

Le vieillissement de la population et les politiques publiques : enjeux d'ici et d'ailleurs

Sous la direction de
PATRIK MARIER

Le vieillissement de la population
et les politiques publiques :
enjeux d'ici et d'ailleurs



Collection Gouvernance et gestion publique

La collection « Gouvernance et gestion publique » s'intéresse à toutes les dimensions de la gouvernance publique, tant en ce qui concerne les structures et les processus intra et inter-organisationnels que les relations entre l'État et la société civile au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde. Interdisciplinaire et pluriméthodologique, elle accueille des textes théoriques, empiriques et critiques de toutes les sensibilités épistémologiques et ontologiques, dans la double perspective d'enrichir les connaissances positives et normatives sur la gouvernance et de nourrir le débat public sur les défis et les enjeux liés à son exercice contemporain.

Directeur scientifique :

Christian Rouillard (Université d'Ottawa)

Comité consultatif :

Yves Emery (Institut des hautes études en administration publique, Suisse)

Steve Jacob (Université Laval, Canada)

Jean-Claude Thoenig (Université Paris Dauphine et Conseil national
de la recherche scientifique, France)

Catherine Zwetkoff (Université de Liège, Belgique)

Une liste des titres parus est disponible à la fin du volume.

Le vieillissement de la population et les politiques publiques : enjeux d'ici et d'ailleurs

SOUS LA DIRECTION DE

PATRIK MARIER



Presses de
l'Université Laval

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année du Conseil des Arts du Canada et de la Société de développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada pour nos activités d'édition.

Maquette de couverture : Danielle Motard
Mise en pages : Danielle Motard

ISBN : 978-2-7637-9596-6
ISBN-PDF 9782763795973
ISBN-ePUB 9782763795980

© Les Presses de l'Université Laval 2012
Tous droits réservés. Imprimé au Canada
Dépôt légal 3^e trimestre 2012

Les Presses de l'Université Laval
www.pulaval.com

Toute reproduction ou diffusion en tout ou en partie de ce livre par quelque moyen que ce soit est interdite sans l'autorisation écrite des Presses de l'Université Laval.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFA CE	I
<i>Patrik Marier</i>	
INTRODUCTION	3
Problématiser le vieillissement de la population : Une évaluation comparative des politiques publiques et des modèles d'équité intergénérationnelle	13
<i>Robyn Dalton, Anna Maria Luponio, Patrik Marier et Michael Torunian</i>	
Bien-être financier à la retraite: Que doit-on savoir?	41
<i>Sébastien LaRochelle-Côté</i>	
Au-delà des certitudes: Pouvoir gris, obésité et autres dimensions incertaines de l'impact budgétaire du vieillissement.	63
<i>Amélie Lecocq et Marcelin Joanis</i>	
Vieillissement et gestion de la diversité des âges: quelles mesures pour une meilleure fin de carrière?	85
<i>Diane-Gabrielle Tremblay</i>	
Vieillissement et politiques de retraite au Canada.	109
<i>Daniel Béland et Patrik Marier</i>	
Entre État, famille, tiers secteur et marché. Les politiques québécoises à l'égard des personnes âgées ayant des incapacités.	129
<i>Jean-Pierre Lavoie</i>	
Les transports en commun montréalais face au vieillissement de la population: un nouveau paradigme d'action publique?	153
<i>Philippe Villard et Maya Cerda</i>	

Vieillessement de la population, systèmes de santé et équité : défis communs aux États-Unis et au Canada	177
<i>Amélie Quesnel-Vallée, Jean-Simon Farrah et Tania Jenkins</i>	
Le financement des soins de longue durée : enjeux et solutions	209
<i>Alexandre Genest</i>	
Réforme de la santé pour faire face au vieillissement : la Suède en exemple	235
<i>Stéphane Paquin et Alain Desjourdy</i>	

PRÉFACE

Ce volume est le fruit de plusieurs mois de travail. L'événement déclencheur fut le colloque annuel du réseau francophone des chercheurs en politiques publiques, qui regroupe professeurs et étudiants œuvrant dans le champ de l'action publique. Le Département de science politique de l'Université Concordia a accueilli ce colloque en 2010, autour du thème suivant : *Les conséquences du vieillissement de la population sur les politiques publiques*. Cette rencontre de deux jours au mois de décembre a bénéficié de l'appui financier de la Chaire de recherche du Canada en politiques publiques comparées, de la Faculté des arts et des sciences, et du Département de science politique de l'Université Concordia. Je souhaite aussi souligner l'excellent travail effectué par Nika Deslauriers et Philippe Villard dans l'organisation et la mise en œuvre du colloque.

Lors de cet événement, nous avons reçu plusieurs communications de qualité, ce qui nous a encouragés à rédiger un collectif sur les politiques du vieillissement. Durant les recherches préliminaires, je fus très surpris de découvrir qu'il y avait plusieurs livres sur les politiques publiques et le vieillissement en anglais, mais très peu en français, et encore moins dans le contexte canadien. En bref, il y avait un vide à combler, et c'est ainsi que le collectif a été mis sur les rails. La première étape fut d'assurer une couverture exhaustive des politiques publiques. Pour ce faire, j'ai invité d'autres experts à joindre ce volume. Par la suite, le projet a reçu l'appui de Christian Rouillard, membre du réseau francophone des chercheurs en politiques publiques et éditeur de la collection « Gouvernance et gestion publique » aux Presses de l'Université Laval (PUL). Il a démontré beaucoup d'intérêt pour le collectif et a présenté le projet à cette maison d'édition. Aux PUL, j'aimerais remercier Dominique Gingras pour son assistance et enthousiasme envers le projet. Maya Cerda et Philippe Villard m'ont assisté dans le travail d'édition. Pour faciliter la publication du volume, la Chaire de recherche du Canada en politiques publiques comparées et le Centre de

recherche en développement humain de l'Université Concordia ont offert une contribution financière qui est grandement appréciée.

En dernier lieu, j'aimerais remercier l'Institut Europa et le Centre d'études canadiennes à l'Université d'Édimbourg pour leur hospitalité durant mon congé sabbatique.

Patrik Marier

Édimbourg, décembre 2011

INTRODUCTION

Patrik Marier

Selon les dernières données de Statistique Canada (2011a), il y avait 4 973 400 individus âgés de 65 ans et plus au 1^{er} juillet 2011, représentant 14,4 % de la population canadienne. Le vieillissement de la population canadienne vient tout juste d'entamer une phase de croissance marquée, avec un nombre grandissant de baby-boomers partant à la retraite, une phase qui devrait se terminer en 2036. Le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus serait alors plus du double de celui enregistré en 2009, pour osciller entre 9,9 et 10,9 millions de personnes, ce qui représenterait entre 23 % et 25 % de la population (Statistique Canada, 2010). Avec un tel changement démographique en perspective, il n'est pas surprenant de constater que les enjeux du vieillissement de la population font quotidiennement la manchette tant au Canada que dans les autres pays industrialisés, qui font également face à des changements similaires.

La chute dramatique du taux de fécondité et la hausse de l'espérance de vie sont en grande partie responsables de ce phénomène démographique sans précédent. Les taux de fécondité sont ancrés sous la barre du chiffre magique de 2,1 enfants par femme (seuil nécessaire au remplacement des générations), et ce, depuis 1970 au Québec (Institut de la statistique du Québec, 2011). Le deuxième élément de cette équation, la hausse de l'espérance de vie, est souvent discuté, mais rarement apprécié, dans les débats publics. C'est d'ailleurs la variable qui a été la plus sous-estimée dans plusieurs analyses actuarielles de programmes publics. Toujours selon les estimations de Statistique Canada (2011b), la proportion des personnes âgées de 80 ans et plus risque d'être multipliée par 2,6 d'ici 2036. Enfin, plus spécifiquement, les nouveau-nés ont maintenant une espérance de vie

de 79 ans pour les hommes et de 83 ans pour les femmes. Pour ceux qui ont présentement 65 ans, l'espérance de vie est de 18,3 ans pour les hommes et de 21,5 ans pour les femmes (Statistique Canada, 2011b).

DIFFÉRENCES RÉGIONALES MARQUÉES AU CANADA

L'importance des différences régionales est également un élément souvent négligé dans les débats pancanadiens sur les conséquences du vieillissement de la population. En effet, tandis que le Québec et les provinces maritimes doivent composer avec une population plus âgée que la moyenne canadienne, les provinces de l'Ouest bénéficient d'un contexte démographique différent avec une population plus jeune et en croissance. La proportion des personnes âgées de plus de 65 ans est de 15,7 % au Québec et de 16,5 % en Nouvelle-Écosse, comparativement à 10,8 % pour l'Alberta et 15,3 % pour la Colombie-Britannique (Statistique Canada, 2011b). Le poids démographique de l'Ouest et de l'Ontario, qui fait déjà l'objet de débat sur la représentation à la Chambre des communes, devrait ainsi s'accroître dans les prochaines années. Même si le profil démographique actuel de la Colombie-Britannique semble, à première vue, relativement similaire à celui du Québec, cette province bénéficie d'un fort solde migratoire international et interprovincial (Statistique Canada, 2011a).

Ces distinctions ont des incidences importantes. Par exemple, en ce qui concerne la santé, la structure démographique des provinces n'est pas prise en considération dans les formules de péréquation. Étant donné que les coûts en santé sont concentrés au début et à la fin du cycle de la vie des individus, les provinces ayant une forte concentration de personnes âgées (ou de nouveau-nés) subissent une plus forte pression budgétaire pour répondre aux besoins spécifiques de ces populations. C'est la raison pour laquelle la Nouvelle-Écosse a proposé, lors des travaux du Comité sénatorial spécial sur le vieillissement, une nouvelle formule considérant la structure démographique des provinces dans le calcul des transferts fédéraux, afin de les rendre plus équitables (Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, 2008).

Le Québec et les provinces maritimes doivent aussi composer avec une main-d'œuvre en déclin (ou sur le point de l'être), ce qui entraîne diverses conséquences socio-économiques négatives, telles que la perte de revenu fiscal (élément non négligeable, étant donné l'importance de l'impôt sur le revenu dans l'assiette fiscale québécoise), ou le besoin de créer de nouvelles mesures pour assurer une meilleure fin de carrière aux travailleurs âgés (voir chapitre de Diane-Gabrielle Tremblay). En ce qui concerne les retraites,

les différences démographiques entre le Québec et les autres provinces canadiennes sont en grande partie responsables du fait que la Régie des rentes du Québec fait face à de plus grands défis financiers que le Régime de pensions du Canada (voir chapitre de Daniel Béland et Patrik Marier).

REMÈDES DÉMOGRAPHIQUES?

Le développement de politiques natalistes et une hausse du nombre d'immigrants sont souvent mentionnés comme étant des solutions possibles pour résoudre les défis liés au déclin de la population. Ces deux pistes de solution peuvent diminuer la portée du défi démographique, mais ne peuvent toutefois pas renverser la tendance lourde du vieillissement.

Au-delà des questions morales entourant la promotion de la natalité par les autorités publiques, l'impact réel des politiques natalistes est au centre de plusieurs débats académiques sur le sujet. Une analyse récente de la littérature souligne d'ailleurs que l'effet de l'action publique sur les taux de fécondité demeure très nébuleux (Gauthier, 2007). Les récents développements au Canada vont dans le même sens. L'adoption de plusieurs politiques familiales au Québec a récemment été mentionnée comme étant un des facteurs expliquant la hausse soudaine des naissances (Gouvernement du Québec, 2009). Par contre, les naissances sont en hausse partout au Canada, et ce, malgré l'absence de politiques familiales comparables à celles du Québec. Peu importe la cause de la hausse récente des taux de fécondité, il ne faut pas oublier que ces taux demeurent bien en deçà de ceux de l'après Deuxième Guerre mondiale. Selon Denton, Feaver et Spencer (2002), nous n'aurions pas de problèmes démographiques si les taux de fécondité n'avaient pas chuté de manière vertigineuse après le baby-boom pour créer un « baby-bust ». Cette chute fut la plus marquée au Québec, avec des taux avoisinant 4 dans les années 1950, contre 1,7 en 2010 (Institut de la statistique du Québec, 2011).

En ce qui concerne l'immigration, plusieurs études soulignent que cette solution n'est pas viable étant donné l'ampleur du changement démographique requis. Par exemple, une étude de l'Institut CD Howe démontre qu'une hausse de 45 % de la moyenne du taux d'immigration pour la période 1995-2005, qui représenterait un taux d'immigration annuel de 1 % de la population totale, aurait un effet marginal. Pour être effectif, un changement de politique en immigration aurait besoin d'être radical en ciblant agressivement des jeunes immigrants dans la vingtaine pour obtenir une hausse considérable de ces derniers (Guillemette et Robson, 2006).

Les études sur le sujet sont ainsi sans équivoque : les remèdes démographiques peuvent ralentir ou atténuer quelque peu le vieillissement de la population, mais ils ne peuvent pas rajeunir la population canadienne. Comme l'a souligné récemment l'Institut de la statistique du Québec (2010), le vieillissement de la population est « inéluctable ».

Buts et objectifs de ce volume

Le vieillissement de la population représente un défi de taille pour les décideurs publics, qui doivent réconcilier plusieurs requêtes pour adapter les politiques publiques à cette nouvelle réalité, et ce, tout en considérant les effets à long terme de leurs décisions. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 2000), l'élaboration de stratégies nationales pour contrer les conséquences du vieillissement doit considérer l'impact de l'action publique pour réduire l'effet des conséquences du vieillissement de la population. Malheureusement, il n'y a pas de consensus sur les démarches à suivre puisque les études présentent des conclusions opposées sur ce changement démographique¹. En présentant un ouvrage diversifié, tant par son approche multidisciplinaire que par ses méthodes, ce volume vise à éclairer les débats concernant les enjeux liés au vieillissement de la population. De plus, cet ouvrage présente des analyses portant sur les domaines clés de l'action publique comme la santé, la retraite, les soins de longue durée, les politiques du travail et les transports. Le collectif est divisé en trois sections : la conceptualisation du vieillissement, les enjeux de politiques publiques, et les leçons d'ailleurs.

La première section du livre présente trois études qui nous proposent une large discussion sur le vieillissement de la population et ses conséquences sur l'action publique. Le chapitre de Robyn Dalton, Anna Maria Luponio, Patrik Marier et Michael Torunian présente une synthèse critique de trois approches stratégiques en vogue dans les sciences sociales pour adapter l'action publique à une population vieillissante : la comptabilité générationnelle, la règle de Musgrave, et l'approche neutre quant à l'âge. Pour chacune des trois stratégies, les auteurs analysent la définition des problèmes causés par le vieillissement et les solutions proposées, les répercussions de la

1. Voir par exemple, David K. Foot. « Public expenditures, population aging and economic dependency in Canada, 1921-2021 » ; Frank T. Denton et Byron G. Spencer, « Population Aging, Older Workers, and Canada's Labour Force » ; Ellen M. Gee et Gloria M. Gutman, *The overselling of population aging: Apocalyptic demography, intergenerational challenges, and social policy*.

mise en œuvre de ces stratégies sur l'action publique, l'administration et le politique et en présentent une critique. Ce chapitre démontre l'importance de déterminer clairement les enjeux du vieillissement avant de proposer des solutions, et le fait que chaque solution est porteuse de carences importantes, tant d'un point de vue théorique que pratique.

Le chapitre de Sébastien Larochelle-Côté est unique en son genre : il s'agit d'une analyse exhaustive et succincte des multiples études de Statistique Canada sur le revenu des retraités. Ce chapitre inclut une perspective historique de l'évolution des revenus avec une discussion éclairée des concepts utilisés par Statistique Canada. De plus, Larochelle-Côté discute des recherches présentement en cours sur la consommation, le logement, et les actifs et passifs des retraités. Ces nouvelles recherches offrent la possibilité de mieux cerner l'origine des revenus des retraités et leurs décisions financières. Elles ont le potentiel d'éclairer davantage les décideurs sur l'impact de l'action publique qui vise au maintien d'un bon niveau de vie des retraités. La deuxième section du chapitre aborde des thèmes similaires concernant les futurs retraités.

Amélie Lecocq et Marcelin Joanis nous offrent une analyse économique de l'impact budgétaire du vieillissement, proposent une discussion approfondie des conséquences de l'obésité sur les projections actuelles et présentent un modèle théorique qui considère le rôle de l'électorat et plusieurs risques démographiques. Ce chapitre présente aussi une discussion intéressante sur les finances publiques en examinant six incertitudes, comme la prévalence des maladies ou les choix politiques, qui affectent la validité des projections actuelles, et ce, dans le but d'estimer l'impact budgétaire du vieillissement.

La deuxième section du volume porte spécifiquement sur les enjeux du vieillissement de la population relativement aux politiques publiques en vigueur au Québec et au Canada. Le chapitre de Diane-Gabrielle Tremblay traite des nombreuses difficultés associées à la gestion de la fin de carrière et propose une réflexion sur la diversité des âges pour faciliter la participation des travailleurs vieillissants sur le marché du travail. L'auteure démontre que le modèle d'action publique actuel, orienté principalement vers la « gestion de l'âge », ne correspond plus aux nouveaux parcours de vie. Les politiques publiques devraient tenir compte de la diversité des trajectoires de carrière et favoriser des trajectoires plus flexibles, comme le démontre par ailleurs l'étude effectuée auprès de nouveaux retraités, qui indique un appui très favorable à la mise en œuvre de mesures pouvant permettre plusieurs options en fin de carrière, par exemple des heures de travail flexibles ou la possibilité de travailler à temps partiel.

Daniel Béland et Patrik Marier abordent l'épineux dossier des retraites en proposant un survol de l'évolution du système canadien de retraite et une analyse de son impact sur les inégalités sociales. De plus, les auteurs présentent un aperçu des projets de réforme pour assurer l'avenir de la Régie des rentes du Québec et hausser la participation des travailleurs du secteur privé à des régimes complémentaires. La dernière section du chapitre étudie l'impact potentiel des différents projets de réforme sur certains segments plus vulnérables de la population, dont les femmes et les immigrants.

Le chapitre de Jean-Pierre Lavoie discute du développement et de la restructuration des politiques québécoises relatives aux personnes âgées ayant des incapacités. L'auteur démontre que le rôle de l'État est de plus en plus en retrait, laissant une plus grande place aux tiers secteurs, au marché et à la famille. Ce changement de politiques risque fort bien de nuire aux aspirations professionnelles de plusieurs femmes présentement sur le marché du travail, puisque les études soulignent qu'elles assument en grande partie les responsabilités familiales.

Philippe Villard et Maya Cerda étudient l'adaptation de l'action publique dans le domaine des transports publics à Montréal. Avec une population vieillissante, le fait de faciliter la mobilité des personnes âgées et à mobilité réduite est souvent mentionné comme étant nécessaire pour accentuer leur bien-être et leur autonomie. Par l'entremise d'une analyse des instruments de politiques, les auteurs établissent qu'une « dimension aînée » est maintenant bien présente à Montréal. Néanmoins, l'approche pendulaire, qui privilégie les besoins des usagers utilisant les réseaux de transport en commun aux heures de pointe, demeure le paradigme utilisé par les autorités publiques.

La troisième section du collectif comporte des analyses comparatives ayant pour objectif d'illustrer les éléments distincts du Québec et du Canada et d'offrir des pistes de solution pour adapter l'action publique à une population vieillissante. Le chapitre d'Amélie Quesnel-Vallée, Jean-Simon Farrah et Tania Jenkins traite du domaine de la santé et des défis communs du Canada et des États-Unis. Même si les systèmes de santé sont différents, les auteurs démontrent que les solutions pour adapter les soins de santé à cette nouvelle réalité démographique sont très similaires dans les deux pays. De plus, plusieurs politiques font l'objet d'évaluation des deux côtés de la frontière et les solutions proposées auront sans doute un impact sur les inégalités socio-économiques touchant à l'accès et aux résultats des soins.

Alexandre Genest présente une revue exhaustive des enjeux et des solutions pour faire face aux besoins de financement des soins de longue durée. Avec une approche comparative des pays industrialisés, l'auteur discute de plusieurs grands enjeux comme l'offre et la demande de soins, et l'impact de plusieurs tendances démographiques. De plus, la dernière portion du chapitre inclut une analyse comparée de plusieurs pays industrialisés sur l'adoption de politiques pour améliorer les soins de longue durée dans le contexte d'une population vieillissante.

Le dernier chapitre du collectif, coécrit par Stéphane Paquin et Alain Desjourdy, nous suggère d'examiner de très près l'expérience scandinave pour maîtriser les dépenses en santé et améliorer la qualité des services au Québec. Les auteurs nous offrent une analyse détaillée de l'évolution du système de santé suédois et une évaluation de sa performance. De plus, chaque section du chapitre étudie l'impact de la mise en œuvre d'instruments suédois pour pallier les difficultés du système québécois.

DES TENDANCES LOURDES DANS LA DIVERSITÉ

Les travaux présentés dans ce collectif illustrent bien les différents défis de l'action publique attribués au vieillissement de la population. Au total, trois tendances lourdes émergent. Premièrement, contrairement aux « années dorées » de l'État providence de l'après Deuxième Guerre mondiale, où plusieurs responsabilités sociales furent transmises aux autorités publiques, la période actuelle est caractérisée par des contraintes économiques importantes et une responsabilité de plus en plus partagée des politiques et programmes. L'action publique s'effectue de plus en plus avec des partenaires qui ont souvent des buts et des objectifs différents de ceux des autorités publiques. Le rôle de l'État et de ses fonctionnaires change constamment, suivant l'objectif de maintenir et de gérer un réseau plutôt que de mettre en œuvre et d'administrer un programme public. Peu importe l'action publique en question, plusieurs des pistes de solution mentionnées dans cet ouvrage sous-entendent une « nouvelle » gouvernance, caractérisée par une multitude d'acteurs publics et privés.

Deuxièmement, en dépit des changements importants concernant la composition et la transformation de la famille, cette dernière risque fort bien de jouer un rôle très important dans la mise en œuvre de plusieurs politiques sociales dans un contexte de vieillissement de la population. De plus, ce rôle sera très hétérogène. Par exemple, Jean-Pierre Lavoie souligne que les femmes professionnelles québécoises font surtout de la gestion des

soins pour leurs parents, tandis que Alexandre Genest soulève quelques options où la famille est responsable de la fourniture de soins.

Troisièmement, le phénomène global du vieillissement masque le fait que les citoyens ont des parcours de vie de plus en plus hétérogènes, avec des différences socio-économiques qui ont des conséquences sur le bien-être, la santé et l'espérance de vie. Par contre, plusieurs politiques continuent de considérer les personnes âgées de la même façon, ce qui a pour effet d'appliquer une norme universelle qui désavantage certains groupes. Le chapitre de Tremblay illustre clairement ces défis pour les décideurs d'actions publiques. Les nouveaux retraités sondés dans son étude sont sans équivoque : ils aimeraient avoir beaucoup plus de flexibilité et d'options, ce qui pourrait allonger leur participation au marché du travail ou faciliter une deuxième carrière à temps partiel. Il s'agit exactement du genre de résultats nécessaires pour faire face aux défis du vieillissement de la population.

BIBLIOGRAPHIE

- Denton, Frank T., Christine H. Feaver, et Byron G. Spencer (2002), «Alternative Pasts, Possible Futures: A "What If" Study of the Effects of Fertility on the Canadian Population and Labour Force», *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, vol. 28, n° 3, p. 443-459.
- Denton, Frank T., et Byron G. Spencer (2009), «Population Aging, Older Workers, and Canada's Labour Force», *Canadian Public Policy*, vol. 35, p. 481-492.
- Foot, David K. (1989), «Public expenditures, population aging and economic dependency in Canada, 1921-2021 », *Population Research and Policy Review*, vol. 8, p. 97-117.
- Gauthier, Anne H. (2007), «The impact of family policies on fertility in industrialized countries: A review of the literature», *Population Research and Policy Review*, vol. 26, n° 3, p. 323-346.
- Gee, Ellen M., et Gloria M. Gutman (2000), *The overselling of population aging: Apocalyptic demography, intergenerational challenges, and social policy*. Toronto : Oxford University Press.
- Gouvernement de la Nouvelle-Écosse (2008), «Report to the Senate Committee on Aging», Halifax, Government of Nova Scotia.
- Gouvernement du Québec (2009), «*Budget 2009-2010: La politique familiale du Québec: où en sommes-nous?*», Québec, Finances Québec.
- Guillemette, Yvan, et William B. P. Robson (2006), «No Elixir of Youth: Immigration Cannot Keep Canada Young», Toronto, C. D. Howe.
- Institut de la statistique du Québec (2011), «Taux de fécondité selon le groupe d'âge de la mère, indice synthétique de fécondité et âge moyen à la maternité, Québec, 1951-2010». (http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/naisn_decés/naissance/402.htm)

Institut de la statistique du Québec (2010), « Le bilan démographique du Québec », Québec, ISQ, p. 24.

OCDE (2000), *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, Paris, OCDE.

Statistique Canada (2011a), « Estimations démographiques annuelles: Canada, provinces et territoires », Ottawa, Statistique Canada.

Statistique Canada (2011b), « Espérance de vie, à la naissance et à 65 ans, selon le sexe et par province et territoire », Ottawa, Statistique Canada. (<http://www40.statcan.ca/102/cst01/health72a-fra.htm>)

Statistique Canada (2010), « Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires », Ottawa, Statistique Canada.

Problématiser le vieillissement de la population : Une évaluation comparative des politiques publiques et des modèles d'équité intergénérationnelle

**Robyn Dalton, Anna Maria Luponio,
Patrik Marier et Michael Torunian**

1.1 INTRODUCTION

Le vieillissement de la population entraîne un changement considérable de la structure démographique de nombreuses sociétés dans les pays industrialisés. Dans plusieurs pays, on observe déjà un vieillissement de la population, un phénomène qui n'est pas susceptible de s'atténuer au cours des prochaines décennies. Au Canada, le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans représentera 24,5 % de la population d'ici 2036, soit presque le double des 13,2 % recensés en 2005 (Statistics Canada, 2006). Les conséquences du vieillissement de la population ont fait l'objet de multiples débats dans les médias et entre les chercheurs de différentes disciplines comme la gérontologie, les sciences politiques, la sociologie et l'économie. Certaines organisations internationales ont également accru

de façon constante l'attention qu'elles prêtaient à l'impact potentiel du vieillissement de la population sur diverses politiques, notamment en matière de santé, d'emploi et de retraite (European Commission, 2006; OECD, 1999; World Bank, 1994). Par exemple, l'OCDE défend vigoureusement une diminution des passifs financiers qu'engendre ce changement démographique (OECD, 1999, 2000). Une question importante pour les décideurs consiste à évaluer l'impact du vieillissement de la population sur les politiques publiques, afin de déterminer les mesures à prendre.

Les gouvernements des pays industrialisés ont déjà pris bon nombre de mesures pour assurer la viabilité à long terme des programmes publics et adapter les programmes actuels en fonction des besoins futurs. Par exemple, même si elles n'ont pas la même portée et ne relèvent pas du même domaine, des réformes portant sur les régimes de retraite ont été mises en œuvre dans tous les pays de l'OCDE (OECD, 2005). En outre, un nombre croissant de pays met en place des comités pour adapter les politiques actuelles à une population qui vieillit de plus en plus. Au Canada, la création en 2006 du Groupe d'experts sur les travailleurs âgés est un bon exemple de cette initiative.

Notre contribution vise à examiner les stratégies proposées relativement au vieillissement de la population. L'objectif est de cerner les résultats potentiels et les répercussions de ces stratégies. Comme l'a souligné Peters, l'obtention de résultats satisfaisants, à la suite d'un changement de politique publique, requiert non seulement de sélectionner des instruments d'action publique adaptés à la situation, mais encore de les appliquer à un enjeu ou à un problème clairement défini (Peters, 2005, p. 349-350). De même, la problématisation de l'action publique est souvent telle qu'elle sous-entend des solutions particulières (*ibid.*, p. 354). Même si la littérature a largement mis l'accent sur la sélection d'outils en matière de politiques, Peters fait observer que peu d'attention a été prêtée à la nature des problèmes d'action publique. Il s'agit d'une étape cruciale à la conception d'une politique qui traite de façon efficace du problème en question.

Au moment d'établir un « problème d'action publique », il faut nécessairement accepter une position normative précise sur des questions touchant le vieillissement de la population. Avant de s'interroger sur ce qui doit être fait, on doit d'abord se demander ce qui devrait être fait. À quoi devrait ressembler une stratégie en matière de vieillissement aux fins des aînés et de la société? Quelles répercussions devrait avoir cette politique ou approche? Ces questions fondées sur les valeurs sont essentielles à l'élaboration d'une stratégie cohérente en matière de politiques (Hanberger,

2001), et elles découlent directement de la conceptualisation du problème d'action publique. En fait, toute approche en matière de politiques reflète un ensemble d'hypothèses normatives au sujet du processus de vieillissement et quant à la façon dont la société le gère. On ne peut choisir les outils permettant de régler le problème qu'une fois que celui-ci a été clairement défini (Peters, 2005, p. 349). Par conséquent, les approches normatives à l'égard du vieillissement de la population sont inhérentes à la définition du « problème d'action publique » relatif au vieillissement de la population et essentielles à la recherche de « solutions ».

La présente analyse constitue une évaluation critique de trois approches qui traitent directement du vieillissement de la population : la comptabilité générationnelle, la règle de Musgrave et l'approche neutre sur le plan de l'âge (*age neutral policies*)¹. Bien que ces trois approches appréhendent le problème des changements démographiques dans l'objectif d'atteindre un certain degré d'équité intergénérationnelle, elles sont toutes susceptibles de produire des résultats différents, que cela soit en termes politiques, administratifs, et d'action publique, et ce, en raison de la nature fortement contestée de la notion d'équité intergénérationnelle (Myles, 2002). Comme le souligne Myles, ce concept peut être utilisé tant pour renvoyer à des différences précises à un moment t dans le temps que pour renvoyer à ce qu'une génération laisse en héritage à la suivante. En ce qui a trait à la comptabilité générationnelle, l'équité intergénérationnelle porte sur les politiques financières, tandis que la règle de Musgrave souligne l'importance

1. Il convient de noter qu'il y a une littérature multidisciplinaire riche et diversifiée dans laquelle on cherche à mieux conceptualiser le vieillissement de la population et ses conséquences. Pour nommer quelques sujets qui font actuellement l'objet de débats, certains démographes ont entrepris des discussions concernant la validité des indicateurs de fécondité actuels en raison du fait que les femmes ont des enfants plus tard dans leur vie (Bongaarts, 2002). Ils prêtent également beaucoup d'attention au rôle des rapports de dépendance ou au nombre de personnes âgées de plus de 65 ans en comparaison de la taille de la population active, âgée de 18 à 64 ans (Kernaghan, 1982). Les politologues débattent de façon continue sur le sujet, notamment, du rôle et de l'impact politique des groupes de pression de personnes âgées (Pierson, 1996) et de la construction sociale positive de l'ainé (Schneider et Ingram, 1993). Enfin, bon nombre d'ouvrages récents de psychologues et d'autres chercheurs en santé ont porté sur les conditions favorisant le « vieillissement actif » (voir, à titre d'exemple, World Health Organization, 2002). Un examen comparatif de toutes ces approches irait bien au-delà de la portée du présent document. Par conséquent, le présent ouvrage examine et évalue trois approches (la comptabilité générationnelle, la règle de Musgrave et l'approche neutre sur le plan de l'âge) qui ont été élaborées afin de réagir directement au problème du vieillissement de la population. Ces trois approches comptent parmi les plus importantes dans le domaine des sciences sociales.

du partage des avantages et inconvénients sociaux d'une structure démographique qui évolue. Contrairement aux deux approches mentionnées précédemment, l'approche neutre sur le plan de l'âge vise l'atteinte de l'équité intergénérationnelle par le traitement égal de toutes les personnes, peu importe leur âge. Cela donne à croire que tout débat concernant l'équité intergénérationnelle est susceptible d'être limité à une discussion sur l'une des nombreuses composantes de l'État providence (Murphy, 1998). Tout au long du présent chapitre, nous nous concentrons sur les répercussions liées au fait d'accorder la primauté à une composante plutôt qu'à une autre. Nous avançons que l'adoption de l'une de ces approches entraînera des solutions précises en matière d'action publique et renforcera le rôle de différents acteurs, tant du domaine politique que du domaine bureaucratique, ainsi que celui d'acteurs provenant de l'extérieur du monde politique. Afin d'illustrer cette thèse, nous recensons d'abord la définition du problème du vieillissement de la population énoncée dans chaque approche. Nous examinons ensuite les répercussions des différentes approches sur l'action publique, le domaine de la politique et l'administration et émettons des critiques concises. Dans la section suivante, nous comparons les trois approches. Nous concluons en soulignant d'autres conceptualisations du vieillissement de la population et la façon dont le cadre que nous utilisons ici peut être reproduit en vue d'évaluer de façon critique les répercussions subséquentes de ces autres approches. Nous sommes d'avis qu'il faut leur prêter davantage attention parce qu'elles continueront inévitablement de façonner le paysage des politiques publiques pendant des années à venir.

1.2 L'IMPORTANCE DE SE CONCENTRER SUR LES PROBLÈMES DE POLITIQUES

Même si la littérature portant sur les politiques publiques a recommencé à s'intéresser aux instruments de politiques (Salamon, 2002 ; Hood, 2007 ; Howlett, 1991 ; Howlett *et al.*, 2006 ; Lascoumes et Le Gales, 2007), l'attention prêtée à la détermination des problèmes d'action publique est restée négligeable (Peters, 2005). Cela est plutôt curieux puisque ce qui suscite principalement les débats sur les instruments de politiques est l'accent mis sur leurs conséquences. Les instruments ne sont pas neutres ; la sélection d'un instrument peut avoir d'importantes conséquences socio-économiques. Par exemple, le fait d'accorder un avantage fiscal en vue d'accroître l'attrait de l'assurance maladie est de nature très différente que le fait de nationaliser les soins de santé. Nous pouvons affirmer la même chose au sujet des problèmes d'action publique. L'accès aux soins de santé aux États-Unis est-il attribuable à un faible rendement du marché du travail, à l'augmentation des

coûts d'assurance pour les employeurs, aux défaillances du marché ou à la réglementation inadéquate? Cette question entraîne des actions publiques très différentes pour résoudre la question des soins de santé.

En ce qui a trait au vieillissement de la population, il y a de nombreux débats qui portent sur la nature du problème et son impact potentiel. Un bref aperçu de publications récentes d'organisations internationales sur le vieillissement de la population brosse un tableau intéressant. La Banque mondiale a mené une campagne sur la nécessité « d'éviter la crise du vieillissement » attribuable au manque de protection en matière de retraite dans bon nombre de pays et à l'augmentation du nombre de personnes âgées (World Bank, 1994). L'ONU affirme que le principal problème est la faible participation des aînés au processus décisionnel, ce qui entraîne la prescription de l'intégration du vieillissement (UN, 2002). L'OCDE estime que le principal problème lié au vieillissement de la population est son impact socio-économique, qui peut menacer les budgets des États (OECD, 1999, 2000). Par conséquent, l'organisme préconise un ensemble de solutions pour repousser la retraite, augmenter la production, favoriser la formation de personnes âgées et réduire la générosité des programmes sociaux. L'Organisation mondiale de la santé prône le « vieillissement actif » parce qu'elle prend principalement en considération les risques accrus pour la santé liés au vieillissement (WHO, 2002).

Ainsi, il est essentiel de cerner le lien entre les modèles normatifs et la façon dont ils conçoivent le vieillissement de la population comme un problème d'action publique pour faciliter l'évaluation de modèles axés sur l'atténuation des conséquences du vieillissement de la population.

1.3 COMPTABILITÉ GÉNÉRATIONNELLE

1.3.1 Définir le problème

La comptabilité générationnelle est une méthode utilisée pour déterminer la viabilité des politiques financières actuelles du gouvernement. Par viabilité, les défenseurs de cette approche entendent que les engagements financiers visant le maintien des politiques actuelles ne devraient pas générer des déficits considérables entraînant une dette publique plus importante en raison du vieillissement de la population. Les évaluations de la viabilité budgétaire en fonction du vieillissement de la population comprennent souvent des prévisions relatives aux changements du ratio de dépendance des personnes âgées, que l'on calcule fréquemment en divisant le nombre de

personnes âgées de 65 ans et plus par le nombre de personnes qui composent la population active âgées de 15 à 64 ans. D'ici 2019, on prévoit que le ratio de dépendance des personnes âgées du Canada augmentera pour s'établir à 27 %, ce qui signifie qu'il y aura environ 2,5 travailleurs pour chaque personne retraitée en 2019, en comparaison de cinq travailleurs par personne retraitée en 2008 (Parliamentary Budget Officer, 2010). L'augmentation du ratio de dépendance des personnes âgées suppose qu'il y aura moins de travailleurs pour payer les impôts qui contribuent aux recettes du gouvernement dont on a besoin pour assumer l'augmentation des coûts des programmes, y compris les soins de santé et les transferts gouvernementaux aux aînés, attribuable au nombre plus élevé de retraités, ce qui met à rude épreuve les finances gouvernementales et fait augmenter la dette publique (*ibid.*).

Le déséquilibre budgétaire découlant des changements démographiques comme le vieillissement de la population n'est pas pris en considération dans les mesures de planification financière traditionnelles, qui sont axées principalement sur les fluctuations annuelles du déficit et de la dette. La comptabilité générationnelle a pour objectif de voir à ce que le fardeau fiscal porté par chaque génération soit équivalent à sa part de revenu privé payée en impôts (Oreopoulos et Vaillancourt, 1998a, 1998b). Même si la comptabilité générationnelle est semblable à la comptabilisation traditionnelle du déficit, puisqu'elle calcule les dépenses et les recettes du gouvernement de la présente année et des quelques années à venir, sa principale différence réside dans sa portée. Cette méthode tient compte des sommes que le gouvernement dépensera et percevra pour de nombreuses années à venir (Auerbach et Gokhale, 1993). Ainsi, elle vise deux objectifs : elle permet au gouvernement de déterminer si la politique budgétaire actuelle est viable et calcule le montant que chaque génération paye en impôt net au cours de son existence. Par conséquent, la comptabilité générationnelle traite le vieillissement de la population comme un problème de viabilité budgétaire. Elle est principalement préoccupée par la dette nationale. On utilise les projections pour mesurer les dépenses et les recettes futures du gouvernement afin de calculer les impôts nets payés par chaque génération au cours de son existence. Grâce à cette information, les comptes peuvent déterminer le compte générationnel ou les impôts nets payés par chaque génération (Oreopoulos et Vaillancourt, 1998a, 1998b), ce qui s'appuie subtilement sur la présomption selon laquelle chaque génération devrait payer un montant semblable d'impôt. Ainsi, l'équité intergénérationnelle est présentée comme étant l'idée selon laquelle les générations futures ne devraient pas payer au gouvernement une part de leurs revenus gagnés au

cours de leur vie plus élevée que celle des générations d'aujourd'hui (Auerbach et Gokhale, 1993).

Afin de calculer les comptes générationnels, on doit recenser toutes les recettes de l'État que chaque génération paiera et les dépenses qu'elle effectuera au cours de sa vie, et ce, en fonction de l'espérance de vie d'une personne. Afin de déterminer le total des dépenses de l'État, les comptables générationnels projettent les dépenses, les recettes et la dette actuelles de l'État dans l'avenir afin de faire en sorte que toutes les générations soient assujetties aux mêmes conditions budgétaires. Ensuite, ils calculent les impôts nets payés par chaque génération en soustrayant tous les transferts gouvernementaux reçus de l'ensemble des impôts payés (Oreopoulos et Vaillancourt, 1998a, 1998b). Pour comparer les impôts nets d'une époque à l'autre, on doit calculer les impôts nets payés par les générations passées, actuelle et futures. Lorsque l'on compare les impôts nets payés par chaque génération, on peut, à la lumière du total des dépenses de l'État, déterminer si les générations futures devront payer une part disproportionnée d'impôts en comparaison d'autres générations (Oreopoulos et Vaillancourt, 1998a, 1998b; Gokhale et Kotlikoff, 1999). Auerbach et Gokhale (1993) font valoir qu'il convient davantage d'utiliser les taux d'imposition nette, que l'on calcule en divisant les impôts nets d'une génération par le revenu qu'elle a touché au cours de sa vie, lorsque l'on compare les remboursements effectués par chaque génération. En conséquence, si le compte générationnel des générations futures est plus important que celui des générations actuelles et passées, il y a un déséquilibre générationnel, et la politique budgétaire actuelle du gouvernement n'est pas durable, puisque les générations futures ne pourront pas équilibrer le budget à long terme (Oreopoulos et Vaillancourt, 1998a). Le premier ouvrage à paraître sur le sujet prévoyait une augmentation de 17 % à 24 % du fardeau fiscal des générations à venir (Auerbach *et al.*, 1991). L'application de cette méthode à d'autres démocraties industrielles laisse présager un avenir difficile où les déficits seront importants et les dettes, considérables (voir, par exemple, Auerbach *et al.*, 1999). Par conséquent, on devra modifier les politiques afin d'assurer la viabilité budgétaire à long terme (Auerbach et Gokhale, 1993).

1.3.2 Répercussions sur l'action publique

Étant donné que l'objectif principal de la comptabilité générationnelle consiste à assurer la viabilité budgétaire et que toutes les dépenses futures du gouvernement destinées à amortir la dette sont réparties de façon équitable entre les générations, les principales solutions du gouvernement en matière

de politiques sont celles liées aux politiques budgétaires. Ainsi, les outils budgétaires, y compris les taxes, les droits, les frais ainsi que les paiements de transferts du gouvernement à d'autres ordres de gouvernement et à des particuliers sous forme de prestations en espèces, de crédits d'impôt et de subventions fiscales, qui sont annoncés dans les budgets, permettront de déterminer les dépenses et les recettes du gouvernement. Par conséquent, selon la comptabilité générationnelle, le principal outil d'action publique dont dispose le gouvernement pour assurer l'équité intergénérationnelle serait le budget (Privy Council Office, 2001).

Actuellement, les budgets gouvernementaux sont dressés au moyen de méthodes de comptabilisation du déficit qui calculent les dépenses et les recettes du gouvernement pour l'exercice en cours ainsi que celles des prochaines années (Auerbach et Gokhale, 1993; Gokhale et Kotlikoff, 1999). Étant donné l'importance accrue du vieillissement et des répercussions sur les recettes futures des gouvernements, certains pays ont commencé à publier des rapports budgétaires qui tiennent compte de l'équité intergénérationnelle. En 2001, la Belgique a édicté une loi sur le vieillissement qui exigeait du gouvernement qu'il crée un fonds du vieillissement afin d'aider à assumer les coûts futurs liés aux pensions, prépare des rapports annuels sur les politiques en matière de vieillissement et s'engage à réduire la dette. En conséquence, un comité d'étude sur le vieillissement rédige des rapports annuels sur les coûts financiers et sociaux du vieillissement, rapports qui sont ensuite examinés par le Conseil supérieur des Finances et utilisés en vue de formuler des recommandations pour l'élaboration de politiques budgétaires. Par exemple, le Conseil supérieur des Finances a mis en œuvre des contrôles stricts des dépenses des programmes afin d'équilibrer le budget et de créer des excédents en vue de rembourser la dette (OECD, 2009; European Commission, 2004).

Ainsi, l'imposition d'une exigence budgétaire selon laquelle il faut produire des rapports intergénérationnels et assurer l'équité intergénérationnelle aura une incidence sur l'élaboration de politiques liées aux programmes de l'État providence puisque les recommandations visant l'augmentation des dépenses ou une diminution des transferts sociaux pourraient contribuer à déséquilibrer le fardeau fiscal net payé par certaines générations. L'exigence de prendre en compte les répercussions des recommandations en matière d'action publique sur certains groupes n'est pas une nouveauté puisque les décideurs canadiens doivent actuellement tenir compte de la façon dont leurs propositions au gouvernement influent sur l'égalité entre les sexes, l'environnement et les relations avec d'autres ordres de gouvernement (Privy Council Office, 2001, 2008). Le besoin de tenir compte des impacts des

changements liés aux dépenses et à l'imposition sur les comptes générationnels aura une incidence particulièrement importante sur l'élaboration d'options en matière d'action publique relatives aux programmes dont le coût est tributaire des changements démographiques. Selon une évaluation du profil d'âge de certaines mesures fiscales et de paiements de transferts à des personnes au Canada, les programmes touchés par les changements démographiques comprennent les régimes de retraite, des transferts aux personnes âgées, les soins de santé publics, l'éducation, les prestations fiscales pour enfants, les prestations familiales et l'assurance emploi (Hicks, 1998). Même si la majorité des transferts sont destinés aux enfants et aux aînés, ce sont ces derniers qui reçoivent la part la plus importante des paiements de transferts du gouvernement. En outre, les travailleurs appartenant à des classes d'âge de forte activité assument la partie la plus importante des impôts et touchent peu de prestations (*ibid.*).

Selon la comptabilité générationnelle, on dispose de diverses options pour réduire les déséquilibres générationnels dans les politiques actuelles, y compris la réduction des dépenses liées aux transferts et l'augmentation des impôts (James et Matier, 1998). James et Matier (1998) évaluent l'impact des augmentations des impôts sur les salaires et des augmentations de l'impôt en général sur la consommation individuelle par génération, également appelée le bien-être générationnel. Les conclusions révèlent que si le gouvernement devait augmenter de façon importante l'impôt sur les salaires, cela réduirait la dette publique considérablement, mais au prix d'un impact négatif non négligeable sur le bien-être générationnel des générations actuelles. En revanche, si le gouvernement devait réduire la dette publique en répartissant l'augmentation du fardeau fiscal sur une diversité de taxes, l'impact négatif sur le bien-être générationnel ne serait pas aussi important. En outre, si les hausses d'impôt sont étalées dans le temps, l'impact négatif sur la consommation est donc réparti entre les générations. Cela étant, plus le taux d'augmentation des impôts est important, plus l'impact négatif sur le bien-être générationnel des générations actuelles sera important, et ce, peu importe le type de combinaison de recettes fiscales choisi (*ibid.*).

Même si la comptabilité générationnelle a passablement retenu l'attention à l'échelle mondiale, elle a fait l'objet de nombreux débats, notamment au sujet de son application et de son utilité. Une évaluation rigoureuse dépasserait la portée du présent ouvrage, mais il y a trois critiques qui sont particulièrement pertinentes. D'abord, toute analyse axée sur le fait de prévoir l'avenir prête flanc à la critique. Comme les services financiers du monde entier n'arrivent jamais à prévoir de façon exacte l'évolution des économies des États chaque année, il serait mal avisé de prendre en

considération de façon sérieuse des prévisions financières fondées sur des projections de 50 ans (Kotlikoff, 1998 ; Bonin, 2001).

En deuxième lieu, l'opposition à la comptabilité générationnelle s'appuie sur le fait que celle-ci n'est axée que sur les politiques financières et ne tient pas compte des répercussions générales sur le bien-être social (Osberg, 1998). Sa principale hypothèse comporte des lacunes puisqu'elle traite toutes les dépenses d'aujourd'hui, que ce soit en matière d'infrastructures, de soins de santé ou d'éducation, comme des dépenses de consommation et fait abstraction de la notion selon laquelle ces dépenses pourraient être considérées comme un investissement pour les générations futures en raison de l'augmentation de l'espérance de vie, du capital humain ou de la productivité (Oreopoulos et Vaillancourt, 1998a ; Blondal, 1997). Ainsi, la méthode ne tient pas compte des effets de « rétroaction » de la politique budgétaire du gouvernement sur la croissance économique et les taux d'intérêts, qui pourraient être considérables puisqu'ils peuvent entraîner des changements dans les impôts ou les paiements de transferts des générations futures (Auerbach et Gokhale, 1993 ; Oreopoulos et Vaillancourt, 1998a ; Gokhale et Kotlikoff, 1999 ; Bonin, 2001).

Enfin, en ce qui a trait à l'élaboration de politiques, la comptabilité générationnelle peut être limitée par le fait que, même si elle peut révéler l'existence d'un déséquilibre, elle ne permet pas de prescrire précisément les outils budgétaires qu'il faut mettre en œuvre, ni la rapidité avec laquelle ils faut le faire ni la durée de leur utilisation (James et Matier, 1998). Toutefois, on peut surmonter ces limites en dotant la comptabilité générationnelle de modèles dynamiques d'équilibre général calculable (EGC) qui permettent aux analystes de suivre les changements dans la relation entre les différents acteurs dans une économie attribuables aux décisions du gouvernement. Les modèles d'EGC peuvent aider les analystes à déterminer le meilleur plan d'action à adopter puisqu'ils peuvent démontrer la façon dont la rapidité d'application et la durée des différentes options de politiques peuvent influencer sur les générations (*ibid.*). En conséquence, les modèles d'EGC peuvent aider à améliorer une projection utilisée dans la comptabilité générationnelle.

1.3.3 Répercussions administratives

Étant donné l'importance de maintenir la viabilité budgétaire, le ministère des Finances d'un gouvernement tirerait probablement profit de l'adoption de la comptabilité générationnelle comme principale approche à l'égard du vieillissement de la population. En effet, en insistant sur l'importance de réduire la dette publique au moyen de mesures budgétaires

qui augmentent les impôts et diminuent les dépenses publiques, toutes les décisions en matière d'action publique seraient assujetties à l'approbation du ministère des Finances du gouvernement. Même si la plupart des décisions du gouvernement doivent déjà passer par le ministère des Finances, la primauté de la comptabilité générationnelle donne à penser qu'un pouvoir encore plus grand serait accordé à ce ministère. Si le gouvernement devait commencer à tenir compte des répercussions des options en matière d'action publique sur les comptes générationnels et l'équité intergénérationnelle, les décideurs pourraient être tenus d'assurer une meilleure coordination entre le ministère des Finances et les autres ministères (Senate of Canada, 2007).

En outre, il peut y avoir des répercussions particulières sur les États fédéraux en ce qui a trait à l'interaction entre les administrations centrale et infranationales. Comme la comptabilité générationnelle combine les dépenses et recettes de tous les ordres de gouvernement, les modifications apportées aux politiques d'un ordre influenceront sur le calcul des comptes générationnels et, par conséquent, l'équité. Ainsi, l'utilisation de la comptabilité générationnelle exigera beaucoup de coordination entre les administrations centrale et infranationales (Kotlikoff et Burns, 2004; Coombs et Dollery, 2002). Même si Coombs et Dollery font valoir que l'interaction budgétaire entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux au Canada ne sera pas touchée, puisque les provinces ont la capacité financière nécessaire pour assumer une hausse des coûts en soins de santé, il se pourrait que ce ne soit pas le cas. Si les provinces canadiennes sont bel et bien responsables des programmes relatifs aux soins de santé, c'est *in fine* le gouvernement fédéral qui, par les transferts financiers aux provinces, dispose des moyens financiers qui permettent de maintenir ces soins et d'assurer l'égalité des services dispensés aux citoyens dans l'ensemble du pays (Department of Finance, Canada, 2009). Les paiements de transferts actuels sont calculés en fonction du nombre d'habitants. Toutefois, le financement par habitant pourrait entraîner de graves difficultés dans l'avenir en raison des différences démographiques entre les provinces. Comme certaines régions du Canada, notamment l'Atlantique, feront face à un problème plus important de vieillissement de la population, tandis que d'autres évoluent et deviennent relativement plus jeunes, il y aura un déséquilibre. Les régions touchées par le vieillissement pourraient être traitées de façon injuste selon une formule de paiement par habitant à mesure que leur fardeau fiscal augmentera, ce qu'il fera de façon considérable, puisque les populations âgées utilisent plus de services de soins de santé, mais que les paiements de transferts ne seront pas effectués en tenant compte de cette situation puisqu'ils sont calculés en fonction de la taille de la population. Par conséquent, pour maintenir

l'équité générationnelle entre les provinces, le gouvernement pourrait être tenu de modifier la formule des paiements de transferts (Senate of Canada, 2007).

1.3.4 Répercussions sur le plan politique

Le Canada ne publie pas de documents budgétaires traitant de l'équité intergénérationnelle. En réponse à la recommandation du Comité des comptes publics voulant que le Conseil du trésor et le ministère des Finances utilisent la comptabilité générationnelle pour évaluer la viabilité des dépenses en soins de santé et de retraite, le gouvernement a opté pour le statu quo. Il a fait valoir que la comptabilité générationnelle soulève beaucoup d'incertitudes puisqu'elle est fondée sur des projections qui doivent souvent être revues (House of Commons, 2001a, 2001b). Les « déficits budgétaires générationnels » soulignés par cette technique de comptabilité peuvent être alarmants au point qu'il soit extrêmement difficile de les soutenir sur le plan politique. Dans un récent ouvrage, Kotlikoff et Burns (2004) ont estimé que le fardeau fiscal des politiques américaines génère 51 000 milliards de dollars. Il n'est donc pas étonnant que, lorsque l'Office of Management and Budget des États-Unis a produit des chapitres sur la comptabilité générationnelle dans le cadre du budget de 1993, ceux-ci n'ont pas reçu un bon accueil à la Maison-Blanche (Kotlikoff, 1998). Suscitant énormément de critiques dans les médias, les comptes générationnels ont montré que le plan gouvernemental visant à augmenter les dépenses destinées à un nouveau système de soins de santé entraînerait un fardeau fiscal encore plus important que le taux d'imposition nette de 84 % au cours d'une vie (*ibid.*).

La comptabilité générationnelle met fortement l'accent sur la réduction de la dette publique et, comme instrument de politique publique, favorise les valeurs des partis politiques qui défendent le repli de l'État providence et la réduction des interventions du gouvernement. En adoptant le point de vue selon lequel les dépenses d'aujourd'hui à l'égard des programmes sociaux entraîneront un fardeau plus important pour les générations futures, les partis qui cherchent à contenir les dépenses du gouvernement pourraient plaire à une plus grande partie de la population. Bon nombre de groupes de réflexion de la droite aux États-Unis se sont appuyés sur des données générées par la comptabilité générationnelle afin d'insister sur le fait que la générosité des programmes sociaux, comme Social Security and Medicare, doit être réformée au nom de la justice intergénérationnelle (Quadagno, 1989). S'ils savaient que les dépenses d'aujourd'hui influeront sur leurs fardeaux fiscaux futurs, les groupes de jeunes accentueraient probablement

leurs efforts de mobilisation. Par conséquent, la comptabilité générationnelle est susceptible d'accroître l'influence des groupes de jeunes relativement à leurs homologues âgés. L'augmentation des impôts pourrait entraîner une réaction brutale aux bureaux de vote, mais, si cette augmentation avait lieu, un problème à long terme sur le plan politique pourrait surgir (Kotlikoff et Burns, 2004; Senate of Canada, 2007). Si le gouvernement commence à enregistrer des excédents budgétaires en raison des impôts élevés, la pression politique visant à réduire les impôts augmentera probablement en raison de la perception selon laquelle les finances du pays se portent bien. Toutefois, la réduction des impôts peut être mise en œuvre de façon prématurée et nuire au progrès vers l'atteinte de l'équité intergénérationnelle (Ragan et Clark, 2009; Oreopoulos *et al.*, 1999).

1.4 RÈGLE DE MUSGRAVE

1.4.1 Définir le problème

La règle de Musgrave est une approche qui fait concurrence à la comptabilité générationnelle. Elle s'attache principalement, en ce qui a trait au vieillissement de la population, à maintenir un important appui à l'égard des programmes sociaux face aux conditions démographiques qui évoluent. Sous sa forme la plus brute, la règle de Musgrave propose un modèle de réforme des régimes de retraite par répartition qui vise à atteindre la solidarité sociale. Les défenseurs de cette approche font valoir que son fondement normatif peut s'appliquer dans le contexte de tous les programmes sociaux (Schokkaert et Van Parijs, 2003, p. 246, 252). Cette approche se fonde sur l'hypothèse selon laquelle la viabilité des programmes sociaux dépend de la mesure dans laquelle les coûts sont partagés de façon égale entre les générations (ou les cohortes). Comme l'affirme Musgrave, il est important, dans un premier temps, d'attirer l'attention sur ceux qui en tirent avantage et, d'autre part, sur ceux qui paient. Cette approche est semblable à la comptabilité générationnelle puisque les deux tiennent compte des dépenses et des recettes du gouvernement. Toutefois, contrairement à la comptabilité générationnelle, les coûts d'ensemble des programmes ne sont pas aussi importants que la façon dont ceux-ci sont distribués en fonction des avantages que tire chaque groupe. En outre, même si la comptabilité générationnelle présente le problème du vieillissement de la population comme étant fondé sur la viabilité budgétaire, la règle de Musgrave est davantage explicite puisqu'elle met l'accent sur le maintien d'un appui politique pour

les dépenses gouvernementales. La préoccupation est donc liée à la viabilité des programmes publics sociaux et des retraites en particulier.

1.4.2 Solution proposée et répercussions sur l'action publique

La solution que la règle de Musgrave propose concernant le vieillissement de la population est de renforcer les liens entre les générations en assurant un partage efficace du risque et du fardeau au sein de l'État providence. Comme l'explique Myles (2003), cela exige que les coûts supplémentaires relatifs au soutien d'un nombre disproportionné d'ânés soient partagés entre ceux qui paient et ceux qui touchent des prestations du système. Un ratio constant doit être maintenu entre les revenus par habitant de la population active et les prestations par habitant des retraités. Ce modèle de « proportion relative fixe » signifie donc que toute augmentation du taux d'imposition doit être compensée par des diminutions des prestations, de sorte que la population active et la population de retraités subissent la même perte relative (*ibid.*, p. 13).

Comme le fait observer Myles (2002), les régimes complémentaires de retraite en France illustrent de façon très fidèle les répercussions sur les politiques de la règle de Musgrave. Même si, selon lui, ces régimes de retraite ont été initialement conçus pour maintenir un niveau de cotisation fixe, les administrateurs du régime, en exerçant leur pouvoir discrétionnaire, peuvent modifier périodiquement le taux d'échange entre les travailleurs et les retraités. Du point de vue pratique, on devrait apporter d'importantes modifications aux régimes de pensions du Canada/Québec afin qu'ils soient conformes au modèle de proportion relative fixe de la règle de Musgrave. À la lumière de prévisions actuarielles alarmantes à la fin des années 1980, le gouvernement Chrétien, avec l'appui de la majorité des provinces, a opté pour augmenter les taux de cotisation de 65 % pendant une courte période (de 6 % en 1997 à 9,9 % en 1999). L'augmentation des cotisations a été compensée par une baisse des cotisations sociales liées à l'assurance emploi, qui enregistrait des excédents (Weaver, 1999). En outre, le gouvernement a cessé d'indexer le plancher de cotisation au coût de la vie en le maintenant à 3 500 \$. Initialement conçues pour réduire le fardeau fiscal des travailleurs touchant un faible revenu, de nouvelles sources de cotisation au régime sont devenues disponibles. Dans le cadre d'une réforme qui avait essentiellement pour objectif de garantir les taux de remplacement, le fardeau était imposé principalement aux jeunes générations (Marier, 2008). Ces cohortes paieront des montants plus élevés que les précédentes, et ce, pour obtenir des prestations similaires (Myles, 2005, p. 47). Avec plusieurs

hausse à venir du taux de cotisation, les dernières réformes de la Régie des rentes du Québec vont dans le même sens. Cela est contraire au modèle de proportion relative fixe.

1.4.3 Répercussions sur le plan politique

La règle de Musgrave favorise les dialogues entre les générations (cohortes) au moment d'entreprendre des réformes des politiques sociales. Toutefois, la littérature en science politique insiste fortement sur le fait que les aînés ont un avantage politique disproportionné en comparaison des jeunes cohortes pour diverses raisons, comme la présence de puissants groupes d'intérêt pour les aînés (Pierson, 1994) et une construction sociale positive (Schneider et Ingram, 1993). En outre, les jeunes cohortes ont tendance à sous-estimer l'action publique (et ses conséquences qui ne les touchent pas immédiatement, comme les retraites). Par conséquent, les politiciens ont une plus grande propension à entreprendre des réformes qui protègent les électeurs âgés aux dépens des jeunes cohortes.

De plus, la règle de Musgrave est intrinsèquement conservatrice puisqu'elle a pour objectif principal d'évaluer les réformes potentielles en fonction des programmes actuels. Ainsi, elle fait fi des fonctions de redistribution dans les cohortes et d'autres facteurs, comme le genre. Elle suppose également que le statu quo représente un contrat intergénérationnel optimal.

1.4.4 Répercussions administratives

Si la règle de Musgrave était la réponse privilégiée au vieillissement de la population, le résultat le plus probable serait le maintien du statu quo. Si on visait le maintien du rapport revenu par habitant de la population active/prestations des retraités, le niveau des dépenses gouvernementales dans les programmes sociaux resterait, selon toute probabilité, relativement le même. Ainsi, les niveaux de dépenses de chaque ministère seraient rigoureusement contrôlés, et tout ministère qui tire profit d'une part disproportionnée du budget continuerait de le faire. Cela signifie que toute partialité au sein d'un État providence donné serait susceptible de se reproduire. Par exemple, un gouvernement dont les dépenses en santé sont élevées devrait maintenir ces niveaux afin de voir à ce que les travailleurs et les retraités actuels et futurs en profitent de façon égale. Par conséquent, selon la règle de Musgrave, si un ministère a actuellement une position favorable sur le plan budgétaire, il maintiendrait cet avantage au fil du temps.