatiques*, Laboratoire de dynamique et de gestion intégrée des zones côtières, Université du Québec à Rimouski, Rapport remis à Ouranos, 45 p., <https://www.ouranos.ca/sites/default/files/2022-07/proj-201419-emark-circe-rapportfinal01.pdf>

³¹ Larrivée et coll. (2015). *Évaluation des impacts des changements climatiques et de leurs coûts pour le Québec et l'État québécois*, Rapport d'étude, Ouranos, 58 p., <https://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/evaluation-impacts-cc-couts-qc-etat.pdf>

³² Stern, Nicholas (2006). *Rapport Stern sur l'économie du changement climatique*

³³ Kate Gordon (2014). *Risky Business, The Economics Risks of Climate Change in the United States*. A climate risk assessment of the United States, https://riskybusiness.org/site/assets/uploads/2015/09/RiskyBusiness_Report_WEB_09_08_14.pdf

³⁴ Georgeson et coll. (2016). *Adaptation responses to climate change differ between global megacities*, Nature Clim Change 6, 584–588 (2016). <https://doi.org/10.1038/nclimate2944>

³⁵ Bureau d'assurance du Canada et la Fédération canadienne des municipalités (2020). *Le coût de l'adaptation aux changements climatiques à l'échelle locale*, Rapport final, <http://assets.ibc.ca/Documents/Disaster/The-Cost-of-Climate-Adaptation-Report-FR.pdf>

³⁶ Belzile, Luc et Mia Homsy (2022). *Intégration des risques climatiques dans les finances publiques du Québec - Rapport remis au ministère des Finances du Québec*, Institut du Québec, <https://institutduquebec.ca/wp-content/uploads/2022/01/20220126-IDQ-Integration-CC-FP.pdf>

³⁷ Banque du Canada (2021). *Les changements climatiques et la Banque du Canada*, Communiqué du 13 octobre 2021, <https://www.banqueducanada.ca/2021/10/changements-climatiques-banque-du-canada/>.

³⁸ Directeur parlement du budget (2022). *Les émissions mondiales de gaz à effet de serre et le PIB canadien*, 8 novembre 2022, 38 p.

sur la viabilité financière de 2023 intègre cet élément aux projections de référence de long terme. Pour ce faire, la productivité du travail a été diminuée de 0,05 % annuellement à compter de 2028. Les projections des provinces effectuées par le DPB intègrent donc ces effets de manière uniforme à chaque province.

En somme, plusieurs études indiquent que les coûts engendrés par les changements climatiques influenceront de manière non négligeable les finances publiques un peu partout à travers la planète et le Québec n’y échappera pas. Bien que l’exercice ne soit pas facile, une méthode d’évaluation devrait être établie en fonction des spécificités du Québec pour intégrer les risques associés aux changements climatiques sur les finances publiques, ce qui n’est pas le cas actuellement. Pour l’instant, la prise en compte des changements climatiques dans la présente analyse s’appuie sur les travaux du DPB. Ainsi, l’effet sur le PIB canadien a également été appliqué au PIB du Québec projeté dans la présente analyse.

2.3 Hypothèses budgétaires

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

2.3.1 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, les revenus dédiés au Fonds des générations 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. Pour ce faire, il a été supposé que les revenus autonomes restent stables en pourcentage du PIB sur l’horizon étudié, sans égard aux modes de taxation (sans doute changeants au fil des ans) que choisira le gouvernement à l’intérieur de ce cadre global d’imposition. Cette façon de procéder est cohérente avec la définition de la soutenabilité budgétaire.

Les revenus autonomes du gouvernement, excluant les revenus du Fonds des générations, représentent 20,15 % du PIB nominal en 2027 et c’est cette proportion qui est conservée jusqu’en 2063. Dans les faits, cela signifie que les revenus autonomes du gouvernement évoluent au même rythme que le PIB nominal à partir de l’exercice 2028-2029 jusqu’à l’exercice 2063-2064. 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 Fonds des générations 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 Fonds des générations ne peuvent être utilisées que pour rembourser la dette du gouvernement.

Jusqu'à l'exercice 2027-2028, la projection des revenus dédiés au Fonds des générations est tirée du Budget 2023-2024³⁹. Pour les années subséquentes, les projections réalisées dans une étude de la Chaire⁴⁰ sur l'évolution du Fonds des générations ont été mises à jour avec les plus récentes informations disponibles.

Il faut spécifier que le gouvernement a proposé d'importants changements aux revenus consacrés au Fonds des générations lors du Budget 2023-2024. À compter de 2023-2024, seulement trois sources de revenus seront consacrées au Fonds des générations, soit :

- Les redevances hydrauliques payées par Hydro-Québec et les producteurs privés d'électricité ;
- Une contribution additionnelle d'Hydro-Québec fixée à 650 millions de dollars par année qui sera prise à même le dividende versé par Hydro-Québec au gouvernement ;
- Les revenus de placement des sommes constituant le Fonds des générations.

Par conséquent, les revenus qui découlent de l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale, les revenus miniers, la somme annuelle de 500 millions de dollars provenant de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques et les biens non réclamés ne seront plus versés au Fonds des générations. Elles pourront être utilisées pour financer des baisses d'impôts, pour bonifier les services publics ou pour atténuer les effets de la transformation démographique. D'ailleurs, le ministre a spécifié dans le Budget 2023-2024 que la partie des sommes prévues au Budget 2022-2023 qui ne sera pas versée au Fonds des générations sera allouée au financement de la baisse de 1 point de pourcentage des deux premiers taux du barème d'imposition dès 2023. L'annexe 1 présente les paramètres utilisés pour réaliser les projections des trois sources de revenus consacrés au Fonds des générations.

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 connu de nombreuses modifications au cours des ans, faisant ainsi fortement fluctuer leur importance financière.

Les transferts font souvent l'objet de discussion entre le gouvernement fédéral et les provinces. Par exemple, 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. Le 7 février 2023, le gouvernement fédéral a aussi annoncé des sommes additionnelles de 46,1 milliards de dollars sur 10 ans pour le financement de la santé. La plupart des sommes promises par le gouvernement fédéral prennent fin à l'exercice 2027-2028, mais certaines s'étaleront sur dix ans, soit jusqu'en 2032-2033. Il en a été tenu compte dans notre projection de long terme.

³⁹ Ministère des Finances du Québec. *Un Québec engagé. Plan budgétaire. Budget 2023-2024*. 21 mars 2023, p. I.9.

⁴⁰ St-Maurice, Yves 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.

La projection a été réalisée 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)

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 du TCS 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. Or, en février 2023, le gouvernement fédéral a annoncé que la garantie d'augmentation annuelle du TCS serait plutôt de 5 % pour les cinq prochaines années, soit jusqu'en 2027-2028. Le plancher de 3 % recommencera à s'appliquer dès 2028-2029, première année des présentes projections.

S'appuyant sur les prévisions de moyen terme du PIB nominal canadien du Budget du gouvernement fédéral 2023⁴¹ et des prévisions de croissance à long terme du DPB⁴², 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 Canada⁴³. En ce qui concerne les autres éléments des sommes additionnelles au financement de la santé octroyées par le gouvernement fédéral, comme les accords bilatéraux ou le financement des soins de longue durée, elles seront traitées dans les autres programmes de transferts.

Comme décrit dans l'encadré 3, 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 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 calquée 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.

⁴¹ Pour les prévisions de moyen terme (2023-2027), voir ministère des Finances du Canada. *Budget 2023*. Ottawa, 28 mars 2023, p. 222.

⁴² Pour les prévisions à long terme (2028-2066), voir Bureau du directeur parlementaire du budget. *Rapport sur la viabilité financière de 2022*. Ottawa, 28 juillet 2022. Fichier Excel associé au rapport.

⁴³ 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.

ENCADRÉ 3 : 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 *Paielements 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 2022-2023 est de 10,1 milliards de dollars alors que le gouvernement du Québec n'inscrit qu'un montant de 7,1 milliards de dollars reçus du fédéral au titre de TCS. La différence représente essentiellement l'abattement d'impôt du Québec lié au TCS soit un montant de 3,0 milliards de dollars. Cet arrangement n'a donc aucun impact net sur les transferts fédéraux ni sur les recettes du Québec ou sur 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 2022), 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 2024-2025, dernière année pour laquelle le détail est disponible pour le Québec, 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 »⁴⁴.

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 pour 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 taux de croissance des estimations du DPB publiées en juillet 2023⁴⁵.

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 base de la projection des autres transferts est établie à partir de la croissance du PIB nominal du Canada.

Compte tenu des éléments inclus dans l'entente avec le fédéral pour un financement additionnel en santé, certains ajustements ont dû être apportés pour assurer une prévision plus juste des autres programmes de transferts. D'abord, les accords bilatéraux auront une durée de 10 ans. Selon les informations contenues dans le Budget 2023-2024 du Québec, ceux-ci devraient se chiffrer à environ 490 millions de dollars par année pendant 10 ans. Ces sommes annuelles ont été prises en considération dans notre projection, ce qui fait en sorte, par exemple, que les autres programmes de transferts chuteront de 490 millions de dollars au terme de ces accords bilatéraux, soit en 2032-2033. Un ajustement semblable a aussi été réalisé pour les soins de longue durée. Le financement additionnel de l'ordre de 130 millions de dollars par année prendra fin en 2027-2028. Une baisse du même montant est donc prise en considération dans les autres programmes de transferts en 2028-2029.

2.3.2 Dépenses budgétaires

Le choix des catégories de dépenses budgétaires a été fait en fonction de leur sensibilité à la structure démographique. Dans l'ensemble, peu de changements ont été apportés à la manière de construire nos projections par rapport à l'édition précédente. Cependant, compte tenu de la bonification du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux aînés en 2022, une projection distincte a été effectuée pour cette catégorie de dépenses, d'autant plus qu'elle s'adresse à la population de 70 ans et plus qui augmentera de manière importante au cours des prochaines années. Cette dépense budgétaire étant attribuée au

⁴⁴ Pour mieux comprendre comment sont calculés les paiements de péréquation, le lecteur peut consulter l'étude suivante : Louis Lévesque et Yves St-Maurice (2023), Les enjeux de la péréquation. Cahier de recherche 2023/07, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 37 p.

⁴⁵ Bureau du directeur parlementaire du budget. *Rapport sur la viabilité financière de 2023*. Ottawa, 28 juillet 2023. Fichier Excel associé au rapport.

portefeuille de la Santé et des Services sociaux, elle y a donc été retranchée pour faire l'objet d'une projection distincte.

Des hypothèses sont ainsi posées quant à l'évolution des catégories de dépenses suivantes :

- Santé ;
- Soutien aux aînés ;
- Éducation ;
- Service de garde ;
- Allocation famille.

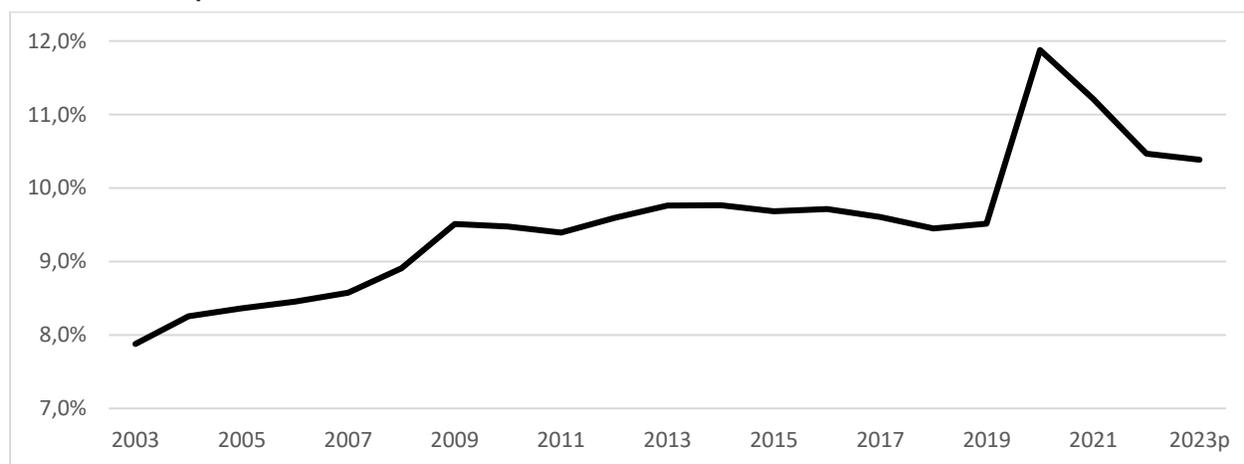
Des hypothèses doivent aussi être posées pour d'autres catégories, moins sensibles à l'évolution démographique, soit :

- Autres dépenses ;
- Service de la dette.

Dépenses de santé et services sociaux

Avant même que la transformation démographique 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 constituait 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 43,8 milliards de dollars, soit 9,5 % du PIB. Cette proportion n'était que de 8,9 % en 2008 et de 7,9 % en 2003 comme le montre la figure 5. 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, mais le montant global des dépenses de santé et de services sociaux a quand même crû à un rythme annuel composé de 4,9 % de 2003 à 2019, soit bien au-dessus de la progression de l'économie (3,6 %).

Figure 5 : **Dépenses de santé et services sociaux en pourcentage du PIB – Québec – 2003-2004 à 2023-2024p**



Source : Ministère des Finances du Québec (2023). Plan budgétaire du Québec. Statistiques budgétaires historiques. Mars 2023.
Note : p = prévisions

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

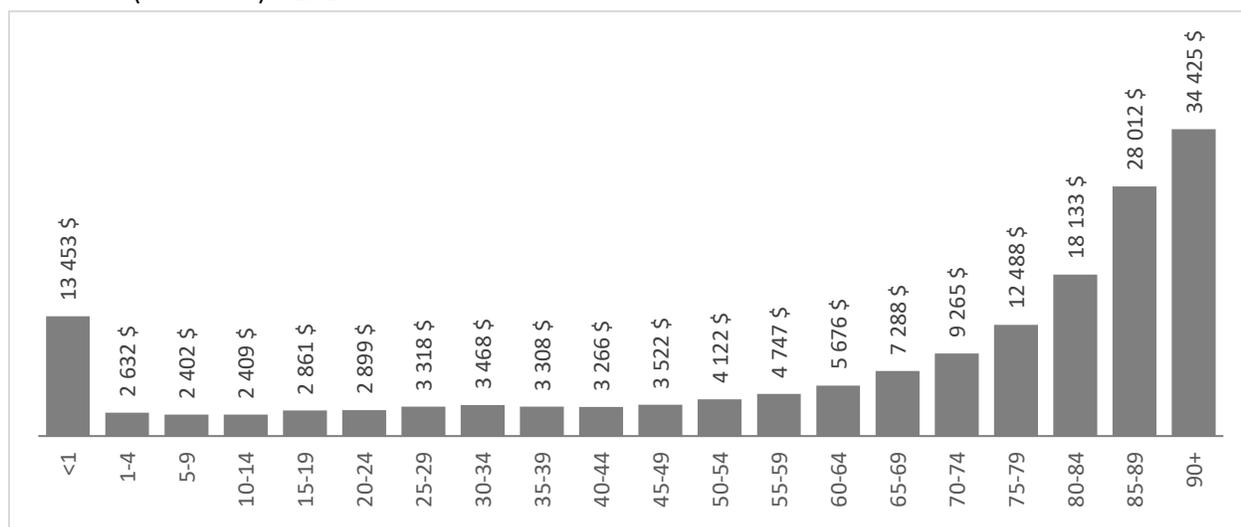
santé ont aussi, tour à tour, indiqué une augmentation de l'importance des dépenses de santé dans l'économie⁴⁶. Des organisations internationales, comme le FMI, ont fait le même constat. Il faut également comprendre que la population âgée de 65 ans et plus au Québec augmentera de près de 57 % de 2021 à 2063 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 transformation démographique :

- Les dépenses de santé selon l'âge ;
- Les changements dans la pratique médicale ;
- L'inflation dans le domaine de la santé.

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. En moyenne, les dépenses de santé du gouvernement du Québec par habitant s'élevaient à 5 484 \$ en 2020. Comme illustré à la figure 6, les données montrent des écarts importants dans les dépenses selon l'âge. Par exemple, les informations de l'ICIS révèlent une dépense importante pour les enfants de moins d'un an, soit 13 453 \$, suivie d'une baisse à 2 632 \$ pour les 1 à 4 ans. La dépense par habitant se maintient par la suite sous les 3 000 \$ jusqu'à 24 ans et sous les 4 000 \$ jusqu'à 49 ans. La croissance s'accélère sérieusement à partir de 65 ans pour atteindre 7 288 \$ chez les 65-69 ans, 9 265 \$ chez les 70-74 ans, 12 488 \$ chez les 75-79 ans et jusqu'à 34 425 \$ pour les 90 ans et plus. Il est clair 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 crée une pression sur le financement des dépenses de santé.

Figure 6 : **Dépenses totales de santé par habitant du gouvernement du Québec selon le groupe d'âge (en dollars) – 2020**



Source : Institut canadien d'information sur la santé (2022). Tendances des dépenses nationales de santé. Base de données sur les dépenses de santé de 1998 à 2020. Tableau E.1.23.2.

⁴⁶ 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).

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 personnes 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 âgées 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 dépenses de santé pour 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 passera de 24,3 % en 2022 à 42,1 % en 2063.

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 2022. 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 2022** (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 2020	4,8
De 2020 à 2022p	1,2
De 1975 à 2022p	2,6

Source : Institut canadien d'information sur la santé (2022). Tendances des dépenses nationales de santé. Base de données sur les dépenses de santé de 1975 à 2022. 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 croissance des dépenses de santé par âge et par sexe, mais incluant parallèlement 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. C'est cette méthode améliorée qui est utilisée dans notre scénario de base, comme ce fut le cas dans les éditions précédentes les plus récentes (2014, 2018 et 2021).

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. S'appuyant sur ces travaux, les dépenses en santé estimées dans la présente étude avec la méthode tenant compte des coûts de fin de vie (méthode améliorée) sont 0,3 % inférieures à celles estimées par la méthode traditionnelle au cours de la première année de la projection, soit 2028, de 3,7 % en 2043 et de 6,2 % en 2063.

Les facteurs d'ajustement n'ont pas été mis à jour depuis cette étude depuis l'étude de 2012. Une revue de la littérature la plus récente sur le sujet a permis de constater que ces facteurs d'ajustement pourraient avoir évolué depuis. Une analyse de sensibilité construite à partir des constats des plus récentes recherches sur les coûts de santé de la dernière année de vie sera donc présentée à la sous-section 3.2.

Outre l'utilisation des facteurs d'ajustement pour tenir compte des coûts de la dernière année de vie, la projection des dépenses de santé fixe également un facteur de croissance des coûts hors inflation (technologiques et autres) à 1,1 %. Ce facteur vient du fait que les dépenses en santé, excluant les changements démographiques, ont crû au rythme de 3,8 % par année de 1998 à 2020 et que l'indice implicite de prix de l'ensemble des coûts de santé a augmenté de 2,7 % sur la même période. La différence représente le facteur d'accroissement des dépenses de santé découlant d'autres éléments, notamment l'amélioration technologique.

Soutien aux aînés

Depuis 2018, un crédit d'impôt remboursable est accordé aux aînés à faible revenu de 70 ans et plus. Ce crédit a été bonifié en 2020 et en 2022, faisant passer la prestation annuelle initialement de 200 \$ à 400 \$ et à 2000 \$. La dernière bonification était suffisamment importante pour qu'il soit décidé d'en faire une projection distincte. Le coût du soutien aux aînés est estimé à 1 825 millions de dollars en 2023⁴⁷. Le montant du crédit d'impôt maximal s'accompagne d'un taux de réduction en fonction du revenu familial admissible du particulier. Jusqu'en 2022, ce taux de réduction était de 5 % pour chaque dollar de revenu familial du particulier qui excède le seuil de réduction applicable pour l'année. À partir de 2023, ce seuil de réduction sera soumis à un nouveau mécanisme de revalorisation. Par exemple, ce seuil est de 5,16 % en 2023⁴⁸.

Le coût moyen du crédit pour le soutien aux aînés est estimé à 1 405,60 \$ par personne de 70 ans et plus en 2023⁴⁹. Quelques simulations réalisées à partir de la Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS) de Statistique Canada⁵⁰ ont permis d'évaluer que le montant moyen du soutien aux aînés versés par personne de 70 ans et plus diminuerait d'environ 1,3 % par année, c'est donc le taux qui a été utilisé chaque année sur l'ensemble de la période de projection. Appliqué à la population

⁴⁷ Ministère des Finances du Québec. *Dépenses fiscales. Édition 2022*, mars 2023, p C.22.

⁴⁸ Pour plus de détails sur les paramètres du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux aînés, le lecteur peut consulter le Guide des mesures fiscales sur le site de la Chaire à l'adresse suivante : <https://cffp.recherche.usherbrooke.ca/outils-ressources/guide-mesures-fiscales/credit-dimpot-pour-le-soutien-des-aines/>

⁴⁹ Montant par personne de 70 ans et plus et non par bénéficiaire de 70 ans et plus.

⁵⁰ Version 29.0. La BD/MSPS est un outil d'analyse des flux financiers entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les ménages, qui permet notamment de simuler des changements à la structure d'impôts et de transferts afin d'en évaluer les coûts et les bénéfices ainsi que les effets redistributifs. Ce modèle est statique, en ce sens qu'il n'inclut pas de réaction comportementale des individus aux changements modélisés du régime fiscal. Les hypothèses et calculs ayant servi à la simulation ont été effectués par les auteurs du présent texte, et la responsabilité de l'utilisation et de l'interprétation de ces données leur revient entièrement.

de 70 ans et plus, le crédit moyen permet de projeter le coût total du crédit remboursable pour le soutien aux aînés.

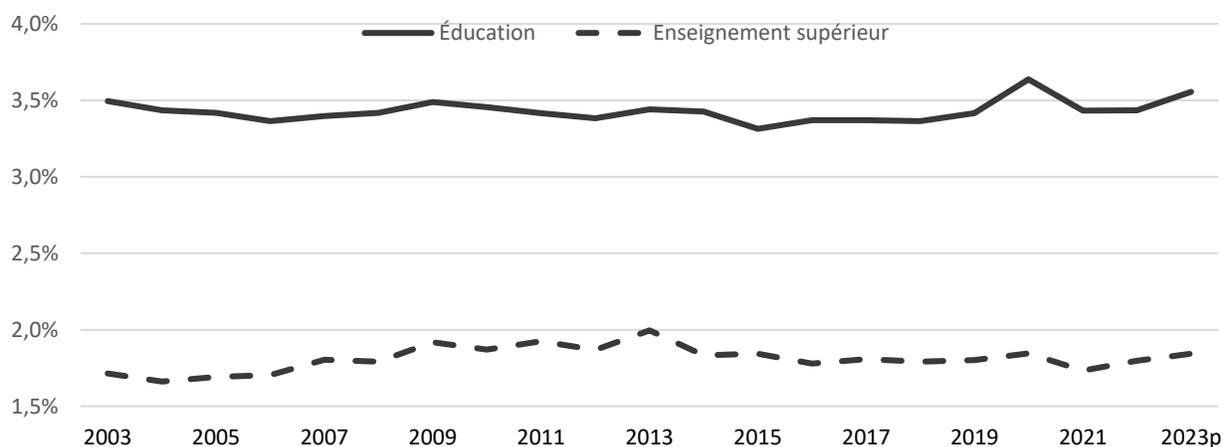
Dépenses en éducation

Selon le scénario de référence de l'ISQ, la transformation 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 dans le domaine de l'éducation.

L'éducation dans son ensemble représente la deuxième plus importante dépense de portefeuilles du gouvernement. Selon le Budget 2023-2024, les dépenses de portefeuilles en Éducation et en Enseignement supérieur (incluant les mesures de soutien et de relance COVID-19) se chiffrent à 29,0 milliards de dollars pour l'exercice 2022-2023, soit 21,2 % de l'ensemble des dépenses de portefeuilles⁵¹.

Ces deux ensembles visent cependant deux clientèles différentes. Le portefeuille Éducation s'adresse surtout au groupe des 5 à 16 ans alors que celui de l'Enseignement supérieur touche surtout celui des 17 à 24 ans. Environ 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 7 : **Dépenses de portefeuilles en éducation et en enseignement supérieur en pourcentage du PIB, Québec – 2003-2023p**



Source : Ministère des Finances du Québec (2023). Plan budgétaire du Québec. Statistiques budgétaires historiques. Mars 2023.

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 (incluant l'enseignement supérieur) jusqu'en 2063. Un facteur général d'inflation de 2 % est aussi ajouté à la croissance des dépenses par habitant.

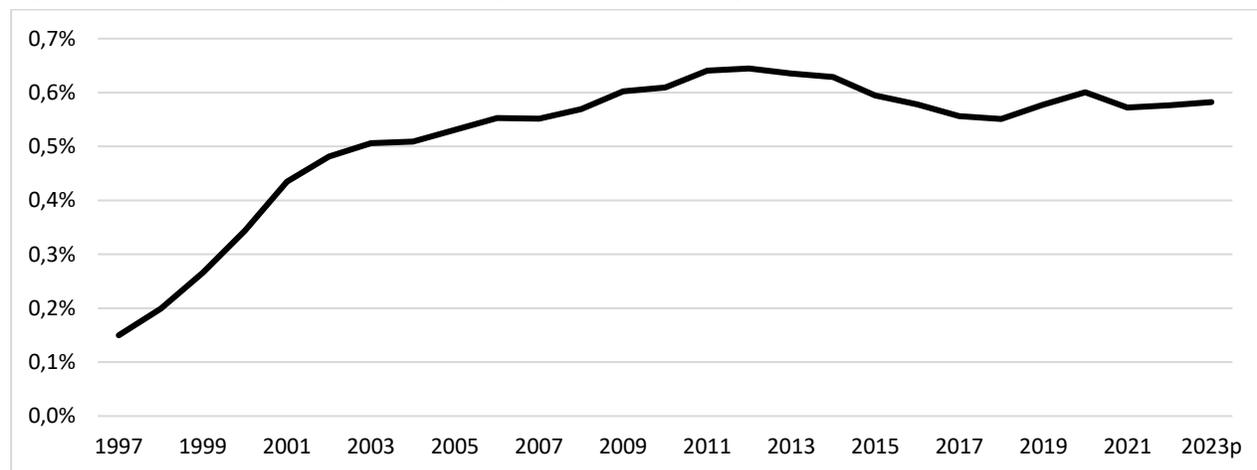
Services de garde

Les dépenses en service de garde varient en fonction de la population 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 2027 pour décroître par la suite jusqu'en 2034 et recommencer à croître jusqu'en 2063. Les services de garde à contribution réduite

⁵¹ Ministère des Finances du Québec. *Un Québec engagé. Plan budgétaire. Budget 2023-2024*. 21 mars 2023, p. H.42.

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 à environ 0,59 % du PIB (figure 8).

Figure 8 : **Dépenses pour les services de garde en pourcentage du PIB, Québec – 1997-2023p**



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

Selon le dernier Budget des dépenses du Québec (2023-2024), le coût des services de garde atteindrait 3,3 milliards de dollars en 2023-2024. À ce coût direct, le montant du crédit d'impôt remboursable pour les frais de garde d'enfants, estimé à 884 millions de dollars pour 2023⁵², 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, une façon de tenir compte de l'augmentation salariale. 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 2063.

Allocation famille

Avec l'équivalent d'une dépense de 3,3 milliards de dollars en 2023, 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'élève à 133 millions de dollars en 2023. 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 %.

⁵² Ministère des Finances du Québec. *Dépenses fiscales. Édition 2022*, mars 2023, p C.94.

Autres dépenses

En sus des dépenses pour la santé, pour le crédit remboursable pour le soutien aux aînés, 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 transformation démographique, elles fluctueront néanmoins dans le temps.

Comme pour les éditions précédentes, 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.

De plus, les montants prévus au titre de provision pour éventualités dans le Budget 2023-2024, soit 1,5 milliard de dollars en 2027, ont été incorporés dans le poste des autres dépenses. Implicitement, cette provision pour éventualités est ainsi transformée en d'autres dépenses récurrentes pouvant servir à combler certains besoins, notamment en matière de lutte aux changements climatiques.

Notons toutefois qu'outre les sommes non allouées découlant de la provision pour éventualités qui pourraient être utilisées à cette fin et que celles qui seraient déjà incluses ou prévues dans le Budget 2023-2024, aucune somme additionnelle n'est prévue dans les dépenses de portefeuilles pour contrer ou limiter les effets des changements climatiques sur la population.

Service de la dette, dette et Fonds des générations

Taux d'intérêt

Selon nos hypothèses, le service de la dette devrait se stabiliser à 3,80 % de la dette portant intérêt à partir de 2032, ce qui le ramènerait près du taux de 2021. Selon le dernier Budget, le taux implicite du service de la dette (défini comme le service de la dette divisé par la dette portant intérêt) devrait augmenter graduellement jusqu'à 3,94 % en 2027. Un retour à des conditions économiques plus stables ramènerait toutefois ce taux implicite autour de 3,80 % en 2032, un taux à long terme légèrement plus élevé que celui utilisé dans l'édition précédente (3,65 %). Le contexte de l'évolution des taux d'intérêt a passablement changé avec la pandémie, mais les taux devraient se normaliser au cours des prochaines années. À titre de comparaison, le budget fédéral 2023 indique que la moyenne des prévisions économiques du secteur privé pour le taux des obligations du gouvernement fédéral à 10 ans est de 3,0 % en 2023 et de 3,1 % en 2027⁵³. Il faut toutefois ajouter une prime pour les obligations provinciales. Selon le Budget 2023-2024 du Québec, cette prime se situe entre 0,7 % et 0,8 % en 2023 pour les titres à long terme de 10 ans⁵⁴.

Dette brute

En toute logique, le service de la dette dépend du niveau de la dette. Selon le Budget 2023-2024, la dette brute du gouvernement du Québec s'élevait à 222,6 milliards de dollars au 31 mars 2023, représentant 40,2 % du PIB. Même si la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en vigueur depuis 1996 interdit au gouvernement d'encourir des déficits budgétaires qui s'ajouteraient à la dette brute, elle peut augmenter même si le

⁵³ Gouvernement du Canada (2023). *Budget 2023. Un plan canadien*, p. 222.

⁵⁴ Ministère des Finances du Québec (2023). *Un Québec engagé. Plan budgétaire. Budget 2023-2024*. 21 mars, p. I.33.

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 Fonds des générations, les déficits (surplus) budgétaires et les autres facteurs, correspondait à environ 1,4 % du PIB. 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 1,4 % du PIB à partir de l'exercice 2028-2029, toujours excluant le Fonds des générations et les déficits (surplus) budgétaires. Les estimations du ministère des Finances sont retenues jusqu'en 2027-2028.

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 peut excéder 45 % du PIB et que la dette représentant les déficits cumulés ne peut excéder 17 %. Il est important de se préoccuper des opérations sur le Fonds des générations, car son évolution peut avoir un effet sur le service de la dette et sur les équilibres budgétaires. Par exemple, si des sommes du Fonds des générations 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 Fonds des générations 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 et des remboursements de 2,5 milliards de dollars ont aussi été annoncés pour les exercices 2023-2024 et 2024-2025. Il n'y a pas non plus de date d'échéance pour le Fonds des générations.

Lors du dépôt du Budget 2023-2024, le ministre des Finances a proposé des changements importants à la *Loi-dette*. De nouvelles cibles seront établies en fonction de la dette nette qui s'élevait à 206,8 milliards de dollars au 31 mars 2023, soit 37,4 % du PIB. Le gouvernement propose donc de réduire la dette nette à l'intérieur d'une fourchette allant de 27,5 % du PIB à 32,5 % du PIB d'ici 2037-2038. La cible médiane s'établit donc à 30 % du PIB. Il vise également une cible intermédiaire à 33 % du PIB (fourchette de 30,5 % à 35,5 %) pour la fin de l'exercice 2032-2033.

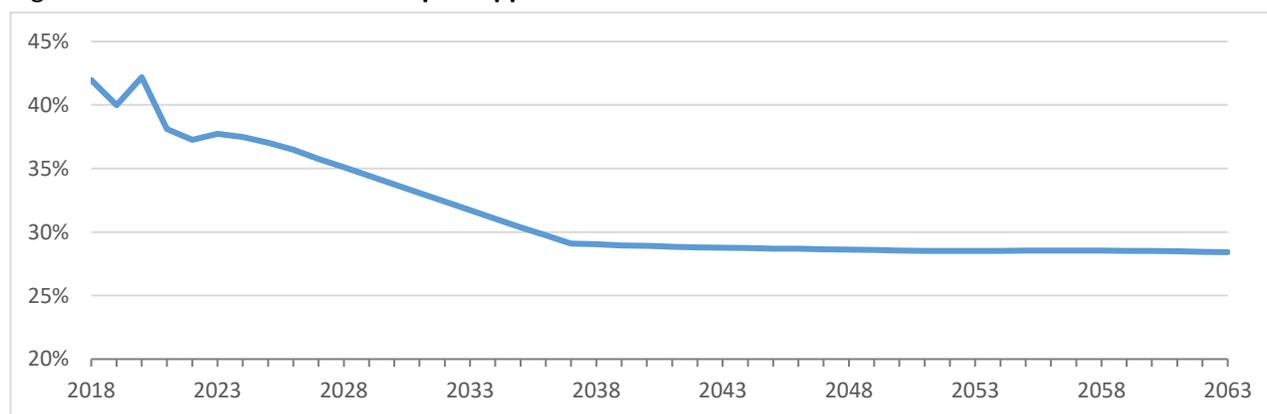
C'est à partir de ces nouvelles cibles que les hypothèses quant à la fermeture du Fonds des générations ont été établies. Les projections de long terme de l'évolution de la dette nette montrent qu'au 31 mars 2038, le ratio dette nette au PIB sera de 29,1 %, ce qui permettra au gouvernement de respecter ses engagements.

Dans la présente projection, une fois la cible atteinte, les sommes cumulées au Fonds des générations sont alors totalement utilisées pour rembourser la dette, soit au cours de l'exercice 2038-2039. Nos projections supposent également qu'aucun retrait ne sera effectué jusqu'en 2037-2038. Selon les estimations effectuées, la valeur du Fonds des générations s'établirait ainsi à 67,3 milliards de dollars au 31 mars 2038. Des économies d'intérêt 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 Fonds des générations n'y seraient plus versés, mais plutôt inclus au fonds consolidé. C'est donc une marge de manœuvre supplémentaire qui apparaîtra au cours de l'exercice 2038-2039. Dans l'ensemble, tous ces effets amélioreront les équilibres financiers du gouvernement au cours des exercices suivant la fermeture du Fonds des générations.

L'évolution de la **dette nette** est établie en fonction des immobilisations nettes et des versements au Fonds des générations. Les déficits ou surplus ne sont pas comptabilisés, car l'objectif de l'étude est d'évaluer les efforts à réaliser pour équilibrer les finances publiques annuellement. Les immobilisations nettes évoluent au même rythme que le PIB nominal à partir de l'exercice 2028-2029, les données jusqu'en 2027-2028 étant tirées du Budget 2023-2024.

La figure 9 montre l'évolution du ratio de la dette nette par rapport au PIB selon le scénario de base. On constate qu'il diminue graduellement jusqu'en 2037-2038. Lorsque le Fonds des générations est entièrement utilisé pour rembourser la dette, soit au cours de l'exercice 2038-2039, le ratio dette nette au PIB tend à se stabiliser entre 28 % et 29 % pour le reste de la période de projection. Toutefois, les écarts à résorber (déficits anticipés) dans la projection ne sont pas ajoutés annuellement à la dette. Implicitement, on considère que, pour respecter la Loi sur l'équilibre budgétaire, ils seront effectivement résorbés au fur et à mesure qu'ils apparaissent.

Figure 9 : **Ratio de la dette nette par rapport au PIB – 2018-2063**



Source : Ministère des Finances du Québec (2023). *Plan budgétaire du Québec*. Statistiques budgétaires historiques. Mars 2023 et projection des auteurs.

2.4 Synthèse des hypothèses du scénario de base

Le tableau 4 résume les principales hypothèses qui ont servi à construire le scénario de base. Le point de départ des projections est 2027, ce qui correspond au dernier exercice du cadre financier pluriannuel du ministère des Finances, soit 2027-2028.

Tableau 4 : Hypothèses du scénario de base

Données	Hypothèses
Population	Scénario de référence l'ISQ (juillet 2022).
Taux d'emploi et nombre de travailleurs	Pour 2022, les taux d'emploi par âge de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada sont ajustés pour correspondre aux données de la population de l'ISQ. À partir de 2023, la variation des taux d'emploi de Retraite Québec pour toutes les catégories d'âge est utilisée pour faire la projection. Toutefois, une correction proportionnelle est appliquée aux taux d'emploi par catégorie d'âge pour la période 2023 à 2027 de manière à retrouver le nombre d'emplois projeté dans le Budget 2023-2024 du Québec.
Intensité du travail	Nombre moyen d'heures travaillées maintenu stable par groupe d'âge sur l'ensemble de la période de projection.
Productivité	Croissance de la productivité du travail fixé à 1 % à partir de 2028 sur l'ensemble de la période de projection. Elle intègre une réduction pour tenir compte des changements climatiques.
Inflation	Tel qu'indiqué au budget jusqu'en 2026 et ensuite fixe à 2 % conformément à la cible actuelle de la Banque du Canada.
Revenus autonomes excluant les sommes dédiées au Fonds des générations	Stables en proportion du PIB à partir de 2027 (20,15 % du PIB).
Revenus du Fonds des générations	Projection du ministère des Finances du Québec jusqu'en 2027-2028. Par la suite, chacune des catégories de revenus consacrés au Fonds des générations est projetée, incluant les revenus de placement estimés à 5 % de la valeur comptable du Fonds des générations de l'année précédente.
Transferts fédéraux	Quatre composantes : Transfert canadien en matière de santé (TCS) : Les sommes transférées en espèces par le gouvernement fédéral évoluent en fonction de la moyenne des taux de croissance du PIB nominal du Canada pour l'année civile se terminant au cours de l'exercice en cause et pour les deux années précédentes (avec un minimum de 5 % jusqu'en 2027-2028 et de 3 % par la suite). 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 2028-2029. Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) : 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 2028-2029. Péréquation : La projection du taux de croissance de la péréquation du Bureau du directeur parlementaire du budget (27 juillet 2023) est utilisée à partir de l'exercice 2028-2029. Autres transferts : À partir de l'exercice 2028-2029, les autres transferts évoluent au même rythme que le PIB nominal du Canada. Des ajustements sont effectués pour tenir compte du financement additionnel pour la santé annoncé le 7 février 2023.
Dépenses de santé et de services sociaux	Croissance réelle par habitant hors inflation de 1,1 %. Taux d'inflation des coûts de santé à 2,3 %. Prise en compte des coûts de la dernière année de vie.

Soutien aux aînés	Un facteur de réduction de 1,3 % est appliqué au crédit moyen par personne âgée de 70 ans et plus. Le coût total varie en fonction du nombre de personnes dans cette tranche de la population.
Éducation et enseignement supérieur	Croissance réelle du coût par enfant de 5-16 ans et de 17-24 ans au même taux que la productivité. Ajout de l'inflation.
Services de garde	Croissance réelle du coût par enfant de 0-4 ans au même taux que la productivité. Ajout de l'inflation.
Allocation famille	Montant moyen par enfant (0-17 ans) de 2023 croît au taux d'inflation tout comme le supplément pour les fournitures scolaires (par enfant de 4-16 ans).
Dette brute	Croissance annuelle de la dette brute (excluant le Fonds des générations) stable à 1,4 % du PIB à partir de l'exercice 2028-2029. Cela correspond à la somme des placements, prêts et avances et des immobilisations nettes. Jusqu'en 2027-2028, les estimations du ministère des Finances sont utilisées. Les écarts budgétaires ne sont pas ajoutés à la dette brute.
Dette nette	Croissance de la dette nette varie en fonction des immobilisations nettes et des versements au Fonds des générations. Les immobilisations nettes évoluent en fonction de la croissance du PIB nominal à partir de 2028-2029. Jusqu'en 2027-2028, les estimations du ministère des Finances sont utilisées.
Fonds des générations	Remboursement de la dette de 2,5 milliards de dollars en 2023-2024 et 2024-2025 et remboursement avec le solde du Fonds des générations au 31 mars 2038, le ratio dette nette/PIB respectant les nouvelles cibles à la date fixée par le ministère des Finances. Après cette date, le Fonds des générations est aboli.
Service de la dette	Taux d'intérêt implicite de 3,94 % en 2027-2028 qui diminue graduellement à 3,80 % en 2032-2033. Le taux d'intérêt implicite se stabilise à ce niveau pour le reste de la projection.
Autres dépenses	Dépenses réelles par habitant stables à partir de 2027-2028. Ajout de l'inflation.
Provision pour éventualités en 2027	Incorporées dans le poste des autres dépenses

3. PROJECTIONS DE LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE

La présente section décrit d’abord les résultats des projections des revenus et des dépenses du gouvernement, ainsi que du solde budgétaire selon les hypothèses du scénario de base. L’année 2027, qui représente l’exercice 2027-2028, reproduit les projections budgétaires présentées dans le dernier Budget du Québec (mars 2023). Elle constitue l’année de départ. Ensuite, des analyses de sensibilité sur des choix méthodologiques pour certaines variables sont présentées.

Avant d’exposer les résultats, il est important de rappeler que le solde budgétaire enregistré annuellement n’est pas appliqué à la dette dans le scénario de base. Par conséquent, sur la période de projection, 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 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. Le déficit budgétaire indiqué dans les tableaux de résultats s’apparente à des écarts à résorber annuellement pour permettre au gouvernement d’équilibrer chacune des années financières.

3.1 Résultats du scénario de base

Afin de mieux dégager certains constats, les résultats sont présentés en trois phases distinctes :

- Période de moyen terme (2027-2039) ;
- Période de long terme (2039-2051) ;
- Période de très long terme (2051-2063).

Le moyen terme (2027-2039)

Le tableau 5 présente la projection des équilibres financiers du Québec de moyen terme du scénario de base couvrant la période de 2027 à 2039. Il permet d’identifier l’évolution des postes de dépenses et de revenus, du solde budgétaire ainsi que le niveau d’endettement.

Le premier constat est que le solde budgétaire devient déficitaire dès la première année de la projection, soit 2028, et le demeure jusqu’en 2039. Des écarts à résorber sont donc présents tout au long de cette période. Même si au départ de la projection le gouvernement est à l’équilibre, la croissance des dépenses de 3,5 % de 2027 à 2039 est supérieure à celle des revenus qui se situe à 3,3 %. La cause vient de la croissance des dépenses de santé qui augmentent à un rythme de 4,7 %. En fait, en 2039, les dépenses en santé représenteront 46,6 % des dépenses de portefeuilles du gouvernement (dépenses totales moins le service de la dette) comparativement à 42,5 % en 2022.

Chacune des autres catégories de dépenses montre des croissances annuelles moyennes inférieures à la croissance des revenus, ce qui permet au gouvernement d’absorber une partie de la hausse des coûts de santé. Ce n’est toutefois pas suffisant pour permettre d’équilibrer le budget et, comme anticipées, les dépenses de santé exercent une pression importante sur les finances publiques du Québec durant la transformation démographique.

Tableau 5 : Projections des équilibres financiers du Québec – Scénario de base – Moyen terme 2027-2039 (millions de dollars)

	2027	2030	2033	2036	2039	Variation annuelle moyenne 2027-2039
Revenus						
Revenus autonomes excl. les revenus dédiés au FDG	131 542	144 393	158 901	175 144	195 273	3,3 %
Revenus dédiés au FDG*	2 833	3 451	4 093	4 846		s. o.
Transferts fédéraux	33 197	36 973	40 868	45 715	51 083	3,7 %
Total des revenus	167 572	184 817	203 863	225 705	246 356	3,3 %
Dépenses						
Santé	62 795	72 299	83 097	95 248	108 697	4,7 %
Éducation	34 227	38 108	41 915	45 752	49 842	3,2 %
Service de garde	4 746	5 135	5 552	6 071	6 732	3,0 %
Allocation famille	3 759	3 975	4 193	4 454	4 755	2,0 %
Soutien aux aînés	2 005	2 130	2 222	2 264	2 230	0,9 %
Autres dépenses	46 064	49 584	53 273	57 149	61 237	2,4 %
Sous-total dépenses de portefeuilles	153 595	171 231	190 252	210 937	233 493	3,6 %
Service de la dette	11 135	12 255	13 669	15 464	14 720	2,4 %
Total des dépenses	164 730	183 486	203 921	226 401	248 212	3,5 %
Solde budgétaire	2 842	1 331	(58)	(697)	(1 857)	s. o.
Versements au FDG	(2 833)	(3 451)	(4 093)	(4 846)	-	s. o.
Solde budgétaire selon la Loi	9	(2 120)	(4 152)	(5 542)	(1 857)	s. o.
Produit intérieur brut (PIB)	652 800	716 577	788 573	869 183	958 703	3,3 %
Solde en % du PIB	0,0 %	-0,3 %	-0,5 %	-0,6 %	-0,2 %	
Dettes nettes	233 460	241 830	250 177	258 422	277 548	1,5 %
Dettes nettes en % du PIB	35,8 %	33,7 %	31,7 %	29,7 %	29,0 %	

Notes : Les années sont des années financières. Par exemple, 2027 est l'année financière 2027-2028.

* Avec la fermeture du Fonds des générations (FDG) au 31 mars 2038, les revenus dédiés au FDG sont inclus dans les revenus autonomes à partir de l'exercice 2038-2039. Ils continuent toutefois d'être projetés jusqu'en 2063 selon la méthodologie présentée à l'annexe 1.

Source : Calculs des auteurs

Le revirement de tendance remarqué au tableau en 2039 s'explique par l'hypothèse posée de la fin des versements au Fonds des générations une fois la cible d'endettement fixée par la Loi atteinte, au 31 mars 2038, et le remboursement de la dette avec le solde du Fonds à ce moment. Les versements aux Fonds des générations, dont la valeur est de 5,1 milliards de dollars en 2037, ne sont donc plus déduits du solde budgétaire, ce qui diminue d'autant l'écart à résorber. Aussi, l'hypothèse liquidant le Fonds des générations, une fois la cible atteinte, prive le gouvernement de revenus de placement devant servir à la réduction du poids de la dette. Cependant, la liquidation du Fonds des générations diminuant la dette d'autant, ce qui a un effet à la baisse sur le service de la dette. De plus, les revenus qui étaient jusque-là dédiés au Fonds des générations deviennent disponibles pour absorber l'écart à résorber. Les années 2038 et 2039 constituent donc des années de transition dans la foulée de la fermeture du Fonds des générations.

De son côté, le ratio de la dette nette au PIB, qui se situerait à 35,8 % en 2027, avec la présence du Fonds des générations, diminuerait progressivement jusqu'en 2039 pour s'établir à 29 %, soit à l'intérieur de la fourchette cible de 30 % établie par le gouvernement pour l'exercice 2037-2038.

Le long terme (2039-2051)

Le tableau 6 permet de constater que cette période se caractérise par une grande stabilité au niveau des écarts à résorber, qui sont présents tout au long de la période. Le ratio du solde budgétaire au PIB gravite autour de -0,2 %. En matière d'endettement, il est possible d'observer que le ratio de la dette nette au PIB demeure également relativement stable durant la période de long terme (2039-2051).

Cette période de long terme se caractérise par une croissance des revenus similaires à celle des dépenses, soit 3,3 % dans les deux cas de 2039 à 2051. Le ralentissement de la croissance des dépenses en santé à 4,0 % en moyenne entre 2039 et 2051 permet ce meilleur alignement entre les dépenses et les revenus, même si durant cette période les dépenses en service de garde croissent maintenant à un rythme supérieur aux revenus.

Tableau 6 : **Projections des équilibres financiers du Québec – Scénario de base – Long terme 2039-2051**
(millions de dollars)

	2039	2042	2045	2048	2051	Variation annuelle moyenne 2039-2051
Revenus						
Revenus autonomes*	195 273	215 136	236 670	260 373	286 597	3,2 %
Transferts fédéraux	51 083	56 985	63 576	70 824	78 656	3,7 %
Total des revenus	246 356	272 122	300 246	331 198	365 253	3,3 %
Dépenses						
Santé	108 697	123 501	139 488	156 375	174 448	4,0 %
Éducation	49 842	54 431	59 838	65 920	72 627	3,2 %
Service de garde	6 732	7 520	8 384	9 275	10 189	3,5 %
Allocation famille	4 755	5 067	5 413	5 803	6 233	2,3 %
Soutien aux aînés	2 230	2 173	2 106	2 055	2 016	-0,8 %
Autres dépenses	61 237	65 560	70 134	74 971	80 093	2,3 %
Sous-total dépenses de portefeuilles	233 493	258 252	285 363	314 399	345 605	3,3 %
Service de la dette	14 720	16 300	18 041	19 958	22 068	3,4 %
Total des dépenses	248 212	274 552	303 404	334 357	367 673	3,3 %
Solde budgétaire	(1 857)	(2 430)	(3 159)	(3 159)	(2 420)	s. o.
Versements au FDG	-	-	-	-	-	s. o.
Solde budgétaire selon la Loi	(1 857)	(2 430)	(3 159)	(3 159)	(2 420)	s. o.
Produit intérieur brut (PIB)	958 703	1 056 684	1 162 915	1 279 855	1 409 239	3,3 %
Solde en % du PIB	-0,2 %	-0,2 %	-0,3 %	-0,2 %	-0,2 %	
Dette nette	277 548	304 289	333 725	366 125	401 807	3,1 %
Dette nette en % du PIB	29,0 %	28,8 %	28,7 %	28,6 %	28,5 %	

Notes : Les années sont des années financières. Par exemple, 2027 est l'année financière 2027-2028.

* Avec la fermeture du Fonds des générations (FDG) au 31 mars 2038, les revenus dédiés au FDG sont inclus dans les revenus autonomes à partir de l'exercice 2038-2039. Ils continuent toutefois d'être projetés jusqu'en 2063 selon la méthodologie présentée à l'annexe 1.

Source : Calculs des auteurs

Le très long terme (2051-2063)

Comme la période précédente, la dernière période d'analyse se caractérise par une relative stabilité au niveau des écarts budgétaires, bien que le ratio du solde budgétaire au PIB se dégrade légèrement. En ce

qui concerne la dette, le ratio de la dette nette au PIB demeure très stable durant la période de très long terme (2051-2063) pour se situer tout au long de la période autour de 28,5 %.

Encore une fois, du côté des dépenses, on observe un ralentissement de la croissance des dépenses en santé qui est de 3,6 % en moyenne entre 2051 et 2063.

Un changement important durant cette période de très long terme concerne les transferts fédéraux qui progressent cette fois moins rapidement que les revenus autonomes.

Tableau 7 : **Projections des équilibres financiers du Québec – Scénario de base – Très long terme 2051-2063** (millions de dollars)

	2051	2054	2057	2060	2063	Variation annuelle moyenne 2051-2063
Revenus						
Revenus autonomes*	286 597	314 368	344 614	378 581	416 883	3,2 %
Transferts fédéraux	78 656	85 753	93 683	102 357	112 012	3,0 %
Total des revenus	365 253	400 121	438 297	480 939	528 895	3,1 %
Dépenses						
Santé	174 448	193 630	215 063	239 120	266 495	3,6 %
Éducation	72 627	80 152	88 501	97 627	107 465	3,3 %
Service de garde	10 189	11 157	12 206	13 348	14 605	3,0 %
Allocation famille	6 233	6 689	7 157	7 632	8 118	2,2 %
Soutien aux aînés	2 016	1 965	1 907	1 860	1 832	-0,8 %
Autres dépenses	80 093	85 541	91 360	97 595	104 289	2,2 %
Sous-total dépenses de portefeuilles	345 605	379 134	416 194	457 183	502 803	3,2 %
Service de la dette	22 068	24 389	26 934	29 727	32 798	3,4 %
Total des dépenses	367 673	403 522	443 128	486 910	535 602	3,2 %
Solde budgétaire	(2 420)	(3 402)	(4 831)	(5 971)	(6 707)	s. o.
Versements au FDG	-	-	-	-	-	
Solde budgétaire selon la Loi	(2 420)	(3 402)	(4 831)	(5 971)	(6 707)	s. o.
Produit intérieur brut (PIB)	1 409 239	1 546 249	1 695 459	1 863 079	2 052 119	3,2 %
Solde en % du PIB	-0,2 %	-0,2 %	-0,3 %	-0,3 %	-0,3 %	
Dette nette	401 807	441 001	483 983	531 174	583 122	3,2 %
Dette nette en % du PIB	28,5 %	28,5 %	28,5 %	28,5 %	28,4 %	

Notes : Les années sont des années financières. Par exemple, 2027 est l'année financière 2027-2028.

* Avec la fermeture du Fonds des générations (FDG) au 31 mars 2038, les revenus dédiés au FDG sont inclus dans les revenus autonomes à partir de l'exercice 2038-2039. Ils continuent toutefois d'être projetés jusqu'en 2063 selon la méthodologie présentée à l'annexe 1.

Source : Calculs des auteurs

Évolution des résultats des équilibres financiers

Pour terminer, l'encadré 4 compare les projections des équilibres financiers de l'édition de 2023 avec ceux obtenus lors de l'édition de 2021. Les résultats pour la période de long terme (2039-2051) et de très long terme (2051-2063) montrent un quasi-équilibre financier où les soldes négatifs se situent toujours dans la fourchette de -0,2 % à -0,3 % en proportion du PIB. Il reste tout de même que la période de moyen terme (2027-2039) dégage toujours des écarts à résorber.

ENCADRÉ 4 : LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE À LONG TERME : COMPARAISON DES ÉDITIONS 2021 ET 2023

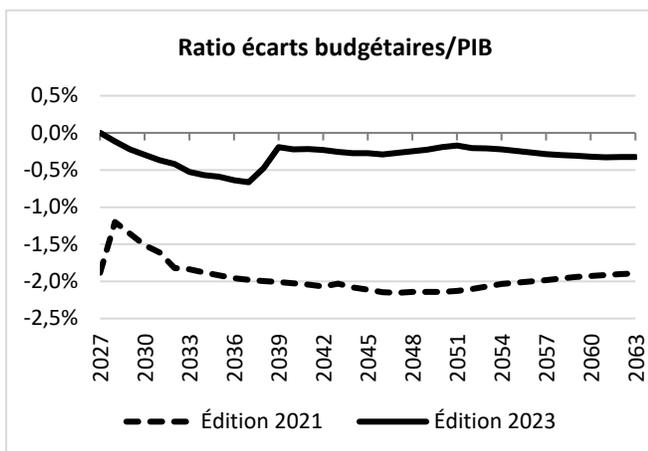
La comparaison des ratios solde budgétaire/PIB obtenus dans l'édition 2021 et dans la présente édition des projections des finances publiques du Québec montre des résultats significativement différents.

L'important écart en point de pourcentage en 2027 s'explique essentiellement par les effets de la pandémie sur les finances publiques.

Même si tant l'édition 2021 que l'édition 2023 montrent un solde budgétaire en proportion du PIB négatif sur l'ensemble de la période, les soldes budgétaires négatifs apparaissent beaucoup moins importants dans l'édition 2023. Cette édition montre une légère détérioration du ratio solde/PIB à moyen terme (2027-2039), avant que n'apparaisse une certaine stabilité du ratio à long terme (2039-2051) et à très long terme (2051-2063).

L'essentiel de l'explication prend sa source dans le point de départ de la projection. Dans l'édition 2021, la Loi sur l'équilibre budgétaire était suspendue et le budget révélait des déficits sans indiquer la manière dont ils seraient résorbés.

De son côté, l'édition 2023 s'appuie sur le budget du Québec indiquant le respect de la Loi sur l'équilibre budgétaire avec un solde budgétaire projeté à l'équilibre en 2027-2028. Conséquemment, alors que la présente édition montre un équilibre budgétaire au départ de la projection, l'édition 2021 enregistrait plutôt un déficit budgétaire équivalent à 1,9 % du PIB. Notre projection actuelle débute avec une situation nettement plus avantageuse que dans l'édition 2021, ce qui met en relief l'importance du point de départ dans des projections de très long terme.



Note : Dans l'Édition 2021, le Fonds des générations est liquidé au 31 mars 2028, quand l'objectif de la Loi est atteint. Dans l'Édition 2023, c'est au 31 mars 2038.

3.2 Analyses de sensibilité

Lorsqu'on réalise des projections à moyen, à long et à très 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 cette 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 de certaines hypothèses. Des analyses de sensibilité ont donc été réalisées concernant certaines variables clés de la présente étude et sur d'autres éléments ayant une influence non négligeable sur les résultats.

Ainsi, les effets d'hypothèses alternatives pour les éléments suivants sont exposés dans la présente section : la productivité des travailleurs, les taux d'emploi, le facteur technologique relié aux dépenses en santé, l'importance des dépenses de fin de vie sur les coûts de la santé, les taux d'intérêt, ainsi que l'importance du point de départ des projections sur les résultats obtenus, incluant le traitement de la provision pour éventualité. Les effets des hypothèses alternatives sur le ratio du solde au PIB sont présentés pour la dernière année de chacune des trois parties de la période de projection, soit 2039, 2051 et 2063.

3.2.1 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 à moyen terme 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 %. Rappelons que c'est par une productivité qui croît moins vite que le DPB intègre l'effet négatif des changements climatiques sur la croissance du PIB.

Le maintien de la hausse de la productivité à 1,1 %, comme observé annuellement entre les sommets conjoncturels de 1990 et de 2019, se répercute non seulement sur la croissance économique, qui passe d'une moyenne de 3,2 % par année à 3,3 % pour la période 2027 à 2063, 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 Fonds des générations) 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 à moyen terme. La croissance annuelle moyenne des revenus autonomes excluant les revenus dédiés au Fonds des générations passe de 3,2 % à 3,3 % sur l'ensemble de la période, imitant celle du PIB nominal. Quant aux dépenses totales, la croissance annuelle moyenne demeure autour de 3,3 %, même si l'on constate que le niveau des dépenses est légèrement supérieur au scénario de base.

En pourcentage du PIB, le solde budgétaire de -0,2 % en 2039 (moyen terme) présente plutôt l'équilibre tandis qu'en 2051 et 2063, le solde devient positif à 0,1 % du PIB. Dans l'ensemble, il y aurait donc une amélioration de la situation si on réussissait à amener la croissance de la productivité au-delà de l'hypothèse du scénario de base de 1 % par année.

Tableau 8 : **Hypothèses alternatives sur la croissance de la productivité – Effet sur le ratio du solde budgétaire au PIB – Québec**

	Solde/PIB		
	2039	2051	2063
Hypothèses du scénario de base			
Taux de croissance de la productivité atteint 1,0 % en 2028 et stable par la suite	-0,2 %	-0,2 %	-0,3 %
Hypothèses alternatives sur le taux de croissance de la productivité			
– Hausse de 1 % à 1,1 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %
– Baisse de 1 % à 0,9 %	-0,4 %	-0,5 %	-0,8 %

À l'inverse, si, pour une raison ou une autre, la productivité n'arrivait pas à atteindre une croissance annuelle de 1 %, l'hypothèse alternative n'atteignant que 0,9 % montre que la situation des finances publiques se détériorerait au point où les soldes budgétaires négatifs en pourcentage du PIB seraient minimalement doublés.

Cette sensibilité concernant la productivité illustre bien toute l'importance que le ministre des Finances accorde à l'accroissement de la productivité au Québec.

3.2.2 Taux d'emploi

Les taux d'emploi sont aussi un facteur déterminant dans l'estimation de la croissance économique. Par conséquent, si les taux d'emploi s'améliorent davantage que dans notre scénario de base, il est possible d'augmenter la croissance économique, permettant une croissance plus rapide des revenus autonomes. Une comparaison des taux d'emploi du Québec avec ceux des pays de l'OCDE ayant les plus forts taux d'emploi est une analyse de sensibilité intéressante à effectuer.

Les cinq pays ayant des caractéristiques de population semblables à celle du Québec et ayant les taux d'emploi (2021) les plus élevés pour la catégorie d'âge de 15-64 ans sont les Pays-Bas, la Suisse, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et l'Allemagne. L'Islande et le Japon sont des pays avec des taux d'emploi parmi les plus élevés, mais ils ont été exclus parce que, d'une part, l'Islande est un très petit pays (à peine 375 000 habitants), et d'autre part, le Japon a des taux très élevés pour les personnes plus âgées, ce qui le place dans une catégorie plutôt exceptionnelle.

L'objectif pour l'analyse de sensibilité est de rejoindre la moyenne des taux d'emploi de ces cinq pays en 2042 (soit d'ici 20 ans) pour chacune des catégories d'âge. Pour chacun de ces pays, le taux d'emploi le plus élevé entre 2019 et 2021 a été utilisé, pour éliminer le plus possible les effets négatifs possibles de la pandémie sur les taux d'emploi. Pour les catégories 15-24 ans et 25-54 ans, les taux d'emploi du Québec en 2042 dépassent déjà la moyenne de ces pays. Pour les 55-64 ans, on rejoint le taux de la moyenne des cinq pays (73,9 %) en 2042. Il est ensuite maintenu à ce niveau jusqu'en 2063 parce que ce niveau n'est jamais atteint dans le scénario de base. Pour les 65-69 ans, le taux moyen des cinq pays est de 27,4 %. On le rejoint donc en 2042, mais comme dans notre scénario de base ce taux était atteint en 2045, il est maintenu à 27,4 % jusqu'en 2045. Par la suite, le taux d'emploi pour cette catégorie augmente au même rythme que ceux de Retraite Québec jusqu'en 2063. Finalement, pour les 70-74 ans, le taux moyen des cinq pays est de 21,1 %. On atteint déjà ce taux en 2039 avec le scénario de base. Aucune modification n'a donc été faite pour cette catégorie d'âge.

Ces nouveaux taux d'emploi font en sorte qu'il y aurait près de 70 000 emplois de plus en 2042. Ils permettent également d'augmenter légèrement la croissance économique passant de 3,2 % dans notre scénario de base à 3,3 % pour l'ensemble de la période de projection. Cette croissance économique supérieure se transmet sur les revenus autonomes. Si les déficits budgétaires à répétition sont encore présents à moyen terme, ils diminuent pour devenir nuls en 2039. En 2051, le déficit budgétaire de 0,2 % est remplacé par l'équilibre budgétaire. Enfin, à très long terme en 2063, le déficit budgétaire est réduit, passant de -0,3 % du PIB à -0,2 % du PIB.

Tableau 9 : **Hypothèse alternative sur les taux d'emploi – Effet sur le ratio du solde budgétaire au PIB – Québec**

	Solde/PIB		
	2039	2051	2063
Hypothèses du scénario de base			
Taux d'emploi tiré de Retraite Québec	-0,2 %	-0,2 %	-0,3 %
Hypothèse alternative sur les taux d'emploi			
Taux d'emploi moyen des 5 meilleurs pays de l'OCDE	0,0 %	0,0 %	-0,2 %

3.2.3 Dépenses de santé – Facteur technologique

Une récente étude du CIRANO⁵⁵ mentionne que de toutes les variables utilisées pour faire des analyses de soutenabilité à long terme des finances publiques, la croissance des coûts de santé est la plus sensible et a le potentiel d’avoir le plus gros impact sur la mesure d’écart financier. Pour les auteurs, un risque important dans les projections provient de l’augmentation des coûts de santé. Cela peut se comprendre, compte tenu de l’importance de ces coûts dans le budget du gouvernement du Québec. Une analyse de sensibilité sur les dépenses de santé s’avère donc incontournable.

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 reproduite 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 0,2 point de pourcentage sur l’ensemble de la période. Cela représente une différence de coût de 8,1 milliards de dollars en 2051 ou 4,6 % en moins. Cet écart atteint 18,3 milliards de dollars en 2063 ou 6,9 % en moins. Cette diminution de 0,2 point de pourcentage de l’évolution du coût du facteur technologique amène le ratio du solde budgétaire/PIB à +0,4 % en 2051 comparativement à un ratio de -0,2 % dans le scénario de base. En 2063, le ratio serait alors de 0,6 % du PIB au lieu de -0,3 %. Toutefois, des déficits demeurent à moyen terme, même si la période se termine en 2039 avec un solde positif. Dans cette analyse de sensibilité, le changement d’hypothèse n’a pas d’effet sur les dépenses autres que celles de la santé. Toutes les autres variables demeurent donc au même niveau que dans le scénario de base. Il est clair que cette variable exerce une forte influence sur les résultats.

Tableau 10 : **Hypothèses alternatives sur la croissance des dépenses de santé liées à la technologie – Effet sur le ratio du solde budgétaire au PIB – Québec**

	Solde/PIB		
	2039	2051	2063
Hypothèses du scénario de base			
Taux de croissance des dépenses de santé liées à la technologie (hors inflation et hors vieillissement) est fixe à 1,1 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,3 %
Hypothèses alternatives			
– Taux de croissance réduit à 0,9 %	0,1 %	0,4 %	0,6 %
– Taux de croissance augmenté à 1,3 %	-0,5 %	-0,8 %	-1,3 %

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 4,9 % comparativement à 4,7 % dans le scénario de base sur la période de 2027-2039. Le ratio du solde budgétaire au PIB s’établirait alors à -1,3 % à très long terme (2063), comparativement à un déficit de -0,3 % dans le scénario de base. Un tel scénario aggrave les déficits déjà présents sur l’ensemble de la projection.

En conclusion, les résultats sont très sensibles aux hypothèses posées sur le facteur technologique des dépenses de santé.

⁵⁵ Jacques, O., M. Joanis et J. Turcotte (2023). *Soutenabilité budgétaire du Québec et vieillissement de la population : implications pour la révision de la Loi sur la réduction de la dette*, 2023PR-01, CIRANO. <https://doi.org/10.54932/YQCA4755>

3.2.4 Dépenses de santé – dernière année de vie

Les projections des dépenses de santé s'appuient sur un modèle développé par Dao, Fortin et Godbout (2012) qui les décomposent pour tenir compte des dépenses plus élevées durant la dernière année de vie. Les facteurs d'ajustement n'ont pas été mis à jour depuis. Une revue de la littérature a permis de constater que ces dépenses de fin de vie ont tendance à diminuer avec le temps.

Alors que l'étude de Dao, Fortin et Godbout (2012) montrait que les dépenses de santé de fin de vie représentaient 21,4 % des dépenses publiques totales de santé en 2009, les résultats des projections indiquent un ratio de 17,9 % en 2027, en utilisant les mêmes facteurs d'ajustement. Conformément à la revue de la littérature, les dépenses de fin de vie ont tendance à diminuer avec le temps, notamment à cause des variations de l'espérance de vie et des taux de mortalité. D'autres études montrent également que le ratio des dépenses de santé de la dernière année de vie par rapport à l'ensemble des dépenses en santé se situerait davantage autour de 10 % à 12 %. Par exemple, dans une note d'analyse de la Chaire de recherche sur les enjeux économiques intergénérationnels (CREEi)⁵⁶, les auteurs mesurent qu'au Québec ce ratio était de 12 % en 2016. En Ontario, ce même ratio a été évalué à environ 10 % entre 2010 et 2013⁵⁷. Enfin, une étude internationale⁵⁸, utilisant des données entre 2009 et 2011, indique que les dépenses de santé durant les 12 derniers mois de vie représentaient entre 8,5 % (États-Unis) et 11,2 % (Taiwan) des dépenses totales de santé.

Cette revue de la littérature a permis de constater que les facteurs d'ajustement utilisés pourraient avoir évolué. Une analyse de sensibilité a donc été produite en posant comme hypothèse que les dépenses de fin de vie représentaient 10 % des dépenses publiques totales en santé en 2027. Les résultats sont présentés au tableau 11. Avec ce changement d'hypothèse, la situation se détériore légèrement en 2033, mais davantage par la suite, augmentant le déficit en 2051 à -0,5 % du PIB. À très long terme (2063), le solde budgétaire est aggravé de 0,5 % pour atteindre -0,8 % du PIB. Une telle situation amène à conclure que, si les dépenses de santé de fin de vie représentaient maintenant 10 % des dépenses totales publiques en santé comme le suggèrent plusieurs études, les équilibres financiers se détérioreraient significativement. On ne peut que constater que les résultats sont très sensibles à cette variable.

Tableau 11 : **Hypothèse alternative sur les dépenses en santé durant la dernière année de vie – Effet sur le ratio du solde budgétaire au PIB – Québec**

	Solde/PIB		
	2039	2051	2063
Hypothèses du scénario de base			
Dépenses de la dernière année de vie/Dépenses totales en santé = 17,9 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,3 %
Hypothèse alternative			
Dépenses de la dernière année de vie/Dépenses totales en santé = 10 %	-0,4 %	-0,5 %	-0,8 %

⁵⁶ Clavet, Nicholas-James, Raquel Fonseca, Pierre-Carl Michaud et Julien Navaux (2021). *Mieux comprendre la croissance structurelle des dépenses publiques de santé au Québec*. Chaire de recherche sur les enjeux économiques intergénérationnels. Note d'analyse no : 2022-01. Page 7.

⁵⁷ Tanuseputro, P. et coll. (2015). « The Health Care Cost of Dying: A Population-Based Retrospective Cohort Study of the Last Year of Life in Ontario, Canada ». *PLoS ONE* 10(3): e0121759. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0121759>

⁵⁸ French, Éric B. et autres (2017). « End-of-life medical spending in last twelve months of life is lower than previously reported ». *Health Affairs* 36, No. 7, July, p. 1211–1217.

3.2.5 Taux d'intérêt

Même si la situation inflationniste actuelle exerce une pression sur les taux d'intérêt, il reste que le taux de financement du gouvernement est faible et qu'une normalisation des taux devrait se mettre en place d'ici 2027. Le Québec refinance en moyenne environ le dixième de sa dette tous les ans et il le fait actuellement à des taux plus élevés qu'au cours des dernières années. Selon les nouveaux emprunts effectués en mai 2023⁵⁹ par le gouvernement, le taux de financement d'une émission d'obligations portant échéance dans 10 ans était d'environ 3,9 %.

Pour évaluer la sensibilité des projections du service de la dette du gouvernement, le taux d'intérêt implicite a été relevé graduellement à 4,1 % en 2032 plutôt que 3,8 %, tel qu'utilisé dans le scénario de base. Ce changement a des effets somme toute négligeables sur le service de la dette qui atteint maintenant 35,4 milliards de dollars en 2063 au lieu de 32,8 milliards de dollars dans le scénario de base. Ce faisant, le ratio du solde budgétaire atteint -0,5 % du PIB comparativement à -0,3 % dans le scénario de base.

Tableau 12 : **Hypothèse alternative sur le taux d'intérêt – Effet sur le ratio du solde budgétaire au PIB – Québec**

	Solde/PIB		
	2039	2051	2063
Hypothèses du scénario de base Taux d'intérêt atteint graduellement 3,80 % en 2032	-0,2 %	-0,2 %	-0,3 %
Hypothèse alternative sur le taux d'intérêt Taux atteint graduellement 4,1 % en 2032	-0,3 %	-0,3 %	-0,5 %

3.2.6 Point de départ de la projection

Il est essentiel de souligner l'importance du point de départ pour bien interpréter les résultats des projections. Lors de l'édition 2021, le point de départ se situait en 2022 avec un déficit de 8,5 milliards de dollars. Le point de départ de la présente édition se situe cette fois en 2027, année où le gouvernement du Québec prévoit le retour à l'équilibre budgétaire, respectant ainsi la Loi sur l'équilibre budgétaire. Ainsi, le fait de commencer la projection à l'équilibre plutôt qu'avec un important déficit a des effets importants à long terme et induit des conclusions très différentes.

Pour illustrer ceci, la présente analyse de sensibilité commence la projection en considérant qu'en 2027, le déficit budgétaire équivaut à 0,7 % du PIB, la même ampleur que le déficit budgétaire de 2023 selon la Loi sur l'équilibre budgétaire. Le tableau 13 présente les résultats de cette simulation.

Tableau 13 : **Hypothèse alternative sur le point de départ de la projection – Effet sur le ratio du solde budgétaire au PIB – Québec**

	Solde/PIB		
	2039	2051	2063
Hypothèses du scénario de base Ratio déficit/PIB à 0 % (équilibre budgétaire) en 2027	-0,2 %	-0,2 %	-0,3 %
Hypothèse alternative sur le taux d'intérêt Ratio déficit/PIB à 0,7 %	-0,9 %	-0,9 %	-1,0 %

⁵⁹ Ministère des Finances du Québec. *Nouveaux emprunts du Québec en date du 1^{er} juin 2023 – Exercice financier 2023-2024.*

Il est clair qu'en débutant les projections avec un déficit budgétaire équivalent à 0,7 % du PIB, les finances publiques sont fortement affectées à moyen, à long et à très long terme, le ratio du solde au PIB étant grosso modo aggravé de 0,7 % du PIB tout au long de la période.

3.2.7 Traitement de la provision pour éventualités

Une dernière analyse de sensibilité s'attarde à l'hypothèse concernant le traitement de la provision pour éventualités de 1,5 milliards de dollars incluse au budget en 2027. Le scénario de base suppose que cette somme aura été utilisée pour répondre aux besoins de dépenses. Pour ce faire, elle a été ajoutée aux autres dépenses, impliquant qu'elle croît au même rythme que les autres dépenses dans les années subséquentes.

Le scénario alternatif proposé ici est celui d'une élimination de la provision en 2028, impliquant l'apparition d'un surplus cette année-là, toutes les autres hypothèses demeurant les mêmes. Dans l'éventualité où le Québec n'utiliserait pas de manière récurrente dans ses dépenses la provision pour éventualités, l'effet sur les équilibres financiers est significatif, permettant l'atteinte de l'équilibre budgétaire à la fin de la période de moyenne terme (2039) et de long terme (2051).

Tableau 14 : **Hypothèse alternative sur la provision pour éventualités – Effet sur le ratio du solde budgétaire au PIB – Québec**

	Solde/PIB		
	2039	2051	2063
Hypothèses du scénario de base			
Provision pour éventualité incluse dans les autres dépenses en 2027	-0,2 %	-0,2 %	-0,3 %
Hypothèse alternative			
Provision pour éventualité éliminée en 2028	0,0 %	0,0 %	-0,2 %

ENCADRÉ 5 : SENSIBILITÉ AUX DONNÉES EXTERNES

Les résultats de la projection pour la péréquation proviennent du DPB, une source fiable de données concernant les projections de long terme. Or, en matière de péréquation, les résultats du Rapport sur la viabilité 2023 diffèrent significativement à compter de 2052 de ceux du Rapport sur la viabilité 2022 publié une année plus tôt.

Dans la plus récente édition, l'arrivée de la Colombie-Britannique comme province bénéficiaire en 2052 change la distribution de la péréquation entre les provinces bénéficiaires. Comme le programme de péréquation a une enveloppe fermée, cela a pour effet de ralentir la croissance de la péréquation reçue par le Québec.

Sur la base de la croissance annuelle de la péréquation du DBP appliquée à la péréquation inscrite au budget du Québec en 2027, il est possible de constater que la différence entre les versements de péréquation anticipés sur la base des rapports 2022 et 2023 est inférieure à un milliard de dollars par année jusqu'en 2047. Une fois que la Colombie-Britannique devient une province bénéficiaire, la différence atteint 2,2 milliards de dollars en 2052 et augmente progressivement pour atteindre 5,3 milliards de dollars en 2057 et 9,5 milliards de dollars en 2063.

Évidemment, ce changement à la baisse dans la péréquation reçue par le Québec a un effet négatif de la même ampleur sur le solde budgétaire.

4. ANALYSE DES RÉSULTATS ET CONSTATS

Les résultats de la projection des postes budgétaires du gouvernement du Québec, ainsi que les analyses de sensibilité, permettent de tirer plusieurs constats relativement à la situation budgétaire de moyen, long et très long terme du Québec.

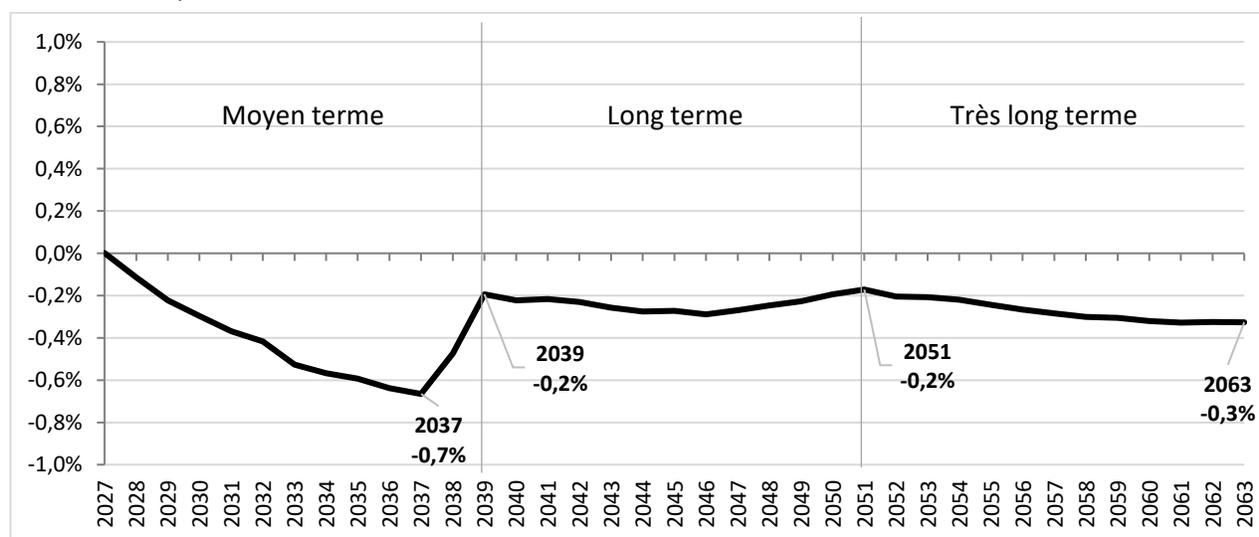
Des améliorations notables aux équilibres financiers

De toute évidence, l'édition 2023 révèle une amélioration significative de la projection de long terme des équilibres financiers du gouvernement du Québec par rapport aux précédentes éditions.

Certes, l'enjeu des équilibres financiers de moyen terme (2027-2039) demeure bien présent. Cette période est notamment celle où les changements démographiques génèrent les effets les plus grands sur l'économie. En effet, la projection indique que si les tendances actuelles sont maintenues, et malgré le fait que le point de départ se fasse à l'équilibre budgétaire pour l'exercice 2027-2028, le Québec connaîtrait à nouveau des déficits dès l'exercice 2028-2029. La période de moyen terme se termine toutefois par un revirement qui correspond à l'année d'atteinte de la cible d'endettement. Une fois cette cible atteinte, l'hypothèse choisie ici est la fin du Fonds des générations et des versements y afférents. Les sommes qui y avaient été accumulées servent alors à effectuer un remboursement de dette, permettant une économie annuelle en intérêts sur la dette. Évidemment, il en résulte une marge de manœuvre réduisant d'autant les déficits annuels projetés.

À long terme, le solde budgétaire apparaît déficitaire (2039-2051), mais en proportion du PIB, il reste relativement stable pour se situer dans une fourchette tournant autour de 0,2 % de l'équilibre. À très long terme (2051-2063), le solde budgétaire reste sensiblement dans la même fourchette, même si l'on peut observer une légère dégradation progressive.

Figure 10 : **Projection du solde budgétaire du scénario de base en proportion du PIB - 2027-2063, Québec**



Une transformation démographique dont on comprend mieux l'étendue

Sans se tromper, on peut affirmer que la démographie au Québec est en pleine transformation. Tout au long des dernières décennies, la pyramide des âges aura été marquée par le baby-boom qu'a connu le Québec de l'après-Seconde Guerre mondiale et le baby-bust (chute des naissances) qui a suivi.

Il est important de spécifier que cette transformation démographique se fait davantage sentir au Québec que globalement dans le reste de l'Amérique du Nord. Alors que le Québec enregistrera une contraction de 1,6 % de la population âgée de 20 à 64 ans (souvent appelé le bassin de travailleurs potentiels) durant la période 2022-2030, ce ne sera pas le cas du reste du Canada (+10,7 %) ni des États-Unis (+1,8 %)⁶⁰.

C'est au cours de la prochaine décennie (les années 2030) que le gros des effets de la transformation démographique aura été intégré à la structure démographique québécoise. Plusieurs données confirment en effet qu'entre 2031 et 2037, l'économie québécoise arrivera au terme de ces grands changements.

- En effet, entre 2011 (moment où les plus vieux des baby-boomers ont atteint 65 ans) et 2031 (moment où les plus jeunes baby-boomers atteindront 65 ans), la croissance annuelle moyenne des 20 à 64 ans aura été de 0,0 % pendant que celle des 65 ans et plus est estimée à 3,1 %.
- En 2031, le nombre de personnes âgées de 20 à 64 ans repartira à la hausse après une décennie de décroissance.
- En 2037, la taille de ce groupe retrouvera le sommet qu'il avait obtenu en 2020.

Ainsi, le Québec de 2023 se retrouve presque à mi-chemin entre 2011 et 2037. Or, durant cette période, l'importance du groupe des 20 à 64 ans dans la population totale diminuera de son quasi-sommet historique de 63 % à 54 % (-9 points de pourcentage). Un des effets notables du vieillissement de la population est la diminution de la proportion du bassin des travailleurs potentiels dans la population totale. Inversement, le groupe des 65 ans et plus progressera de 11 points de pourcentage pour atteindre 26 %. Des changements importants et rapides sont en cours ou pointent à l'horizon.

À partir de 2038, les changements seront beaucoup plus modestes. La croissance annuelle moyenne entre 2038 et 2063 des 20 à 64 ans sera de 0,1 % contre 0,5 % pour les 65 ans et plus. Ainsi, leur représentativité dans la population totale continuera d'évoluer en passant respectivement de 54 % à 53 % comparativement à 26 % à 28 %. Notons toutefois que même si la proportion des 65 ans et plus se stabilisera, celle du sous-groupe des 80 ou 85 ans et plus continuera de progresser pendant encore quelques décennies (baby-boomers qui atteindront graduellement le cap des 85 ans à partir de 2031 et ce jusqu'en 2050).

Une fois passé le gros des bouleversements de la pyramide des âges, il est possible d'observer une amélioration et une relative stabilisation de la situation budgétaire de long et de très long terme.

Des équilibres financiers sensibles aux hypothèses choisies

Dans un exercice de projection des équilibres budgétaires, les résultats obtenus dépendent bien entendu des hypothèses posées. Pour mieux comprendre toute la portée du choix des hypothèses et les implications sur les résultats et les conclusions, des analyses de sensibilité sur la croissance de la productivité, sur les dépenses de santé, sur les taux d'emploi et sur le taux d'intérêt ont aussi été simulées. Il va de soi que des hypothèses plus optimistes, comme une hausse plus importante des taux d'emploi ou encore de la productivité comparativement aux hypothèses du scénario de base, ou encore une croissance des coûts

⁶⁰ 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^{er} juillet (x 1 000), Scénario de projection M5 : croissance moyenne 3* ; Pour les États-Unis, U.S. Census Bureau, Population Division, *Projected Age Groups and Sex Composition of the Population: Main Projections Series for the United States, 2017-2060. Population 18-64 ans*

déoulant du facteur technologique moins grande, ce qui atténuerait la croissance des dépenses en santé, permettrait d'améliorer les résultats à long et à très long terme.

On observe qu'avec certaines hypothèses plus optimistes que celles ayant servi à l'établissement du scénario de base, il est possible d'atteindre l'équilibre budgétaire à la fin de la période de moyen terme (2039) et même de long terme (2051).

Une dépendance accrue à certains revenus et dépenses

L'exercice de projection des équilibres budgétaires fait ressortir que le cadre financier sera plus dépendant de certaines sources de revenus et de dépenses.

Dans le cas des revenus, on remarque qu'établis sur la base de la croissance économique du Canada, moins marquée que celle du Québec par la transformation démographique, les transferts fédéraux croissent plus vite que les revenus autonomes du gouvernement du Québec à moyen et à long terme. Résultat, les transferts fédéraux passeraient progressivement de 20 % des revenus totaux du Québec en 2027 à 21,5 % en 2051. Ce n'est toutefois pas le cas à très long terme, car les transferts fédéraux croissent moins vite que les revenus autonomes, essentiellement en raison de la péréquation. Rappelons que l'arrivée en 2052 de la Colombie-Britannique comme province bénéficiaire vient réduire la croissance de ce transfert au Québec.

Du côté des dépenses, sans surprise, ce sont les dépenses de santé qui progressent le plus rapidement à moyen, long et très long terme. Ce faisant, le poids dans les dépenses totales du gouvernement du Québec augmenterait de 38 % en 2027 à 44 % en 2039, à 47 % en 2051 avant d'atteindre 50 % en 2063.

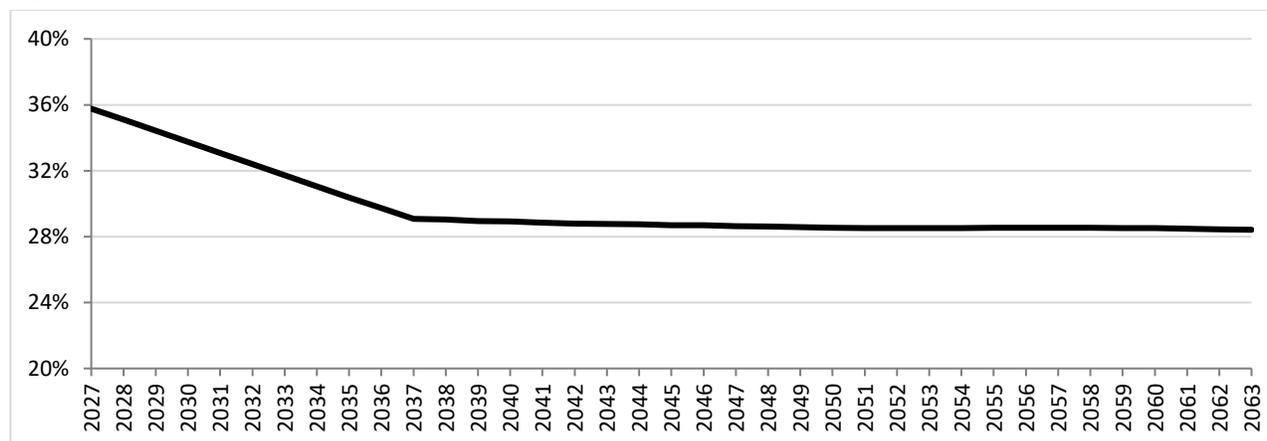
L'utilité du Fonds des générations pour réduire le poids de la dette jusqu'à l'atteinte de sa cible

Depuis la création du Fonds des générations et de la politique de remboursement de la dette, le gouvernement s'est fixé des cibles de réduction de la dette. La plus récente cible est de rejoindre la moyenne de la dette des provinces d'ici 2038. Qu'advient-il une fois la cible d'endettement atteinte ? Que choisiront les décideurs politiques à ce moment-là ? Considérant la cible de la loi atteinte, l'approche retenue ici consiste à cesser la politique de remboursement de la dette. Ainsi, les sommes cumulées dans le Fonds des générations serviraient à rembourser une partie de la dette. La terminaison du Fonds des générations, et le fait que les revenus qui y étaient auparavant dédiés peuvent être utilisés à d'autres fins, améliorent évidemment le solde budgétaire.

Dans cette perspective, comme la figure 10 le montre, les résultats budgétaires annuels de long terme (2039-2051) s'améliorent par rapport à la période de moyen terme (2027-2039); ils se situent durant toute la période dans une fourchette autour de 0,2 % du PIB de l'équilibre budgétaire.

La figure 11 expose clairement que la politique de réduction de la dette réduira le poids de la dette nette en proportion du PIB jusqu'à l'atteinte de la cible gouvernementale. Par la suite, la dette nette (sans égard aux écarts budgétaires annuels) demeure stable en proportion du PIB. Il va de soi que si, pour diverses raisons, la cible de réduction de la dette n'est pas atteinte ou que des choix différents sont faits quant aux revenus dédiés, les résultats seraient également différents.

Figure 11 : Projection de la dette nette en proportion du PIB – 2027-2063, Québec



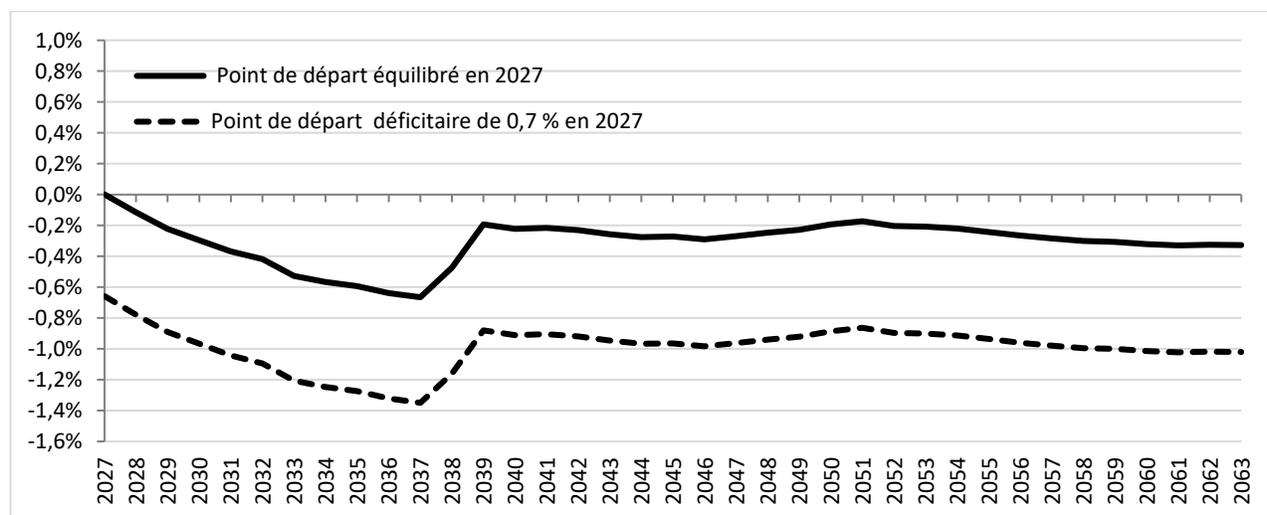
Évidemment, si le gouvernement choisissait de poursuivre sa politique de remboursement de la dette, les écarts annuels à résorber seraient plus importants, mais à terme le poids de la dette en proportion du PIB, lui, serait plus faible.

L'importance du point de départ

Si les résultats en matière d'équilibres financiers de l'édition 2023 sont nettement meilleurs que ceux de la précédente édition, ceci s'explique en grande partie parce que la situation de départ est aussi nettement meilleure. Alors que l'édition 2021 débutait en situation déficitaire, conséquence de la suspension de la Loi sur l'équilibre budgétaire et sans indication dans la documentation budgétaire quant à la manière dont les déficits seraient résorbés, l'édition 2023 s'appuie sur le budget du Québec prônant le respect de la Loi sur l'équilibre budgétaire avec un solde budgétaire projeté à l'équilibre en 2027-2028.

L'analyse de sensibilité a montré qu'en débutant les projections avec un déficit budgétaire équivalent à 0,7 % du PIB, les soldes budgétaires seraient déficitaires sur l'ensemble de la période. La figure 12 permet d'observer de manière assez éloquent que le point de départ exerce une influence majeure sur les conclusions qui ressortent des simulations. L'évolution du ratio est sensiblement le même dans les deux cas, mais les niveaux diffèrent.

Figure 12 : Projection du solde budgétaire en proportion du PIB selon le point de départ – 2027-2063, Québec



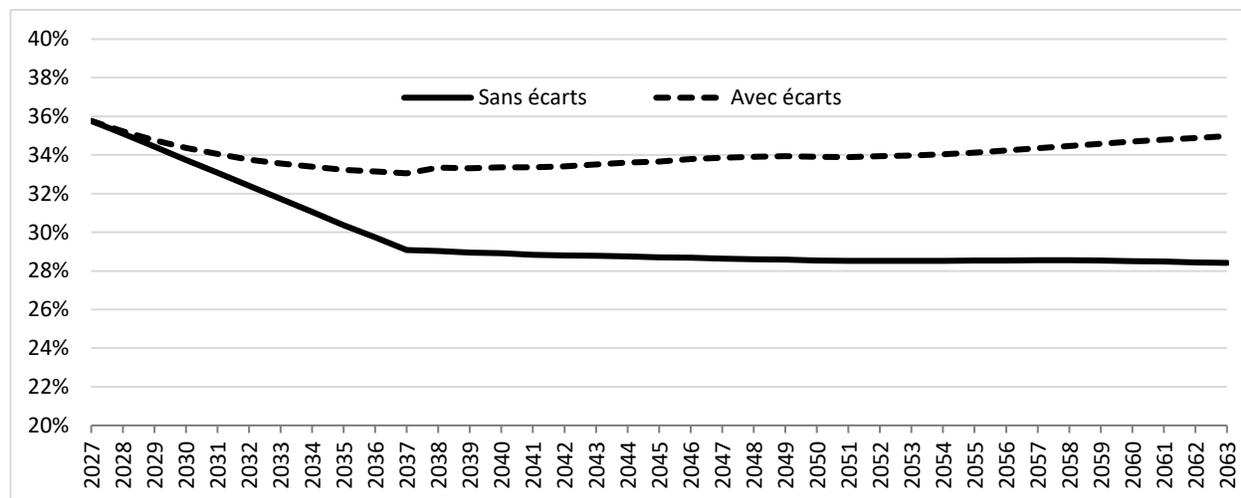
Du même coup, l'exercice du point de départ met aussi en évidence toute l'importance de la matérialisation du plan de résorption des déficits visant à retrouver l'équilibre budgétaire en 2027-2028, comme stipulé dans la Loi sur l'équilibre budgétaire. Advenant son non-respect, l'enjeu des équilibres financiers n'en serait qu'accru à moyen et long terme.

L'atteinte du principe de l'équité intergénérationnelle

Rappelons que l'approche retenue s'articule autour de la capacité du gouvernement de financer ses dépenses actuelles et futures sur leur base actuelle (paramètres et qualité), sans alourdir sa fiscalité et avec une relative stabilité du poids de la dette en proportion du PIB.

Autre nouveauté pour cette édition, pour la première fois depuis que la CFFP effectue cet exercice, l'édition 2023 permet de conclure, avec le scénario de base, que malgré certaines périodes de déficits se répercutant sur la dette, il sera possible à la future génération de bénéficier d'un même niveau de services, sans alourdir son fardeau fiscal ou son niveau d'endettement. En effet, le poids de la fiscalité actuellement en place rend possible le financement des services publics actuels pour les prochaines décennies. Sans égard aux cumuls des écarts financiers (négatifs et positifs), le poids de la dette nette demeure stable à partir de 2038, moment où la cible de réduction de la dette est atteinte. La figure 13 permet de constater que même en ajoutant les écarts financiers annuels à la dette, le poids de la dette ne dépasserait jamais le poids de la dette actuelle au cours des 40 prochaines années. Malgré tout, il convient de noter qu'à compter de 2038, on observe une tendance haussière du poids de la dette nette en proportion du PIB.

Figure 13 : Projection de la dette nette en proportion du PIB – 2027-2063, Québec



La projection se fait sur la base du niveau et de la qualité des infrastructures et des services actuels

Même si l'exercice de soutenabilité budgétaire a comme premier objectif de tracer les budgets consacrés aux différentes missions de l'État en tenant compte de la démographie, rappelons que l'exercice de projection des équilibres financiers suppose le maintien du niveau et de la qualité des services actuels tout au long de la période de projection. À cet égard, les projections s'appuient sur les budgets consacrés aux différentes missions de l'État, sans égard, par exemple, aux temps d'attente existants ou aux manques de place en début de projection.

Pour répondre à une critique souvent adressée à nos études de soutenabilité, c'est un choix rationnel qui guide la décision de poser comme hypothèse que le niveau actuel de services à la population est maintenu constant sur l'ensemble de la période de prévision. Il ne revient pas à la Chaire de définir le niveau adéquat de services que devrait recevoir la population, mais ultimement à la population elle-même via ses préférences qu'elle met de l'avant au moment d'élire les gouvernements.

Cela dit, si le lecteur considère que le niveau de services actuel est inadéquat et qu'il ne répond pas aux exigences de la population, les résultats de solde budgétaire obtenus sur l'ensemble de la période seraient sous-estimés et les déficits plus importants que le montrent nos projections. Dans les faits, une correction devrait être apportée à la situation de départ pour considérer que les dépenses de portefeuilles seraient plus élevées que ce que le gouvernement prévoit. L'analyse de sensibilité effectuée sur le point de départ illustre d'ailleurs assez bien les effets potentiels qu'aurait une situation budgétaire plus difficile dès le début de la période de projection.

Il en va de même en matière d'infrastructures. Certes le Québec s'est doté d'un Plan québécois des infrastructures, qui est intégré dans le cadre financier du gouvernement jusqu'en 2027-2028. Par la suite, l'exercice de projection fait croître, sans égard au déficit de maintien des actifs, les immobilisations nettes au même rythme que le PIB.

L'intégration partielle des changements climatiques dans les projections

L'encadré 2 a présenté les informations recueillies d'une revue de littérature concernant les effets potentiels des changements climatiques sur la croissance économique et les finances publiques. Partant de là, pour la première fois, le scénario de base intègre une évaluation de ces effets sur la croissance économique et ses répercussions sur les finances publiques du Québec. Pour cette première inclusion, l'analyse s'appuie spécifiquement sur les travaux du DPB⁶¹ réduisant la perspective de croissance du PIB canadien. Même si le DPB n'a pas produit d'analyse par province, l'effet à la baisse sur le taux de croissance économique canadien a été incorporé à la prévision québécoise.

Toutefois, du côté des dépenses, aucune somme additionnelle n'est explicitement prévue pour contrer ou limiter les effets des changements climatiques sur la population. Il n'y a que l'actuel Plan pour une économie verte qui est intégré dans le budget du Québec ainsi que la possibilité d'utiliser en tout ou en partie à cette fin la somme non allouée au titre de la provision pour éventualités équivalant à 1,5 milliard de dollars.

L'encadré 2 a également pour objectif d'alimenter la réflexion pour une éventuelle analyse encore plus détaillée des effets potentiels des changements climatiques sur la croissance économique et les finances publiques, une analyse qui tiendrait davantage compte des spécificités du Québec.

⁶¹ Pour plus de détail, voir l'encadré 2.

CONCLUSION

Chaque fois que l'on effectue un exercice de projection de très long terme, il convient de préciser que l'objectif n'est pas de prédire l'avenir. Il s'agit plutôt, dans un contexte de transformation démographique, d'effectuer une projection des tendances actuelles créant des pressions sur la croissance du financement des services publics au moment où la croissance économique et celle des revenus de l'État s'atténueront. À titre illustratif, l'analyse permet de constater une dépendance accrue à certains revenus (transferts fédéraux) et à certaines dépenses (santé). La transformation démographique réduit également les projections de croissance économique, et pour la première fois, l'analyse ajoute une première évaluation des effets de la prise en compte des changements climatiques.

Bien sûr, il ne s'agit pas d'embêter le gouvernement avec des enjeux à long terme. Il ne s'agit pas non plus d'une prise de position contre le panier de services publics. Il s'agit simplement de mettre en relief les défis qui attendent le Québec 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 certainement pas matérialisée. La raison est simple ; les décideurs politiques auront, au fil des années, agi pour répondre aux besoins et aspirations évolutifs de la société, et également pris des décisions, parfois difficiles, afin d'équilibrer le budget de l'État québécois.

Toutefois, un tel exercice reste primordial, il contribue notamment à stimuler la réflexion en vue d'identifier les meilleurs moyens pour arrimer le panier de services et le financement nécessaire. La transformation démographique, contrairement à la pandémie, n'est pas quelque chose d'inattendu. Il importe donc de continuer à anticiper ses effets. Sur la base de certains constats, le gouvernement peut ainsi agir en faisant des choix éclairés.

Tant pour les décideurs politiques que pour les acteurs de la société civile, sachant que le phénomène des changements démographiques n'est plus seulement quelque chose à venir, mais qu'on en ressent ses effets, notamment sur le marché du travail et dans l'organisation de certains services publics, l'édition 2023 s'avère particulièrement pertinente par son caractère concret.

Alors que nous sommes à mi-parcours de cette transformation démographique, l'analyse présente l'évolution des soldes budgétaires et de la dette à moyen, à long et à très long terme :

- Moyen terme (2027-2039) : au moment où la transformation démographique génère les effets les plus grands sur l'économie, l'enjeu des équilibres financiers demeure bien présent ;
- Long terme (2039-2051) : le solde budgétaire apparaît déficitaire, mais en proportion du PIB, il reste relativement stable pour se situer dans une fourchette autour de 0,2 % de l'équilibre ;
- Très long terme (2051-2063) : le solde budgétaire reste déficitaire, mais une croissance moins rapide des transferts fédéraux crée une pression additionnelle sur le solde budgétaire.

Malgré la présence d'écarts annuels à résorber, il y a lieu de souligner que l'on constate des améliorations notables. Les écarts annuels à résorber sont relativement faibles en proportion du PIB, oscillant entre 0,2 % et 0,3 % du PIB entre 2029 et 2063. À titre illustratif, un déficit de même ampleur que celui de 2063 en 2023 équivaldrait à un déficit de 1,9 milliard de dollars.

Sous l'angle de l'endettement, l'analyse a montré l'utilité du Fonds des générations pour en réduire son poids. Sans égard aux écarts à résorber en matière de soldes budgétaires, le poids de la dette diminue grâce au Fonds des générations jusqu'à l'atteinte de la nouvelle cible en 2037-2038. Une fois cette cible atteinte,

le poids de la dette oscillerait entre 28 % et 29 % pour le reste de la période. Même en incluant les écarts à résorber annuels à la dette nette, son poids d'ici 2063 serait toujours plus faible qu'actuellement.

Manifestement, par rapport aux éditions précédentes, l'édition 2023 révèle une amélioration en matière de soutenabilité budgétaire du Québec. Le principe de l'équité intergénérationnelle serait respecté, même si à moyen, long et très long terme des écarts financiers à résorber demeurent présents. Dans cette perspective, la matérialisation du plan de résorption des déficits prévoyant le retour à l'équilibre budgétaire d'ici 2027-2028 s'avère déterminante pour la suite des choses. Si le point de départ en 2027-2028 devait être déficitaire, la trajectoire des déficits resterait similaire, mais avec une ampleur plus marquée. Qui plus est, l'analyse de sensibilité a montré l'interaction entre les hypothèses choisies et les résultats du scénario de base. Par exemple, si au terme du retour à l'équilibre budgétaire de 2027-2028, le gouvernement réussit à ne pas recourir de manière récurrente à sa provision pour éventualités de 1,5 milliard de dollars, l'équilibre budgétaire serait atteint à moyen et long terme.

Ainsi, le Québec semble être relativement bien positionné pour traverser la période de changements démographiques en respectant le principe d'équité intergénérationnelle. Cela dit, il convient de rappeler que notre analyse projette le niveau et la qualité des infrastructures et services publics actuels, hormis l'intégration de la provision pour éventualités aux autres dépenses. Ce faisant, l'analyse ne dégage pas explicitement de sommes additionnelles en matière de services offerts à la population ou pour contrer les effets des changements climatiques. Toutefois, certaines analyses de sensibilité permettent d'anticiper les effets de dépenses additionnelles. Il importe donc de garder ces éléments à l'esprit en interprétant les résultats.

Enfin, il est possible de conclure qu'entre le spectre de la catastrophe annoncée jusqu'au proverbial « ça va bien aller », le gouvernement doit rester vigilant face aux défis des prochaines décennies.

BIBLIOGRAPHIE

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

Banque du Canada (2021). *Renouvellement du cadre de politique monétaire*, 96 p.

Banque du Canada (2021). *Les changements climatiques et la Banque du Canada*, Communiqué du 13 octobre 2021, <https://www.banqueducanada.ca/2021/10/changements-climatiques-banque-du-canada/>.

Belzile, Luc et Mia Homsy (2022). *Intégration des risques climatiques dans les finances publiques du Québec - Rapport remis au ministère des Finances du Québec*, Institut du Québec, <https://institutduquebec.ca/wp-content/uploads/2022/01/20220126-IDQ-Integration-CC-FP.pdf>

Bernatchez et coll. (2015). *Évaluation économique des impacts potentiels de l'érosion des côtes du Québec maritime dans un contexte de changements climatiques*, Laboratoire de dynamique et de gestion intégrée des zones côtières, Université du Québec à Rimouski, Rapport remis à Ouranos, 45 p., <https://www.ouranos.ca/sites/default/files/2022-07/proj-201419-emart-circe-rapportfinal01.pdf>

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 d'assurance du Canada et la Fédération canadienne des municipalités (2020). *Le coût de l'adaptation aux changements climatiques à l'échelle locale*, Rapport final, <http://assets.ibc.ca/Documents/Disaster/The-Cost-of-Climate-Adaptation-Report-FR.pdf>

Bureau du directeur parlementaire du budget (2022). *Rapport sur la viabilité financière de 2022*. Ottawa, 28 juillet 2022. 41 p.

Bureau du directeur parlementaire du budget (2022). *Les émissions mondiales de gaz à effet de serre et le PIB canadien*. Ottawa, 8 novembre 2022. 38 p.

Bureau du directeur parlementaire du budget (2023). *Rapport sur la viabilité financière de 2023*. Ottawa, 27 juillet 2023. 66 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*.

Cevik, S., et Tovar Jalles, J., (2023). *Eye of the Storm: The Impact of Climate Shocks on Inflation and Growth*, IMF Working Paper (WP/23/87), Fonds monétaire international, 33 p.

Clavet, Nicholas-James, Raquel Fonseca, Pierre-Carl Michaud et Julien Navaux (2021). *Mieux comprendre la croissance structurelle des dépenses publiques de santé au Québec*. Chaire de recherche sur les enjeux économiques intergénérationnels. Note d'analyse no : 2022-01. Page 7.

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 2002. 35 p.

Conseil du Trésor du Québec (2023). *Budget des dépenses 2023-2024*. Vol. 3 : Crédits et dépenses des portefeuilles.

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.

Desjardins (2020). *La croissance économique potentielle du Québec se situe-t-elle toujours aux environs de 1,5 %?*, Études économiques, 9 mars.

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.

French, Éric B et coll. (2017). « *End-of-life medical spending in last twelve months of life is lower than previously reported* ». *Health Affairs* 36, No. 7 (2017): 1211–1217.

Georgeson et coll. (2016). *Adaptation responses to climate change differ between global megacities*, *Nature Climate Change* 6, 584–588 (2016). <https://doi.org/10.1038/nclimate2944>

Godbout, Luc 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.

Godbout, Luc et coll. (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 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.

Gordon, Kate (2014). *Risky Business, The Economics Risks of Climate Change in the United States, A climate risk assessment for the United States*,

https://riskybusiness.org/site/assets/uploads/2015/09/RiskyBusiness_Report_WEB_09_08_14.pdf

Gouvernement du Canada (2023). *Budget 2023. Un plan canadien*.

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 (2022). *Tendances des dépenses nationales de santé. Base de données sur les dépenses de santé de 1975 à 2022*. Novembre 2022.

Institut climatique du Canada (2022). *Limiter les dégâts : réduire les coûts des impacts climatiques pour le Canada*, https://institutclimatique.ca/wp-content/uploads/2022/09/Limiter-les-degats_FR_0927.pdf

Institut de la statistique du Québec. *Le bilan démographique du Québec. Edition 2022*. 15 décembre 2022. 137 p.

Institut de la statistique du Québec. *Mise à jour 2022 des perspectives démographiques du Québec et de ses régions, 2021-2066*. Bulletin sociodémographique, vol. 26, numéro 4. 25 juillet 2022. 11 p.

Institut du Québec (2022), *Davantage de revenu à court terme, mais d'importants défis à plus long terme*, mars.

Jacques, O., M. Joanis et J. Turcotte (2023). *Soutenabilité budgétaire du Québec et vieillissement de la population : implications pour la révision de la Loi sur la réduction de la dette*. (2023PR-01, CIRANO). <https://doi.org/10.54932/YQCA4755>

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

Larrivée et coll. (2015). *Évaluation des impacts des changements climatiques et de leurs coûts pour le Québec et l'État québécois*, Rapport d'étude, Ouranos, 58 p.

<https://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/evatuation-impacts-cc-couts-qc-etat.pdf>

Légis Québec, *Loi sur le régime des eaux* – Chapitre R13, Section VIII – Redevances, article 68.

<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/r-13>.

Lévesque, Louis et Yves St-Maurice (2023). *Les enjeux de la péréquation*. Cahier de recherche 2023/07, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques. 37 p.

Ministère des Finances du Canada (2023). *Budget 2023*. Ottawa, 28 mars 2023. 300 pages.

Ministère des Finances du Québec (2023). *Un Québec engagé. Plan budgétaire*. 21 mars 2023. 472 pages.

Ministère des Finances du Québec (2023). *Plan budgétaire du Québec*. Statistiques budgétaires historiques. Mars 2023.

Ministère des Finances du Québec (2023). *Nouveaux emprunts du Québec en date du 1^{er} juin 2023* – Exercice financier 2023-2024.

Ministère des Finances du Québec (2023). *Dépenses fiscales. Édition 2022*. Mars 2023. 478 pages.

Ministère des Finances du Québec (2019). *Le point sur la situation économique et financière du Québec*. 7 novembre.

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

OCDE. *Statistique OCDE (oecd.org)*. <https://stats.oecd.org/index.aspx?lang=fr>

Retraite Québec (2022). *Évaluation actuarielle du Régime des rentes du Québec au 31 décembre 2021*. Gouvernement du Québec, décembre 2022. 160 p.

Stern, Nicholas (2006). *Rapport Stern sur l'économie du changement climatique*.

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.

St-Maurice, Yves, 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.

St-Maurice, Yves et Luc Godbout 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.

Tanuseputro P. et coll. (2015). « The Health Care Cost of Dying: A Population-Based Retrospective Cohort Study of the Last Year of Life in Ontario, Canada ». *PLoS ONE* 10(3): e0121759. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0121759>

Union des municipalités du Québec (2022). *Étude sur l'impact des changements climatiques sur les finances publiques des municipalités du Québec*, <https://umq.qc.ca/publication/etude-sur-limpact-des-changements-climatiques-sur-les-finances-publiques-des-municipalites-du-quebec/>

Withey et coll. (2016). « Economic costs and impacts of climate-induced sea-level rise and storm surge in Canadian coastal provinces: a CGE approach », *Applied Economics*, 48:1, p. 59-71, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00036846.2015.1073843?scroll=top&needAccess=true&role=tab>

ANNEXE 1- MÉTHODOLOGIE POUR LA PROJECTION DES VERSEMENTS AU FONDS DES GÉNÉRATIONS

Trois catégories de revenus dédiés sont projetées.

1- Redevances hydrauliques

Hydro-Québec

Pour projeter les revenus de redevances hydrauliques, il faut prévoir l'évolution du nombre de kilowattheures produits et du taux de redevances par kilowattheure. Selon la *Loi sur le régime des eaux*, le taux de la redevance exigée des détenteurs de forces hydrauliques s'élevait à 3,72 \$ par 1 000 kilowattheures pour 2023⁶². Le taux de redevance est ensuite indexé le 1^{er} janvier de chaque année selon l'augmentation en pourcentage, par rapport à l'année précédente, de l'indice général des prix à la consommation pour le Canada, publié par Statistique Canada. Aussi, l'indice des prix à la consommation pour une année est la moyenne annuelle calculée à partir des indices mensuels pour les 12 mois se terminant le 30 septembre de l'année précédente. À partir de 2028, un taux d'inflation de 2 % a été considéré, conformément à la cible d'inflation de la Banque du Canada. Quant à la croissance de la production, elle a été fixée à 0,75 % par année, ce qui correspond au taux de croissance composé établi pour une période de 19 ans entre les exercices 2008-2009 à 2027-2028.

Producteurs privés

Le taux de la redevance est identique à celui des redevances pour Hydro-Québec. Toutefois, la croissance de la production est fixée à 0 % sur la période, la croissance annuelle composée de 2008-2009 à 2027-2028 étant légèrement négative.

2- Contribution additionnelle d'Hydro-Québec

Une contribution additionnelle d'Hydro-Québec fixée à 650 millions de dollars par année qui sera prise à même le dividende versé par Hydro-Québec au gouvernement.

3- Revenus de placement

Depuis la création du Fonds jusqu'à la fin de l'exercice 2022-2023, le taux de rendement annuel moyen de la valeur comptable du Fonds a été de 4,7 %. Ce rendement a été calculé à partir des revenus de placement au cours d'un exercice sur la valeur comptable du Fonds à la fin de l'exercice précédent. Selon le dernier Budget 2023-2024 (21 mars 2023), le ministère prévoit un taux de rendement annuel de 4,6 %, taux établi à partir de six années historiques. L'hypothèse retenue pour le rendement de la valeur comptable a donc été fixée à 5 % pour l'ensemble de la période de prévision.

⁶² Légis Québec, Loi sur le régime des eaux – Chapitre R13, Section VIII – Redevances, article 68.
En ligne : <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/r-13> consulté le 18 mai 2023.