



SOYONS PRÊTS :

Pour une nouvelle
génération d'aînés actifs

Rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales

L'honorable Percy Mockler, président

L'honorable Anne C. Cools, vice-présidente

Juin 2017

SÉNAT



CANADA

SENATE



SOYONS PRÊTS : Pour une nouvelle génération d'aînés actifs

Premier rapport intérimaire du Comité sénatorial permanent des finances nationales
sur le vieillissement démographique au Canada

DIX-NEUVIÈME RAPPORT

Président

L'honorable Percy Mockler

Vice-présidente

L'honorable Anne C. Cools

Juin 2017

Renseignements :

Par courriel : NFFN@sen.parl.gc.ca

Sans frais : 1-800-267-7362

*Par la poste : Comité sénatorial permanent des finances nationales
Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4*

Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante :

www.senate-senat.ca/nffn.asp

Le Sénat est présent sur Twitter : [@SenatCA](https://twitter.com/SenatCA), suivez le comité à l'aide du mot-clé diésé #NFFN



This Report is also available in English

TABLE DES MATIÈRES

LE COMITÉ	2
ORDRE DE RENVOI	4
RÉSUMÉ	5
RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	8
1 INCIDENCES FINANCIÈRES	10
2 CONSIDÉRATIONS RÉGIONALES	15
3 CONSIDÉRATIONS INTERNATIONALES	18
CONCLUSION	20
ANNEXE – TÉMOINS AYANT COMPARU DEVANT LE COMITÉ	21

LE COMITÉ



L'honorable
*Percy Mockler,
président



L'honorable
*Anne C. Cools,
vice-présidente

Les honorables sénateurs :



Raynell
Andreychuk



George Baker,
C.P.



Joseph A. Day



Nicole Eaton



Éric Forest



*Elizabeth
Marshall



Lucie Moncion



Richard Neufeld



Victor Oh



André Pratte



Yuen Pau Woo

*membres du Sous-comité du programme et de la procédure

Membres d'office du comité :

Peter Harder, C.P. (ou Diane Bellemare) et Larry Smith (ou Yonah Martin)

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux :

Ataullahjan, Smith, Stewart-Olsen et Marwah

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Sylvain Fleury et Olivier Leblanc-Laurendeau, analystes

Direction des comités du Sénat :

Gaëtane Lemay, greffière du comité

Louise Martel, adjointe administrative

Direction des communications du Sénat :

Marcy Galipeau, chef, Comités et activités de rayonnement

Mila Pavlovich, Agente des communications

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 12 avril 2016 :

L'honorable sénateur Smith (*Saurel*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les incidences financières et considérations régionales du vieillissement démographique, notamment :

- les transferts fédéraux aux provinces, territoires et aux gouvernements autochtones pour contribuer aux coûts croissants associés à l'augmentation du nombre de personnes nécessitant des soins à la maison ou à l'hôpital, dans des maisons de soins infirmiers ou des résidences-services;
- la façon dont le gouvernement fédéral peut appuyer le développement économique dans les régions dont la population est vieillissante;
- les questions connexes.

Que le Comité présente son rapport final au Sénat au plus tard le 31 décembre 2017, et conserve tous les pouvoirs nécessaires pour rendre publiques ses constatations pendant 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Charles Robert

RÉSUMÉ

Les changements démographiques sont aujourd'hui un enjeu au Canada comme dans plusieurs autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Au pays, on dénombre désormais davantage de personnes âgées de 65 ans et plus que d'enfants de 14 ans et moins. Au cours des prochaines décennies, cette réalité démographique exercera une pression accrue sur le système de santé canadien et sur les finances publiques, et affectera le marché du travail par un vieillissement de la main-d'œuvre. Elle ne se fera toutefois pas sentir avec la même intensité et de la même façon dans toutes les régions du pays. Ainsi, les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones devront collaborer et mettre en place des mesures afin de faire face aux défis qui attendent la société canadienne.

En avril 2016, le Sénat a autorisé le Comité sénatorial permanent des finances nationales à étudier, en vue d'en faire rapport, les incidences financières et considérations régionales du vieillissement démographique au Canada. Jusqu'au 30 mai 2017 inclusivement, notre comité a tenu cinq réunions et reçu quatorze experts provenant d'un océan à l'autre. Ce premier rapport intérimaire présente les observations et recommandations faites par notre comité à la suite de son étude.

À ce stade de son étude, notre comité fait les observations et propose les recommandations suivantes :

Notre système de santé, dont l'efficacité ne serait déjà pas optimale selon certains témoins, fera face à plusieurs pressions au cours des prochaines décennies alors que les dépenses continueront d'augmenter, notamment en raison du vieillissement démographique.

Notre comité recommande au gouvernement du Canada d'élaborer, en collaboration avec ses partenaires provinciaux, territoriaux et autochtones, une stratégie nationale pour les aînés afin de contrôler la croissance des dépenses, tout en s'assurant d'offrir des soins appropriés et accessibles.

Notre comité recommande au gouvernement du Canada de continuer à travailler avec ses partenaires provinciaux, territoriaux et autochtones à mettre en place des mesures permettant aux personnes âgées de demeurer à domicile tout en ayant accès à des services de soutien, notamment ceux offerts par des aidants naturels.

Bien que le vieillissement démographique puisse créer des opportunités d'emploi dans certains secteurs, l'économie canadienne et le marché du travail risquent d'être négativement affectés par le phénomène, notamment en raison d'une baisse du taux d'activité et d'un ralentissement de la croissance économique.

Notre comité recommande au gouvernement du Canada de mettre en œuvre, en collaboration avec ses partenaires provinciaux, territoriaux et autochtones, des mesures pour accroître la participation des groupes sous-représentés au sein de la population active et pour améliorer l'adéquation entre la demande et l'offre de main-d'œuvre afin d'atténuer les conséquences néfastes du vieillissement démographique sur l'économie et sur le marché du travail.

Le vieillissement démographique n'est pas un phénomène uniforme et son impact sera plus important pour les finances publiques et l'économie de certaines régions du pays.

Notre comité recommande au gouvernement du Canada d'envisager la possibilité d'inclure des considérations démographiques dans le calcul des principaux transferts fédéraux aux provinces et territoires afin de s'assurer que toutes les régions du pays disposent des ressources nécessaires pour s'acquitter des responsabilités qu'ils ont à l'égard de leur population vieillissante.

RECOMMANDATIONS

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales fait les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 1 : Que le gouvernement du Canada élabore, en collaboration avec ses partenaires provinciaux, territoriaux et autochtones, une stratégie nationale pour les aînés afin de contrôler la croissance des dépenses, tout en s'assurant d'offrir des soins appropriés et accessibles.

RECOMMANDATION 2 : Que le gouvernement du Canada continue de travailler avec ses partenaires provinciaux, territoriaux et autochtones à mettre en place des mesures permettant aux personnes âgées de demeurer à domicile tout en ayant accès à des services de soutien, notamment ceux offerts par des aidants naturels.

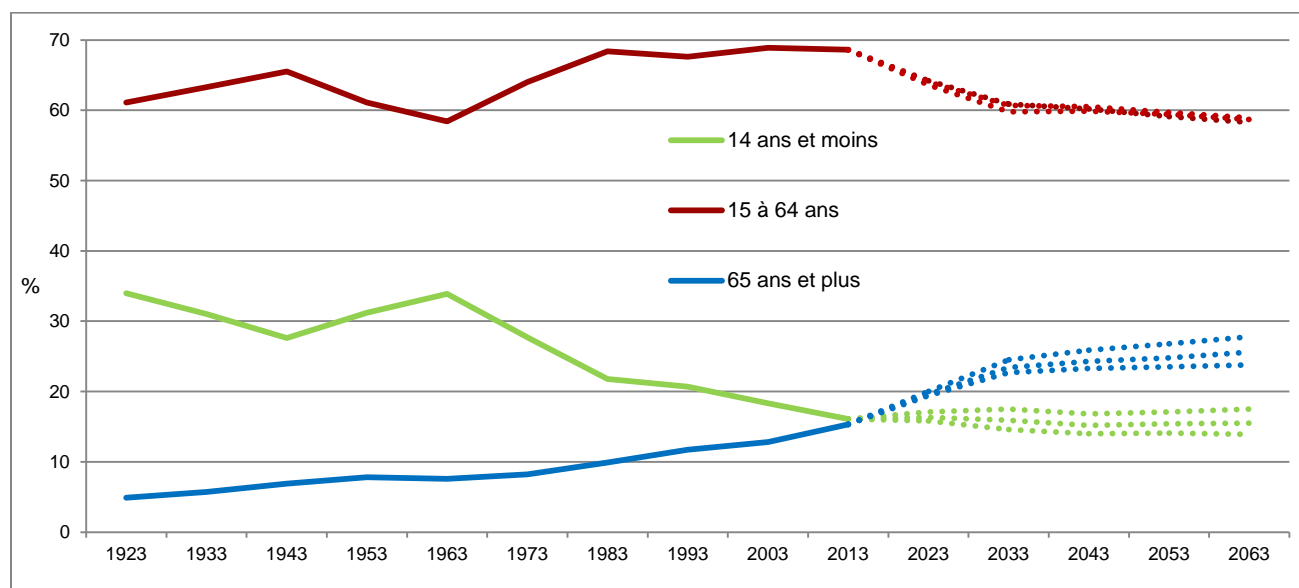
RECOMMANDATION 3 : Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec ses partenaires provinciaux, territoriaux et autochtones, mette en œuvre des mesures pour accroître la participation des groupes sous-représentés au sein de la population active et pour améliorer l'adéquation entre la demande et l'offre de main-d'œuvre afin d'atténuer les conséquences néfastes du vieillissement démographique sur l'économie et sur le marché du travail.

RECOMMANDATION 4 : Que le gouvernement du Canada envisage la possibilité d'inclure des considérations démographiques dans le calcul des principaux transferts fédéraux aux provinces et territoires afin de s'assurer que toutes les régions du pays disposent des ressources nécessaires pour s'acquitter des responsabilités qu'ils ont à l'égard de leur population vieillissante.

INTRODUCTION

Comme la plupart des pays industrialisés, le Canada fait face à un vieillissement rapide et soutenu de sa population. Les personnes âgées de 65 ans et plus sont désormais plus nombreuses que les enfants de 14 ans et moins, et le poids démographique des Canadiens et des Canadiennes de 15 à 64 ans continue de diminuer (voir figure 1). Conséquemment, l'âge médian au Canada ne cessera d'augmenter : de 24,1 ans en 1923 et de 40,2 ans en 2013, il devrait se situer entre 41,7 et 46,5 ans en 2063¹.

Figure 1 – Distribution de la population canadienne par groupe d'âge (en pourcentage), observée et projetée selon trois scénarios de croissance démographique



Source : Statistique Canada, [Projections démographiques pour le Canada \(2013 à 2063\), les provinces et les territoires \(2013 à 2038\)](#), Ottawa, 2015, p. 15.

Ces tendances démographiques sont en grande partie attribuables à une augmentation constante de l'espérance de vie ainsi qu'à une diminution du taux de fécondité sous le minimum nécessaire au remplacement de la population canadienne : au Canada, l'espérance de vie est de 82 ans et le taux de fécondité est de 1,6 naissance par femme². Avec le départ à la retraite de la génération des « baby-boomers », la transition démographique est déjà amorcée au Canada. Elle risque d'avoir des conséquences non négligeables sur les finances publiques et pour les régions canadiennes, qui subiront le phénomène différemment en raison de la répartition différente des personnes âgées à travers le pays.

Face à de tels changements démographiques, le gouvernement du Canada devra accommoder un nombre croissant de personnes âgées au sein de sa population tout en continuant d'assurer la viabilité des finances publiques. À ce titre, le gouvernement est conscient des conséquences potentiellement dommageables du vieillissement démographique pour l'économie nationale. Dans l'Énoncé économique de l'automne 2016 et le budget fédéral de 2017, on souligne l'impact négatif du vieillissement

¹ Statistique Canada, [Projections démographiques pour le Canada \(2013 à 2063\), les provinces et les territoires \(2013 à 2038\)](#), Ottawa, 2015, p. 15.

² Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 mai 2017.

démographique sur la croissance de la population active et sur la croissance économique. Notre comité encourage le gouvernement du Canada à élaborer et mettre en place des mesures conséquentes.

Ce n'est pas la première fois que le Sénat étudie le vieillissement démographique. L'honorable Sharon Carstairs, qui a présidé le Comité spécial sur le vieillissement de 2006 à 2009, affirme toutefois que « peu de choses ont changé » et que « nous sommes terriblement mal préparés pour nous occuper de notre société vieillissante³ ». En tant que société, nous avons une responsabilité à l'égard de nos aînés et, comme le dit Bernard Lord, chef de la direction de Medavie et ancien premier ministre du Nouveau-Brunswick, nous avons devant nous « une occasion de redonner aux gens qui ont bâti notre société⁴ ». Si le vieillissement démographique est la source de bien des défis, il est aussi la source de plusieurs opportunités.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

1 INCIDENCES FINANCIÈRES

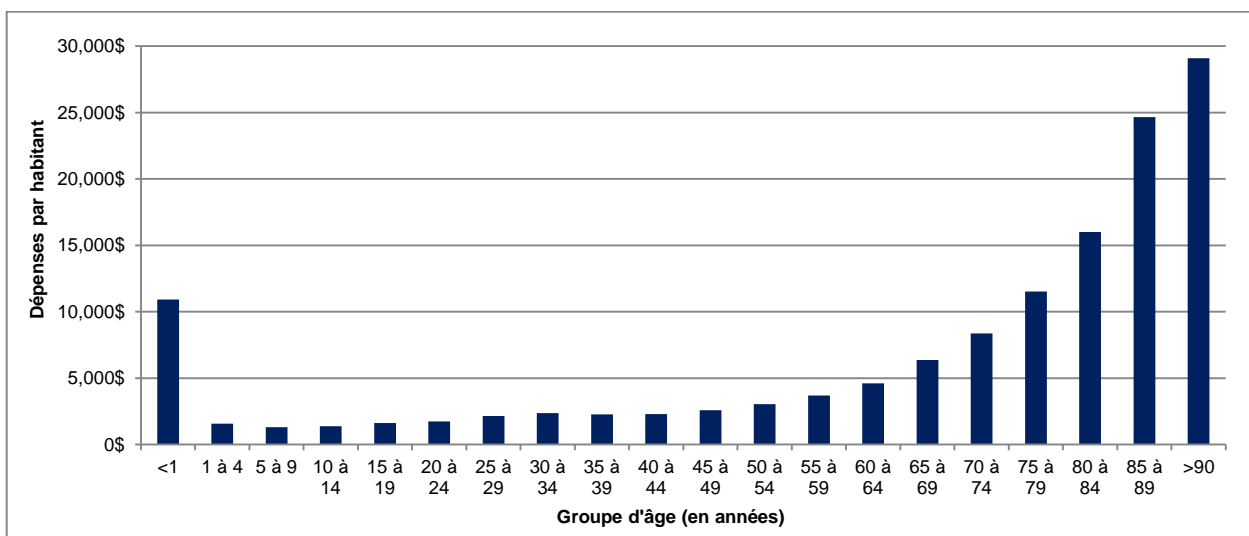
Le vieillissement de la population canadienne a autant de répercussions de nature sociale qu'économique. Entre autres, les changements dans la structure d'âge de la population du pays auront un impact accru sur les finances publiques, sur la croissance économique et sur le marché du travail.

1.1 Incidence sur le système de santé

Le Dr Dennis Furlong, ancien ministre de la Santé du Nouveau-Brunswick, affirme que les dépenses en santé augmentent significativement avec l'âge : chez les personnes âgées de 65 ans et plus, les dépenses annuelles en santé sont d'en moyenne 11 635 \$, contre 2 663 \$ chez les personnes âgées entre 15 et 64 ans (voir figure 2). À court terme, l'Institut canadien d'information sur la santé anticipe que le vieillissement démographique pourrait à lui seul faire croître les dépenses en santé d'en moyenne 1 % annuellement, soit environ 2 milliards de dollars à l'échelle nationale⁵.

Le Dr Granger Avery, président de l'Association médicale canadienne, met en garde de ne pas se satisfaire du fait que cette hausse soit relativement limitée : « [l]e vieillissement a toutefois un effet cumulatif facilement observable lorsqu'on en examine l'incidence sur la répartition des dépenses selon l'âge au fil du temps⁶ ». Louis Thériault, vice-président au Conference Board du Canada, prévient également que « ce sera au cours des 10 prochaines années que nous enregistrons le taux de croissance [des dépenses] le plus élevé⁷ ».

Figure 2 – Dépenses annuelles en santé des gouvernements provinciaux et territoriaux par habitant selon le groupe d'âge, en 2014



Source : Institut canadien d'information sur la santé, [Tendances des dépenses nationales de santé, 1975 à 2016](#), Ottawa, 2016, p. 24.

⁵ Institut canadien d'information sur la santé, [Tendances des dépenses nationales de santé, 1975 à 2016](#), Ottawa, 2016, p. 30.

⁶ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} mars 2017.

⁷ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2017.

Le professeur Don Drummond de l'Université Queen's ne croit toutefois pas que cela veut qu'il faille nécessairement investir davantage de fonds en santé : « Nous avons fait cela dans les années 2000 par l'entremise de l'accord sur les soins de santé et honnêtement, à mon avis, cela a mené à la catastrophe. Il n'y avait aucune reddition de comptes⁸ ». Selon lui et d'autres témoins, il faudrait commencer à mesurer l'efficacité du système à travers les résultats obtenus et non par rapport aux sommes investies. Mme Choo, directrice générale de S.U.C.C.E.S.S., explique que « [p]lus n'est pas nécessairement mieux. Mon credo est qu'il faut agir plus intelligemment plutôt que demander plus⁹ ».

Plusieurs témoins, notamment Mme Choo et l'Association médicale canadienne, recommandent au gouvernement du Canada de mettre en place une stratégie nationale pour les aînés. Notre comité est d'avis qu'une telle approche permettrait de mieux cibler les dépenses et d'accroître l'efficacité du système de santé.

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement du Canada élabore, en collaboration avec ses partenaires provinciaux, territoriaux et autochtones, une stratégie nationale pour les aînés afin de contrôler la croissance des dépenses, tout en s'assurant d'offrir des soins appropriés et accessibles.

Selon plusieurs témoins, le statu quo en santé devrait nous inquiéter. M. Thériault considère que le système ne répond pas actuellement aux besoins des aînés de façon satisfaisante. Similairement, l'honorable Sharon Carstairs croit que « nous avons besoin de changements structurels fondamentaux dans notre système de santé¹⁰ », notamment dans la façon dont nous offrons les soins. M. Lord considère que « le système de santé que vous avons est très bon dans le sens que les gens qui y travaillent sont excellents et dévoués, mais que la structure du système représente une population qui n'est pas celle d'aujourd'hui¹¹ ». Le Dr Avery est également d'avis qu'il y a un besoin de « réorganiser la pratique [médicale] » pour s'orienter davantage vers une approche généraliste et collaborative¹².

Selon le Dr Furlong, des cinq piliers¹³ de la *Loi canadienne sur la santé*, seules « l'universalité et la transférabilité sont encore solidement ancrées dans la loi¹⁴ ». L'ancien ministre se montre particulièrement critique à l'égard de l'accessibilité du système, qu'il juge inexistante, et considère que la loi doit être modernisée. M. Thériault, lui, avance que la loi est tellement désuète que l'on pourrait très bien avoir une conversation nationale sur la santé sans même l'aborder. Ces témoins affirment que notre système de santé ne satisfait pas à la demande actuelle, qu'il n'est pas uniforme à l'échelle nationale et que sa viabilité à long terme n'est pas garantie. Le Dr Furlong croit que « [n]ous ne pouvons plus le considérer comme un système de santé; il faut commencer à le considérer comme un système

⁸ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} mars 2017.

⁹ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 avril 2017.

¹⁰ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 mai 2017.

¹¹ *Ibid.*

¹² Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} mars 2017.

¹³ Ces cinq principes sont l'universalité, l'intégralité, l'accessibilité, la transférabilité et la gestion publique.

¹⁴ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2017.

de maladie. [...] Nous avons un système de soins de santé au Canada qui est dysfonctionnel et qui s'en va à la dérive¹⁵ ».

Plusieurs réformes pourraient permettre d'améliorer le système et son efficacité. Les témoins entendus ont donné plusieurs exemples : on pourrait accroître l'accessibilité et le partage de l'information médicale, développer les soins à domicile, augmenter la reddition de comptes au sein du système ou encore stimuler l'innovation afin d'extraire des gains d'efficacité. Toutefois, l'économiste Richard Saillant croit qu'une réforme en profondeur du système serait particulièrement difficile « parce qu'il s'agit d'une vache sacrée et qu'elle est un pilier de notre identité nationale¹⁶ ». M. Lord est d'accord : « les gens évitent cet enjeu, car ils craignent de se heurter à une forte opposition. Cela dit, nous devons le modifier. Nous devons trouver des façons de l'améliorer, même si cela signifie qu'il faudra apporter des changements qui ne sont pas toujours faciles à mettre en œuvre au début¹⁷ ». D'autres témoins ont suggéré que la solution aux problèmes du système de santé ne se limitera pas à l'octroi inconditionnel de fonds publics ou à la promesse d'une augmentation du nombre de médecins.

Miser davantage sur les soins à domicile et sur le rôle des aidants naturels pourrait permettre de réduire la pression du vieillissement démographique sur le système. Selon le Dr Avery, il y aurait plusieurs milliards de dollars à économiser en réglant le problème de l'occupation prolongée dans les hôpitaux : « [les soins à domicile] coûtent vraiment moins cher et constituent une meilleure solution tant que nous avons le soutien nécessaire¹⁸ ». Sans être une solution miracle, les soins à domicile et le travail des aidants naturels pourraient constituer une partie importante d'une stratégie visant à atténuer les effets du vieillissement démographique sur le système de santé. Dans les mots de Mme Choo, cela permettrait non seulement aux personnes âgées de « vieillir au bon endroit », mais aussi d'accroître l'efficacité du système de santé. Notre comité est conscient que des investissements de 6 milliards de dollars sur dix ans pour les soins à domicile ont été annoncés dans le budget de 2017¹⁹ et reconnaît les efforts du gouvernement afin d'améliorer les soins à domicile au Canada.

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement du Canada continue de travailler avec ses partenaires provinciaux, territoriaux et autochtones à mettre en place des mesures permettant aux personnes âgées de demeurer à domicile tout en ayant accès à des services de soutien, notamment ceux offerts par des aidants naturels.

1.2 Incidence sur la main-d'œuvre et la croissance économique

Pour l'instant, le taux d'activité au sein de la population en âge de travailler demeure relativement élevé au Canada. Selon le professeur Joseph Marchand de l'Université de l'Alberta, c'est aussi vrai chez les adultes plus âgés. En 2015, le taux d'activité des personnes âgées de 55 à 64 ans était de 64,8 % au Canada alors que la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 mai 2017.

¹⁸ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} mars 2017.

¹⁹ Ministère des Finances, [Bâtir une classe moyenne forte](#), Ottawa, mars 2017, p. 178.

économiques (OCDE) était de 61,1 %²⁰. Le gouvernement du Canada s'attend néanmoins à ce que le vieillissement occasionne une baisse du taux d'activité global au cours des prochaines années²¹.

Selon M. Drummond, le Canada pourrait contrer ces tendances de deux manières : en augmentant la taille du bassin de la main-d'œuvre, notamment en stimulant l'emploi au sein des groupes sous-représentés tels que les Autochtones et les personnes handicapées, ou en augmentant la productivité en améliorant le jumelage entre la demande et l'offre de main-d'œuvre. Il serait aussi possible d'atténuer les effets du vieillissement démographique sur le bassin de la main-d'œuvre par l'entremise de l'immigration de travailleurs qualifiés. M. Saillant affirme que l'immigration « risque toutefois d'aggraver un déséquilibre démographique déjà important, car les nouveaux arrivants s'installent généralement dans les secteurs où il y a déjà des immigrants et où l'économie est davantage florissante²² ». M. Thériault souligne aussi que, « d'un point de vue macroéconomique, ce n'est pas l'immigration en tant que telle qui importe surtout, mais plutôt la façon dont nous pouvons optimiser les compétences que possèdent les Néo-Canadiens²³ ». Notre comité est d'avis que le Canada aurait intérêt à investir davantage dans le capital humain tout en s'assurant que l'offre de main-d'œuvre corresponde à la demande.

RECOMMANDATION 3

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec ses partenaires provinciaux, territoriaux et autochtones, mette en œuvre des mesures pour accroître la participation des groupes sous-représentés au sein de la population active et pour améliorer l'adéquation entre la demande et l'offre de main-d'œuvre afin d'atténuer les conséquences néfastes du vieillissement démographique sur l'économie et sur le marché du travail.

Selon ce qu'a entendu notre comité, le vieillissement de la main-d'œuvre canadienne pourrait avoir un effet négatif sur la croissance économique du pays, laquelle sera limitée à moins de 2 % selon l'économiste et démographe David K. Foot. Elle pourrait atteindre 1,55 % selon les estimations de M. Drummond. Le ministère des Finances du Canada projette quant à lui que la croissance économique sera de 1,7 % en moyenne entre 2016 et 2055, contre 2,4 % entre 1980 et 2015, et 4,8 % entre 1950 et 1979 (voir figure 3). Il est à noter que le vieillissement démographique n'est pas l'unique facteur en cause derrière le ralentissement de la croissance économique et que ces tendances sont inégales entre les différentes régions du pays.

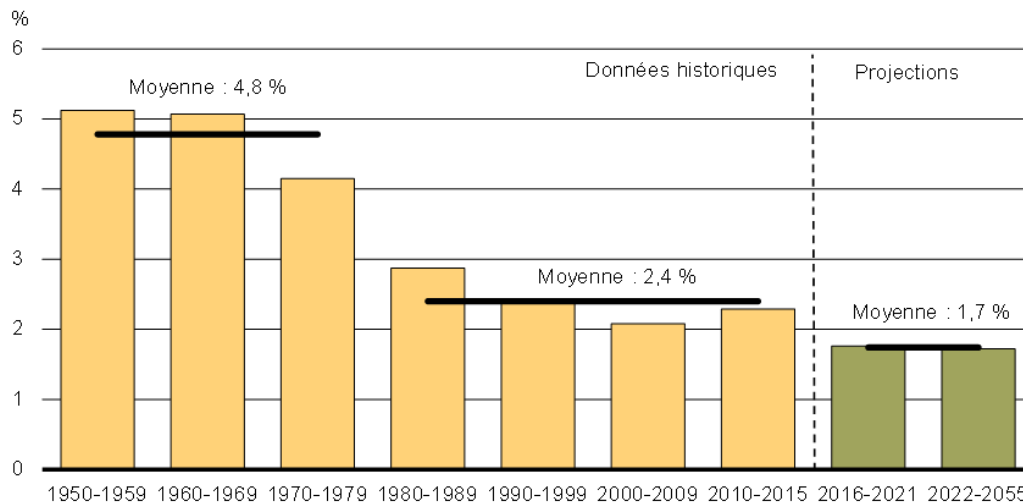
²⁰ Organisation de coopération et de développement économiques, [Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2016](#), Paris, novembre 2016, p. 248.

²¹ Ministère des Finances du Canada, [Bâtir une classe moyenne forte](#), Ottawa, mars 2017, p. 17.

²² Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2017.

²³ *Ibid.*

Figure 3 – Croissance moyenne du produit intérieur brut canadien observée entre 1950 et 2015 et projetée entre 2016 et 2055



Source : Ministère des Finances du Canada, [Mise à jour des projections économiques et budgétaires à long terme](#), Ottawa, 2016, p. 6.

Les Canadiens travaillent de plus en plus à un âge avancé, selon le professeur Pierre-Carl Michaud des HEC Montréal, qui affirme que « cela permettra d'amoinrir, sans les éliminer, les effets du ralentissement de la croissance de la population dite 'en âge de travailler'²⁴ ». Selon certains témoins, il y aurait un intérêt à mettre en place des incitatifs afin de valoriser le prolongement de la vie active. Au niveau de la fiscalité, M. Michaud a expliqué que « [l]es crédits d'impôt de type remboursables, primes au travail, mais qui sont spécifiques aux ménages âgés, ont eu certains effets, dans certains pays. [...] Il y a également eu des mesures d'incitation pour ce qui est des entreprises, des mesures fiscales qui permettaient et encourageaient potentiellement les entreprises à engager des travailleurs plus âgés²⁵ ». Notre comité croit que de telles mesures pourraient contribuer à maintenir sur le marché du travail les personnes âgées qui le désirent et ainsi atténuer les effets du départ à la retraite d'un nombre important de travailleurs et de travailleuses.

Le vieillissement de la main-d'œuvre pourrait également créer des opportunités. M. Marchand explique que le changement peut être générateur d'opportunités et de solutions uniques. Par exemple, l'augmentation des services pour les personnes âgées va créer des opportunités d'emploi pour les jeunes. Le professeur Daniel Béland de l'Université de la Saskatchewan va jusqu'à parler d'une économie qui se développe autour du vieillissement : il faut « essayer de réarticuler notre économie autour du vieillissement²⁶ » selon lui.

1.3 Incidence sur les finances publiques et les régimes de retraite

Alors que les revenus de l'État seront limités par une croissance économique affaiblie, il se pourrait que le vieillissement démographique entraîne une hausse des dépenses dans certains secteurs publics (notamment, mais pas exclusivement, en santé). Selon M. Michaud, nous pouvons contrôler les

²⁴ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 avril 2017.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2017.

dépenses, ce qui pourrait toutefois avoir une incidence importante sur la qualité de vie des personnes. Ce n'est donc pas une approche qu'il préconiserait. Il mettrait plutôt l'accent sur les revenus. De son côté, M. Drummond pense que « [n]ous avons suffisamment de revenus pour nous occuper de la population vieillissante²⁷ ». Il est aussi possible qu'il soit plus difficile pour le gouvernement de rembourser la dette nationale mais, selon lui, « le gouvernement fédéral, malgré [la] croissance plus faible, se trouve dans une position raisonnable pour assurer la durabilité [des finances publiques], car le ratio dette-PIB ne devrait pas augmenter – en fait, il pourrait même diminuer²⁸ ». Ce serait plutôt au niveau des provinces que se pose le problème de la viabilité des finances publiques. Pour le gouvernement fédéral, s'il y a une pression, ce sera principalement sur les programmes de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti, qui sont financés à même les recettes générales du gouvernement fédéral.

Selon M. Michaud, « [o]n sait qu'avec l'importance grandissante des revenus de retraite provenant du Régime de pensions du Canada et de son pendant québécois, les dépenses du gouvernement fédéral pour les personnes âgées vont décroître, demeurer constantes en pourcentage du PIB et ce, malgré le vieillissement démographique²⁹ ». M. Béland souligne que, « [a]u Canada, étant donné que notre régime est relativement ciblé... Même après l'expansion, le taux de remplacement du Régime de pensions du Canada ne sera que de [33 %], ce qui est relativement bas comparativement aux régimes de pension de nombreux pays européens³⁰ ». Notre comité a pris connaissance du plus récent rapport de l'actuaire en chef du Canada, lequel est d'avis que le Régime de pensions du Canada continuera d'être viable à long terme après sa bonification de l'an dernier³¹. Notre comité encourage le gouvernement à continuer d'évaluer l'impact de cette bonification.

Selon certains témoins entendus par notre comité, le Canada aurait intérêt à bâtir sur les régimes et programmes qui existent déjà puisque ceux-ci se sont avérés particulièrement efficaces pour réduire la pauvreté chez les personnes âgées. Des témoins ont toutefois souligné que, bien que la situation financière des personnes âgées au Canada se soit graduellement améliorée au fil des années, la situation est désormais stagnante. Qui plus est, il existe des groupes plus vulnérables au sein du grand groupe que l'on appelle les personnes âgées. Rassemblé en un bloc de gens de 65 ans et plus, on tend à négliger la situation parfois plus précaire de certains groupes tels que les femmes vivant seules ou les personnes de descendance autochtone.

2 CONSIDÉRATIONS RÉGIONALES

S'il est vrai que la population canadienne vieillit à un rythme accéléré, cette tendance est très inégale d'une région à l'autre du pays (voir figure 4). Comme l'indique Laurent Martel, de Statistique Canada, en matière de démographie, les tendances nationales masquent souvent des différences régionales qui sont importantes à considérer lorsqu'on évalue les implications liées aux politiques publiques. Selon lui, ces différences régionales seraient également en croissance. Selon d'autres témoins, cela risque

²⁷ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} mars 2017.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 avril 2017.

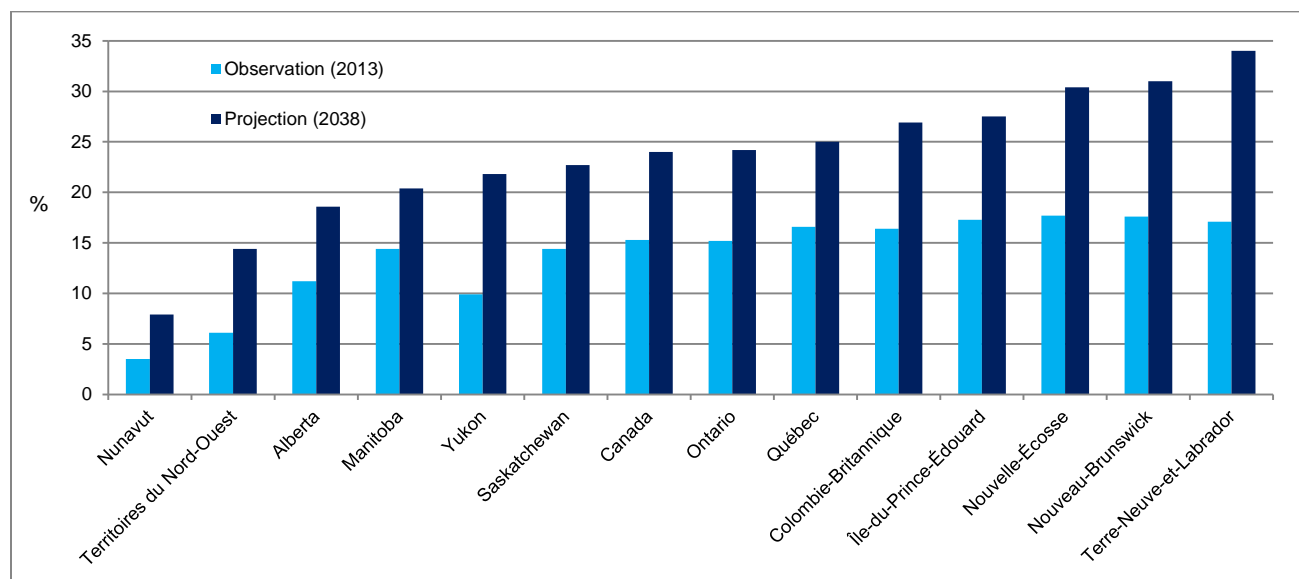
³⁰ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2017.

³¹ Bureau de l'actuaire en chef du Canada, [28^e rapport actuariel du Régime de pensions du Canada](#), 28 octobre 2017.

d'amplifier les disparités déjà existantes en matière de croissance économique et d'engendrer une perte globale à l'échelle nationale.

Si les mesures d'atténuation doivent avoir une portée nationale, elles doivent aussi être adaptées aux différentes réalités du pays. Selon M. Martel, il est possible qu'il puisse être « plus difficile d'élaborer des politiques uniformisées à l'avenir parce que vous définirez des politiques qui sont pertinentes pour une partie du pays, mais pas pour une autre où les caractéristiques démographiques ne sont pas les mêmes³² ». Il faudra donc adapter les politiques publiques aux réalités démographiques. M. Lord abonde dans le même sens : « se rendre compte que nous devons adapter des solutions qui répondent aux réalités de ces régions et provinces est une meilleure façon d'aller de l'avant³³ ». Selon Mme Choo, il faudra aussi les adapter aux réalités culturelles, puisque « nous devons reconnaître que la population de personnes âgées au Canada est diversifiée³⁴ ».

Figure 4 – Pourcentage de la population âgée de 65 ans et plus dans les provinces et territoires, observé en 2013 et projeté en 2038 selon un scénario de croissance moyenne



Source : Statistique Canada, [Projections démographiques pour le Canada \(2013 à 2063\), les provinces et les territoires \(2013 à 2038\)](#), Ottawa, 2015, p. 22.

2.1 Provinces

Des témoins affirment que les provinces les plus affectées par le vieillissement de leur population seraient celles où l'on retrouve déjà une plus forte proportion de personnes âgées et où la marge de manœuvre fiscale est plus limitée. Selon l'honorable Sharon Carstairs, « ceux qui vivent là où les besoins sont les plus importants sont désavantagés en ce qui concerne [les] investissements. Ainsi, l'Alberta, dont la population âgée ne représente que 13 % de la population, reçoit plus de financement par habitant que les provinces de l'Atlantique, dont la population âgée représente 20 % de la

³² Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 mai 2017.

³³ *Ibid.*

³⁴ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 avril 2017.

population³⁵ ». Selon certains, il faut s'attendre à un accroissement des clivages entre les pauvres et les riches, entre l'est et l'ouest. À ce titre, MM. Saillant et Martel, ont évoqué l'émergence de « deux Canada » et la possibilité que le vieillissement démographique puisse chambouler l'identité même du pays :

Au cours des années à venir, le grand déséquilibre démographique pourrait porter un coup fatal à l'expérience commune des citoyens fondée sur une politique sociale. Une chose au moins est sûre : à moins de changements majeurs dans la façon dont la richesse est répartie à l'échelle du Canada, les provinces les plus pauvres où le vieillissement est le plus rapide ne seront pas en mesure de maintenir leurs très précieux programmes sociaux à des niveaux correspondants à ceux des autres provinces. Sans aide supplémentaire, les provinces qui connaissent le vieillissement le plus rapide devront très vraisemblablement prendre des décisions incompatibles avec le principe selon lequel il n'y a pas de citoyens de seconde classe dans ce pays³⁶.

Plusieurs témoins soulignent qu'une refonte du fédéralisme fiscal pourrait permettre d'équilibrer la situation entre les provinces. M. Saillant a souligné que l'article 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* stipule que « [l]e Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables³⁷ ». Selon lui, la péréquation est le meilleur outil pour faire face au déséquilibre démographique entre les régions canadiennes et il soutient que « [l]a formule de péréquation devrait être modifiée pour tenir compte du fait que les dépenses publiques varient désormais en fonction de l'âge³⁸ ».

L'honorable Sharon Carstairs rappelle à notre comité que le rapport final du Comité spécial sur le vieillissement avait à l'époque rejeté l'idée de modifier la formule de la péréquation pour inclure des considérations démographiques : « ouvrir la formule de la péréquation est un peu comme ouvrir la constitution. C'est un enjeu très complexe³⁹ ». En tant qu'ancien politicien provincial, M. Lord a fait la recommandation que « si le gouvernement fédéral veut tenir compte de la population vieillissante, qui est plus importante dans certaines provinces que d'autres, il ne devrait pas le faire dans le cadre de la péréquation, mais bien d'autres transferts fédéraux⁴⁰ ».

Notre comité est d'avis que le gouvernement du Canada devrait prendre en considération le vieillissement démographique dans le calcul de ses transferts aux provinces et territoires, mais qu'il devrait s'abstenir de modifier la formule de la péréquation.

³⁵ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 mai 2017.

³⁶ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2017.

³⁷ Ministère de la Justice du Canada, [Codification administrative des lois constitutionnelles de 1867 à 1982](#).

³⁸ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 février 2017.

³⁹ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 mai 2017.

⁴⁰ *Ibid.*

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement du Canada envisage la possibilité d'inclure des considérations démographiques dans le calcul des principaux transferts fédéraux aux provinces et territoires afin de s'assurer que toutes les régions du pays disposent des ressources nécessaires pour s'acquitter des responsabilités qu'ils ont à l'égard de leur population vieillissante.

2.2 Territoires et communautés autochtones

En raison du taux de fécondité plus élevé et d'une espérance de vie plus courte, le vieillissement démographique n'aura pas les mêmes conséquences au sein des communautés autochtones. Bien qu'elles connaissent aussi un vieillissement de leur population, ces dernières demeurent plus jeunes que le reste de la population canadienne. En 2011, l'âge médian de la population autochtone était de 28 ans (comparativement à 41 ans au sein de la population non autochtone) et la proportion de personnes âgées de 65 ans et plus était de 5,9 % (comparativement 14,2 % au sein de la population non autochtone)⁴¹. Au cours des années à venir, les Autochtones contribueront fortement à la croissance de la main-d'œuvre au pays : selon M. Drummond, « au cours des 10 à 20 prochaines années, ils seront responsables de [8 à 12 %] de la croissance de la main-d'œuvre canadienne⁴² » alors qu'ils devraient représenter entre [4,6 et 6,1 %] de la population canadienne en 2036⁴³.

Notamment en raison de la forte proportion d'Autochtones qui y habitent, la population des territoires est également plus jeune que la moyenne canadienne, spécialement au Nunavut, où la population est en très grande majorité inuite (voir figure 4). Malgré la jeunesse relative de la population des territoires, il convient de souligner que le vieillissement démographique est également une réalité dans le nord du pays. Comme nous le rappelle M. Béland, « [n]ous nous centrons sur les provinces. Bien sûr, les territoires représentent un pourcentage relativement faible de notre population, mais ils sont confrontés à des défis très différents de ceux des provinces⁴⁴ ».

À ce stade de son étude, notre comité ne dispose pas de suffisamment d'information pour formuler des recommandations à propos du vieillissement démographique dans les territoires et les communautés autochtones. Conscient du travail qu'il reste à faire afin d'éliminer les inégalités entre les membres des peuples autochtones et le reste de la population canadienne, notre comité continuera d'étudier la question en y portant une attention particulière au cours des prochains mois.

3 CONSIDÉRATIONS INTERNATIONALES

Le vieillissement démographique est une réalité partout dans le monde, particulièrement dans les pays développés où les taux de fécondité sont plus faibles et l'espérance de vie plus élevée. Comparativement aux autres pays de l'OCDE, le Canada ne serait par contre pas le pays où la

⁴¹ Statistique Canada, [Un aperçu des statistiques sur les Autochtones : 2e édition](#), 24 décembre 2015, p. 11.

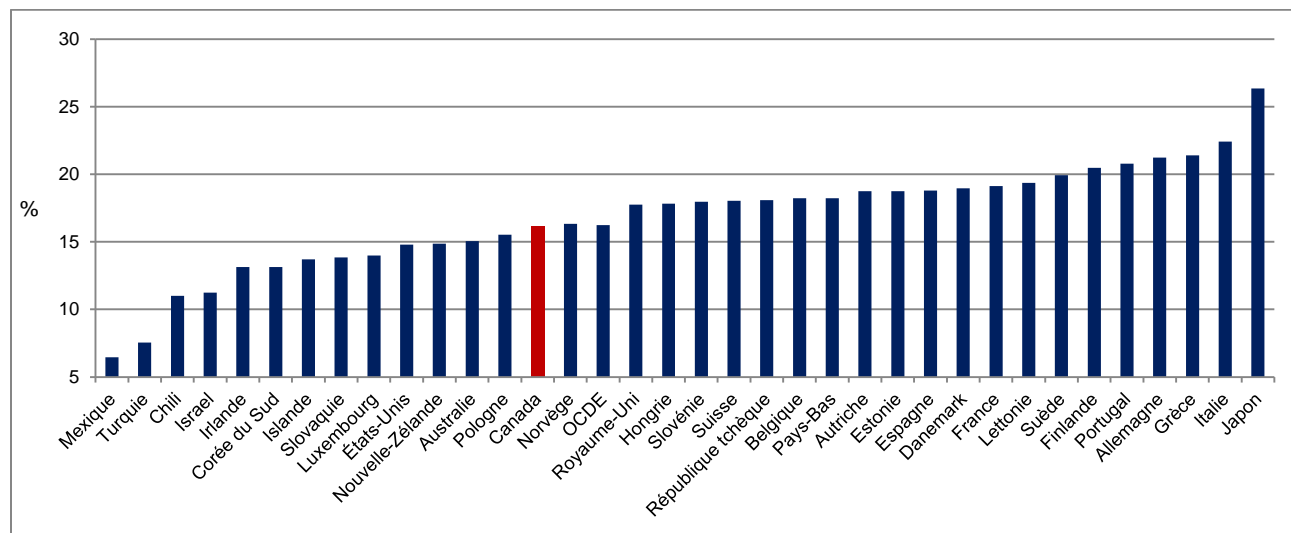
⁴² Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} mars 2017.

⁴³ Statistique Canada, [Projections de la population et des ménages autochtones au Canada, 2011 à 2036](#), p. 6.

⁴⁴ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2017.

proportion de personnes âgées de 65 ans et plus est la plus importante (voir figure 5). Selon M. Martel, en 2061, la proportion de personnes âgées au Canada sera la même que celle actuellement observée au Japon, soit environ une personne sur quatre⁴⁵.

Figure 5 – Pourcentage de la population âgée de 65 ans et plus dans les pays de l'OCDE, 2015



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, [Population âgée de 65 ans et plus \(% de la population totale\)](#), consultée le 8 mai 2017.

Des témoins suggèrent à notre comité de s'intéresser à la situation en Europe du Nord, où l'on aurait réussi à rendre la transition démographique moins difficile grâce à des réformes mises en place au cours des dernières décennies. Au Canada, nous en sommes encore à étudier des pistes de solution possibles alors que, selon M. Michaud, « [l]es pays qui s'en tirent bien ont souvent pris des mesures au cours des décennies antérieures, ayant prévu ce problème et ayant déjà mis en œuvre des politiques avant qu'il ne survienne⁴⁶ ». Certains pays ont adopté une approche proactive. Le Canada pourrait beaucoup apprendre d'eux et s'inspirer de ce qu'ils ont fait. Notre comité reconnaît qu'il faille tirer des leçons de ce qui se fait ailleurs dans le monde, tout en adaptant les solutions aux réalités spécifiques de la société canadienne.

⁴⁵ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 30 mai 2017.

⁴⁶ Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 avril 2017.

CONCLUSION

Au cours des prochains mois, notre comité poursuivra son étude sur les incidences financières et les considérations régionales du vieillissement démographique au Canada. Notre comité étudiera notamment plus en profondeur l'importance de la contribution des aidants naturels, des incitatifs fiscaux pouvant être mis en place ainsi que la question de la pauvreté chez les personnes âgées. Les considérations urbaines et rurales sont une autre question d'intérêt pour notre comité, et nous chercherons à étudier davantage la façon dont le gouvernement fédéral peut appuyer le développement économique dans les régions où la population est vieillissante. Afin d'en arriver à une étude de portée nationale et à des conclusions qui correspondent aux réalités canadiennes, nous continuerons d'inviter des témoins en nous souciant de la représentativité des différentes régions du pays.

Il est essentiel que le gouvernement porte une attention particulière à la question du vieillissement démographique s'il veut que le pays conserve sa compétitivité économique et s'il veut aussi maintenir le même niveau de services à la population sans pour autant assister à une explosion des coûts. S'il est impossible de totalement renverser les tendances et d'éviter la transition démographique qui est déjà en marche, des réformes judicieuses, concertées et ciblées, ainsi qu'une approche collaborative et ouverte pourraient permettre d'accroître les recettes publiques, de limiter la croissance des dépenses en santé et d'accroître la productivité. Le vieillissement démographique est inévitable, mais rien n'indique que ses conséquences doivent être catastrophiques ou strictement négatives. Le Canada doit transformer cette inévitabilité démographique en opportunité sociale et économique.

ANNEXE – TÉMOINS AYANT COMPARU DEVANT LE COMITÉ

Association médicale canadienne

Dr Granger Avery, président

Owen Adams, conseiller politique principal

(01-03-2017)

Daniel Béland, professeur et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en politiques publiques, Université de la Saskatchewan

(12-04-2017)

L'honorable Sharon Carstairs, C.P., ancienne sénatrice

(30-05-2017)

Conference Board du Canada

Louis Thériault, vice-président, politiques publiques

(28-02-2017)

Don Drummond, professeur auxiliaire et titulaire de la chaire Stauffer-Dunning,

École de politiques publiques, Université Queen's

(01-03-2017)

David K. Foot, économiste et démographe

(01-03-2017)

Dr Dennis Furlong, ancien ministre de la Santé du Nouveau-Brunswick

(28-02-2017)

Joseph Marchand, professeur agrégé en science économique, Université de l'Alberta

(12-04-2017)

Medavie

Bernard Lord, chef de la direction

(30-05-2017)

Pierre-Carl Michaud, professeur titulaire, département d'économie appliquée, HEC Montréal

(11-04-2017)

Richard Saillant, économiste et auteur

(28-02-2017)

Statistique Canada

Laurent Martel, directeur, division de la démographie

(30-05-2017)

S.U.C.C.E.S.S.

Queenie Choo, directrice générale

(11-04-2017)