

SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DU
QUÉBEC ET VIEILLISSEMENT DE LA
POPULATION : IMPLICATIONS POUR LA
RÉVISION DE LA LOI SUR LA RÉDUCTION
DE LA DETTE

OLIVIER JACQUES
JOANIS MARCELIN
JÉRÔME TURCOTTE

Février 2023

Ce document a été préparé afin de répondre à l'appel fait en décembre 2022 du Ministre des Finances du Québec qui souhaitait consulter la communauté des économistes universitaires. En particulier, le MFQ souhaitait obtenir des avis à l'égard des trois questions suivantes : Quelle serait la meilleure façon de réduire l'impôt sur le revenu des particuliers, afin de maximiser les effets sur l'économie du Québec? En matière de réduction de la dette, quel objectif le gouvernement devrait-il se donner à long terme? Quelle serait la taille optimale du Fonds des générations?

Les rapports de projet sont destinés plus spécifiquement aux partenaires et à un public informé. Ils ne sont ni écrits à des fins de publication dans des revues scientifiques ni destinés à un public spécialisé, mais constituent un médium d'échange entre le monde de la recherche et le monde de la pratique.

Project Reports are specifically targeted to our partners and an informed readership. They are not destined for publication in academic journals nor aimed at a specialized readership, but are rather conceived as a medium of exchange between the research and practice worlds.

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du gouvernement du Québec, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Quebec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the government of Quebec, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO – CIRANO Partners

Partenaires corporatifs – Corporate Partners

Autorité des marchés financiers
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque nationale du Canada
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Énergir
Hydro-Québec
Innovation, Sciences et Développement économique Canada
Intact Corporation Financière
Investissements PSP
Manuvie Canada
Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie
Ministère des finances du Québec
Mouvement Desjardins
Power Corporation du Canada
Rio Tinto
Ville de Montréal

Partenaires universitaires – Academic Partners

École de technologie supérieure
École nationale d'administration publique
HEC Montréal
Institut national de la recherche scientifique
Polytechnique Montréal
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval
Université McGill

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web. *CIRANO collaborates with many centers and university research chairs; list available on its website.*

© Février 2023. Olivier Jacques, Joanis Marcelin et Jérôme Turcotte. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©. *Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.*

Les idées et les opinions émises dans cette publication sont sous l'unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas les positions du CIRANO ou de ses partenaires. *The observations and viewpoints expressed in this publication are the sole responsibility of the authors; they do not represent the positions of CIRANO or its partners.*

Soutenabilité budgétaire du Québec et vieillissement de la population : implications pour la révision de la Loi sur la réduction de la dette

Olivier Jacques¹, Joanis Marcelin² et Jérôme Turcotte³

Février 2023

Sommaire

Le gouvernement a indiqué son intention de fixer, dans le budget 2023-2024, un nouvel objectif de réduction de la dette couvrant les 10 ou 15 prochaines années et d'ajuster la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (LRD) en conséquence. En matière de réduction de la dette, quel objectif le gouvernement devrait-il se donner à long terme ?

Nous sommes d'avis que pour atteindre une réelle équité entre les générations dans un contexte de vieillissement accéléré de la population, le gouvernement doit accompagner sa nouvelle cible de réduction de la dette d'outils de surveillance et de mise en œuvre de la soutenabilité des finances publiques du Québec à long terme.

Dans l'avis qui suit, nous arguons que le gouvernement devrait mettre davantage l'accent sur la résilience à long terme de ses finances publiques en s'assurant d'afficher une soutenabilité financière, que sur le choix de cibles spécifiques formulées en termes de ratio de dette publique. En l'absence d'une publication régulière de projections budgétaires de long terme par le gouvernement qui soient plus longues que le cadre financier quinquennal⁴, nous nous tournons vers quelques-unes des plus récentes études sur la soutenabilité budgétaire du Québec afin d'établir un état de la situation. Malgré d'incontestables progrès observés depuis l'adoption de la LRD, nous constatons que la soutenabilité budgétaire du Québec demeure fragile. Sur la base de ce constat, nous émettons les deux recommandations suivantes, que nous développons plus en détail à la fin du présent avis. Nous proposons que la révision de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* :

- Crée l'obligation pour le ministre des Finances de produire annuellement une analyse de la soutenabilité budgétaire à long terme des finances publiques ; et
- Intègre au cadre budgétaire un fonds d'amortissement⁵ de l'assurance maladie du Québec. Ce fonds viserait à préfinancer la croissance des soins de santé attribuable à l'évolution démographique de la population et aurait pour objectif de mieux répartir dans le temps le fardeau de la croissance du financement public des soins de santé sur un horizon temporel prévisible⁶.

1 Professeur adjoint, Université de Montréal, et Chercheur au CIRANO

2 Professeur titulaire, Polytechnique Montréal, Fellow et Chercheur principal en finances publiques au CIRANO

3 Avocat et consultant indépendant en politiques publiques spécialisé en analyse économique du droit.

4 Pour une discussion plus approfondie sur la durée de la projection souhaitée, voir la section 4.

5 Par analogie avec le Fonds d'amortissement des régimes de retraite du gouvernement du Québec.

6 Pour une discussion plus approfondie sur cette proposition, voir la section 4.

1. De la dette publique à la soutenabilité budgétaire

Réduit à sa plus simple expression, l'endettement public constitue un report de charges fiscales dans le temps en contrepartie du paiement de frais intérêts. L'endettement n'est pas intrinsèquement bon ou mauvais. Il s'agit d'un outil dont l'usage est évalué à la lumière des objectifs poursuivis par le gouvernement et dont la limite est fixée par sa capacité fiscale à long terme. Il est généralement accepté que l'endettement est un outil légitime pour investir dans des infrastructures dont la durée de vie utile peut être amortie à long terme, pour investir dans un projet spécifique permettant d'espérer un rendement futur et pour lisser dans le temps l'impact d'un choc économique. Il est cependant plus difficile de justifier le recours à l'endettement comme moyen de pallier un déséquilibre structurel entre les revenus et les charges du gouvernement.

À partir du début des années 1970 jusqu'au milieu des années 1990, la dette du Québec a cru de façon importante à cause d'un déséquilibre structurel entre les revenus et les charges du gouvernement⁷. Dans les années 1990, le niveau d'endettement est devenu difficilement soutenable au regard de la capacité fiscale du gouvernement. Le Québec a alors entrepris d'inverser la tendance en se dotant d'importants outils de gouvernance budgétaire.

L'Assemblée nationale a, dans un premier temps, adopté la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Cette loi a poussé le gouvernement à cesser d'encourir des déficits structurels pour financer ses missions essentielles en plus de le doter de mécanismes le forçant à rembourser les déficits encourus lorsqu'il intervient pour lisser dans le temps l'impact d'un choc économique. Dans un deuxième temps, le Québec s'est doté d'une discipline d'épargne structurelle, destinée à réduire le poids de la mauvaise dette accumulée au fil des ans, balisée par la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. En partie grâce à cette loi, le Québec a réussi à assainir considérablement sa situation budgétaire, de sorte que ses finances publiques sont maintenant en mesure de mieux résister à un choc à court terme, tel que vécu par exemple pendant la pandémie de COVID-19.

L'actuelle gouvernance budgétaire intègre les préoccupations présentes et passées d'une gestion des finances publiques équitable entre les générations. Elle assure une saine gestion

⁷ Pour une discussion plus détaillée du contexte historique de l'endettement public du Québec, voir Joanis (2022) et Joanis et Montmarquette (2004).

au présent et corrige les erreurs du passé. Elle néglige cependant d'anticiper explicitement l'évolution des revenus et des dépenses futures du gouvernement dans un contexte de transition démographique⁸. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le financement à venir de l'assurance maladie.

Les principaux impacts anticipés du vieillissement de la population sur les finances publiques sont connus depuis longtemps. L'augmentation du profil de risque d'une population vieillissante créera une pression sur la demande de soins couverts par le régime public d'assurance maladie et provoquera une croissance des dépenses de l'État⁹. La diminution du bassin de travailleurs entraînera également une pression à la baisse sur le taux de croissance économique, ce qui réduira la croissance des revenus de l'État¹⁰.

La capacité du gouvernement à générer des revenus varie principalement en fonction de la taille de l'économie. Un des principaux vecteurs de croissance économique est l'augmentation du bassin de travailleurs. En 2019, la population âgée de 20 à 64 ans a amorcé un déclin qui se poursuivra jusqu'en 2030, se stabilisant par la suite¹¹. Cette diminution de la croissance du bassin de travailleurs a un impact sur les prévisions de croissance du PIB réel à long terme. Pour la période 2022-2061, les prévisions de croissance sont d'environ 0,5% inférieur au taux historiquement observé avoisinant les 2%¹².

Se basant sur le *Bilan démographique du Québec 2021* de l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ), le graphique 1 présente l'évolution du rapport de dépendance (la population de moins de 20 ans additionnée à la population de plus de 65 ans par rapport à la population des 20 à 64 ans), une donnée démographique ayant un impact important sur le taux de croissance économique. Le rapport de dépendance a diminué de 1961 à 1986 alors que la population de moins de 20 ans diminuait pour atteindre 0,595, puis diminuait progressivement vers un creux historique en 2006 à 0,576 pour ensuite remonter significativement à 0,694 en 2021. Les projections de l'ISQ suggèrent que le rapport de dépendance va rapidement atteindre 0,829 en 2031 pour ensuite augmenter plus lentement par la suite. Il commence à diminuer à partir de 2061. Ainsi, bien que la part de la population âgée de 65 ans et plus ait déjà augmenté significativement depuis la fin des années 1980, la décennie 2020

⁸ Au-delà du cadre financier quinquennal.

⁹ Clavet, N.J., P.C. Michaud et J. Navaux. (2021). *Vieillesse de la population et finances publiques*. Note d'analyse. Chaire de recherche sur les enjeux économiques intergénérationnels.

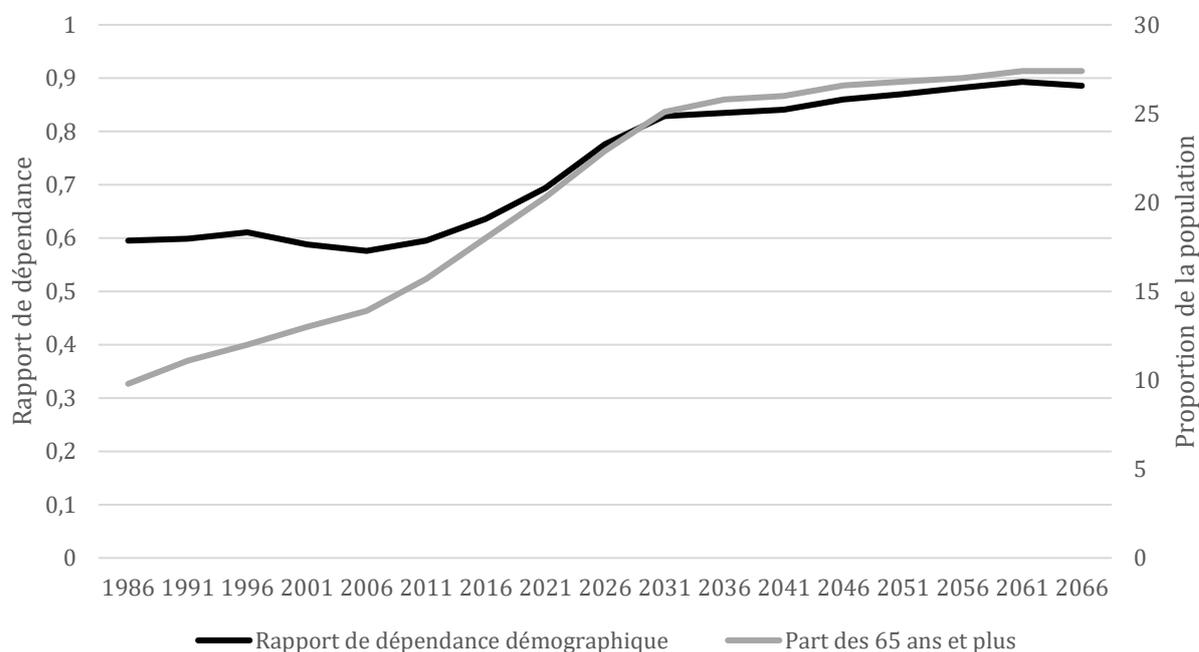
¹⁰ Cet effet négatif sur les revenus de l'État pourrait être en partie compensé par les pressions à la hausse sur les salaires en contexte de rareté de main-d'œuvre.

¹¹ Institut de la Statistique du Québec (2021). *Bilan démographique du Québec 2021*. En ligne : <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/bilan-demographique-du-quebec-edition-2021.pdf>

¹² Clavet et al. Op. cit. P.3 et Directeur parlementaire du Budget. (2022). *Rapport sur la viabilité financière*. P. 12

représentera l'augmentation du rapport de dépendance la plus prononcée de toutes les décennies récentes. À la fin de la décennie, les baby-boomers auront tous atteint 65 ans et la proportion des 65 ans et plus augmentera bien moins rapidement.

Graphique 1. Évolution du rapport de dépendance démographique et de la part de la population âgée de 65 et plus au Québec

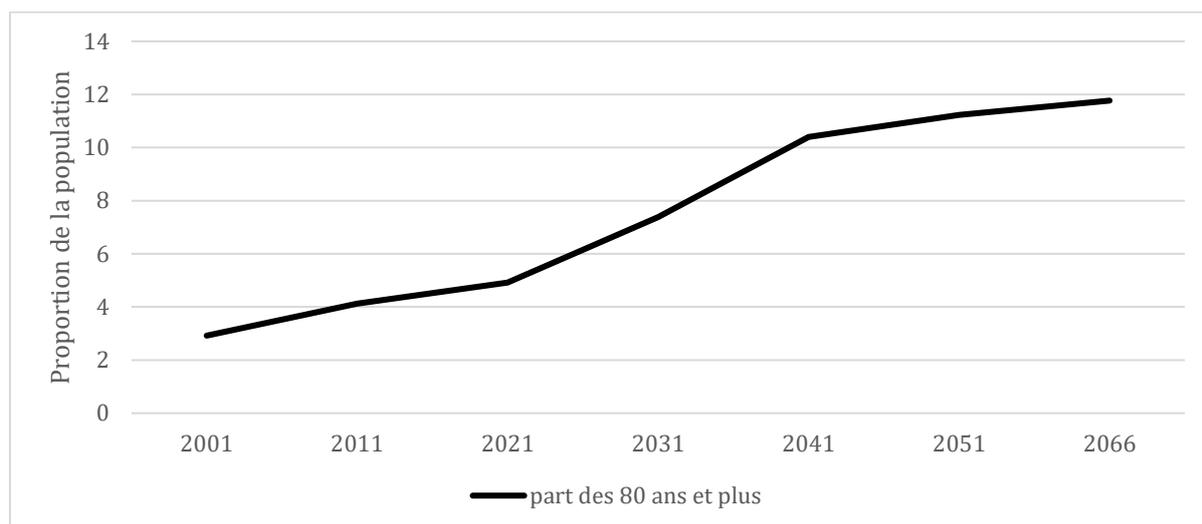


Référence : Institut de la Statistique du Québec, 2021. Bilan démographique du Québec (tableau 1.7).

Or, la proportion de la population âgée de plus de 80 ans va augmenter considérablement pendant les quatre prochaines décennies. De 2001 à 2021, la proportion de la population âgée de 80 ans et plus est passée de 2,92% à 4,92%. Son augmentation devient plus rapide par la suite, atteignant 7,37% en 2031 et 10,4% en 2041, tel que le montre le graphique 2. Elle augmente moins rapidement jusqu'en 2066. De 2021 à 2060, les 70-79 ans passeront d'environ 9% de la population à 12%, les 80-89 ans de 4% à environ 8,25% et les 90 ans et plus passeront de moins de 1% à un peu plus de 2%¹³.

¹³ Clavet et al. Op cit.

Graphique 2, projections de la part de la population âgée de 80 ans et plus, Québec.

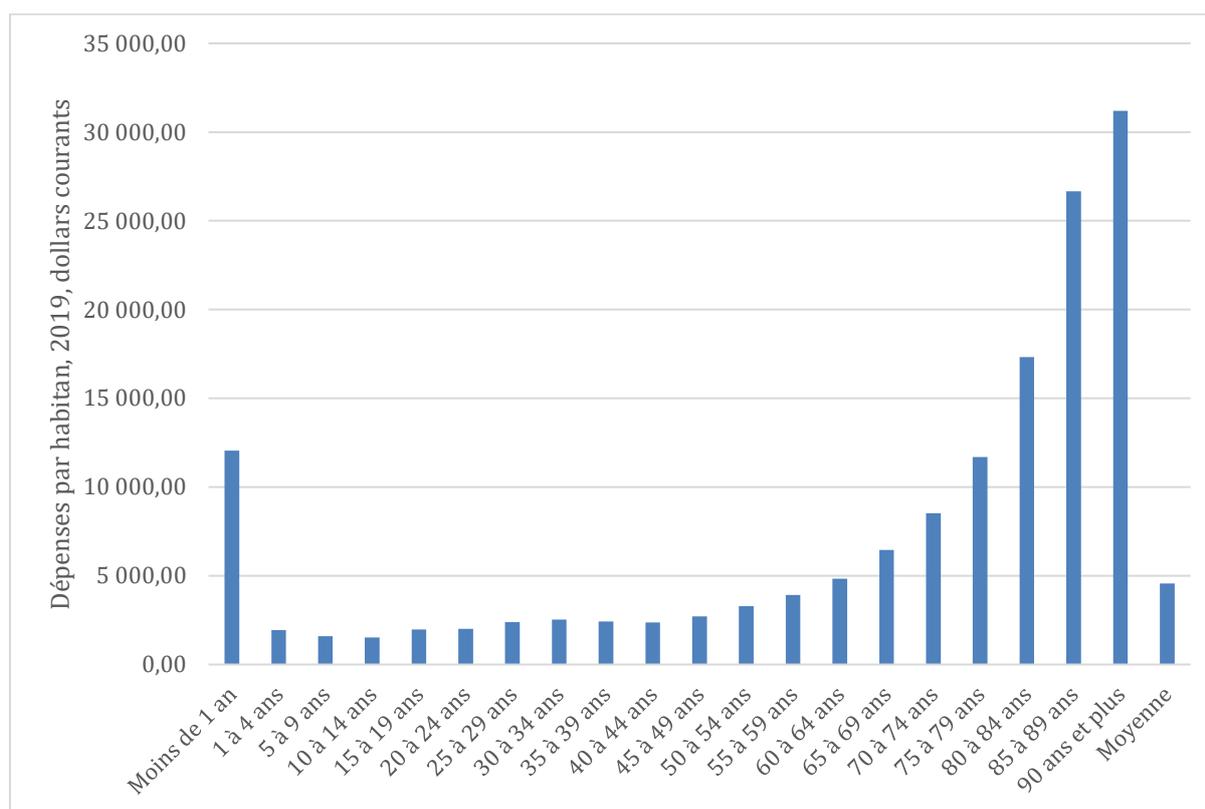


Référence : Institut de la Statistique du Québec. 2022. Pyramide des âges animée.

La hausse de la population de 80 ans et plus risque d'avoir un impact particulièrement important sur les dépenses de santé. Le niveau des charges du gouvernement en la matière est fortement dépendant de la structure d'âge de la population, tel que le montre la répartition des dépenses de santé par groupes d'âge présentée dans le graphique 3. Cette évolution du profil de risque de la population couverte par le régime d'assurance maladie entraînera nécessairement une hausse significative des dépenses de santé. Avant la pandémie en 2019-2020, la santé représentait 41,4% des dépenses de programme du gouvernement (excluant le service de la dette), et il est attendu qu'elle atteigne 45,9% d'ici 2029-2030¹⁴. En bref, la transition démographique est loin d'être terminée, et elle va influencer deux variables cruciales pour la soutenabilité budgétaire du Québec : la croissance économique et les dépenses de santé.

¹⁴ Québec. (2021). Pour un financement fédéral accru en santé. Budget du Québec 2021-2022. En ligne: http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2021-2022/fr/documents/Budget2122_FinancementFedSante.pdf

Graphique 3. Dépenses de santé par habitant, par groupes d'âge, Québec. 2019



Référence : Institut canadien d'information sur la santé. Tableau E.1.22.2, 2019.

L'analyse de la soutenabilité budgétaire implique de se projeter dans l'avenir sur la base des connaissances actuelles afin de déterminer si la structure des revenus et des charges du gouvernement est soutenable à long terme. Après avoir formulé différentes hypothèses sur les déterminants de l'évolution des revenus et des charges du gouvernement (croissance économique, évolution démographique, taux d'intérêt, etc.), on peut évaluer dans le temps si les finances du gouvernement sont à l'équilibre, si elles sont en déficit structurel ou si elles sont en surplus structurel. Ces modèles permettent de nous informer sur la sensibilité et l'importance des variables qui influencent l'équilibre des finances publiques à long terme.

Ces analyses permettent également de mieux réfléchir aux façons d'anticiper la répartition des revenus et des charges qui sont intimement liés à l'évolution démographique de la population en vue de garantir une équité entre les générations. Nous concevons que l'équité intergénérationnelle n'est pas maintenue si les générations futures doivent supporter un fardeau fiscal considérablement plus élevé que les générations précédentes pour obtenir le même niveau de services publics, notamment en matière de services de santé.

L'étalon de mesure de la soutenabilité budgétaire d'un gouvernement est généralement l'évolution du ratio dette/PIB dans le temps¹⁵. Lorsque la dette publique n'augmente pas de manière continue en proportion de l'économie au fil des projections, les finances publiques sont habituellement jugées soutenables, car elles sont alors supposées résilientes aux changements prévisibles¹⁶.

Il est donc important de différencier l'endettement d'un gouvernement de la soutenabilité budgétaire de ses finances. L'analyse de l'endettement prend généralement la forme de l'analyse du ratio dette/PIB à un moment donné. En décomposant la dette en ses différentes définitions, on peut analyser l'usage qui a été fait de l'endettement. En se comparant à d'autres gouvernements, on peut déterminer où se situe notre niveau relatif d'endettement public. Par exemple, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* prévoit que, pour l'année financière 2025-2026, la dette brute ne pourra excéder 45 % du PIB, alors que la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du PIB. En 2022, la dette nette du Québec était de 38,1% alors que la moyenne canadienne était de 31,3%. Il s'agit d'informations pertinentes pour se fixer une cible. Il s'agit cependant d'informations insuffisantes pour déterminer si l'évolution de la structure de revenus et de charges du gouvernement face à des changements prévisibles comme la transition démographique permet d'atteindre ou de maintenir cette cible à long terme.

La création de modèles de projection de la soutenabilité budgétaire n'est pas une science exacte, mais révéler des tendances structurelles raisonnablement prévisibles demeure néanmoins nécessaire pour éclairer la prise de décision. L'analyse de la soutenabilité budgétaire permet d'illustrer en termes contemporains l'impact de transitions qui se réaliseront sur de longues périodes et pour lesquelles l'inaction risque de coûter cher.

¹⁵ Escolano, J., & Escolano, J. (2010). *A practical guide to public debt dynamics, fiscal sustainability, and cyclical adjustment of budgetary aggregates* (No. 2010/002). Washington, DC: International Monetary Fund; Tombe, T. (2020). Finances of the nation: Provincial debt sustainability in Canada: Demographics, federal transfers, and COVID-19. *Canadian Tax Journal/Revue fiscale canadienne*, 68(4) ; Directeur parlementaire du Budget. (2022). Rapport sur la viabilité financière.

¹⁶ Escolano, J., & Escolano, Op. cit.

2. Analyse des récentes projections de soutenabilité budgétaire pour le Québec

Au niveau du parlement fédéral, le Directeur parlementaire du budget dresse périodiquement une analyse de la soutenabilité budgétaire du Canada. À cette analyse s'ajoutent celles de plusieurs universitaires et de centres de recherche. Nous allons analyser brièvement les résultats de trois de ces projections et détaillerons comment le gouvernement du Québec pourrait institutionnaliser une telle analyse.

a. Quelques notes méthodologiques

Les analyses de soutenabilité budgétaire sont complexes. Elles décomposent les différents facteurs influençant l'évolution des flux financiers du gouvernement en variables multiples dont les hypothèses de départ auront d'importants impacts sur le résultat final. Différentes approches peuvent être utilisées, les hypothèses de départ peuvent varier et l'expression de la soutenabilité budgétaire à terme peut prendre différentes formes.

L'objet de la présente analyse n'est pas d'effectuer une critique méthodologique exhaustive ni d'effectuer nos propres projections. Il est néanmoins nécessaire de bien comprendre les dynamiques sous-jacentes à la soutenabilité budgétaire pour comprendre les études que nous analyserons plus loin.

Un budget sera habituellement jugé soutenable si le ratio dette/PIB se maintient dans le temps ou s'il diminue. Pour éviter un ratio dette/PIB croissant dans le temps, il n'est pas toujours nécessaire de payer l'entièreté des intérêts sur la dette d'une année à l'autre. La croissance du PIB augmente le dénominateur. Cela permet au numérateur, la dette, de croître à un rythme équivalent sans que le ratio dette/PIB augmente.

Pour que le ratio dette/PIB demeure constant, le solde primaire du gouvernement, c'est-à-dire les revenus moins les dépenses du gouvernement excluant le service de la dette, doit être équivalent à l'application d'un taux d'intérêt sur la dette égal à la différence entre le taux d'intérêt effectif sur la dette et le taux de croissance du PIB¹⁷.

¹⁷ Tombe, Op. cit. et Turner, D., & Spinelli, F. (2011). Explaining the interest-rate-growth differential underlying government debt dynamics. OECD Economics Department Working Papers No. 919.

La formule suivante résume l'impact du différentiel intérêt-croissance sur le solde primaire du gouvernement avec un niveau d'endettement donné :

$$b_t = (i_t - c_t) * d_{t-1}$$

b_t = solde primaire du gouvernement pour l'année courante

i_t = taux d'intérêt nominal effectif pour l'année courante

c_t = taux de croissance du PIB nominal pour l'année courante

d_{t-1} = dette pour l'année précédente

Le taux du différentiel intérêt-croissance peut être négatif, ce qui signifie que la dette peut croître en sus des frais d'intérêt pour combler le solde primaire¹⁸. Le différentiel intérêt-croissance peut nous informer sur l'espace qu'a un gouvernement pour conserver un niveau d'endettement constant par rapport au PIB. Il nous permet également de comparer les taux de pression relatifs de l'endettement pour différents gouvernements.

Le niveau d'exposition du solde primaire au risque de variation du différentiel intérêt-croissance est cependant déterminé par le niveau d'endettement. L'amplitude d'ajustement du solde primaire à une variation du différentiel intérêt-croissance est proportionnelle au niveau d'endettement. Cela s'explique par le fait que le solde primaire nécessaire au maintien du ratio dette/PIB est lié au différentiel intérêt-croissance exprimé en pourcentage de la dette. Plus la dette sera élevée, plus la variation du différentiel intérêt-croissance entraînera des ajustements de grande ampleur au solde primaire pour maintenir un ratio dette/PIB qui ne croît pas dans le temps.

Pour faire une analyse de la soutenabilité budgétaire, il est nécessaire d'étudier chacune des variables influençant le maintien du ratio dette/PIB, de les décomposer en sous-variables si nécessaire et d'effectuer des hypothèses concernant les déterminants de leur évolution dans le temps avant d'intégrer le tout dans un modèle qui permettra d'effectuer une projection vers l'avenir. Une fois que le modèle est construit, il est possible d'évaluer la sensibilité de chacune des variables pour mieux cerner les facteurs de risque pouvant influencer le solde budgétaire du gouvernement.

¹⁸ Pour illustrer le tout, imaginons un scénario où la croissance du PIB nominal est de 3,6% tant au Québec qu'au Canada, mais où le taux d'intérêt sur la dette est de 4% au Québec alors qu'il est de 3% au Canada. Pour maintenir son ratio dette/PIB, le Québec n'aurait qu'à avoir un surplus de son solde primaire équivalent à des frais d'intérêt de 0,4% sur sa dette (équivalent à 10% du service de sa dette en l'espèce). Le Canada pourrait avoir un déficit à son solde primaire équivalent à des frais d'intérêt de 0,6% sur sa dette sans avoir à payer un sou du service de sa dette.

Certaines hypothèses essentielles aux projections auront une influence significative sur les variables du modèle. Les hypothèses d'évolution démographique auront des impacts significatifs sur la variable de dépense en santé du gouvernement et sur le taux de croissance du PIB. Il en va de même pour les hypothèses d'inflation qui peuvent différer par secteur de dépense du gouvernement, notamment en matière de santé.

Une fois que le modèle est construit avec toutes les variables et les hypothèses nécessaires, un horizon temporel est fixé pour l'analyse de soutenabilité budgétaire. Comme ces projections sont effectuées sur des horizons de plusieurs décennies, il est important de reconnaître qu'il y a un niveau élevé d'incertitude. Ces projections ne sont pas des prévisions, mais des illustrations des risques de long terme à considérer pour améliorer la résilience de la structure de revenus et de dépenses du gouvernement.

Dans l'analyse des projections de soutenabilité budgétaire, il faut garder en tête que la longue durée des périodes a des effets amplificateurs à l'échéance du terme. Premièrement, il y a un report systématique des déficits et surplus structurels qui ne cadre pas nécessairement avec la réalité d'un gouvernement qui serait éventuellement contraint de s'ajuster à court terme aux contraintes imposées par les marchés financiers et les agences de notation. Deuxièmement, la nature composée des intérêts sur la dette aura pour effet d'amplifier dans le temps la projection d'un solde primaire en situation de déficit structurel. Troisièmement, tout élément extraordinaire influençant le solde primaire qui est projeté sur une longue période pourra induire une distorsion à l'échéance du terme s'il n'est pas ajusté de façon appropriée¹⁹.

L'effet amplificateur du temps peut donner des chiffres d'une taille si impressionnante à l'échéance du terme qu'il devient difficile d'évaluer la taille réelle de l'effort à faire pour rétablir la soutenabilité budgétaire. Il est possible d'évaluer l'effort que devrait fournir le gouvernement aujourd'hui pour dégonfler l'effet amplificateur du temps. Cette valeur est appelée « écart financier ». Il correspond au changement immédiat et permanent dans les revenus, les dépenses de programmes ou les deux (exprimé en proportion du PIB) qui permettra de stabiliser le ratio de la dette par rapport au PIB à son niveau initial à long terme²⁰. Une autre façon de dégonfler l'effet amplificateur du temps est de postuler qu'il n'y a jamais report du solde primaire sur la période suivante de façon à évaluer la persistance du surplus ou déficit

¹⁹ Par exemple, postuler que les fonds dédiés au Fonds des générations seraient utilisés pour augmenter les dépenses ou réduire les revenus au-delà de l'échéance de 2025-2026 assombrit les perspectives de soutenabilité budgétaire.

²⁰ Directeur parlementaire du Budget. Op.cit.

structurel en proportion du PIB dans le temps sans inclure l'effet structurel sur la dette publique (voir notre discussion ci-dessous de l'étude de St-Maurice et al., 2021).

À la lumière de ce qui précède, nous allons procéder à une analyse de trois contributions portant sur la soutenabilité budgétaire du Québec en se penchant sur leurs résultats et en portant une attention particulière à leurs hypothèses de croissance du PIB, de taux d'intérêt et d'évolution des coûts de santé.

b. Rapport du directeur parlementaire du budget (2022)

Le directeur parlementaire du budget (DPB) publie annuellement un rapport sur la « viabilité financière » du gouvernement fédéral et des provinces. L'analyse de 2022 est une projection sur 75 ans qui postule un taux d'intérêt nominal à long terme de 3,7% pour le Québec et une croissance annuelle moyenne du PIB nominal québécois de 3,4% avec un niveau d'inflation de long terme à 2%. Il y a donc un différentiel intérêt-croissance moyen de +0,3%. Les hypothèses influant sur le solde primaire permettent d'en arriver à un calcul d'écart financier favorable de 1,2% du PIB pour le Québec. Cela signifie que le Québec jouirait d'une marge de manœuvre annuelle équivalente à un peu plus de 6 G\$ pour que le ratio dette/PIB de 2096 soit le même qu'en 2022. Ceci est a priori une excellente nouvelle, mais il demeure important d'évaluer la robustesse d'une telle projection.

Premièrement, l'analyse sur 75 ans du DPB intègre l'impact complet de la transition démographique : son impact sur les finances publiques se fera sentir particulièrement dans les trois prochaines décennies, pour ensuite s'amoinrir. De 2022 à 2047, il est prévu que l'impact du choc démographique se fasse sentir en réduisant le solde primaire de moitié pour le faire passer de 3,5% du PIB à 1,7% du PIB avant de se stabiliser et d'osciller entre 1,9% et 1,4% du PIB. Dans le modèle du DPB, la dette du Québec est entièrement remboursée à partir de 2060 et le service de la dette est remplacé par un rendement qui s'ajoute au solde primaire jusqu'en 2096. Tout cela peut sembler peu réaliste et particulièrement lointain, mais est néanmoins intégré au calcul de l'écart financier.

Deuxièmement, le modèle du DPB postule que le gouvernement du Québec ne réoriente pas les sommes allouées aux versements du fonds des générations vers de nouvelles augmentations de dépenses ou des nouvelles diminutions de revenus après l'échéance des cibles d'endettement de 2025-2026. Les versements au Fonds des générations représentent

0,6% du PIB ; si ceux-ci sont alloués à des dépenses ou des baisses d'impôts, cela signifie que le solde primaire se détériore de 0,6% du PIB.

Troisièmement, il faut être conscient de la sensibilité des variables ayant un impact significatif sur la projection comme l'évolution des coûts de santé. La croissance de la dépense de santé est modélisée en se basant sur une dépense moyenne par âge, telle que présentée dans le graphique 3, que l'on ajuste à travers le temps en fonction des projections démographiques. Or, l'inflation de la dépense moyenne par âge demeure une inconnue qui influence pourtant fortement les dépenses de santé, souvent même davantage que le vieillissement de la population. Dans son analyse de sensibilité, le DPB a évalué l'impact d'avoir une croissance excédentaire des dépenses moyennes par âge de 0,25 point de pourcentage de plus que la croissance PIB nominal à partir de 2027. Si cela devait s'avérer, l'écart financier pour le Québec passerait de 1,2% du PIB à 0,2% du PIB. Cela signifie que, advenant la réalisation de cette hypothèse, les versements au Fonds des générations devraient être maintenus après l'échéance des cibles en 2025-2026 pour que les finances publiques soient soutenables en 2096.

En bref, l'écart financier positif révélé par le DPB pour le Québec nous semble plutôt optimiste parce qu'il nous apparaît tributaire de la longue période de référence utilisée dans l'analyse, qu'il est sensible à une inflation modestement plus élevée des coûts de la santé et qu'il postule le maintien de la marge de manœuvre que représentent les versements au Fonds des Générations sur la période.

Il est par ailleurs intéressant de noter que l'analyse du DPB démontre très clairement que l'écart financier majoritairement négatif auquel font face les provinces peut être entièrement résorbé par l'écart financier positif auquel fait face le gouvernement fédéral. Toutefois, le gouvernement du Québec ne peut tabler sur une hausse des transferts fédéraux ou un transfert de l'espace fiscal pour rétablir ce déséquilibre.

c. Outils et travaux de l'initiative *Finances of the Nation*

L'initiative universitaire *Finances of the Nation* met à la disposition du public un *Debt Sustainability Simulator*,²¹ un outil dynamique en ligne qui permet d'obtenir les écarts financiers par province. L'outil est périodiquement mis à jour et permet de moduler certaines

²¹ Finances of the Nation. (2022). Debt sustainability simulator. En Ligne : <https://financesofthenation.ca/fiscal-gap-simulator/>

hypothèses de base. Il est initialement fondé sur les travaux Tombe (2020)²². Cet article complète le travail du DPB en enrichissant le niveau de détail des projections budgétaires gouvernementales et en incluant les dépenses en immobilisations. En modélisant séparément une douzaine de catégories de revenus différentes, Tombe (2020) trouve un écart financier nettement plus défavorable pour l'ensemble des provinces que celui prévu par le DPB, notamment parce que les revenus autonomes des provinces augmenteront plus lentement²³.

L'analyse de son article se base sur l'année 2018 pour effectuer une projection sur 75 ans (à l'instar du DPB) qui postule un taux d'intérêt de long terme de 4% pour les provinces et une croissance annuelle moyenne du PIB nominal canadien de 3,7% avec un niveau d'inflation long terme à 2%²⁴. Il y a donc un différentiel intérêt-croissance moyen de 0,3%, soit le même que le DPB. Les hypothèses influant sur le solde primaire permettent d'en arriver à un calcul d'écart financier favorable de 0,4% du PIB pour le Québec. Ceci est a priori une excellente nouvelle puisque cela signifie que le Québec jouirait d'une marge de manœuvre équivalente à plus de 2 G\$ par année calculée avec le PIB d'aujourd'hui pour que le ratio dette nette/PIB de 2093 soit le même qu'en 2018. Malgré une modélisation différente de celle du DPB, le constat général de Tombe (2020) est donc similaire à celui du plus récent rapport du DPB. Comme pour le DPB, nous cherchons maintenant à évaluer la robustesse de cette projection.

Premièrement, il nous est possible de consulter le *Debt Sustainability Simulator* en date d'aujourd'hui pour évaluer où en est l'écart financier du Québec. Avec une simulation de base sur 75 ans fonctionnant sur la base de données provenant de l'année 2021, le Québec fait face à un écart financier défavorable de 1,6% du PIB. Cela signifie que le Québec devrait désormais combler un manque à gagner de plus de 8 G\$ par année calculé avec le PIB d'aujourd'hui pour que le ratio dette nette/PIB de 2093 soit le même qu'en 2018. Il faut toutefois reconnaître que le fait que l'année 2021 ait été une année pandémique rend difficile la possibilité de tirer des conclusions sur la projection mise à jour.

Deuxièmement, il est possible de réduire la période de projection à 50 ou 25 ans. En réduisant la période de 75 à 50 ou à 25 ans, l'écart financier défavorable du Québec passe de 1,6% à 2% du PIB (tant pour 50 ans que pour 25 ans). Il est à noter que cette différence de 0,4% du PIB qu'entraîne la réduction de la période pourrait vraisemblablement venir effacer l'écart initialement favorable calculé sur la base de l'année 2018. L'écart financier défavorable de 2% signifie que le Québec devrait combler un manque à gagner de plus de 10 G\$ par année

²² Tombe, Op. cit. P. 1102

²³ Ibid, P. 1089

²⁴ Ibid, P. 1093

calculé avec le PIB d'aujourd'hui pour que le ratio dette nette/PIB se maintienne à l'échéance du terme.

Troisièmement, tant pour Tombe pour le DPB, l'échéance des cibles d'endettement en 2025-2026 n'entraîne pas de nouvelles augmentations de dépenses ou de nouvelles diminutions de revenus dans le modèle. Cette marge sert essentiellement à absorber l'évolution du solde primaire dans les circonstances. Les versements au Fonds des générations représentent 0,6% du PIB. Cela signifie que, advenant la réalisation du meilleur scénario (Tombe, 2020) où l'écart financier du Québec est positif de 0,4%, le tiers des versements au Fonds des générations devrait être maintenu après l'échéance des cibles pour maintenir une soutenabilité budgétaire sur 75 ans.

L'analyse de Tombe révèle que le vieillissement de la population explique pleinement le défi que vivent les provinces canadiennes, 40 % de l'écart financier étant attribuable au ralentissement de la croissance économique et 60 % à la hausse des coûts des soins de santé²⁵. En matière de santé, les projections de référence intègrent une croissance des dépenses par âge de 1 point de pourcentage au-dessus du taux d'inflation de l'ensemble de l'économie, en conformité avec l'expérience historique²⁶. Or, à la suite des compressions dans les soins de santé pendant la période d'austérité du milieu des années 1990, l'inflation provinciale moyenne des coûts des soins de santé a été de 1,3 % par année de 1998 à 2018²⁷. Avec une croissance de près de 5% par an au cours des deux prochaines décennies et de 4% plus modeste par la suite, les dépenses de santé sont le principal déterminant du resserrement de la soutenabilité budgétaire²⁸. L'inflation dans les coûts de la santé a un impact névralgique sur les résultats en termes d'écart financier, tel que le démontre le tableau 1.

Tableau 1. Projection de l'écart financier défavorable du Québec, à partir des données de 2021, selon l'inflation des coûts de la santé, période de 75 ans.

Inflation spécifique aux soins de santé au-dessus de l'inflation générale	Écart financier, % du PIB
0,5%	+0,3%
1,0%	-1,6%
1,5%	-4%

Référence: Finances of the Nation, 2023, Fiscal Gap Simulator. <https://financesofthenation.ca/fiscal-gap-simulator/>

²⁵ Ibid, P. 1087

²⁶ Ibid P. 1088 et Québec, op.cit.

²⁷ Tombe, Op. cit, P. 1101

²⁸ Ibid. P. 1104

En bref, si l'on postulait (contrairement au DPB et à Finances of the Nation) la fin des versements aux Fonds des Générations, qu'on projetait une inflation annuelle spécifique aux soins de santé d'au moins 1 point de pourcentage de plus que le reste de l'inflation et qu'on réduisait la période projetée, la situation budgétaire du Québec n'apparaîtrait plus comme soutenable à long terme.

Pour résorber l'écart financier des provinces, les revenus doivent augmenter ou les dépenses doivent diminuer d'un montant immédiat et permanent équivalent à 2,7 % du PIB par an. Toutefois, cet écart budgétaire défavorable pour les gouvernements pourrait être entièrement compensé par un écart budgétaire favorable de 2,8 % du PIB pour le gouvernement fédéral.

d. Rapport de la Chaire en fiscalité et finances publiques (St-Maurice, Godbout et St-Cerny, 2021)

La Chaire en fiscalité et finances publiques (CFFP) publie périodiquement un rapport sur la soutenabilité budgétaire à long terme du Québec. L'analyse de 2021 est une projection sur 40 ans qui postule un taux d'intérêt long terme de 3,65 % et une croissance annuelle composée de 3,3 % de 2022 à 2061 qui varie de la façon suivante : 3,3 % de 2022 à 2031, 3,4 % de 2031 à 2041 et 3,2 % jusqu'à la fin de la projection, en 2061²⁹. L'analyse prévoit un niveau d'inflation à long terme de 2%. Il y a donc un différentiel intérêt-croissance moyen d'environ 0,35%. Cette étude n'exprime pas l'écart financier comme dans les deux études analysées précédemment. Dans cette analyse, « les déficits constituent des écarts à résorber qui n'affectent pas le service de la dette. C'est comme si, chaque année, le déficit disparaissait miraculeusement au lieu d'aller augmenter le poids de la dette³⁰. » Il s'agit d'une façon d'illustrer la persistance du surplus ou déficit structurel en proportion du PIB dans le temps sans inclure l'effet structurel du gonflement de la dette. L'étude postule néanmoins une croissance de la dette brute de 1,3 % du PIB correspondant à une projection de la variation annuelle moyenne de la dette brute, excluant le FDG, des déficits (surplus) budgétaires et d'autres facteurs. Ce taux de croissance se base sur le maintien de la croissance moyenne issue des prévisions du ministère des Finances jusqu'en 2025-2026. Cette croissance de la dette brute représente essentiellement des placements, prêts et avances et des

²⁹ St-Maurice, Y., L. Godbout et S. St-Cerny (2021). La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, édition 2021, Au-delà de la pandémie. Cahier de recherche de la Chaire en fiscalité et en finances publiques. p.15

³⁰ Ibid, P. 33

immobilisations nettes constituant des opérations « extrabudgétaires » généralement financées par emprunt. Cette croissance de la dette brute à un rythme équivalent à la croissance du PIB réel fait en sorte que le ratio dette brute/PIB se maintient aux alentours de 45% pour l'ensemble de la période de projection³¹. Les hypothèses influant sur le solde primaire permettent d'en arriver à observer un écart persistant défavorable de 1,6% du PIB en 2031, de 2,0% du PIB en 2041 et de 1,9% du PIB en 2061. Il s'agit d'un écart représentant un ajustement structurel au solde budgétaire oscillant entre 8 et 10 G\$³².

Il est important de rappeler que l'échéance des cibles d'endettement en 2025-2026 n'entraîne pas de nouvelles augmentations de dépenses ou de nouvelles diminutions de revenus dans le modèle. La disparition du Fonds des générations, postulée par les auteurs au 31 mars 2028, sert essentiellement à absorber l'évolution du solde primaire dans les circonstances. Ainsi, l'écart de 1,7% du PIB en 2022 qui inclut le paiement au Fonds des générations tombe à 1,1% du PIB en 2028 lorsque les paiements au Fonds des générations sont suspendus selon les hypothèses des auteurs. De 2028 à 2041, l'écart se creuse pour atteindre 2,0% et atteint 1,9% en 2061. Ainsi, substituer les versements aux Fonds des générations par des hausses de dépenses ou des diminutions de revenus aggraverait la situation³³.

L'écart observé avec les autres études s'explique principalement par le rythme de croissance annuel moyen des dépenses de santé qui augmentent à un rythme de croissance annuelle moyenne de 4,8% pour la période 2022-2041 et de 3,8% pour la période 2041-2061. Le rythme de croissance annuel moyen est ainsi de 4,3% pour la période 2022-2061. Le niveau de croissance des dépenses projeté par le DPB est beaucoup plus optimiste. Il postule un rythme de croissance annuel moyen de 3,9% pour la période 2022-2041 et de 3,3% pour la période 2041-2061 pour un rythme de croissance annuel moyen de 3,6% pour la période 2022-2061³⁴.

Le rythme de croissance des dépenses en santé de l'étude de la CFFP excède de près d'un point de pourcentage le rythme de croissance annuel moyen des revenus de 3,4%. Chacune des autres catégories de dépenses montre des croissances annuelles moyennes inférieures à la croissance des revenus, quelle que soit la période d'analyse, ce qui permet au gouvernement d'absorber une partie de la hausse des coûts de santé. Cela fait passer la

³¹ Ibid, P. 26-28

³² Les données sur l'écart financier se basent sur les projections démographiques de 2019 de l'ISQ, alors que les autres données tirées du rapport de St-Maurice et al. (2021) sont tirées des données démographiques de l'ISQ 2021.

³³ Ibid, P.32 et 45

³⁴ Ibid, P.45

proportion des dépenses en santé par rapport aux dépenses de portefeuilles du gouvernement (excluant le service de la dette) de 43,4 à 57,3%³⁵.

Dans l'analyse de sensibilité des variables, une augmentation du taux de croissance des dépenses en santé hors vieillissement de 0,2% augmenterait la croissance annuelle composée des dépenses en santé à 4,5 %. Le ratio du solde budgétaire au PIB s'établirait alors à -2,9 % à très long terme (2061), comparativement à -1,6 % dans le scénario de base. Pour l'année 2022, un écart de -2,9 % du PIB représenterait un manque à gagner de 13G\$ avec le PIB d'aujourd'hui³⁶.

e. En résumé: une soutenabilité budgétaire qui demeure fragile

Les projections sur la soutenabilité budgétaires révèlent que plusieurs risques planent sur les finances publiques du Québec et que sa soutenabilité financière demeure fragile. En fait, il est fort probable que le gouvernement doive réduire ses dépenses ou augmenter ses revenus sur un horizon d'une trentaine d'années. Il est important également de noter qu'aucune projection n'illustre l'impact de substituer les versements au Fonds des générations par des hausses de dépenses ou des diminutions de revenus. Le Fonds des générations représente actuellement 0,6% du PIB.

De toutes les variables, c'est la croissance des coûts de santé qui est la plus sensible et qui a le potentiel d'avoir le plus gros impact sur la mesure d'écart financier. Nous sommes d'avis qu'un risque particulièrement important provient de l'augmentation des coûts de santé. De 2021 à 2050, le DPB prévoit que l'augmentation du montant total des coûts de santé correspondra à 2,7% du PIB. L'analyse de Tombe (2020) prévoit une croissance légèrement plus élevée de 3% PIB de 2018 à 2050 et que l'analyse de la CFFP³⁷ prévoit une croissance de 3,2% du PIB d'ici 2041 et 4,8% d'ici 2061. Sans être en mesure de déterminer précisément la source de ces écarts, il est intéressant de noter que le DPB a modulé la croissance des coûts de santé non attribuables au vieillissement de la population en fonction de l'évolution du PIB alors que Tombe et la CFFP ont plutôt choisi une hypothèse d'inflation spécifique aux soins de santé. Comme la croissance des coûts de santé semble avoir été historiquement peu

³⁵ Ibid, P.31

³⁶ Ibid, P.37

³⁷ Ibid, P.45

influencée par l'évolution du PIB³⁸, une hypothèse d'inflation spécifique aux soins de santé nous semble a priori plus réaliste.

Le tableau 2 présente une synthèse des principales hypothèses menant aux évaluations d'écart financiers à résorber, tout en présentant l'impact potentiel que pourrait avoir une hausse de coûts de santé supérieure à ce qui est initialement prévu. La méthodologie du DPB et de Tombe sont similaires et illustrent l'écart financier en rapportant l'impact de l'ensemble de la période en termes contemporains. L'approche de la CFFP est différente en enlevant l'effet cumulé du report des déficits, mais en maintenant néanmoins un ratio dette/PIB relativement constant dans le temps sous l'effet de la croissance de la dette brute relativement aux opérations « extrabudgétaires ».

Tableau 2. Synthèse des trois études

Étude	Croissance PIB nominal (%)	Taux d'intérêt sur la dette (%)	Période / échéance	Écart financier (%PIB)	Hypothèse de sensibilité des hausses de coûts de santé	Sensibilité à une hausse des coûts santé sur l'écart financier (%PIB)
DPB	3,4% (Qc)	3,7% (Qc)	75 ans	1,2%	+0.25	1%, l'écart financier passe à 0.2% ³⁹
Tombe 2018	3,7% (Ca)	4,0%	75 ans	0,4%	N.D.	N.D.
Finances of the Nation	3,7% (Ca)	4,0%	75 ans	-1.6%	+0.5	2,4%, l'écart financier passe à -4%
CFFP ⁴⁰	3,3% (Qc)	3,65% (Qc)	2041	-1.8%	+0.2	0,6%, l'écart financier passe à -2,4% ⁴¹
			2061	-1,6%	+0.2	1,3%, l'écart financier passe à -2.9%

³⁸ Di Matteo, L. (2021). "The evolution of health expenditures in Canada, 1926-2019." Canadian tax journal - revue fiscale canadienne 69(3): 897

³⁹ Croissance excédentaire des coûts de 0,25 point de pourcentage de plus que le PIB nominal et que la croissance des dépenses attribuables au vieillissement de la population à partir de 2027.

⁴⁰ Comme les analyses de sensibilité de la CFFP sont basées sur les données de 2019, nous avons pris ces chiffres pour les fins du tableau, contrairement à ce qui est écrit à la note 25.

⁴¹ Augmentation de 0,2 point de pourcentage du taux de croissance des dépenses de santé liées à la technologie (hors inflation et hors vieillissement).

3. Propositions

a. La question des cibles de ratio dette / PIB

Pour reprendre la terminologie utilisée dans les études sur la soutenabilité budgétaire, le gouvernement doit effectuer une saine gestion du risque d'exposition du solde primaire aux variations du différentiel intérêt-croissance en gardant un niveau d'endettement raisonnable. À défaut, il pourrait perdre sa capacité d'amortir l'impact d'événements soudains et imprévus comme une pandémie, une crise financière ou un choc énergétique. Ces événements entraînent habituellement une dégradation significative du solde primaire dans un contexte de ralentissement économique. Advenant qu'une détérioration de ses conditions d'emprunt s'ajoute à la hausse de son niveau d'endettement, le gouvernement risque alors de se retrouver dans une spirale d'endettement difficile à arrêter. Se fixer une cible de niveau d'endettement comme outil de gestion du risque d'exposition du solde primaire aux variations du différentiel intérêt-croissance est donc une bonne pratique pour le gouvernement.

Cela dit, tous les chocs ne sont pas soudains et imprévus. Certains chocs se déroulent sur une période si longue que leur impact est difficilement perceptible sur une base annuelle. Ces chocs ne sont pas moins importants ou urgents à intégrer dans la prise de décision gouvernementale. C'est notamment le cas du choc démographique et de la transition énergétique. Les projections de soutenabilité budgétaire permettent d'intégrer à la prise de décision la valeur de chocs se déroulant sur de plus longues périodes et de révéler les conséquences à long terme des décisions présentes. Analyser la soutenabilité budgétaire afin de s'assurer que les finances publiques soient résilientes face à des chocs qui peuvent se dérouler sur plus longues périodes est donc également une bonne pratique. Ainsi, nous ne proposons pas de cible précise de réduction de dette, mais détaillons deux propositions dans la section suivante qui portent sur la soutenabilité à long terme de la dette publique.

b. Pour aller au-delà des cibles : deux propositions

Dans un contexte où la pérennité de la structure de revenus et de dépenses du gouvernement demeure fragile à long terme, il ne semble plus suffisant de se fixer une cible d'endettement désiré à court moyen terme en fonction du PIB⁴². Il nous semble plus important d'intégrer au

⁴² Joanis (2022) propose d'ailleurs de remplacer dans la LRD les cibles de ratio dette/PIB par une obligation légale pour le gouvernement d'adopter de telles cibles.

cadre de gouvernance budgétaire des outils de surveillance et de mise en œuvre de la soutenabilité budgétaire à long terme. À défaut d'agir de la sorte, les décideurs de demain pourraient être forcés de faire des sacrifices parce que nous aurons omis de répartir équitablement dans le temps les revenus et les charges liées à la transition démographique.

En vue d'évaluer l'impact à long terme de ses décisions budgétaires annuelles, nous recommandons, à l'instar de la Vérificatrice générale du Québec récemment⁴³, que le gouvernement produise lui-même des analyses de sa soutenabilité budgétaire, tout en présentant différents scénarios basés sur des postulats distincts.

Ainsi, notre première recommandation est la suivante :

- **Que le ministre des Finances produise annuellement une analyse de la soutenabilité budgétaire à long terme des finances publiques.**

Idéalement, les hypothèses sous-jacentes à ces projections seraient soumises à un commentaire d'un organisme indépendant du ministère des Finances. Sous réserve de ressources humaines et financières suffisantes, le bureau du Vérificateur général pourrait être l'organisme désigné, dans la continuité de ce qui se fait pour la production du rapport préélectoral. Ce rapport pourrait contenir une note sur la soutenabilité budgétaire dans un contexte de fédéralisme fiscal et donc, potentiellement, de déséquilibre fiscal.

Comme discuté précédemment, un enjeu important dans l'analyse de la soutenabilité budgétaire est le choix de l'horizon temporel approprié pour évaluer la soutenabilité budgétaire. Par exemple, il faut noter que de projeter la soutenabilité budgétaire sur une période aussi longue que 75 ans, comme le font le DPB et Finances of the Nation, peut réduire la perception d'un risque plus immédiat et certain en intégrant à l'analyse des années lointaines plus avantageuses, mais très éloignées et donc incertaines. Une projection de 30 ans ou même de 50 ans pourrait être plus prudente dans les circonstances.

Ces projections pourraient tenter d'évaluer les coûts de la transition énergétique et de l'adaptation aux changements climatiques, ce qui représente un risque financier supplémentaire que les projections analysées par cet avis n'ont pas intégré. Il est probable que l'adaptation de nos infrastructures aux changements climatiques coûte plusieurs milliards

⁴³ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021.

chaque année⁴⁴ et que la transition énergétique entraîne des hausses de prix, donc une détérioration du différentiel intérêt-croissance. Ainsi, les coûts engendrés par les changements climatiques représentent un autre facteur de risque et d'incertitude que l'on doit considérer, sans toutefois pouvoir facilement calculer leur incidence fiscale à long terme.

Deux risques financiers sont beaucoup plus faciles à intégrer dans les projections sur la soutenabilité des finances publiques du Québec : le maintien ou non des versements au Fonds des générations après 2025-2026 et la croissance des coûts de la santé. Avec l'arrivée à échéance des cibles d'endettement, il peut être tentant pour le gouvernement de relâcher sa discipline d'épargne afin de répondre aux besoins immédiats de la population. Cette approche risque cependant de nuire à l'équité intergénérationnelle dans un contexte de vieillissement accéléré de la population. Si le Québec suspend les versements aux Fonds des générations pour financer une baisse des impôts ou une hausse de ses dépenses publiques, il nuirait considérablement à sa soutenabilité financière.

Puisque la soutenabilité budgétaire du Québec demeure fragile, nous sommes d'avis qu'il importe de conserver le statut de revenus dédiés de l'ensemble des sources de revenus actuelles du Fonds des générations. Or, l'architecture actuelle du Fonds des générations crée trop d'incertitude. Les versements de plusieurs milliards de dollars par année représentent des sommes importantes. Puisque nos cibles de réduction de la dette publique à court terme seront vraisemblablement atteintes, il est tentant pour les gouvernements de réorienter une partie de ces versements vers une hausse des dépenses courantes ou vers une diminution des revenus de l'État. Ainsi, nous proposons que le gouvernement continue de verser des sommes directement au Fonds des générations pour stabiliser sa dette publique en vue de générer de la marge de manœuvre fiscale pour faire face à chocs économiques.

Toutefois, il pourrait réallouer une partie des versements au Fonds des générations vers un « fonds d'amortissement de l'assurance maladie »⁴⁵. Ce fonds viserait à préfinancer la croissance des dépenses de santé attribuable à l'évolution démographique de la population et aurait pour cible de répartir dans le temps la croissance des dépenses de santé liées à l'évolution du profil de risque d'une population vieillissante. Des sommes seraient épargnées dès maintenant en vue d'être déboursées dans environ une décennie, quand les impacts de

⁴⁴ Institut Climatique du Canada. 2020. Les coûts des changements climatiques : une série de cinq rapports. En Ligne : <https://institutclimatique.ca/reports/les-couts-des-changements-climatiques/?fbclid=IwAR2PLxwtKbzRbWInfMwbkbQRbFGhpeunSKQIFtjURVDw0Bdc2q5Mb2zhzYo>

⁴⁵ Cette redirection d'une partie des versements au FDG vers un autre fonds va dans le même sens que la recommandation de Joanis (2022) à l'effet de réduire progressivement la taille du FDG en consacrant les sommes au remboursement de la dette ou en réduisant les contributions.

la transition démographique sur les coûts des soins de santé atteindront leur sommet. Il est possible d'anticiper avec plus de certitude l'évolution de certains coûts plus prévisibles à long terme et d'améliorer l'appariement dans le temps des contributions effectuées et prestations reçues par les bénéficiaires. C'est par exemple ce qui est fait avec le régime de rentes du Québec qui anticipe la hausse des coûts liés à la retraite d'une population vieillissante par le biais d'une capitalisation du régime fonctionnant sur la base de cotisations individuelles. En réorientant une partie des versements vers le préfinancement des soins de santé, on exclut ces montants du périmètre comptable de l'État, ce qui incite le gouvernement à maintenir sa discipline budgétaire. Nous sommes conscients que cette proposition pragmatique ne permet pas de lisser complètement dans le temps les impacts du vieillissement de la population ni de capitaliser pleinement le régime d'assurance maladie, mais amoindrit néanmoins l'iniquité entre les générations.

Des propositions allant en ce sens ont déjà été faites dans le passé⁴⁶. Dès 2001, la commission Clair⁴⁷ recommandait de créer un régime de caisse santé capitalisée pour diversifier les sources de financement du régime d'assurance maladie, une proposition actualisée en 2020 par Force Jeunesse⁴⁸, un organisme voué à la défense de l'équité intergénérationnelle. L'Institut C.D. Howe a aussi mis de l'avant plusieurs recommandations allant en ce sens tant en 2002 qu'en 2014⁴⁹.

Plusieurs raisons nous poussent à nous concentrer sur le préfinancement des soins de santé plutôt que sur d'autres missions de l'État. D'abord, l'évolution des coûts de la santé à moyen et long terme est relativement prévisible et a un impact certain sur la soutenabilité des finances publiques du Québec. La lutte et l'adaptation aux changements climatiques sont aussi un risque majeur auquel le Québec fait face, mais leur incidence sur les finances publiques demeure beaucoup plus difficile à prévoir. Ensuite, contrairement à ce qui existe avec la gouvernance des retraites qui sont partiellement capitalisées, il n'existe aucun réel « contrat social » entre le gouvernement et la population permettant d'assurer que les générations à venir seront en mesure de financer adéquatement la couverture d'assurance maladie en place. Or, la hausse des coûts de la santé risque d'entraîner, pour les générations futures, une hausse du fardeau fiscal ou une baisse des autres dépenses publiques. Il est

⁴⁶ Joanis, Boisclair et Montmarquette (2004) avaient analysé les recommandations de plusieurs rapports et études.

⁴⁷ Commission Clair. (2001). Les solutions émergentes- Rapport et recommandations. Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec.

⁴⁸ Turcotte, J. C. Ferguson, O. Jacques et L. Gamache. (2020). Pour un engagement intergénérationnel en santé. Force Jeunesse.

⁴⁹ Robson, W. (2002). *Saving for Health: Pre-Funding Health Care for an Older Canada*. Commentary 170. Toronto: C.D. Howe Institute. Octobre et Blomqvist, Åke, and Colin Busby. (2014) *Paying for the Boomers: Long-Term Care and Intergenerational Equity*. Commentary 415. Toronto : C.D. Howe Institute. September.

donc juste d'un point de vue d'équité intergénérationnelle d'épargner maintenant pour financer des dépenses qui seront engagées à l'avenir. C'est d'ailleurs l'équité intergénérationnelle qui nous pousse à préférer que le gouvernement crée un fonds d'amortissement de l'assurance maladie plutôt que de hausser dès aujourd'hui les dépenses de santé. Une hausse des dépenses courantes créerait des besoins de financement récurrents et ne réglerait en rien le passif intergénérationnel qu'on risque de léguer aux générations futures.

Ainsi, notre deuxième recommandation est la suivante :

- **Qu'une partie des versements dédiés au Fonds des générations soit réallouée vers la création et le financement d'un fonds d'amortissement de l'assurance maladie.**

Les deux recommandations vont de pair. En calculant la soutenabilité budgétaire de ses finances publiques, le gouvernement sera en mesure de prévoir à quel moment les sommes accumulées dans le fonds d'amortissement des soins de santé devraient être décaissées. Cela lui permettra aussi de déterminer la proportion des versements prévus au Fonds des générations qui devraient être versés au nouveau fonds d'amortissement des soins de santé et quelle proportion devrait continuer d'être allouée au Fonds des générations en tant que tel.

5. Conclusion

La fixation d'une cible de ratio d'endettement permet au gouvernement d'avoir des finances publiques résistantes lui donnant la capacité d'amortir des chocs soudains et imprévus sans voir la dégradation temporaire de sa situation financière se transformer en spirale d'endettement. Le développement de mécanismes d'analyse de la soutenabilité budgétaire permet au gouvernement d'avoir des finances publiques résilientes lui permettant d'anticiper et de mieux répartir l'impact de chocs raisonnablement prévisibles se déroulant sur de plus longues périodes.

L'actuelle gouvernance budgétaire fixe une contrainte d'équilibre budgétaire qui intègre une discipline d'épargne structurelle permettant de rembourser l'accumulation de mauvaise dette. Cette gouvernance assure une saine gestion au présent et corrige les erreurs du passé. Elle néglige cependant d'anticiper explicitement l'évolution des revenus et des dépenses futures du gouvernement dans un contexte de transition démographique. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le financement à venir de l'assurance maladie.

Pour avoir des finances publiques résilientes, le gouvernement du Québec devrait se doter d'une gouvernance de soutenabilité budgétaire lui permettant de fournir une information appropriée aux décideurs publics et lui permettant d'anticiper l'évolution du profil de risque de morbidité d'une population vieillissante en préfinançant l'assurance maladie de façon à répartir plus équitablement entre les générations la charge liée à la hausse des coûts de santé causée par la transition démographique.

C'est pourquoi nous proposons que la révision de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations⁵⁰ :

- Crée l'obligation pour le ministre des Finances de produire annuellement une analyse de la soutenabilité budgétaire à long terme des finances publiques ; et
- Intègre au cadre budgétaire un fonds d'amortissement de l'assurance maladie du Québec. Ce fonds viserait à préfinancer la croissance des soins de santé attribuable à l'évolution démographique de la population et aurait pour objectif de mieux répartir dans le temps le fardeau de la croissance du financement public des soins de santé sur un horizon temporel prévisible.

⁵⁰ Une discussion de la révision de la Loi sur l'équilibre budgétaire se situe hors du champ de la présente note. Voir notamment Joanis (2022) pour des pistes de réflexion se rapportant à la modification éventuelle de cette loi.

Références

Blomqvist, Åke, and Colin Busby. (2014) Paying for the Boomers: Long-Term Care and Intergenerational Equity. Commentary 415. Toronto: C.D. Howe Institute. September.

Clavet, N.J., P.C. Michaud et J. Navaux. (2021). *Vieillesse de la population et finances publiques*. Note d'analyse. Chaire de recherche sur les enjeux économiques intergénérationnels.

Commission Clair. (2001). Les solutions émergentes- Rapport et recommandations. Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec.

Di Matteo, L. (2021). "The evolution of health expenditures in Canada, 1926-2019." *Canadian tax journal - revue fiscale canadienne* 69(3): 897

Directeur parlementaire du Budget. (2022). Rapport sur la viabilité financière.

Escolano, J., & Escolano, J. (2010). *A practical guide to public debt dynamics, fiscal sustainability, and cyclical adjustment of budgetary aggregates* (No. 2010/002). Washington, DC: International Monetary Fund.

Finances of the Nation. (2022). Debt sustainability simulator. En Ligne : <https://financesofthenation.ca/fiscal-gap-simulator/> (consulté le 14 février 2023)

Institut Climatique du Canada. (2020). Les coûts des changements climatiques : une série de cinq rapports. En Ligne : <https://institutclimatique.ca/reports/les-couts-des-changements-climatiques/?fbclid=IwAR2PLxwtKbzRbWINfMwbkbQRbFGHpeunSKQIFtjURVDw0Bdc2q5Mb2zhzYo>

Institut de la Statistique du Québec (2021). Bilan démographique du Québec 2021. En ligne : <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/bilan-demographique-du-quebec-edition-2021.pdf>

Institut de la Statistique du Québec (2021). Pyramide des âges animée. En Ligne : <https://statistique.quebec.ca/docs-ken/vitrine/vieillesse/index.html?theme=population&tab=6>

Joanis, Marcelin et Claude Montmarquette (2004). « La dette publique : un défi prioritaire pour le Québec », *Choices/Choix*, vol. 10, no. 9, Montréal : IRPP.

Joanis, Marcelin, David Boisclair et Claude Montmarquette (2004). *La santé au Québec : des options pour financer la croissance*, Rapport de projet du CIRANO, no. 2004RP-04.

Joanis, Marcelin (2022). « Le nouveau visage du défi de la dette publique au Québec », in *Gouverner en temps de pandémie : L'État québécois face à la crise*, chap. 10, sous la direction de Robert Bernier, Stéphane Paquin et François Audet, Québec : Presses de l'Université du Québec.

Québec. (2021). Pour un financement fédéral accru en santé. Budget du Québec 2021-2022. En ligne: http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2021-2022/fr/documents/Budget2122_FinancementFedSante.pdf

Robson, W. (2002). *Saving for Health: Pre-Funding Health Care for an Older Canada*. Commentary 170. Toronto: C.D. Howe Institute. Octobre

St-Maurice, Y., L. Godbout et S. St-Cerny. (2021) La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, édition 2021, Au-delà de la pandémie. Cahier de recherche de la Chaire en fiscalité et en finances publiques.

Tombe, T. (2020). Finances of the nation: Provincial debt sustainability in Canada: Demographics, federal transfers, and COVID-19. *Canadian Tax Journal/Revue fiscale canadienne*, 68(4), 1083-1122.

Turcotte, J. C. Ferguson, O. Jacques et L. Gamache. (2020). Pour un engagement intergénérationnel en santé. Force Jeunesse.

Turner, D., & Spinelli, F. (2011). Explaining the interest-rate-growth differential underlying government debt dynamics. OECD Economics Department Working Papers No. 919.

Vérificateur général du Québec (2021). Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, novembre 2021, chapitre 1.