

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

Nouvelles perspectives démographiques, mêmes défis budgétaires

Document de travail 2009/04

Luc Godbout
Suzie St-Cerny
Pier-André Bouchard St-Amant
Pierre Fortin
Matthieu Arseneau

Août 2009

Remerciements

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

La mission de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

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

Luc Godbout est professeur à la Faculté d'administration de l'Université de Sherbrooke et chercheur à la CFFP. **Suzie St-Cerny** est professionnelle de recherche à la CFFP. **Pier-André Bouchard St-Amant, Pierre Fortin et Matthieu Arseneau** collaborent aux travaux de recherche de la présente étude.

Les opinions exprimées n'engagent que les auteurs, ces derniers assument l'entière responsabilité des commentaires et des interprétations figurant dans la présente étude.

Merci à la *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

Faculté d'administration, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

Téléphone : (819) 821-8000, poste 61353

Télécopieur : (819) 821-7396

Courriel : cffp.adm@usherbrooke.ca

Mise en contexte

L'Institut de la statistique du Québec (ISQ) vient de publier de nouvelles projections démographiques de la population québécoise. Les *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2006-2056 – édition 2009*¹ remplacent l'édition 2003² qui couvrait les années 2001-2051. Un changement remarquable se dégage du scénario de référence³ de l'ISQ : la population poursuit sa croissance durant toute la période plutôt que de commencer à diminuer à compter de 2031 comme c'était le cas dans le scénario de référence de la précédente édition.

En 2007, nous avons publié aux Presses de l'Université Laval le livre *Oser choisir maintenant*⁴, qui traçait l'évolution des finances publiques du Québec d'ici 2051. Cette projection économique et budgétaire s'appuyait sur l'édition 2003 des perspectives démographiques de l'ISQ.

Malgré des hypothèses optimistes quant à l'augmentation de la productivité du travail et des taux d'emplois par groupe d'âge et quant à une croissance des dépenses de santé par âge inférieure à celle de la précédente décennie, nos projections budgétaires illustraient que le rapide vieillissement de la population québécoise conduirait le gouvernement du Québec à l'impasse financière.

Le constat était que le choc démographique ralentirait la croissance économique et par voie de conséquence les recettes publiques pendant que les dépenses de santé accapareraient une part toujours croissante des dépenses de l'État.

Avec comme résultat, l'apparition d'un déficit budgétaire annuel à partir de 2013 qui s'accroîtrait continuellement jusqu'en 2051 pour atteindre 54 milliards de dollars, équivalant à 4,5 % du PIB.

Il en ressortait que le gouvernement du Québec n'était pas en mesure de garantir la pérennité des services publics, ni l'application du principe d'équité entre les générations.

Après avoir exposé les principaux changements découlant des nouvelles perspectives démographiques, la question centrale à laquelle le présent cahier de recherche veut répondre est de savoir si les nouvelles perspectives démographiques de l'ISQ modifient sensiblement les résultats obtenus lors de la projection des finances publiques effectuée dans *Oser choisir maintenant* sur la base des précédentes perspectives démographiques de l'ISQ?

Notre réponse à cette question est négative. Les nouvelles perspectives démographiques laissent inchangées les perspectives budgétaires difficiles qu'annonçait *Oser choisir maintenant*.

¹ ISQ (2009a), *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2006-2056, Édition 2009*, Québec.

² ISQ (2004), *Perspectives démographiques, Québec et régions, 2001-2051, Édition 2003*, Québec.

³ Le scénario de référence rassemble les hypothèses d'évolution issues de la tendance moyenne.

⁴ Luc Godbout et al. (2007), *Oser choisir maintenant. Des pistes de solution pour protéger les services publics et assurer l'équité entre les générations*, Presses de l'Université Laval.

Le présent document fait donc une mise à jour d'*Oser choisir maintenant*, en conservant l'ensemble des hypothèses utilisées à l'époque, sauf en ce qui concerne les perspectives démographiques.

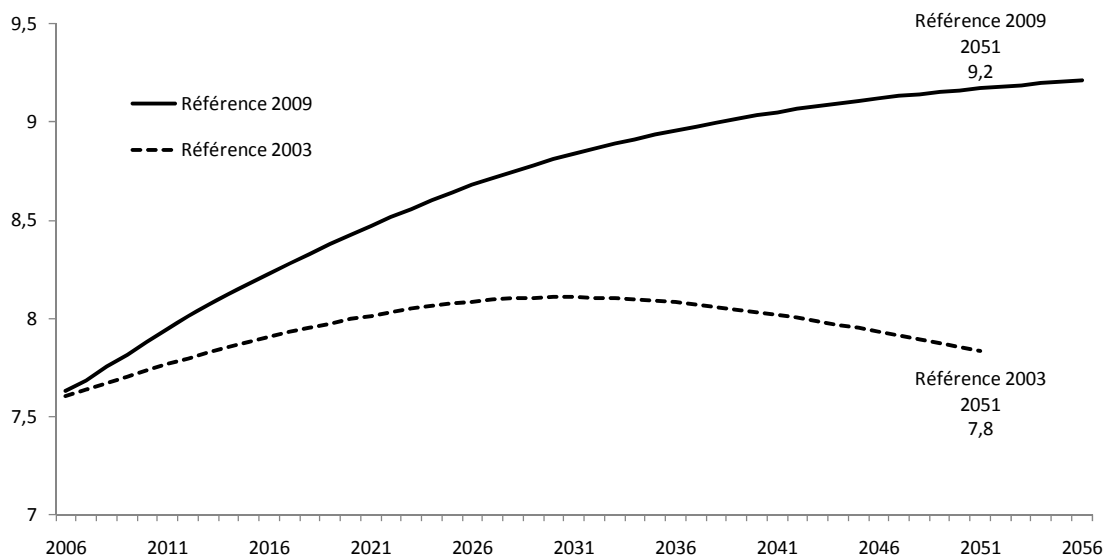
1. Les nouvelles perspectives démographiques de l'ISQ

Le titre du communiqué de presse de l'ISQ résume bien le principal changement des nouvelles perspectives démographiques en regard à la projection de 2003 : *Pas de déclin démographique d'ici 2056 mais un vieillissement de la population toujours présent*⁵.

a. Principaux changements aux scénarios

En effet, comme le montre le graphique 1, le scénario de référence 2009 n'occasionne plus de décroissance de la population, comme c'était le cas dans l'édition 2003. Alors que les perspectives démographiques moyennes de 2003 escomptaient une population québécoise de 7,8 millions d'habitants en 2051, le nouveau scénario de référence de l'ISQ anticipe maintenant 9,2 millions de Québécois.

Graphique 1 : Projections de la population du Québec, en millions de personnes



Sources : ISQ (2003) et ISQ (2009a).

Dans sa publication l'ISQ présente trois scénarios principaux : **A**, de référence; **D**, Faible; et **E**, Fort. Les hypothèses principales de ces scénarios sont présentées au tableau 1 et comparées aux scénarios de l'édition 2003.

Pour chacun des scénarios de 2009, l'indice de fécondité, l'espérance de vie et le solde migratoire sont tous plus élevés que ceux des scénarios de l'édition 2003. Il est toutefois intéressant de noter que le

⁵ ISQ (2009b), Communiqué de presse, *Pas de déclin démographique d'ici 2056 mais un vieillissement de la population toujours présent*, 15 juillet. [En ligne : <http://www.stat.gouv.qc.ca/salle-presse/communiq/2009/juillet/juillet0915.htm> (consulté le 15 juillet 2009)].

scénario de référence de 2009 est fort semblable au scénario fort de l'édition 2003. La principale différence se situe à l'espérance de vie, qui est légèrement supérieure dans l'édition 2009.

Tableau 1 : Hypothèses principales – scénarios démographiques des éditions 2003 et 2009

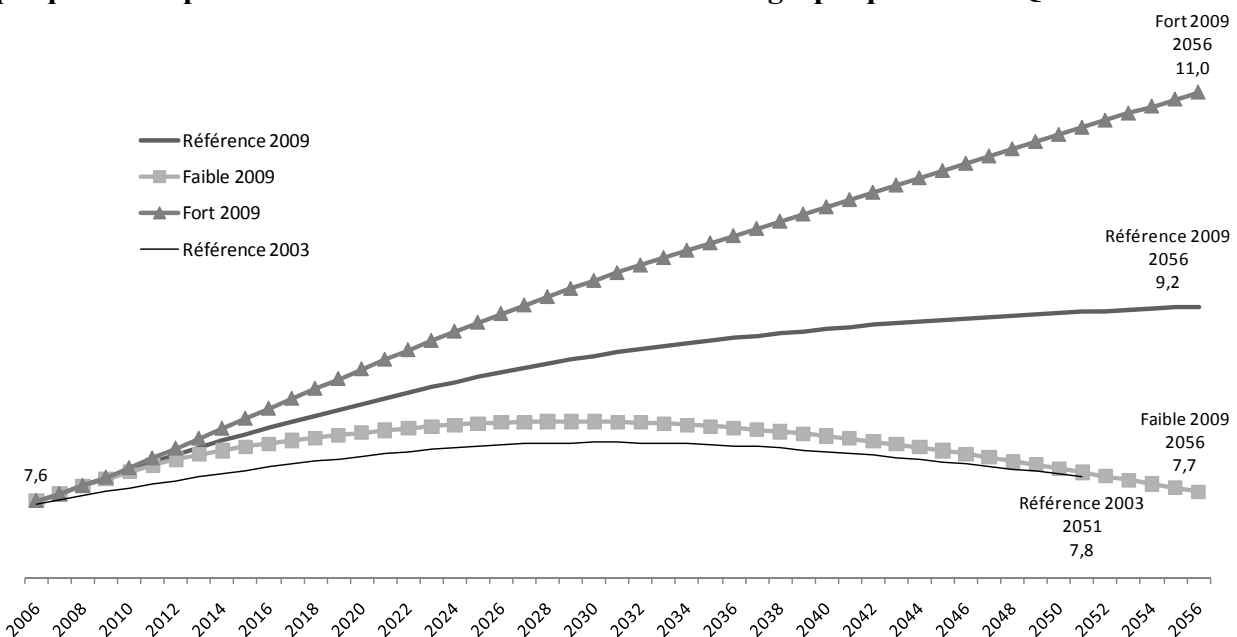
	D Faible		A Référence		E Fort	
	2003	2009	2003	2009	2003	2009
Indice de fécondité	1,3	1,5	1,5	1,65	1,65	1,85
Espérance de vie						
- Hommes	81,0	83,0	84,5	85,5	84,5	88,0
- Femmes	85,8	86,5	88,6	89,0	88,6	90,5
Solde migratoire externe	7 800	14 000	19 700	30 000	31 800	46 000

Sources : ISQ (2004) et ISQ (2009a).

b. La population totale

Selon les perspectives démographiques 2009, seul le scénario faible implique une décroissance de la population. Celle-ci aurait lieu après le sommet de 2029 et ramènerait la population à un niveau égal à celui de 2007-2008. Du côté du scénario de référence, la population québécoise poursuit sa croissance pour atteindre 9,2 millions de personnes en 2056 alors que le scénario fort amènerait la population à 11,0 millions.

Graphique 2 : Population totale selon divers scénarios démographiques de l'ISQ

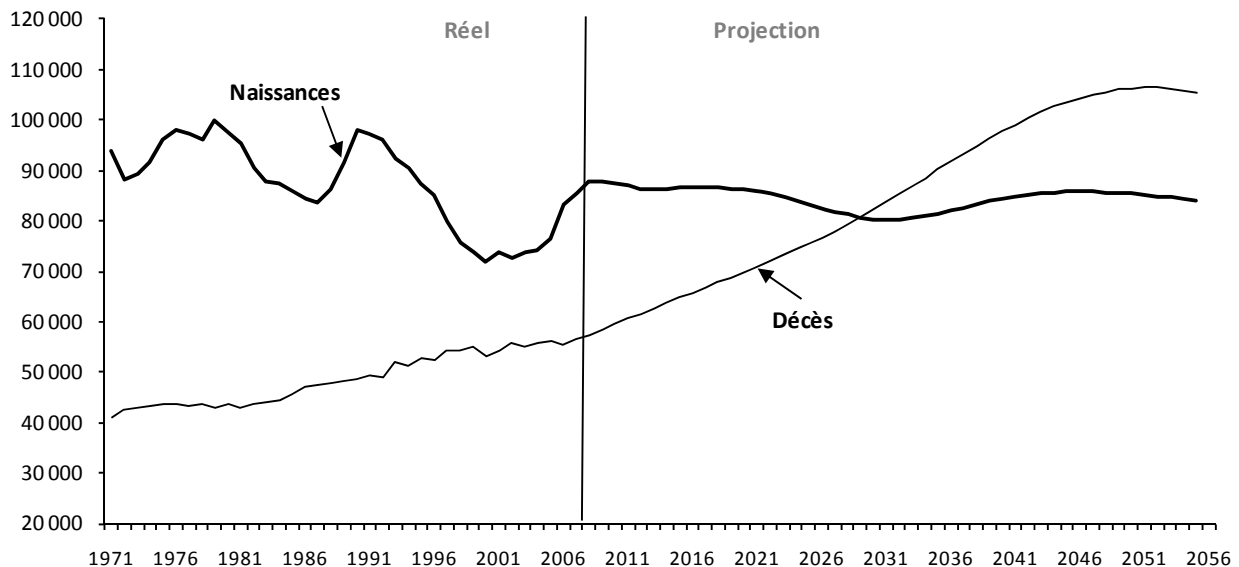


Sources : ISQ (2004) et ISQ (2009a).

c. L'accroissement naturel et migratoire

L'accroissement naturel (naissances moins décès) a très longtemps été la principale source de croissance de la population du Québec. Toutefois, dans le futur, il est prévu que ce ne sera plus le cas. En effet, il est même prévu qu'il y aura une « décroissance » naturelle, c'est-à-dire que le nombre de décès dépassera le nombre de naissances. Alors que l'édition 2003 prévoyait ce phénomène pour 2021, selon le scénario de référence 2009, ce serait en 2029 que le nombre de décès dépassera le nombre de naissances.

Graphique 3 : Croissance naturelle de la population

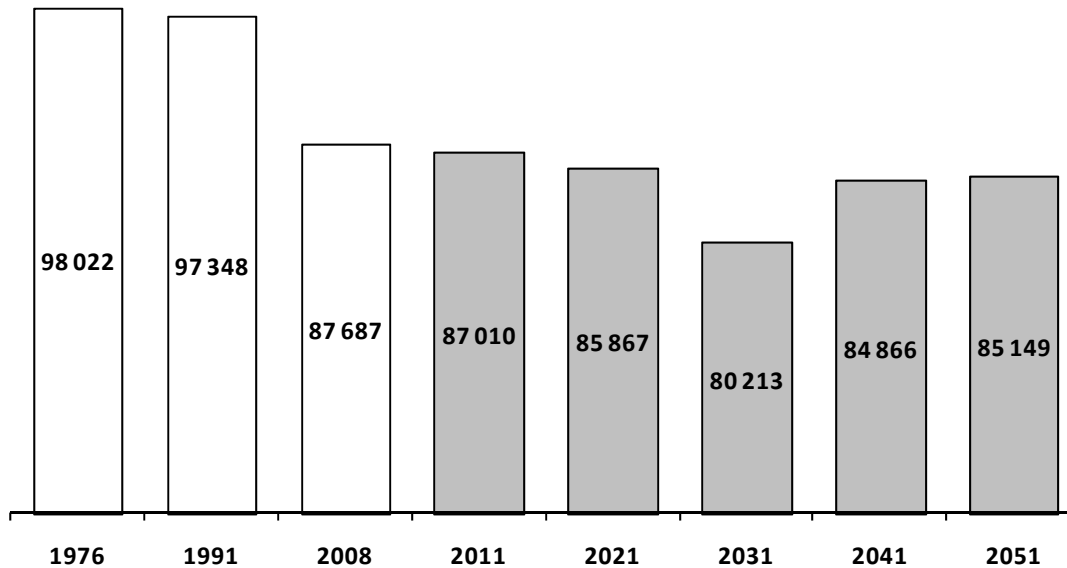


Sources : 1972-2008, données sur le site Internet de l'ISQ et 2009-2056, ISQ (2009a).

Note : Données réelles jusqu'en 2008 puis projections de l'ISQ à partir du scénario de référence 2009.

Même si l'augmentation de l'indice de fécondité entre le scénario de référence des éditions 2003 et 2009, de 1,50 à 1,65, entraîne nécessairement une augmentation des naissances, le graphique 4 montre que le nombre de naissances continue de décroître ou se stabilise autour de 85 000 naissances dans les prochaines décennies. Cette stabilisation du nombre de naissances du scénario de référence de l'ISQ s'explique par le fait que le nombre de femmes en âge de procréer est déjà, depuis 1994, en diminution au Québec, limitant du coup l'augmentation des naissances liée à la hausse de l'indice de fécondité.

Graphique 4 : Projections des naissances selon le scénario de référence 2009 de l'ISQ



Source : ISQ (2009a).

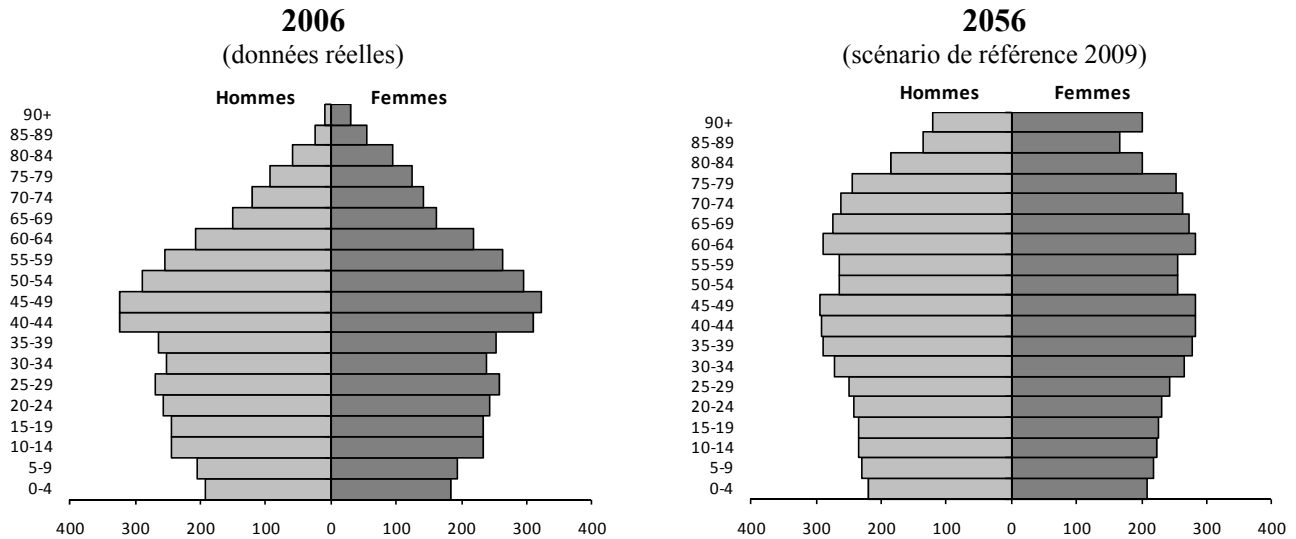
Ainsi, le « mini baby-boom » actuel ne peut renverser la décroissance naturelle de la population québécoise. Une fois que les décès excéderont les naissances, la croissance de la population sera alors entièrement tributaire de l'immigration, le scénario de référence de l'édition 2009 reposant sur un solde migratoire positif de 30 000 personnes par an. À titre indicatif, en 2035, la population s'accroîtra de 21 260 personnes, soit le solde migratoire de 30 000 personnes réduit de la décroissance naturelle de la population de 8 740 personnes.

d. La pyramide des âges

La pyramide des âges est le reflet de la composition par sexe et âge d'une population et révèle en un coup d'œil son régime démographique et son histoire sur près d'un siècle.

La pyramide des âges qui suit superpose celle de 2006 à celle de 2056. Elle illustre bien l'évolution anticipée du vieillissement de la population. Déjà en 2006, sa forme s'éloignait de l'aspect pyramidal, mais celle de 2056 montre encore davantage un certain renversement où la base de la pyramide (âges jeunes) devient plus étroite que la partie presque à la pointe (âges élevés).

Graphique 5 : Pyramide des âges, en milliers de personnes par groupe d'âge



Source : ISQ (2009a).

e. L'âge médian

L'augmentation de l'âge médian témoigne également du vieillissement démographique. Dans les nouveaux scénarios démographiques, l'âge médian augmente toujours, mais à un rythme plus faible. En 2051, l'âge médian serait, avec les perspectives démographiques de 2009, de 46,3 ans plutôt que 49,1 ans indiqués dans l'édition 2003. C'est notamment l'augmentation de la migration dans les scénarios 2009 qui a un effet à la baisse sur l'âge médian⁶.

Tableau 2 : Évolution de l'âge médian

	Scénario de référence	
	2003	2009
2006	40,7	40,5
2011	42,2	41,5
2021	44,4	43,1
2031	46,9	45,2
2041	48,5	46,6
2051	49,1	46,3

Sources : ISQ (2004) et ISQ (2009a).

⁶ La structure par âge projetée de la population migratoire est basée sur la structure par âge réelle de cette même population.

f. Les jeunes et les aînés

Il y avait un peu plus d'un million d'aînés en 2006. Or, dans le scénario de référence 2009, ce groupe comptera 2,5 millions d'individus en 2051.

Comme le montre le tableau qui suit, le groupe des 65 ans et plus passerait de 14,5 % de la population à près de 28 %. Les plus jeunes, soit le groupe des 0-19 ans passerait quant à lui d'une proportion à 22 % à une proportion tournant autour de 20 %. Enfin, c'est l'importance relative du groupe des 20 à 64 ans qui diminuerait le plus, passant de 63 % de la population en 2006 à 53 % à la fin de la période de projections. Aussi, la comparaison du scénario de référence de 2009 à celui de 2003 montre que l'importance relative des 20 à 64 ans demeure similaire dans un cas comme dans l'autre, la plus faible proportion des aînés sera entièrement compensée par une plus grande proportion de plus jeunes.

Tableau 3 : Répartition de la population par âge

	2006	2051	
	Données réelles	Scénario de référence	
		Édition 2003	Édition 2009
	En millions de personnes		
Total	7,6	7,8	9,2
0-19 ans	1,7	1,4	1,8
20-64 ans	4,8	4,1	4,9
65 ans et plus	1,1	2,3	2,5
	En pourcentage		
Total	100,0	100,0	100,0
0-19 ans	22,4	17,9	19,4
20-64 ans	63,1	52,6	53,0
65 ans et plus	14,5	29,5	27,7

Sources : ISQ (2004) et ISQ (2009a).

g. La main d'œuvre potentielle

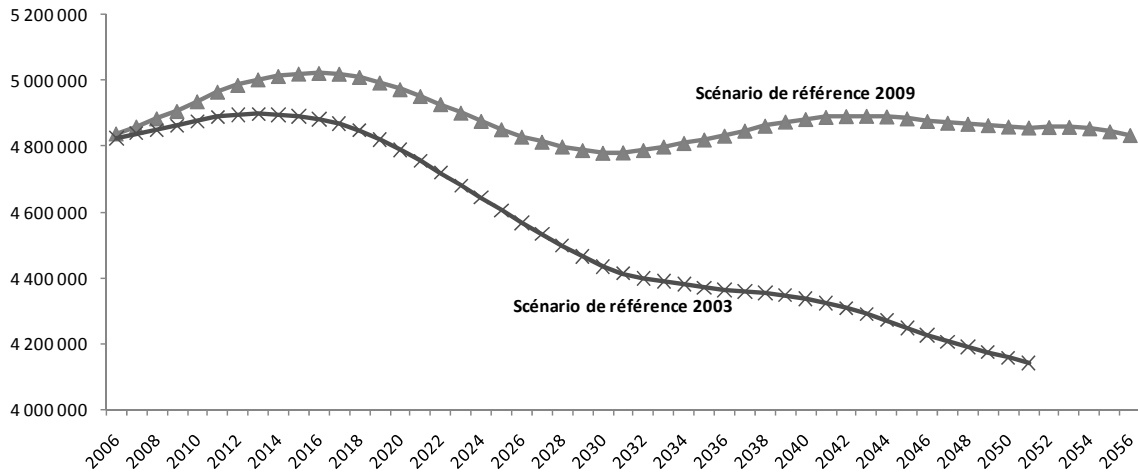
La main-d'œuvre potentielle peut se définir comme étant la population des 20 à 64 ans. Il s'agit en fait du groupe de la population qui constitue la plus grande proportion de la population active et donc qui contribue le plus à la croissance économique.

Un des effets négatifs du vieillissement d'une population arrive lorsque ce groupe décroît, car ce phénomène conduit habituellement à une réduction de la population active et de l'emploi. Dans le scénario de référence de 2009, les 20 à 64 ans atteindront un sommet en 2016.

Le graphique révèle clairement que malgré de nouvelles perspectives démographiques montrant une augmentation de la population plutôt qu'un déclin, la main-d'œuvre potentielle connaîtra, malgré tout, une forte diminution entre 2016 et 2030, perdant plus de 242 000 personnes, avant de recommencer à

croître à partir de 2031. Toutefois, même en 2056, le nombre de personnes âgées de 20 à 64 ans sera toujours inférieur au sommet atteint en 2016.

Graphique 6 : Main d’œuvre potentielle (20 à 64 ans), scénarios de référence 2003 et 2009

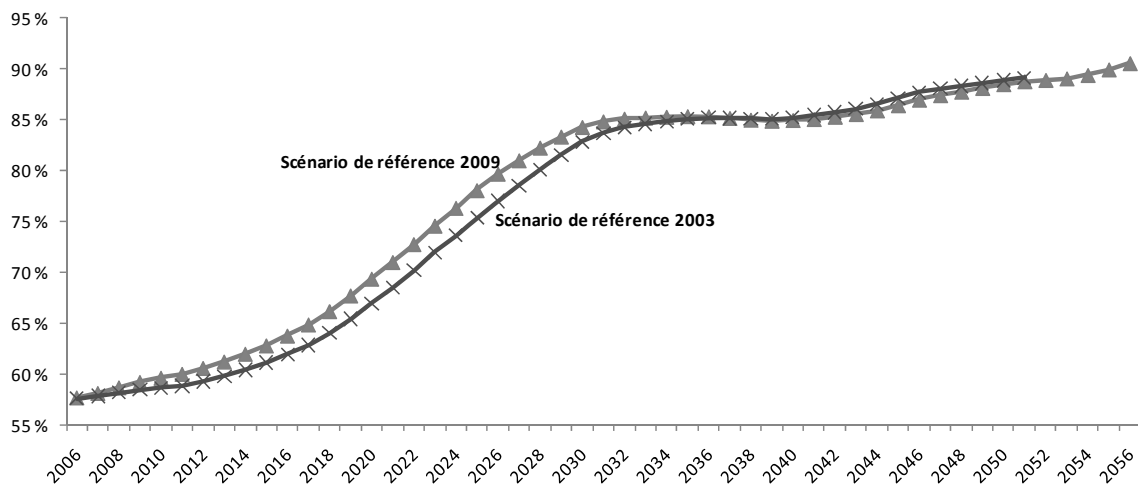


Sources : ISQ (2004) et ISQ (2009a).

h. Le ratio de dépendance

Le ratio de dépendance est fonction de la structure par âge de la population. Il exprime le nombre total d’enfants de 19 ans ou moins et d’aînés de 65 ans et plus en pourcentage du nombre d’adultes de 20 à 64 ans. Ce ratio, légèrement supérieur à 57,5 % en 2006, évoluera rapidement à la hausse à partir de 2011 jusqu’en 2031, et de manière encore plus marquée avec le scénario de référence de l’édition 2009. Qu’on utilise les perspectives démographiques des éditions 2003 ou 2009, le ratio de dépendance atteindra autour de 84 % en 2031 et 89 % en 2051. Dans un cas comme dans l’autre, de moins en moins de personnes potentiellement actives devront soutenir de plus en plus de personnes potentiellement à charge.

Graphique 7 : Ratio de dépendance, scénarios de référence 2003 et 2009



Sources : ISQ (2004) et ISQ (2009a).

2. Les nouvelles projections budgétaires

Afin de bien situer le présent exercice, il faut indiquer que nous ne faisons que changer la projection démographique utilisée qui était à l'origine issue du scénario de référence de l'ISQ édition 2003 par celle de l'édition 2009.⁷ Ainsi, à l'exception des données de la population, l'ensemble des hypothèses sont les mêmes que celles d'*Oser choisir maintenant*, publié en 2007.

S'appuyant toujours sur les données de 2005-2006, la période couverte par les projections demeure de 2005 à 2051.

a. Les hypothèses sur les variables économiques et budgétaires

Hypothèses économiques

- *Population* : comme indiqué, nous utilisons le nouveau scénario démographique de référence de l'ISQ édition 2009.
- *Taux d'emploi* : Notre optimisme nous incite à faire croître les taux d'emploi de tous les groupes d'âge. En effet, il nous semble assez clair que les taux d'emploi des groupes âgés de 15 à 64 ans, de 65 à 69 ans et même de 70 ans et plus sont encore en mode rattrapage au Québec en regard des taux observés en Ontario et aux États-Unis. Les points de départ sont les données réelles des taux par âge de 2005 que nous faisons croître de façon linéaire jusqu'en 2031. Ces taux sont ensuite maintenus constants jusqu'à la fin de la période en 2051. Le **tableau 4** décrit ces hypothèses. La dernière ligne rapporte le taux d'emploi global (pondéré) de la population de 15 ans et plus. On constate que, malgré les hausses des taux d'emploi supposées pour toutes les catégories d'âge, le vieillissement de la population fait diminuer le taux d'emploi global tout au long de la période de projection.

Tableau 4 : Hypothèses sur l'évolution des taux d'emploi par catégorie d'âge et du taux d'emploi global de 2006 à 2051

Groupe d'âge	2006	2031	2051
15 à 64 ans	69 %	74 %	74 %
65 à 69 ans	12 %	19 %	19 %
70 ans et plus	2 %	4 %	4 %
Total (pondéré)	59 %	54 %	52 %

Source : ISQ (2009).

- *Heures travaillées* : Autre hypothèse optimiste, nous concluons, *a priori*, que le nombre d'heures effectivement travaillées par personne occupée au Québec se stabilisera au niveau atteint en 2006, soit 1 690 heures par année, malgré qu'elles aient diminué constamment entre 1976 et 2005.

⁷ Les données de population de 2005 n'étant pas disponibles dans le scénario démographique de référence de 2009, les données 2005 du scénario démographique de référence de 2003 ont été utilisées pour avoir le même point de départ aux projections.

- *Productivité* : Ce même optimisme nous conduit à faire augmenter le taux de croissance annuel de la production par heure travaillée au Québec, même s'il n'a été que de 1 % entre 2000 et 2005. Nous le faisons croître linéairement à partir du niveau de 1 % en 2005 à celui de 1,5 % en 2031, puis nous maintenons la progression annuelle constante à ce rythme jusqu'en 2051.
- *Taux d'inflation* : Nous utilisons un taux d'inflation de 2 %, soit la cible actuelle de la Banque du Canada.

Hypothèses budgétaires

- *Santé* : La projection des dépenses publiques de santé applique les perspectives démographiques aux dépenses par habitant par groupe d'âge et par sexe observées dans le passé récent, puis soumet le résultat à un taux d'augmentation annuel uniforme de la dépense réelle par habitant de 1,5 % (évolution des technologies et de la demande). Sous ces hypothèses, la croissance des dépenses de santé reste inférieure à celle qui a été observée durant la période 1996-2005, un autre gage de notre optimisme montrant que l'on ne cherche pas à exagérer le taux de croissance des dépenses de santé.
- *Éducation et services de garde* : La méthode de projection des dépenses en éducation et en services de garde est semblable à celle qui est employée pour les dépenses de santé. L'évolution de la population des jeunes est appliquée aux dépenses par enfant, par élève et par étudiant récemment enregistrés, puis le résultat est augmenté d'une estimation de croissance annuelle de la dépense réelle par habitant variant selon le groupe. Les taux de croissance utilisés s'appuient notamment sur l'évolution des dépenses par élève (ou par étudiant) par secteur d'enseignement de 1989 à 2003. Notons ici que la hausse de la natalité envisagée par les nouvelles projections démographiques entraîne une augmentation des dépenses de garde et d'éducation de 2006 à 2056.
- *Autres dépenses* : Pour les autres dépenses budgétaires, l'hypothèse retenue est qu'elles vont progresser au même rythme que le PIB nominal.
- *Dette* : Les règles comptables permettent au gouvernement du Québec de s'endetter afin d'acquérir des éléments d'actif (immobilisations, placements dans les sociétés d'État, etc.). Nous appelons la dette ainsi contractée la dette primaire du gouvernement. Entre 1998 et 2005, c'est un montant annuel moyen d'environ 1 % du PIB qui a été consacré à ces acquisitions d'actif. Nous conservons ce taux d'accroissement de l'endettement jusqu'en 2051 et lui appliquons un taux d'intérêt annuel moyen de 6,3 %.
- *Revenus autonomes et transferts fédéraux* : La croissance des revenus autonomes du gouvernement (impôts, taxes, tarifs et revenus des sociétés d'État) et des transferts fédéraux est aussi calquée sur celle du PIB nominal, sauf dans le cas particulier des régimes de retraite.
- *Régimes de retraite* : L'imposition nette des régimes de retraite est le solde des impôts prélevés sur les retraits des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et des régimes de pension agréés (RPA) moins les déductions fiscales accordées sur les cotisations à ces régimes. Nous tenons compte explicitement du fait que le vieillissement de la population fait augmenter les retraits plus rapidement que les cotisations, augmentant du même coup le rendement de l'impôt sur le revenu.

b. Les effets des nouvelles perspectives démographiques sur les finances publiques

Les tableaux de résultats présentant le « budget du Québec » sont produits en annexe. Dans la présente section, nous présentons plutôt des graphiques faisant ressortir les principaux résultats découlant du changement de perspectives démographiques sur :

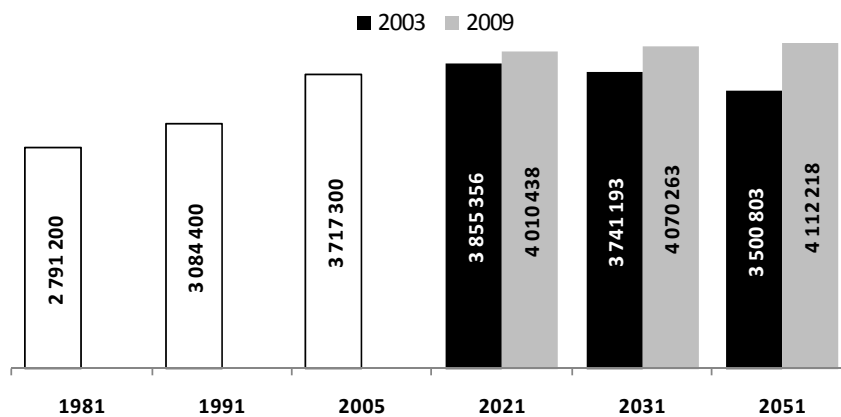
- Le marché du travail;
- La croissance économique;
- Les revenus et les dépenses gouvernementales ainsi que sur le solde budgétaire;
- La création d'une caisse démographique réversible.

Certains pourraient croire que les résultats obtenus sont fortement tributaires des hypothèses retenues. Afin de mesurer la sensibilité de diverses modifications aux hypothèses économiques et financières sur certaines variables clés comme le solde budgétaire, une page web a été conçue permettant à ceux qui n'aiment pas les conclusions de modifier les hypothèses et de simuler leurs propres projections sur la base de la même méthodologie⁸.

Le marché du travail

Le graphique 8 confirme que la combinaison d'une main-d'œuvre potentielle plus importante selon les nouvelles perspectives démographiques 2009 et de notre hypothèse optimiste sur la hausse des taux d'emploi par âge renverse la diminution prévue du nombre de travailleurs liée aux perspectives démographiques de 2003. Plutôt que de constater une diminution de 216 500 travailleurs entre la période 2005 et 2051, le marché du travail verrait le nombre de travailleurs s'accroître de près de 395 000. Il y a clairement là une bonne nouvelle sur le plan des finances publiques. Toutefois, la relative stabilité du nombre de travailleurs autour de 4,1 millions contraste avec l'augmentation du nombre de travailleurs qu'a connue le Québec de 1981 à 2008.

Graphique 8 : Évolution de l'emploi selon les scénarios de référence démographique de l'ISQ 2003 et 2009



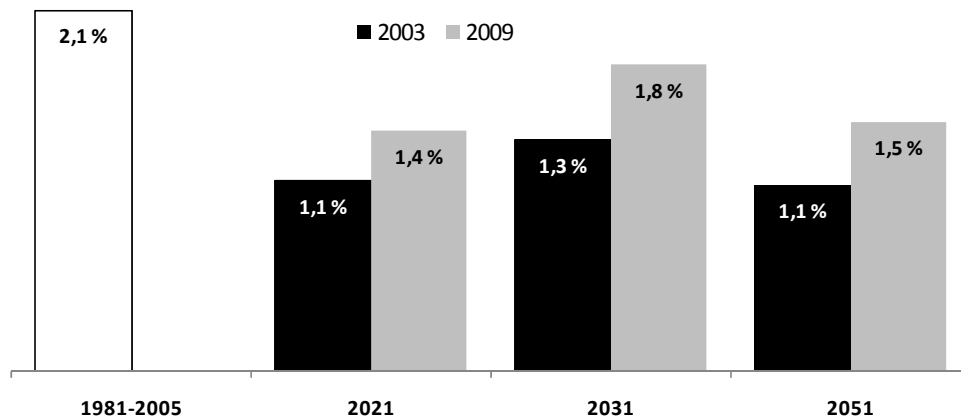
⁸ Le simulateur peut être consulté à la page suivante : <http://pages.usherbrooke.ca/lgodbout/>.

La croissance économique

Évidemment, plus de travailleurs sur le marché du travail laissent supposer une croissance du PIB plus rapide que celle initialement prévue. Les nouvelles perspectives démographiques permettent d'anticiper un taux de croissance du PIB plus élevé que lors des projections faites avec les perspectives démographiques de 2003. La croissance du PIB réel oscillera donc entre 1,4 % et 1,8 % comparativement à 1,1 % à 1,3 % auparavant.

Toutefois, le graphique montre aussi que, malgré le plus grand nombre de travailleurs et l'accélération de la productivité, la croissance économique subira tout de même un ralentissement marqué, sachant qu'elle était de 2,1 % par année en moyenne de 1981 à 2005.

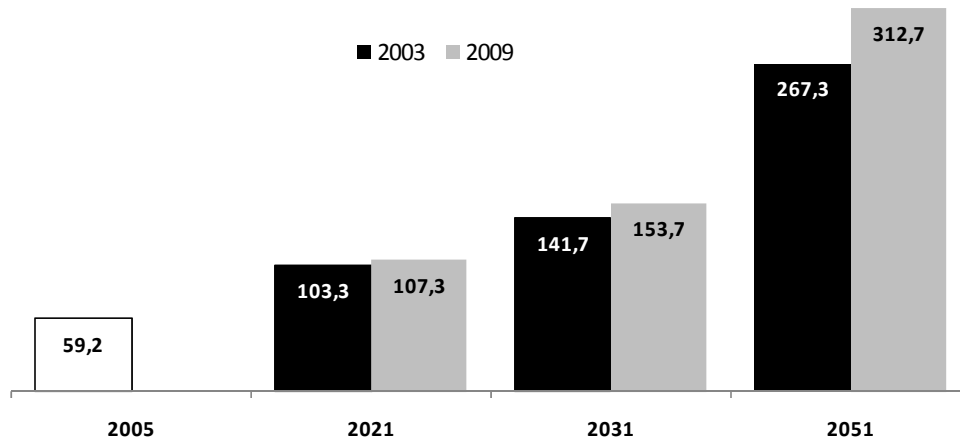
Graphique 9 : Évolution du taux de croissance du PIB réel selon les scénarios de référence démographique de l'ISQ 2003 et 2009



Les revenus du gouvernement

En maintenant inchangé le poids des revenus en pourcentage du PIB, plus de croissance économique permettra au gouvernement de collecter plus de revenus. Toutefois, l'effet est relativement modeste dans l'immédiat. Sur un horizon d'un peu plus de 10 ans, les revenus additionnels escomptés sont de l'ordre de 4 milliards de dollars en 2021. À long terme, les revenus additionnels atteignent 45 milliards de dollars en 2051.

Graphique 10 : Évolution des revenus du gouvernement selon les scénarios de référence démographique de l'ISQ 2003 et 2009, en milliards de dollars

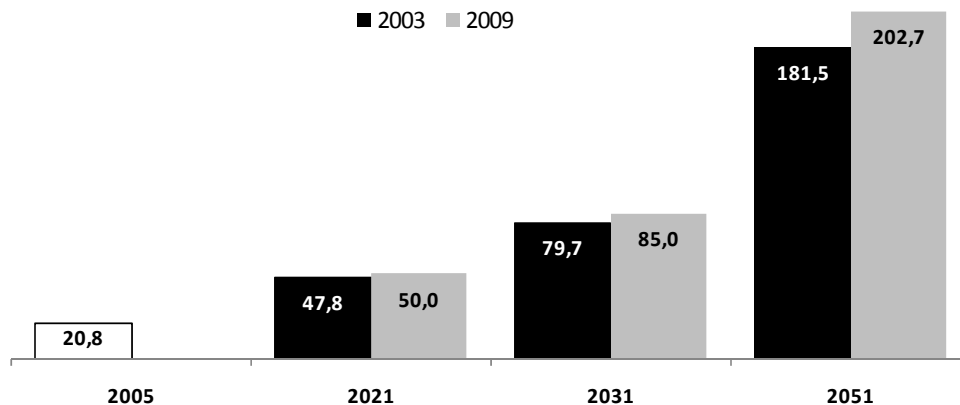


Les dépenses publiques

Du côté des dépenses de santé, la croissance plus rapide de la population conjuguée à son vieillissement implique, comme le confirme le graphique, que les nouvelles perspectives démographiques entraînent à la hausse les dépenses de santé.

- À court terme, comme c'était le cas pour les revenus du gouvernement, l'effet est relativement modeste. En 2021, l'augmentation s'élève à 2,2 milliards de \$, soit une majoration du déboursé projeté de 4,5 %.
- À long terme, les dépenses de santé additionnelles générées par les nouvelles perspectives démographiques s'élèvent à 21,2 milliards de \$, majorant le déboursé projeté de près de 12 %.

Graphique 11 : Évolution des dépenses de santé selon les scénarios de référence démographique de l'ISQ 2003 et 2009, en milliards de dollars

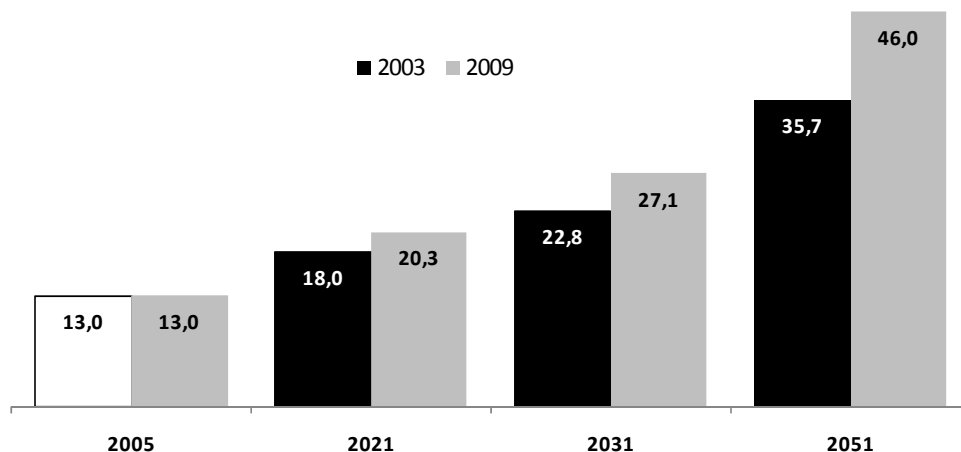


Du côté des dépenses d'éducation et de services de garde, l'augmentation du nombre de personnes en âge préscolaire et scolaire augmente aussi le budget requis. Bien que les dépenses consacrées à

l'éducation et au service de garde demeurent moitié moindre que les dépenses consacrées à la santé, les nouvelles perspectives démographiques les font augmenter de manière plus marquée.

- À court terme, l'augmentation s'élève à 2,3 milliards de \$ en 2021, une hausse nominale supérieure à la santé, équivalant à une majoration du déboursé projeté de près de 13 %.
- À long terme, les dépenses additionnelles en éducation et en services de garde générées par les nouvelles perspectives démographiques s'élèvent à 10,3 milliards de \$ en 2051, majorant le déboursé projeté de près de 29 %.

Graphique 12 : Évolution des dépenses d'éducation et de services des garde selon les scénarios de référence démographique de l'ISQ 2003 et 2009, en milliards de dollars



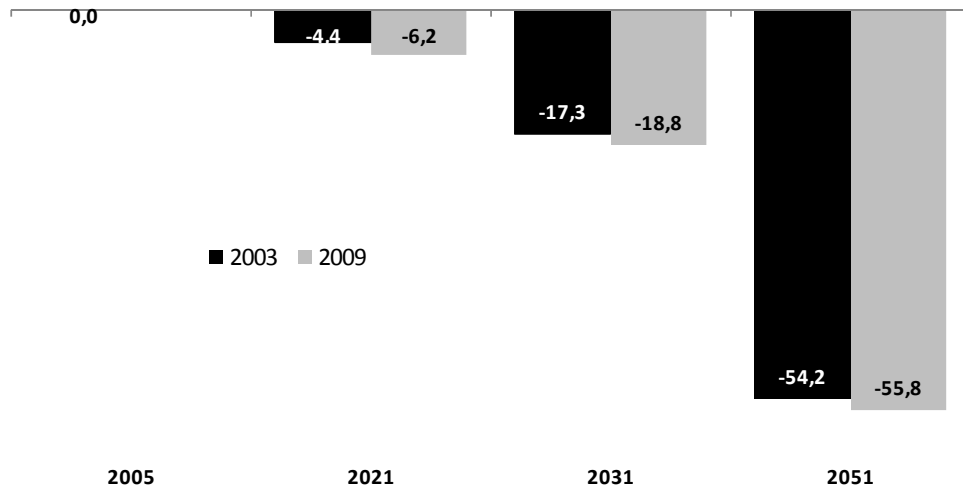
Le solde budgétaire du Québec

Le **graphique 13** compare les soldes budgétaires projetés selon les perspectives démographiques de l'ISQ de 2003 et de 2009. Ce qui saute aux yeux sur ce graphique, c'est que la projection des finances publiques n'est pas très différente même en changeant de perspectives démographiques. En effet, le déficit budgétaire serait même plus élevé en 2021, il atteindrait à peu près le même niveau en dollars tant en 2031, autour de 18 milliards de \$, qu'en 2051, autour de 55 milliards de \$.

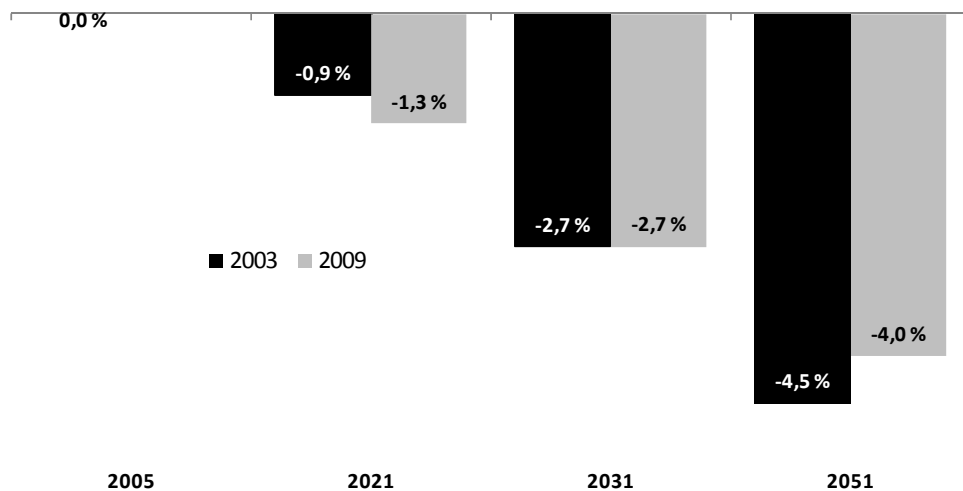
Le **graphique 14** compare les mêmes soldes budgétaires, mais en mesurant leur importance en proportion de notre richesse collective. Cette fois-ci, il est possible de constater que les nouvelles perspectives démographiques entraînent dans un premier temps un ratio de déficit sur le PIB plus élevé en 2021 (-1,3 % comparativement à -0,9 %) avant de conduire à un ratio identique en 2031. Ce n'est qu'à vraiment long terme que l'on peut apercevoir une légère amélioration, où le ratio du solde budgétaire déficitaire passerait de 4,5 % à 4,0 % en proportion du PIB.

Ces deux graphiques confirment l'intuition voulant que l'effet du vieillissement sur les finances publiques, découlant principalement du changement dans la composition par âge de la population adulte, ne puisse être renversé par une fécondité et une immigration nette plus fortes, qui modifient peu cette composition, du moins à un horizon de 45 ans. Cela ne signifie nullement qu'une hausse de la fécondité et de l'immigration n'est pas souhaitable, au contraire, mais simplement qu'une telle évolution ne constitue pas une solution efficace au problème des finances publiques dans l'horizon envisagé.

Graphique 13 : Solde budgétaire selon les scénarios de référence démographique de l'ISQ 2003 et 2009, en milliards de dollars



Graphique 14 : Solde budgétaire selon les scénarios de référence démographique de l'ISQ 2003 et 2009, en pourcentage du PIB



Une caisse démographique réversible

Le **tableau 4** compare les sommes requises à verser dans une caisse démographique, en vue d'assurer l'équité intergénérationnelle en égalisant la charge fiscale entre les générations. Ces sommes proviendraient d'augmentation des impôts, taxes et tarifs d'un pourcentage uniforme et constant du PIB de 2007 à 2051. Cette hausse de recettes fiscales serait mise de côté et s'accumulerait dans un fonds (avec les intérêts) pendant un temps, puis serait ultérieurement dépensée au profit des générations futures, selon des paramètres démographiques préétablis.

À l'aide du scénario démographique de référence de 2003, la hausse de recettes fiscales nécessaire pour appliquer cette stratégie équivalait à 1,5% du PIB sur la période 2007 à 2051. Les nouvelles perspectives démographiques de 2009 font croître ce ratio à 1,67% du PIB. Ainsi donc, l'ampleur accrue des déficits à brève échéance découlant des nouvelles perspectives démographiques, limite l'accumulation de fonds et le rendement sous-jacent dans les premières décennies et augmente l'importance des versements nécessaires à la caisse démographique.

Tableau 5 : Pourcentage constant du PIB dont il faudrait augmenter les impôts, les taxes ou tarifs du Québec afin d'équilibrer les budgets sur la période 2007-2051 tout en maintenant le niveau des services publics inchangé selon les scénarios de référence démographique de l'ISQ 2003 et 2009

	Scénario 2003	Scénario 2009
Somme actualisée des soldes budgétaires annuels de 2005 à 2051	(109,3 G\$)	(125,8 G\$)
Pourcentage constant du PIB dont il faudrait augmenter les impôts et les taxes	1,53 %	1,67 %
Augmentation requise des impôts et des taxes en 2007 (en dollars)	4,5 G\$	4,9 G\$
Augmentation requise des impôts et des taxes en 2007 (en pourcentage)	8,7 %	10,2 %

3. Les axes de recherche

Même s'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour mieux comprendre les conséquences socioéconomiques du vieillissement de la population, on conçoit aisément que ce phénomène constitue un véritable enjeu de société.

En tenant compte à la fois de la recension critique des écrits, de la façon de faire actuelle du gouvernement du Québec en matière de finances publiques, de l'évolution des principales variables économiques et financières et de la transition démographique qui y est attendue, plusieurs pistes de recherche à poursuivre se dégagent.

Déjà, Auerbach, Gokhale et Kotlikoff (1994) ont développé la comptabilité intergénérationnelle permettant une analyse fiscale de long terme, en comparant le fardeau fiscal des générations passées, présentes et 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, quels que soient les changements démographiques pouvant survenir dans l'intervalle. Si cet engagement ne peut être tenu, sans apporter des changements aux façons de faire, on peut alors conclure que le *modus operandi* du gouvernement ne respecte pas le principe d'équité entre les générations. Nos projections actuelles des équilibres financiers de l'État québécois indiquent le non-respect de ce principe d'équité entre les générations. En matière des conséquences attendues de la transition démographique, comment le Québec se positionne-t-il parmi les provinces canadiennes?

Du côté de l'économie, comme nous, Van Audenrode (2002) concluait dans une analyse du marché du travail que la croissance économique au Québec va diminuer de façon marquée. En effet, malgré des hypothèses optimistes concernant les taux d'emploi et la croissance de la productivité, la croissance économique annuelle moyenne réelle au cours des prochaines années serait nettement inférieure à la moyenne observée depuis 1981. Toutefois, la croissance ralentie de la main-d'œuvre pourrait-elle affecter les déterminants de la retraite suffisamment pour modifier les taux d'emplois des plus âgés et générer l'acquisition de nouvelles technologies accélérant du même coup la productivité?

Du côté des revenus du gouvernement, il faudra également déterminer si les sources de revenus ne seraient pas uniquement tributaires de la croissance économique. Ne varieraient-elles pas également selon la structure d'âge de la population?

En ce qui concerne les dépenses publiques, Zweifel, Felder et Meiers (1999) apportent un éclairage du côté de l'effet du vieillissement de la population sur les dépenses de santé. En isolant les dépenses de santé « ordinaires » de celles rattachées à la fin de la vie, ils démontrent que la magnitude des dépenses de morbidité est beaucoup plus grande que les dépenses par tranche d'âge en soi. La simple projection des dépenses de santé basée sur les données par âge surestime-t-elle alors les dépenses futures de santé du simple fait que l'espérance de vie s'allonge?

L'avancement des connaissances concernant l'impact des changements démographiques sur les finances publiques doit se poursuivre. Une fois intégrées ces différentes facettes des effets de la transition démographique, les hypothèses utilisées dans le livre *Oser choisir maintenant* pourront être revues en vue d'une plus juste projection des équilibres financiers de long terme.

Conclusion

Le vieillissement de la population se traduira à long terme par des conséquences importantes sur les finances publiques découlant de ses effets, d'une part, sur l'économie par son impact sur le marché du travail et sur la productivité, et d'autre part, sur les dépenses futures.

L'analyse des données démographiques a montré que les nouvelles perspectives ont relativement peu d'impact sur la proportion de la main-d'œuvre potentielle au sein de la population totale ainsi que sur le ratio de dépendance, laissant toujours d'actualité la transition démographique et ses impacts sur les finances publiques québécoises.

Comparée au précédent scénario basé sur les perspectives démographiques édition 2003, la mise à jour de la projection montre un relèvement de la croissance économique découlant d'une croissance accrue de la main-d'œuvre. Sur cette base, la projection du budget de l'État jusqu'en 2051 conduit à la même impasse budgétaire pour les prochaines décennies. Même que les nouvelles perspectives démographiques ont pour effet d'accentuer le ratio du déficit en proportion du PIB dans la première moitié de la période analysée. Ce n'est qu'à compter de 2031 que les nouvelles projections auront l'effet inverse, bien que le solde budgétaire envisagé reste largement déficitaire. De ce fait, la mise en place d'une caisse démographique nécessiterait même une mise de fonds supérieure.

En autres mots, les nouvelles perspectives démographiques montrent une croissance de la population québécoise plutôt que le déclin annoncé antérieurement. La hausse de la natalité et l'immigration accrue doivent être vues comme une nouvelle réjouissante, même si le vieillissement de la population québécoise demeure bien présent. Ce faisant, les nouvelles perspectives démographiques ne modifieront malheureusement en rien la nature et la taille du défi budgétaire que le vieillissement va causer aux finances publiques du gouvernement québécois.

Bibliographie

Auerbach, A., J. Gokhale et L. Kotlikoff (1994), « Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, no 1.

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*, Presses de l'Université Laval.

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

ISQ (2009b), Communiqué de presse, *Pas de déclin démographique d'ici 2056 mais un vieillissement de la population toujours présent*, 15 juillet. [En ligne : <http://www.stat.gouv.qc.ca/salle-presse/communiq/2009/juillet/juillet0915.htm> (consulté le 15 juillet 2009)].

ISQ (2004), *Perspectives démographiques, Québec et régions, 2001-2051, Édition 2003*, Québec.

Van Audenrode, Marc (2002), « Les perspectives à moyen terme du marché du travail au Québec », *L'Actualité économique*, vol. 78, no 4, décembre 2002, p. 487-510.

Zweifel, P., S. Felder et M. Meiers (1999), « Ageing of population and health care expenditure: a red herring? », *Health Economics*, vol. 8, no 6.

ANNEXE Le budget du Québec selon les scénarios de référence démographique de l'ISQ**Selon le scénario de référence - édition 2003**

	2005	2011	2021	2031	2041	2051	Croissance annuelle moyenne (%)
Recettes							
Revenus autonomes hors régimes de retraite	48 554	60 661	83 245	113 322	156 532	212 224	3,3
Impôts des régimes de retraite	-406	-76	1 103	2 606	4 446	6 882	-
Transferts fédéraux	11 027	13 777	18 906	25 736	35 550	48 198	3,3
Total des recettes	59 175	74 361	103 254	141 664	196 527	267 304	3,3
Dépenses							
Santé	20 812	28 481	47 800	79 724	124 910	181 463	4,8
Éducation	11 463	12 922	15 947	20 468	25 725	32 481	2,3
Services de garde	1 493	1 712	2 067	2 309	2 691	3 239	1,7
Service de la dette	7 524	8 627	11 206	14 713	19 536	26 133	2,7
Autres dépenses	17 883	22 343	30 661	41 739	57 654	78 166	3,3
Total des dépenses	59 175	74 085	107 681	158 953	230 516	321 482	3,7
Solde budgétaire	0	276	-4 427	-17 289	-33 989	-54 178	
Produit intérieur brut	273 588	341 806	469 062	638 535	882 013	1 195 821	3,3
Ratio solde/PIB (%)	0,0	0,1	-0,9	-2,7	-3,9	-4,5	

Selon le scénario de référence - édition 2009

	2005	2011	2021	2031	2041	2051	Croissance annuelle moyenne (%)
Recettes							
Revenus autonomes hors régimes de retraite	48 554	61 617	86 594	123 289	177 259	249 289	3,6
Impôts des régimes de retraite	-406	-101	1 011	2 457	4 300	6 773	-
Transferts fédéraux	11 027	13 994	19 666	28 000	40 257	56 615	3,6
Total des recettes	59 175	75 509	107 270	153 747	221 816	312 677	3,7
Dépenses							
Santé	20 812	29 116	49 977	84 961	136 281	202 673	5,1
Éducation	11 463	13 575	17 910	24 336	31 516	41 625	2,8
Services de garde	1 493	1 992	2 429	2 787	3 476	4 358	2,4
Service de la dette	7 524	8 638	11 294	15 039	20 411	28 044	2,9
Autres dépenses	17 883	22 695	31 894	45 410	65 288	91 818	3,6
Total des dépenses	59 175	76 015	113 504	172 533	256 972	368 518	4,1
Solde budgétaire	0	-506	-6 234	-18 786	-35 156	-55 841	
Produit intérieur brut	273 588	347 192	487 931	694 699	998 807	1 404 671	3,6
Ratio solde/PIB (%)	0,0	-0,1	-1,3	-2,7	-3,5	-4,0	