



**Confédération
des syndicats nationaux**

**Budget du Québec 2010-2011
Analyse de la CSN**

Se donner le Québec qu'on veut

Conseil confédéral
9 et 10 juin 2010

Table des matières

Introduction.....	5
1. Faits saillants	6
1.1 Le retour à l'équilibre budgétaire.....	6
1.2 La dette	12
1.3 Perspectives	13
2. Informations supplémentaires	14
2.1 Évolution du cadre financier du gouvernement	14
2.2 Réduction des dépenses de programmes	16
2.3 Mesures spécifiques de réduction des dépenses de programmes	17
2.4 Dépenses de programmes par ministère.....	19
2.5 Impact du budget sur le secteur de la santé et des services sociaux	20
3. La situation budgétaire dans d'autres pays et provinces.....	26
Comparaison Québec et autres pays	26

Introduction

Le budget 2010-2011 du gouvernement Charest ne marque rien de moins qu'une rupture du pacte social liant les Québécoises et les Québécois et leur gouvernement.

Dans le but de retrouver l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et de réduire le fardeau de la dette à long terme, le gouvernement s'éloigne considérablement des valeurs et des principes qui sont au centre de l'action de l'État québécois depuis des décennies, en ayant davantage recours à des taxes et tarifs régressifs ainsi qu'en réduisant fortement la croissance des dépenses de programmes sans égard aux besoins de la population.

Tout en se réclamant des artisans de la Révolution tranquille, le gouvernement Charest se fait plutôt le fossoyeur des valeurs fondamentales qui sont à la base du Québec moderne, telles que l'égalité des chances, l'égalité devant la maladie et la progressivité du régime fiscal.

Il marque aussi la victoire du manifeste des autoproclamés lucides sur les choix de société de la population québécoise. En effet, les nombreuses mesures annoncées dans le budget s'inspirent grandement de celles qui ont été proposées par le comité consultatif nommé par le ministère des Finances, comité qui était composé de quatre économistes, dont deux signataires du manifeste de 2005 cité plus haut.

Ainsi, le gouvernement Charest profite de la situation déficitaire provoquée par la récession et de ses choix politiques antérieurs ainsi que du fait que les élections n'auront pas lieu avant plusieurs mois pour forcer une redéfinition de l'État québécois, ce qu'il souhaite depuis son accession au pouvoir en 2003.

La première partie du document est constituée de faits saillants qui caractérisent ce budget ainsi que de perspectives d'action visant à contrer cette approche comptable pernicieuse des finances publiques dont nous subissons les effets pendant de nombreuses années si nous ne parvenons pas à en modifier la trajectoire.

La seconde contient des informations complémentaires qui permettent une lecture plus fine de plusieurs enjeux ou de rubriques du budget.

La troisième partie fait un rapide survol de la situation des finances publiques d'autres pays ou d'autres provinces du Canada.

1. Faits saillants

1.1 Le retour à l'équilibre budgétaire

Un échéancier trop court

Même si le Québec a mieux tiré son épingle du jeu que les autres provinces et plusieurs pays lors de la récession, notamment en raison de son modèle de développement plus soucieux de l'équité et en s'appuyant sur une dynamique originale de partenariat, le gouvernement a néanmoins choisi d'adopter un échéancier de retour à l'équilibre budgétaire plus court que ceux du gouvernement fédéral et du gouvernement ontarien. Ce faisant il se prive de précieuses marges de manœuvre qui lui auraient permis d'assurer une meilleure transition entre l'épisode de crise dans laquelle nous sommes encore et la reprise économique qui se fait toujours attendre, à tout le moins dans l'économie réelle.

Le gouvernement souhaite ainsi éliminer beaucoup trop rapidement les déficits budgétaires de façon à pouvoir satisfaire les besoins financiers importants des prochaines années au titre des investissements en infrastructures, sans que cela ne fasse croître trop rapidement la dette publique.

1.1.1 Les dépenses

Une approche fallacieuse

Le plan de retour à l'équilibre budgétaire retient l'approche 50/50 recommandée par le comité consultatif du ministère des Finances. Dans le cadre de cette approche, à chaque dollar de revenus additionnels doit correspondre un dollar de compressions budgétaires. C'est essentiellement ce qu'on observe en 2013-2014, où l'effort budgétaire est de 5,734 milliards de dollars et l'effort fiscal de 5,477 milliards de dollars.

Dans le contexte des scandales qui étalent au grand jour sa mauvaise gestion des fonds publics depuis plusieurs mois, le gouvernement Charest préfère dire qu'il soutient 62 % de l'effort du retour à l'équilibre budgétaire alors que les revenus additionnels qu'il exige des contribuables ne représentent que 38 % de l'effort. Toutefois, la présumée contribution de 62 % du gouvernement n'est rien d'autre que la somme des compressions budgétaires et des revenus issus de la lutte à l'évasion et à l'évitement fiscal d'ici 2013-2014.

Le gouvernement préfère vendre son plan de retour à l'équilibre en affirmant que près des deux tiers de l'effort résultent d'un ménage qu'il fait dans sa cour et que seulement un peu plus d'un tiers de l'effort provient d'une augmentation du fardeau fiscal des contribuables. Évidemment, cette distinction entre la part des contribuables et celle du gouvernement est fallacieuse, puisque les compressions dans les services publics et les programmes sociaux ne manqueront pas d'avoir un impact négatif sur les citoyens-contribuables et doublement sur ceux qui travaillent dans les secteurs public et parapublic québécois.

Des compressions pires que prévu

Le budget 2009-2010 prévoyait un plafonnement à 3,2 % de la croissance des dépenses de programmes, ce qui représentait des compressions budgétaires déjà inacceptables de 3,9 milliards de dollars en 2013-2014.

Avec le budget 2010-2011, le gouvernement va encore plus loin, puisqu'à compter de 2011-2012, la croissance des dépenses de programmes sera plafonnée à 2,2 % jusqu'au retour à l'équilibre budgétaire. Selon ce nouveau scénario, les compressions budgétaires en 2013-2014 atteindront donc 6,649 milliards de dollars (les compressions sont de 5,734 milliards de dollars lorsqu'on prend en compte les dépenses du nouveau fonds santé et les compressions exigées des organismes et des sociétés d'État).

Le budget implique donc une réduction considérable du rôle de l'État. Seulement pour l'exercice budgétaire 2010-2011, l'effort budgétaire est de près de 1,2 milliard de dollars.

Dépenses « administratives » : des services là aussi

En annexe au budget, le gouvernement a d'ailleurs présenté un *Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses* qui comprend de nombreuses mesures destinées à freiner la croissance des dépenses de programmes (la section 2.3 de ce document présente plusieurs de ces mesures). Rappelons qu'une de ces mesures prévoyait une politique de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux des personnels dont les fonctions sont de nature administratives dans les réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et des universités. Depuis, le projet de loi 100 est venu préciser que l'objectif est maintenant de réduire de 10 % les dépenses de fonctionnement de nature administrative de ces réseaux en privilégiant l'attrition.

À ce propos, le premier ministre insiste pour dire que, ce faisant, il ne coupera pas dans les services.

Il est révoltant de constater une telle méconnaissance de l'apport crucial d'une catégorie entière de personnel au fonctionnement des réseaux dont la majorité est d'ailleurs composée de femmes. Comme si la gestion de l'inscription des élèves, des dossiers médicaux ou du transport scolaire n'était pas au cœur des services publics. Tout cela, alors qu'on fait de plus en plus appel aux personnels des agences privées, aux sous-traitants et aux PPP qui coûtent les yeux de la tête! Les compressions budgétaires annoncées auront un impact dans tous les ministères et organismes. Les coupes massives sont d'ailleurs déjà commencées. Les premières victimes sont les immigrantes et les immigrants qui se voient amputer 60 classes de francisation, ce qui va tout à fait à l'encontre d'une politique d'intégration.

Exit la société civile

Dans la foulée des compressions budgétaires du budget, le gouvernement annonce une restructuration importante des organismes gouvernementaux. Il procède à un affaiblissement de la démocratie participative en abolissant plusieurs structures de consultation de la société civile. On sabre une trentaine d'organismes consultatifs autonomes ou paritaires dédiés aux aîné-es, à la famille, aux relations interculturelles, à la jeunesse, au travail et à la main-d'œuvre, rayant ainsi de la carte la participation associative et citoyenne pour ramener leurs travaux sous l'égide des ministères. Des organismes déterminants comme le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre et la Commission de l'équité salariale sont transférés respectivement au ministère du Travail et à la Commission des droits de la personne et de la jeunesse, ce qui risque d'avoir de graves conséquences.

À l'heure où l'on réduit les structures de consultation, on crée, par ailleurs, une Commission sur la participation au marché du travail de laquelle sont exclues les organisations syndicales. L'ombre des années noires de l'arrivée au pouvoir du gouvernement Charest semble de nouveau vouloir se profiler.

1.1.2 Les revenus

Une fiscalité de moins en moins progressive

En ce qui concerne les revenus budgétaires, le gouvernement refuse d'envisager l'impôt des particuliers, une source de revenus dont la principale qualité est de prendre en compte la capacité de payer des contribuables. Le gouvernement opte plutôt pour des modes de financement régressifs comme les taxes et les tarifs qui dans les faits, viennent compenser la baisse de l'impôt des particuliers de 2007, de même que celles qui l'ont précédée. Ce faisant, le régime fiscal québécois devient de moins en moins progressif.

Le gouvernement peut bien défendre son choix en s'appuyant sur des études économiques qui démontreraient que le recours aux taxes et aux tarifs serait moins nocif pour la croissance économique que le recours à l'impôt. Il peut aussi prétendre que ces sources de revenus augmenteront graduellement, au fur et à mesure que la reprise économique s'accroîtra, mais ces modes de financement n'en resteront pas moins régressifs.

Le gouvernement se targue aussi de protéger les plus démunis de l'impact des hausses de taxes et tarifs, mais cette protection disparaît à des seuils de revenu qui sont encore faibles et n'empêche pas la classe moyenne de « passer à la caisse ».

Le choix du gouvernement pour des hausses de taxes et de tarifs aura donc pour effet d'appauvrir la classe moyenne. La majorité des contribuables crouleront sous des mesures hautement régressives, alors que les particuliers les plus fortunés et les entreprises seront pratiquement épargnés, ce qui accroîtra l'inégalité des revenus. C'est un changement de cap majeur pour le Québec.

La taxe de vente du Québec

Comme on pouvait s'y attendre, le gouvernement annonce que la TVQ sera augmentée d'un point de pourcentage additionnel à celui déjà annoncé dans le budget de l'an dernier. Le taux passera donc de 7,5 % à 8,5 % en janvier 2011, puis à 9,5 % en janvier 2012. À défaut d'une entente satisfaisante avec le gouvernement fédéral sur le déséquilibre fiscal, le gouvernement du Québec qui avait toujours refusé de le faire jusqu'à maintenant, récupère ainsi l'espace fiscal libéré par le gouvernement fédéral à la suite de la réduction de la TPS de 7 % à 5 %. En 2013-2014, cette hausse de deux points de pourcentage rapportera 2,8 milliards de dollars en revenus additionnels. Pour atténuer l'impact de ces hausses sur les ménages à faible revenus, le gouvernement introduit le crédit d'impôt pour la solidarité.

Ce nouveau crédit d'impôt regroupe le crédit d'impôt remboursable pour TVQ, le crédit d'impôt pour taxes foncières et le crédit d'impôt pour les habitants des villages nordiques, tout en augmentant la valeur de ces crédits de 510 millions de dollars. Ce nouveau crédit sera désormais versé aux bénéficiaires sur une base mensuelle.

La taxe sur les carburants

Le gouvernement augmentera la taxe sur les carburants d'un cent le litre le 1^{er} avril de chaque année de 2010 à 2013. Le produit de cette taxe, comme celui provenant des permis de conduire et des immatriculations, sera désormais essentiellement affecté à un fonds dédié au financement des infrastructures routières et du transport en commun. De plus, les villes de Montréal et Québec pourront imposer un supplément de taxe de 1,5 cent/litre, ce qui leur procurera respectivement 53 et 10,5 millions de dollars de plus.

Taxe compensatoire des institutions financières

Le gouvernement annonce une hausse de la taxe compensatoire des institutions financières. Cette hausse est toutefois temporaire et sera en vigueur jusqu'en mars 2014. Cela permettra au gouvernement d'obtenir 471 millions de dollars de plus des institutions financières afin de rétablir l'équilibre budgétaire. Cette somme s'ajoute aux 1,3 milliard de dollars par année que versent déjà les institutions financières en impôts et en taxes au Québec. Compte tenu de la rentabilité de ce secteur et du fait que les institutions financières sont à l'origine de la crise financière qui a provoqué la récession, la moindre des choses est de leur demander de contribuer à réparer les pots cassés en rendant cette augmentation de taxe permanente.

D'ailleurs, le gouvernement du Québec devrait faire pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il cesse de faire obstruction à l'adoption par la communauté internationale d'une taxe sur les transactions financières spéculatives et les institutions financières. L'introduction d'une telle taxe sera discutée lors de la réunion du G20 qui se tiendra à Toronto en juin prochain.

Les redevances minières

Dans une analyse récente, le Vérificateur général du Québec a estimé que pour les sept années allant de 2002 à 2008, la valeur brute de la production minière québécoise a été de 17,1 milliards de dollars. Selon ses calculs, aucun droit minier n'a été perçu par le gouvernement sur 4,2 milliards de dollars de valeur brute ce faisant, 14 compagnies n'ont versé aucun droit minier.

Pour les 12,9 milliards de production restants, seulement 259 millions de dollars de droits miniers ont été versés au gouvernement du Québec. De 2002 à 2008, le pourcentage moyen de droits miniers versés au gouvernement du Québec représente donc 1,5 % du total de la valeur brute de la production. Cette situation équivalait encore une fois à brader nos ressources naturelles à vil prix.

Avec le budget, le gouvernement tente de corriger quelque peu le tir en révisant le régime de droits miniers. Le taux des droits miniers sera augmenté progressivement de 12 % à 16 % de 2009 à 2012. Globalement, les droits miniers à payer lors des cinq prochains exercices financiers atteindront 570 millions de dollars, ce qui représente des revenus additionnels de plus de 240 millions de dollars par rapport à ce qu'aurait rapporté l'ancien régime de droits miniers. Cela dit, la fiscalité minière québécoise reste l'une des moins coûteuses au monde pour cette industrie, comme le confirmait encore récemment une étude de l'Institut Fraser.

Santé et services sociaux

Injustice pour le payeur

Dans le domaine de la santé et des services sociaux, le budget change radicalement la donne en introduisant une contribution pour compléter le financement basé sur l'impôt et donc sur la capacité de payer de chacun.

Ce n'est évidemment pas le cas de cette contribution santé qui vise tous les adultes québécois, à l'exception des clientèles à faible revenu qui en sont exemptées. La contribution santé sera de 25 dollars en 2010, de 100 dollars en 2011 et de 200 dollars par la suite. Les revenus issus de cette contribution seront versés dans un fonds dédié pour financer directement les établissements de santé en fonction de leur productivité et de leurs résultats.

Désormais, la grande majorité des citoyens seront donc soumis à la même contribution indépendamment de leur revenu. Aux yeux du ministre des Finances, c'est le choix politique à faire parce qu'il considère que les mieux nantis paient une part trop importante des impôts.

Ce n'est d'ailleurs pas le fruit du hasard si à terme, la contribution santé rapportera 945 millions de dollars au gouvernement, soit un montant strictement équivalent à la baisse d'impôt générale sur le revenu des particuliers de 2007, qui a profité de façon disproportionnée aux mieux nantis.

Toute une conception de la justice sociale et du rôle de l'État dans la redistribution de la richesse que cette logique qui impose à ceux qui gagneront en 2012 15 000 \$ aussi bien qu'à ceux qui en gagneront 200 000 \$, une contribution uniforme de 200 dollars par personne.

Double injustice pour l'utilisateur

Pire encore, le gouvernement Charest adopte sans débat public des propositions du rapport Castonguay qui prônent un système de santé à deux vitesses. En plus de la contribution santé, le budget indique que le gouvernement réfléchit sérieusement à l'instauration d'une franchise santé — un ticket modérateur en toute franchise — qui générerait des revenus de 500 millions de dollars en 2013-2014. Ces revenus iraient eux aussi au fonds pour le financement des établissements de santé. Ce type de mesure frappe de plein fouet les femmes enceintes, les cancéreux, les malades chroniques, etc.

La logique de l'utilisateur-payeur est odieuse quand on l'applique à la santé parce que plus on est malade, plus on paie. Même si le premier ministre laisse entendre que les plus pauvres paieraient moins, ça ne change rien au fond des choses. L'obligation de payer en fonction du nombre de visites médicales demeure, ce qui est inacceptable

Il ne faut pas sous-estimer ce virage, qui ouvre grand la porte à la privatisation du système de santé. À l'heure même où les États-Unis cherchent à se sortir de ce borborygme, il ne faut pas hésiter à qualifier de contre-révolution ce que Raymond Bachand veut nous vendre prétextant faire avancer le Québec. Une révolution, c'est aussi un tour complet pour revenir du point de départ. (Pour plus d'information sur les mesures du budget touchant au secteur de la santé et des services sociaux, voir la section 2.5).

Frais de scolarité universitaire

Le budget annonce que le gouvernement haussera les frais de scolarité universitaire à compter de l'automne 2012. Le gouvernement place ses partenaires devant une situation de fait et les convie, l'automne prochain, à une consultation où les modalités de la hausse seront discutées. Cette rencontre portera aussi sur la performance et l'efficacité du réseau d'enseignement universitaire en matière d'enseignement, de recherche et de gestion. La hausse des droits de scolarité envisagée est inéquitable, puisqu'en plus, ce sont les gens moins fortunés qui seront davantage touchés.

Pourtant, la rencontre de Lévis avait défini l'éducation comme la priorité la plus importante. Sur cette question, la CSN en appelle à un débat ayant plus d'envergure que celui qui est proposé par le gouvernement.

Total : 11 milliards

Au total, avec les 1,2 milliard de dollars en revenu au titre de la lutte contre l'évasion et l'évitement fiscal, le gouvernement a donc identifié pour 11,211 milliards de mesures de dépenses et de revenus afin d'éliminer l'impasse budgétaire escomptée de 12,262 milliards de dollars en 2013-2014. Le budget ne détermine pas formellement les mesures qui permettront de résorber le 1,051 milliard de dollars de déficit restant, mais il est clair que le gouvernement compte entre autres sur les 500 millions du ticket modérateur.

Face à la réaction de la population, le ministre des Finances tergiverse. Toutefois, cela ressemble fort à une manœuvre de diversion ayant pour objectif de calmer le jeu. Mais en réalité, le gouvernement semble déterminé à mettre en place un système utilisateur-payeur dans le secteur de la santé et des services sociaux.

1.2 La dette

De nouveaux objectifs pour le Fonds des générations

Le budget annonce des changements importants à la stratégie de gestion de la dette publique du gouvernement, en raison de la série de déficits budgétaires occasionnés par la récession et de la réforme comptable de 2007 qui a intégré la dette des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation à celle du gouvernement.

Compte tenu de ces changements, le gouvernement annonce une révision de la loi adoptée en 2006, Loi sur la Réduction de la dette et instituant le Fonds des générations.

Cette révision implique notamment la fixation de deux nouveaux objectifs.

Premièrement, la dette comprenant les déficits cumulés, qui représente actuellement 35,4 % du PIB, devra valoir au maximum 17 % du PIB en 2025-2026. Deuxièmement, la dette brute, qui équivaut actuellement à 53,2 % du PIB, devra représenter un maximum de 45 % du PIB en 2025-2026. On remarque que l'effort pour atteindre le premier objectif est beaucoup plus grand que le second. Cela implique notamment un contrôle beaucoup plus serré des dépenses de programmes que des dépenses d'investissements.

De nouveaux revenus : hausse du prix de l'électricité

Pour arriver à rencontrer ces nouvelles cibles de réduction du fardeau de la dette, le gouvernement doit ajouter aux sources de revenu actuellement dédiées au Fonds des générations qui est strictement affecté au remboursement de la dette publique. C'est pourquoi le budget annonce qu'à compter de 2014, soit au moment du retour à l'équilibre budgétaire, le prix de l'électricité provenant du bloc patrimonial d'Hydro-

Québec sera progressivement haussé jusqu'à ce que cette augmentation atteigne un cent par kilowattheure en 2018.

Les clientèles résidentielle, commerciale et industrielle (sauf les industries qui paient le tarif grande puissance) sont touchées par cette hausse de tarif qui à terme représentera 1,6 milliard de dollars par an en revenus additionnels pour le Fonds des générations.

Il est à noter que lors de la création du Fonds des générations en 2006, le gouvernement affirmait que ce fonds serait en grande partie provisionné par les revenus d'exportation d'Hydro-Québec. En réalité, nous voyons maintenant que c'est la clientèle québécoise d'Hydro-Québec qui financera le remboursement de la dette.

Sans débat public

La hausse du tarif du bloc patrimonial d'électricité s'effectue, là aussi, sans un débat public large qui pourrait prendre en compte l'impact d'une telle augmentation de tarif sur les différentes catégories d'utilisateurs, sur la consommation, sur les économies d'énergie et sur les exportations.

Cette augmentation est mise en place sans aucune référence à un financement de la recherche et du développement en matière d'énergie alternative pour assurer l'autonomie énergétique du Québec, pas plus d'ailleurs qu'elle ne prend en compte l'impact de celle-ci sur les paiements de péréquation du gouvernement fédéral.

L'équité intergénérationnelle

En choisissant de s'acharner sur la réduction de la dette sous le fallacieux prétexte de laisser une comptabilité en ordre à nos enfants tout en charcutant les programmes sociaux et les services publics, c'est plutôt un piètre héritage que nous léguons aux générations futures. L'équité intergénérationnelle commande, au contraire, de laisser à celles et à ceux qui nous suivent des systèmes de santé, d'éducation et de sécurité sociale valables et un État qui peut encore agir pour le bien commun.

1.3 Perspectives

Alors que nous faisons appel à des gestes à la hauteur des défis collectifs que pose la situation des finances publiques, le gouvernement Charest répond par des mesures, dont la principale envergure est de déconstruire de manière magistrale des éléments fondateurs du pacte social québécois.

Une telle attaque ne peut rester sans réponse et nous devons consacrer des énergies importantes à une mobilisation large, pour encore une fois... *stopper la démolition.*

Afin de déterminer de la manière la plus juste possible la façon d'organiser la riposte, nous devons prendre en compte les principaux éléments qui caractérisent la conjoncture.

D'abord, une des particularités de ce budget réside dans le fait que bon nombre des mesures proposées se déploieront sur plusieurs années. Elles produiront donc graduellement leurs effets sur au moins la première moitié de la décennie qui s'amorce.

Ensuite il faut avoir à l'esprit que la situation du Québec n'est pas un phénomène unique. Au sortir de la crise économique et financière, le Canada et ses provinces, mais aussi plusieurs pays de l'hémisphère nord sont aux prises avec les mêmes détériorations de leurs finances publiques. Une sorte de course à l'équilibre budgétaire s'engage avec son lot de mesures d'austérité, de compression des dépenses publiques et d'obsession de la dette. Ces concepts alimentent d'ailleurs quotidiennement le discours dominant.

Finalement, nous devons chercher à établir les alliances les plus larges tant au plan de la pluralité des groupes visés que de la diversité des éléments constitutifs d'une plate-forme où les membres de la CSN doivent se reconnaître. Tout cela devant se déployer à travers les aléas du quotidien, dont la négociation du secteur public n'est pas le moindre des éléments.

La situation plaide donc pour une action énergique qui soit durable et en phase avec le potentiel de mobilisation de nos membres.

Dès la réunion de septembre du conseil confédéral, nous souhaiterons mettre en place les principaux jalons d'un plan d'action sur le dossier des finances publiques qui occupera vraisemblablement encore beaucoup notre programme syndical des prochains mois.

2. Informations supplémentaires

2.1 Évolution du cadre financier du gouvernement

Le budget 2010 présente une projection du cadre financier du gouvernement pour les cinq prochaines années. Le tableau 1 reprend les principaux éléments, d'un retour à l'équilibre budgétaire, au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire, en 2013-2014, comme le prévoyait déjà le budget 2009.

Rappelons que selon les estimations du ministère des Finances, le statu quo quant à l'évolution des dépenses et des revenus résultait en une série de déficits budgétaires croissants lors des prochaines années (le déficit anticipé étant de près de 12,3 milliards de dollars en 2013-2014).

On peut constater que la croissance des revenus budgétaires avant nouveaux revenus est insuffisante pour couvrir l'ensemble des dépenses budgétaires, malgré la réduction importante de la croissance des dépenses de programmes imposée par le budget.

À compter de 2011-2012, la croissance des dépenses de programmes est plafonnée à 2,2 % jusqu'à l'atteinte de l'équilibre budgétaire, alors qu'elle était en moyenne de 4,8 % depuis plusieurs années avant la récession. Ajoutons que le gouvernement s'attend à une croissance moyenne annuelle de 9,6 % du service de la dette lors des cinq prochaines années, ce qui exerce aussi de fortes pressions sur les dépenses de programmes.

Malgré ses choix, et même après un contrôle serré de la croissance des dépenses de programmes, le gouvernement doit encore trouver 5,613 milliards de dollars afin d'équilibrer son budget en 2013-2014. Cette somme sera essentiellement financée par les nouveaux revenus annoncés par les budgets 2009 et 2010, de même que par les compressions de dépenses prévues chez les sociétés d'État et les autres organismes publics.

Tableau 1 Cadre financier du budget 2010-2011 (en millions de dollars)

	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Revenus budgétaires	62 650	64 489	65 936	68 480	70 941	73 652
Variation en %	-0,4	2,9	2,2	3,9	3,6	3,8
Revenus autonomes	47 421	49 164	51 255	53 547	55 546	57 673
Variation en %	-3,0	3,7	4,3	4,5	3,7	3,8
Transferts fédéraux	15 229	15 325	14 681	14 933	15 395	15 979
Variation en %	8,6	0,6	-4,2	1,7	3,1	3,8
Dépenses budgétaires	-66 923	-69 551	-71 748	-74 041	-76 283	-79 028
Variation en %	2,9	3,9	3,2	3,2	3,0	3,6
Dépenses de programmes	-60 769	-62 561	-63 907	-65 282	-66 686	-69 282
Variation en %	3,8	2,9	2,2	2,2	2,2	3,9
Service de la dette	-6 154	-6 990	-7 841	-8 759	-9 597	-9 746
Variation en %	-5,4	13,6	12,2	11,7	9,6	1,6
Résultats nets des entités consolidées	598	697	848	926	852	1 038
Provision pour éventualités	-300	-300				
Impact du Plan de retour à l'équilibre budgétaire	-	1 051	3 036	4 496	5 613	5 880
Surplus (déficit) pour les fins des comptes publics	-3 975	-3 614	-1 928	-139	1 123	1 542
Versement au Fonds des générations	-715	-892	-972	-1 061	-1 123	-1 542
Revenus dédiés	-715	-892	-972	-1 061	-1 123	-1 227
Hausse du prix de l'électricité patrimoniale						-315
Réserve de stabilisation	433					
Solde budgétaire selon la loi sur l'équilibre budgétaire	-4 257	-4 506	-2 900	-1 200	0	0

Le tableau 2 donne une idée précise des mesures de dépenses et de revenus que le gouvernement e mettra en œuvre pour éliminer progressivement les déficits budgétaires d'ici 2013-2014. Ce tableau distingue les mesures prévues par les budgets 2009 et 2010.

Tableau 2 Efforts à réaliser dans le cadre du plan de retour à l'équilibre budgétaire de 2009-2010 à 2013-2014 (en millions de dollars)

	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Solde budgétaire avec le maintien de la croissance des dépenses de programmes à 4,8 %	-4 257	-6 709	-8 800	-10 390	-12 262
Efforts de réduction des dépenses de programmes (budgets 2009-2010 et 2010-2011)		1 152	2 864	4 694	6 649
Réduction des dépenses de programmes budget 2009-10		869	1 806	2 814	3 898
Réduction des dépenses de programmes budget 2010-11		283	1 058	1 880	2 751
Solde budgétaire après efforts aux dépenses	-4 257	-5 557	-5 936	-5 696	-5 613
Mesures de revenus du budget 2009-2010		615	1 590	1 950	2 360
Intensification des efforts pour contrer l'évasion fiscale et l'évitement fiscal		200	300	600	900
Indexation de tous les tarifs non indexés à compter du 1 ^{er} janvier 2011		15	75	135	195
Hausse du taux de la taxe de vente du Québec de un point de pourcentage le 1 ^{er} janvier 2011		400	1 215	1 215	1 265
Mesures de revenus du budget 2010-2011		436	1 135	2 222	2 202
<i>Contrôle des dépenses et évasion fiscale</i>					
Efforts de contrôle des dépenses au sein des organismes publics		80	240	365	530
Lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal		120	255	275	300
<i>Financement des services publics</i>					
Hausse du taux de la taxe de vente du Québec de 8,5 % à 9,5 % au 1 ^{er} janvier 2012		-	400	1 500	1 550
Hausse temporaire de la taxe compensatoire des institutions financières		112	115	120	124
Révision du régime de droits miniers		32	39	57	60
<i>Financement des infrastructures de transport</i>					
Hausse du taux de la taxe sur les carburants de 1 cent le litre le 1 ^{er} avril de chaque année de 2010 à 2013		120	240	360	480
<i>Fonds pour le financement des établissements de santé</i>					
Instauration d'une contribution santé le 1 ^{er} juillet 2010		180	575	945	945
Financement additionnel des établissements de santé		-180	-575	-995	-1 445
<i>Aide aux personnes et ménages à faible revenu</i>					
Crédit d'impôt pour la solidarité		-	-	260	260
<i>Autres mesures du budget</i>					
		-28	-154	-145	-82
Total des mesures de dépenses et de revenu identifiées		2 203	5 589	8 866	11 211
Mesures à identifier pour atteindre l'équilibre budgétaire		-	311	324	1 051
Solde budgétaire (la loi sur l'équilibre budgétaire)	-4 257	-4 506	-2 900	-1 200	0

2.2 Réduction des dépenses de programmes

On constate que la réduction de la croissance des dépenses de programmes de 4,8 % à 2,2 % génère les 6,649 milliards de dollars d'économie du tableau 2 pour l'année 2013-2014.

Mais cette réduction des dépenses de programmes par rapport à la tendance est partiellement compensée par le nouveau fonds pour les établissements de santé. Ce fonds engagera des dépenses de 1,445 milliard de dollars en 2013-2014. Si on considère les dépenses de ce fonds, les dépenses de programmes diminuent, non pas de 6 449 milliards de dollars, mais de 5,204 milliards de dollars¹.

Une estimation juste des compressions de dépenses à l'horizon 2013-2014 doit aussi prendre en compte les économies attendues des initiatives de contrôle des dépenses relativement aux organismes publics, économies que le gouvernement fixe à 530 millions de dollars en 2013-2014. Au total, l'ensemble des mesures relatives aux dépenses de programmes représente donc des compressions de 5,734 milliards de dollars par rapport au statu quo. Cela équivaut à 51,1 % des mesures de résorption du déficit budgétaire identifiées par le budget 2010.

2.3 Mesures spécifiques de réduction des dépenses de programmes

Seulement pour l'année 2010-2011, l'effort de réduction des dépenses de programmes des ministères implique des compressions de 1,152 milliard de dollars.

Un document annexé au budget, le *Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014*, présente les mesures spécifiques que le gouvernement entend mettre en place pour générer de telles économies de dépenses. Voici les principales mesures:

- Les ministères et organismes mettant en place de nouvelles initiatives devront présenter des moyens pour les financer (par exemple, en mettant fin à des activités déjà existantes).
- Le gouvernement ne reconduira pas automatiquement les programmes venus à échéance. Leur renouvellement sera soumis aux mêmes conditions que celles mises en place pour les nouvelles initiatives.
- Le gouvernement fixe une cible de réduction graduelle des dépenses de fonctionnement de nature administrative, qui atteindra 10 % d'ici 2013-2014. Par exemple, dès 2010-2011, le gouvernement entend réduire de 25 % les coûts de publicité, de formation et de déplacements.
- Le gouvernement pourrait de nouveau recourir au gel de l'embauche si cela s'avérait nécessaire pour respecter ses cibles de dépenses (le gel de l'embauche en décembre 2009 a permis de dégager 20 millions de dollars en 2009-2010).

¹ Le mode d'allocation des sommes du fonds sera différent de celui des autres dépenses de programmes, puisque le gouvernement annonce qu'il allouera les fonds en fonction de la productivité des établissements.

- Le plan de contrôle des dépenses réitère la proposition déposée aux syndicats en novembre 2009, soit une augmentation des coûts de main-d'œuvre de 7 % pour les cinq prochaines années, assortie d'un mécanisme d'ajustement déterminé en fonction de la croissance économique. Cette proposition prévoit des augmentations réduites pour les trois premières années, en raison du plan de retour à l'équilibre budgétaire, dont 0,5 % pour 2010-2011.
- Le gouvernement annonce que la proposition salariale offerte aux syndicats s'appliquera également au personnel de cabinet, aux dirigeants et aux cadres de la fonction publique, du réseau de la santé et des services sociaux, des réseaux de l'éducation, des universités, des organismes publics et des sociétés d'État.
- Le gouvernement annonce le gel des salaires du premier ministre, des ministres ainsi que des députés au cours des deux prochaines années.
- Au cours des deux prochaines années, le gouvernement clarifiera les conditions et les règles relatives à l'évaluation du rendement et au versement des primes qui s'y rattachent. D'ici à ce que le mécanisme de primes au rendement soit redéfini, le gouvernement suspend le versement des primes au rendement pour les années 2010-2011 et 2011-2012.
- Parallèlement aux offres salariales du gouvernement, le ministre des Finances annonce un gel de la masse salariale globale des ministères et des organismes jusqu'en 2013-2014. De façon globale, la croissance de la masse salariale devra être compensée par des gains d'efficacité et le remplacement partiel des départs à la retraite (de 2004-2005 à 2008-2009, l'effectif de la fonction publique a été réduit de 6 %, soit 4 600 travailleurs, à la suite de l'application de la règle de remplacement d'un seul départ à la retraite sur deux).
- Le gouvernement annonce, que non seulement il continuera d'appliquer la règle du remplacement d'un départ à la retraite sur deux, mais qu'elle sera également étendue au personnel administratif des réseaux de la santé, de l'éducation et des universités, y compris les cadres.
- Le gouvernement prétexte la recherche d'un meilleur contrôle des dépenses pour annoncer une restructuration importante des organismes gouvernementaux qui vise notamment à favoriser les économies d'échelle et la mise en commun des ressources. Dans le processus, 28 organismes ou fonds sont abolis, fusionnés ou transférés à d'autres entités. L'ensemble des programmes de l'État et de leurs modes de prestation fera l'objet d'un examen d'ici 2013-2014. En particulier, la gouvernance et la performance du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que du réseau de l'éducation feront l'objet d'un examen.

2.4 Dépenses de programmes par ministère

Le tableau 3 présente l'évolution de dépenses de programmes de 2003-2004 à 2010-2011. Au total, elles s'élèveront à 62,6 milliards de dollars en 2010-2011, ce qui représente une hausse de 2,9 % ou 1,8 milliard de dollars par rapport à l'année précédente.

Santé et services sociaux

Comme c'est le cas depuis plusieurs années, le portefeuille de la santé et des services sociaux reçoit la part la plus importante des nouvelles ressources financières, soit 987,7 millions de dollars, pour une croissance de 3,7 % (la croissance est de 5,0 % si on prend en compte les dépenses du nouveau fonds santé). L'augmentation prévue des divers postes relatifs à la rémunération globale du personnel du réseau et des professionnels de la santé totalise 477,1 millions de dollars, soit plus de 48 % de la croissance totale de 2010-2011 (dont 246,7 millions pour la rémunération des professionnels de la santé).

Rappelons que de 2003-2004 à 2008-2009, la croissance des dépenses en santé et services sociaux a été en moyenne de 6,1 % par année.

Le reste des fonds additionnels va essentiellement aux postes suivants : coût de système spécifique à la santé (100 millions de dollars), indexation des dépenses autres que salariales (141,9 millions de dollars), croissance des coûts des médicaments dans le cadre du régime d'assurance médicament (76,7 millions de dollars), application de la nouvelle entente conclue avec les techniciens ambulanciers et amélioration des services préhospitaliers d'urgence (32,6 millions de dollars) et mise en œuvre du programme de procréation assistée (32,0 millions de dollars).

Éducation

Le budget de dépenses du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport augmente de 315,9 millions de dollars, ou 2,2 %, par rapport à l'année précédente. L'augmentation du budget de l'enseignement supérieur est de 127,1 millions de dollars, ou 2,7 %, ce qui comprend les offres salariales du gouvernement. En faisant abstraction des subventions pour le service de la dette, les crédits de transferts des cégeps sont de 1,573 milliard de dollars (croissance de 2,4 %) et ceux des universités sont de 2,536 milliards de dollars (croissance de 2,2 %).

Transport

Le budget de dépenses du ministère des Transports augmente de 240 millions de dollars ou 9,4 %. Cette augmentation sert essentiellement à financer les coûts du service de la dette découlant d'investissements relatifs au transport routier et au transport en commun.

Famille

Le budget de dépenses du ministère de la Famille et des Aînés croît de 112,1 millions de dollars ou 5,4 %. Les ressources financières additionnelles serviront essentiellement à finaliser l'ajout de 20 000 places de garde à contribution réduite.

Et les autres

Finalement, pour l'ensemble des autres portefeuilles, il y a une diminution du budget de dépenses de 1,0 % en 2010-2011 lorsqu'on exclut un montant de 281,7 millions de dollars prévu au fonds de suppléance du Conseil du trésor.

Tableau 3 Dépenses par portefeuille et service de la dette (millions de dollars)

	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
Santé et services sociaux	19 026	20 582	21 163	22 453	24 054	25 622	26 980	27 967
Éducation, Loisir et Sport	11 568	11 874	12 280	12 638	13 399	14 321	14 489	14 805
Autres dépenses programmes	14 745	15 200	15 786	16 643	17 373	18 607	19 300	19 789
Emploi et Solidarité sociale	4 234	4 149	4 073	4 135	4 169	4 250	4 333	4 284
Transports	1 513	1 633	1 776	1 953	2 147	2 434	2 548	2 788
Famille et Aînés	1 457	1 515	1 604	1 718	1 836	1 960	2 067	2 179
Affaires municipales, Régions et occupation du territoire	1 537	1 622	1 752	1 859	1 821	1 812	1 814	1 871
Développement économique, Innovation, Exportation	533	543	689	519	706	972	1 004	1 044
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	661	661	657	694	724	706	1 097	1 068
Culture, communications et Condition féminine	520	533	543	600	633	654	668	666
Ressources naturelles et Faune	419	364	401	464	641	593	597	529
Développement durable, Environnement et Parcs	222	207	195	190	202	215	212	204
Dépenses de programmes totales	45 339	47 656	49 229	51 734	54 826	58 550	60 769	62 561
Services de la dette	6 655	6 853	6 875	7 039	7 021	6 504	6 154	6 990

2.5 Impact du budget sur le secteur de la santé et des services sociaux

Le gouvernement Charest tranche la question du financement de la santé, sans consultation publique, et ce, en dépit de la sensibilité de la population québécoise pour un système de santé public et universel.

La taxe santé

Ce budget instaure un fonds dédié au financement des établissements de santé constitué d'une taxe santé (appelée contribution santé) prélevée auprès des particuliers lors de la déclaration de revenu ainsi qu'un ticket modérateur (appelé franchise santé) qui devrait voir le jour en 2013-2014.

Ainsi, dès le 1^{er} juillet 2010 une taxe santé sera introduite progressivement à raison de 50 \$ par année par adulte², 100 \$ par adulte en 2011 et 200 \$ par adulte à compter de 2012.

Paramètres de la contribution santé

(en dollars par adulte)

	2010	2011	2012
Contribution santé maximale, par adulte	25	100	200
Seuils de revenus à partir desquels la contribution santé est payable ¹			
• Personne seule	14 320	14 605	14 895
• Couple sans enfants ou famille monoparentale ayant un enfant	23 205	23 670	24 145
• Couple ayant un enfant ou famille monoparentale ayant deux enfants	26 305	26 830	27 365
• Couple ayant plus d'un enfant	29 165	29 750	30 345

¹ Les seuils sont présentés à titre indicatif. Les données réelles seront connues ultérieurement.

Contrairement à l'impôt sur le revenu, la contribution santé ne tiendra aucunement compte de la capacité de payer des personnes et des ménages, sauf pour les plus démunis. Pour tous les autres contribuables, le montant à payer à terme sera de 200 \$, qu'ils gagnent 15 000 \$ ou 200 000 \$.

Le ticket modérateur

Le ticket modérateur, qui devrait voir le jour en 2013-2014, ne serait qu'à l'étape d'analyse, selon le gouvernement. Pourtant, on constate qu'elle semble déjà terminée, puisque le budget en fait manifestement la promotion, allant même jusqu'à chiffrer le montant qu'elle pourrait procurer au trésor public (500 millions).

À titre d'illustration, on nous cite un exemple assez précis, tiré tout droit du rapport Castonguay, de ce que pourrait être ce ticket modérateur intitulé « franchise santé ».

Il serait de 25 \$ par visite médicale applicable à chaque visite chez le médecin jusqu'à un maximum de 1 % du revenu familial pour ceux et celles dont le revenu

² Comme elle est appliquée en juillet, elle sera de 25 \$ par adulte en 2010.

excède 14 895 \$ (pour l'année 2012). Les contribuables ayant un revenu en dessous de ce seuil en seraient exemptés.

La Régie de l'assurance maladie du Québec émettrait un relevé à chaque ménage, leur indiquant l'ensemble des services de soins de santé dont ils ont bénéficié durant l'année, ainsi que le nombre total de visites médicales effectuées et sujettes à la franchise de 25 \$.

À titre d'illustration, pour une personne seule ayant un revenu de 35 000 \$ la contribution maximale serait de 190,35 \$ par année quelque soit le nombre de visite.

Pour un couple avec deux enfants dont le revenu familial est de 60 000 \$, la contribution maximale du ménage serait de 250 \$ (10 visites à 25 \$) lorsque la fréquence des visites médicales atteindrait 10 visites par année et de 275,15 \$ si elle s'élève à 20 visites par année.

Illustration du calcul d'une franchise santé de 25 \$ selon le type de ménage, le revenu familial et le nombre de visites effectuées au cours d'une même année d'imposition – 2012

(en dollars)

	Personne seule		Couple ayant deux enfants ¹	
	10 visites médicales	20 visites médicales	10 visites médicales	20 visites médicales
Calcul d'une franchise santé				
1. Montant à déclarer (25 \$ par visite)	250,00	500,00	250,00	500,00
2. Revenu de travail	35 000	35 000	60 000	60 000
<i>Déduction pour travailleurs</i>	-1 070	-1 070	-2 140	-2 140
3. Revenu net (ligne 275)	33 930	33 930	57 860	57 860
<i>Exemption de la franchise santé²</i>	-14 895	-14 895	-30 345	-30 345
4. Revenu assujetti à la franchise	19 035	19 035	27 515	27 515
5. Taux de cotisation	1 %	1 %	1 %	1 %
6. Franchise annuelle maximale en vertu du plafond de 1 %	190,35	190,35	275,15	275,15
FRANCHISE À PAYER				
(moins de la ligne 1 et de la ligne 6)	190,35	190,35	250,00	275,15

¹ Chaque conjoint gagne 50 % du revenu de travail.

² Les déductions qui seront utilisées pour la franchise santé de 2012 sont les mêmes que pour la cotisation au Régime public d'assurance médicaments du Québec pour l'année d'imposition 2012.

Efficacité économique?

Cette logique de l'utilisateur payeur qui peut paraître adéquate dans le cas de pollueur payeur, devient indécente lorsqu'on l'applique à la santé, puisque cela se traduit par « plus tu es malade, plus tu paies » ce qui contrevient à la Loi canadienne sur la santé.

S'appuyant sur le rapport du comité d'expert déposé en janvier 2010, composé des économistes P. Fortin, L. Godbout, C. Montmarquette et de R. Gagné, qui reprend lui-même l'essentiel des analyses du rapport Castonguay (février 2008), le gouvernement défend cet appel accru à la tarification, source de financement régressive, écartant du même coup toute autre solution plus progressive.

Au nom d'une supposée efficacité économique, le gouvernement Charest persiste et signe et continue de faire porter un poids disproportionné sur les contribuables notamment ceux de la classe moyenne.

Le gouvernement se disculpe en alléguant la croissance des dépenses de santé (6,1 %) par rapport aux revenus (4,3 %); la situation budgétaire; l'impact des changements démographiques sur la croissance économique et les coûts de santé; la compétitivité du régime fiscal.

D'autres perspectives

- Le Québec est la province canadienne qui a les plus faibles dépenses publiques de santé par habitant (3 118 \$/habitant en 2007 comparativement à 3 439 \$/habitant pour la moyenne canadienne)³.
- Au Québec en 2009, environ 71 % du financement du système de santé provenait des fonds publics et 29 % de sources privées⁴ (dont la moitié de régimes d'assurance privés). Il était de 20 % au début des années 80.
- Les baisses d'impôt des particuliers de 5,2 G\$ enregistrées ces dernières années ont diminué de façon notable l'écart du fardeau fiscal entre le Québec et les autres provinces. Il est passé de 592 \$/contribuable en 2003 à 211 \$/contribuable en 2008⁵.
- Par ailleurs, le Québec a fait le choix d'offrir plus de services publics qui sont sans équivalent ailleurs au Canada (services de garde, services de garde à contribution réduite, régime québécois d'assurance parentale, frais de scolarité accessibles, assurance médicaments, etc.). Dans les autres provinces,

³ Institut canadien d'information sur la santé (ICIS), Tendances des dépenses nationales de santé 1975 à 2009, p. 146. Ces données sont en dollars courants.

⁴ Notamment les services dentaires et d'optométrie qui sont non couverts par l'assurance maladie, aux contributions des personnes en centre d'hébergement et de soins de longue durée.

⁵ Budget du Québec, mai 2007, Un Québec plus prospère, p.15.

ces services doivent être assumés individuellement par les contribuables, sous forme de tarifs ou par l'intermédiaire d'assurance privée.

- Du côté des sociétés, les baisses d'impôt appliquées (2 G\$) depuis 2003, font en sorte qu'on se retrouve parmi les pays de l'OCDE ayant les taux d'imposition les plus bas. En considérant les régimes fiscaux québécois et fédéral, le taux d'imposition combiné sur le profit des sociétés sera de 26,9 % en 2013, un taux similaire à la moyenne canadienne (27 %), mais inférieur à celui des États-Unis (39,3 %) et celui du G7 (33,8 %). La situation est encore plus favorable lorsqu'on compare les taux effectifs marginaux d'imposition sur l'investissement du Québec (14,6 %) par rapport à la moyenne canadienne (16,9 %) et au pays de l'OCDE (20,8 %).
- Si on compare le Canada à d'autres pays comme la Suède, citée en exemple à plusieurs reprises dans les documents budgétaires, on se rend vite compte que la Suède est loin d'avoir écarté le recours à l'impôt progressif sur le revenu. L'impôt sur le revenu demeure le principal prélèvement (32 %). Il représente 19,4 % du PIB comparativement à 14,1 % au Québec⁶. Ce qui n'a pas empêché la Suède d'être parmi les pays les plus performants.

Responsabilisation et orientation de l'usager?

Pour le gouvernement Charest, l'exemption aux plus démunis et la proportion actuelle plus importante du financement public axée sur l'imposition générale (49 %)⁷ par rapport à la contribution des usagers (8 %), font en sorte que les mesures proposées ne constituent pas un obstacle à l'accès aux soins et ne porteront pas atteinte au droit à la santé, ni au principe d'égalité entre les citoyennes et les citoyens.

Selon le gouvernement, cette contribution santé et ce ticket modérateur serviront à :

- responsabiliser les citoyennes et les citoyens sur leur utilisation des soins de santé et sur leur propre santé;
- orienter les usagères et les usagers du système dans la direction considérée comme la plus appropriée par les autorités de la santé publique, grâce à une modulation du montant demandé selon l'endroit où le service est consommé;
- injecter de l'argent frais dans le système de santé sans faire une pression induite sur les autres missions de l'État.

⁶ Ces données sont tirées des deux fascicules et de l'OCDE. Ce sont des données de 2006, elles ne tiennent donc pas compte des dernières baisses d'impôt sur le revenu au Québec.

⁷ Les autres sources de financement proviennent principalement du Fonds de services de santé (18 %) et du gouvernement fédéral (19 %).

Encore d'autres perspectives

Cette approche présuppose qu'il y a abus quant à la demande de soins de santé. Pourtant, les données publiées par l'OCDE relatives à la demande de soins témoignent qu'en 2007 le nombre de consultation de médecins par habitant au Canada se situait à 5,8, soit un niveau inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE qui est de 6,8⁸.

Certains pays comme la Suède, les États-Unis ou la Suisse enregistrent un nombre plus faible de consultation de médecins par habitant ; contrairement à ce qui est véhiculé dans les documents budgétaires, la performance de ces pays n'est pas due à l'instauration du ticket modérateur, mais s'explique en grande partie par des caractéristiques propres à chacun des systèmes de santé.

Par exemple, en Suède, les infirmières jouent un rôle clé dans les soins primaires, ce qui réduit le besoin de consultations médicales. Aux États-Unis ou en Suisse, les taux de consultation relativement bas s'expliquent en majeure partie par le caractère privé du système de santé qui limite l'accès aux soins.

En fait, l'introduction de tarification à l'usager menace l'accès aux soins, nuit à la prévention, augmente les inégalités et rate la cible en s'attaquant à la demande.

De plus, il a été démontré que l'introduction de tickets ou de frais modérateurs n'exerce une influence dissuasive qu'auprès des personnes en situation de pauvreté. Une telle conséquence demeure socialement inacceptable et force ces personnes à faire des choix qui entraînent à la longue des coûts supplémentaires pour la société.

Un avis du Conseil de la santé et du bien-être publié en 1995⁹, tiré de l'analyse de certaines expériences en Amérique du Nord et en Europe, démontre que la tarification et la coassurance :

- ne sont pas appropriées pour réduire les abus des consommateurs, puisque les décisions quant à la consommation relèvent essentiellement des prestataires de services;
- ne permettent pas de réduire la consommation globale de services à moyen terme;
- risquent de modifier le profil de consommation en orientant les usagers vers des services plus onéreux, en limitant l'accès aux services préventifs et aux consultations pour maladies aiguës, pénalisant ainsi les groupes les plus vulnérables;

⁸ OCDE, Panorama de la santé 2009, Les indicateurs de l'OCDE.

⁹ Un juste prix pour la santé, le Conseil santé et du bien-être 1995.

- risquent d'entraîner, à moyen terme, une augmentation des dépenses totales de santé.

La Commission des déterminants sociaux de la santé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)¹⁰ a aussi fait une mise en garde à cet égard :

« La Commission considère certains biens et services comme des besoins humains et sociétaux de base : l'accès à une eau propre, par exemple et les soins de santé. Ces biens et services doivent être mis à la disposition de tous sans considération de solvabilité. Voilà pourquoi en l'occurrence, c'est le secteur public plutôt que la loi du marché qui garantit une offre et un accès adéquats ».

Politique du médicament

Nous terminons cette section en réitérant l'importance de mettre à jour nos réflexions sur l'application de la politique du médicament et de faire les ajustements qui s'imposent notamment au regard de l'évolution de la hausse du coût et de l'utilisation des médicaments.

3. La situation budgétaire dans d'autres pays et provinces

Comparaison : Québec et autres pays

La récession de 2009 a entraîné la quasi-totalité des pays développés dans une situation budgétaire déficitaire. Le tableau 6 montre que le ratio déficit/PIB est moindre au Québec qu'au Canada.

De même, les déficits combinés du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec sur le territoire québécois (2,5 % du PIB en 2011), sont passablement moins importants que ceux de pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Espagne, la France, l'Allemagne, des pays qui sont eux aussi confrontés à des plans d'austérité actuellement.

L'endettement relatif du Québec diminuera donc par rapport à ces juridictions lors des prochaines années. En fonction de ce qui se passe dans plusieurs pays, la situation du Québec n'est pas catastrophique du point de vue des équilibres financiers et l'État québécois est toujours en mesure de faire des choix.

¹⁰ Organisation mondiale de la santé, Comblent le fossé en une génération, Commission des déterminants sociaux de la santé, 2008.

Tableau 6 Soldes budgétaires prévus (en pourcentage du PIB)

	2009	2010	2011
Canada – Gouvernement fédéral	- 3,5	- 3,1	- 1,6
Québec – Gouvernement du Québec	- 1,4	- 1,4	- 0,9
Autres juridictions			
Suède	- 2,2	- 3,4	- 2,1
Nouvelle-Zélande	- 2,2	- 4,0	- 3,4
Danemark	- 3,0	- 5,5	- 4,4
Allemagne	- 3,2	- 5,5	- 4,5
Australie	- 4,7	- 3,6	- 2,3
Pays-Bas	- 4,7	- 6,1	- 5,6
Italie	- 5,3	- 5,0	- 3,9
France	- 7,9	- 8,2	- 6,3
États-Unis	- 9,9	- 10,6	- 8,3
Espagne	- 11,4	- 9,8	- 7,5
Irlande	- 11,7	- 11,6	- 10,0
Royaume-Uni	- 12,6	- 12,0	- 9,1
Grèce	- 12,7	- 8,7	- 5,6

(1) Les déficits se rapportent à l'ensemble des administrations publiques (fédérale, provinciale et locale), sauf pour le Canada, les États-Unis et le Québec.

Sources : Documents budgétaires de divers pays et Commission européenne (EcoFin).

Comparaison : Québec et autres provinces

De la même manière que des plans d'austérité s'appliquent actuellement dans plusieurs pays développés, les provinces canadiennes resserrent la croissance des dépenses de programmes, cela après plusieurs années de croissance rapide dans certains cas. La situation de quelques provinces est commentée brièvement. Cette section permet de constater que le Québec n'est pas seul aux prises avec un programme de compressions budgétaires. Le tableau 7 donne l'évolution prévue des revenus, des dépenses et de la dette en proportion du PIB pour l'ensemble des provinces à la suite des récents budgets provinciaux.

Ontario

Le budget maintient les mesures de relance annoncées précédemment et prévoit un retour graduel à une situation d'équilibre budgétaire en 2017-2018 (le déficit budgétaire était de 21,3 milliards de dollars en 2009-2010, ce qui représente 3,8 % du PIB). L'Ontario a donc ajouté deux ans au scénario original de retour à l'équilibre budgétaire.

En 2010-2011, les dépenses de programmes augmenteront de 6,5 % (après une augmentation de 14,8 % en 2009-2010). De plus, l'Ontario a eu droit à beaucoup d'investissements fédéraux pour mitiger l'impact de la récession, notamment dans

l'industrie automobile. Mais au plan de relance économique ontarien succède une très faible croissance des dépenses de programmes jusqu'en 2017-2018. En 2011-2012, une décroissance de 2,6 % est même prévue. En 2012-2013, une croissance des dépenses de programmes de 1,2 % qui est par la suite plafonnée à 1,9 % jusqu'en 2017-2018,

Ce taux de croissance est passablement inférieur au 2,8 % du gouvernement du Québec. Afin de réduire le taux de croissance des dépenses de programmes, le gouvernement ontarien entend ramener la croissance des dépenses de santé à environ 3,0 % par an à compter de 2012-2013.

Du côté des revenus, le budget 2010 n'annonce aucune augmentation importante de taxes ou d'impôts. Il n'y a pas de diminution non plus, sauf que les réductions d'impôts et taxes annoncées dans les budgets antérieurs sont maintenues (taxe sur le capital et impôt sur les profits des entreprises). Les revenus augmenteront de 10,9 % en 2010-2011 (sans doute en bonne partie à cause du versement du gouvernement fédéral consécutif à l'harmonisation de la taxe de vente provinciale à la TPS). Ensuite les revenus augmentent d'un faible 0,7 % en 2011-2012, puis d'un peu moins de 5,0 % en moyenne de 2012-2013 à 2017-2018.

Le ratio dette nette/PIB de l'Ontario devrait passer de 25 %, qu'il était avant la récession, à 40,9 % en 2012-2013.

Colombie-Britannique

Le budget prévoit le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 (le déficit budgétaire était de 2,8 milliards de dollars en 2009-2010, ce qui représente 1,5 % du PIB). Mais puisque le budget comporte une réserve pour éventualité de 450 millions de dollars et une mesure de prudence de 400 millions de dollars relative aux prévisions, il est possible que le retour à l'équilibre se produise en 2012-2013.

En 2010-2011, les dépenses de programmes augmenteront de 1,8 % selon le budget (après une augmentation de 4,1 % en 2009-2010). Par la suite, elles croîtront de 2,0 % en 2011-2012 et de 1,5 % en 2012-2013. Lors des trois prochaines années, les dépenses du ministère de l'Éducation progresseront de 1,6 % en moyenne et celles du ministère de la Santé de 4,8 %. Presque tous les autres ministères verront leurs dépenses gelées ou réduites.

La faible croissance des dépenses de programmes s'explique notamment par le gel du salaire des employé-es du secteur public annoncé lors de la mise à jour économique et financière de septembre 2009 (le gouvernement a décrété un gel de salaire d'ici à ce que l'équilibre budgétaire soit retrouvé). Le gouvernement a aussi annoncé un plan d'attrition qui a pour objectif de réduire le nombre de fonctionnaires de 10 %.

Lors des trois prochaines années, les revenus augmenteront en moyenne de 4,9 % par an selon le plan budgétaire, notamment sous l'impulsion de l'augmentation des revenus en provenance des redevances sur le gaz naturel, qui devraient tripler d'ici 2012-2013. Notons aussi que la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique, la plus importante au Canada, générera des revenus croissants lors des prochaines années : 557 millions de dollars en 2010-2011, 748 millions en 2011-2012 et 955 millions en 2012-2013.

La Colombie-Britannique est relativement peu endettée, la dette nette représentant 14,9 % du PIB en 2009-2010.

Alberta

Techniquement, l'Alberta n'est pas en situation de déficit budgétaire, puisqu'une réserve de stabilisation (*Sustainability Fund*) vient couvrir l'excédent des dépenses sur les revenus qui survient depuis 2008-2009. Ainsi, l'Alberta a enregistré un manque à gagner de 3,6 milliards de dollars en 2009-2010, manque à gagner qui a été financé par la réserve de stabilisation. La même situation est prévue pour 2010-2011, le manque à gagner étant cette fois-ci de 4,7 milliards de dollars. Le budget prévoit que l'équilibre budgétaire pourra être réalisé en 2012-2013 sans recourir aux fonds de la réserve de stabilisation.

En 2010-2011, les dépenses totales augmentent de 4,2 %, mais en 2011-2012, le gouvernement comprimera les dépenses totales de 0,7 %. L'année suivante, en 2012-2013, les dépenses totales reprendraient leur croissance, avec une progression de 3,4 %. De 2010-2011 à 2012-2013, la croissance des dépenses totales est donc de 2,25 % en moyenne. Le taux de croissance des dépenses discrétionnaires (concept analogue aux dépenses de programmes) sera de 3,9 % en 2010-2011, et la croissance de ces dépenses s'explique entièrement par les dépenses de santé.

Par la suite, les dépenses de santé seront gelées en 2011-2012 et seront augmentées de 5,0 % en 2012-2013. Pour ce qui est des autres dépenses de programmes, le budget applique des compressions à plusieurs ministères ou procède à des réallocations afin de financer de nouvelles priorités. Toutefois, le gouvernement augmente le financement de l'éducation.

Du fait de l'importance des redevances sur les ressources énergétiques, la baisse des revenus budgétaires a été plus importante en Alberta que dans la majorité des autres provinces. En 2008-2009, les revenus issus des ressources naturelles représentaient 11,9 milliards de dollars, sur des revenus budgétaires totaux de 35,8 milliards (en 2009-2010, les redevances sur les ressources sont tombées à 6 milliards de dollars). L'augmentation des prix du pétrole et du gaz naturel, qui devrait se produire avec le retour progressif à la croissance de l'économie mondiale, devrait donc régler le problème, bien relatif, que posent les finances publiques albertaines.

Toutefois, devant l'incertitude sur la robustesse de la croissance en cours, le gouvernement albertain a décidé, malgré sa position fiscale avantageuse, de mettre en œuvre un programme de rationalisation des dépenses

L'Alberta a non pas une dette nette, mais des actifs nets équivalant à 16 % du PIB.

Saskatchewan

Le budget prévoit un léger surplus budgétaire de 20 millions de dollars en 2010-2011. Comme l'Alberta, le gouvernement enregistrerait de légers déficits en 2009-2010 et 2010 sans l'apport des fonds d'une réserve de stabilisation (*Growth and Financial Security Fund*).

Dès 2009-2010, les dépenses discrétionnaires (équivalent des dépenses de programmes) ont été réduites de 4,3 %, ce qui fait du gouvernement de la Saskatchewan l'un des premiers au Canada à avoir réduit ses dépenses dans le contexte économique actuel. En 2010-2011, quatorze ministères ont vu leurs budgets réduits de 1,2 %. En fait, seuls les ministères de la Santé, des Services sociaux et de l'Éducation ont vu leurs budgets croître, dans une fourchette située entre 3 % et 5 %

Du côté des revenus, la Saskatchewan a connu une diminution de 18,6 % de ses revenus en 2009-2010 et une baisse additionnelle de 0,8 % est prévue en 2010-2011. La diminution importante de 2009-2010 s'explique par le fait que comme l'Alberta, la Saskatchewan dépend fortement des revenus de l'industrie pétrolière.

Cette province est faiblement endettée, sa dette nette ne représentant que 7,0 % du PIB en 2009-2010.

Manitoba

Le budget prévoit un déficit budgétaire de 545 millions de dollars en 2010-2011. Le gouvernement ne prévoit pas de retour à l'équilibre avant 2014-2015.

En 2010-2011, les dépenses totales augmenteront de 1,6 % selon le budget (après une augmentation de 4,8 % en 2009-2010). Malgré la faible augmentation des dépenses en 2010-2011, les dépenses en santé et en éducation progresseront respectivement de 4,8 % et 5,6 %, ce qui implique un gel ou des compressions importantes dans les autres secteurs. Par la suite, jusqu'en 2014-2015, les dépenses totales croîtront de 1,85 % en moyenne. Comme plusieurs autres gouvernements provinciaux, le gouvernement du Manitoba entend imposer un gel des salaires dans le secteur public.

La croissance des revenus s'annonce assez lente au Manitoba au cours des prochaines années. Dans ce contexte, le gouvernement reporte certaines baisses

d'impôt et augmente certaines taxes. Les frais de scolarité dans les collèges et les universités augmenteront en moyenne de 150 \$ par an.

L'impact de la récession sur les finances publiques fait passer le ratio dette nette/PIB de 22,8 % en 2008-2009 à 26,8 % en 2010-2011.

Nouveau-Brunswick

Le budget prévoit un déficit budgétaire de 749 millions de dollars en 2010-2011, ce qui représente 2,6 % du PIB. Le gouvernement ne prévoit pas de retour à l'équilibre avant 2014-2015.

En 2010-2011, les dépenses totales augmenteront de 1,6 % alors qu'elles avaient augmenté de 6,3 % l'année précédente et de 6,5 % en moyenne de 2005-2006 à 2009-2010. De 2011-2012 à 2014-2015, la croissance moyenne planifiée par le budget pour les dépenses totales n'est que de 0,26 %. Une décroissance de 0,8 % est même prévue en 2011-2012. Puisque les dépenses totales sont composées à 92 % de dépenses de programmes, la même tendance s'applique aux dépenses de programmes. Du côté des revenus, le budget confirme l'intention du gouvernement de procéder avec les réductions d'impôt planifiées lors du budget 2009. Pour les particuliers, le régime fiscal sera modifié afin qu'il n'y ait plus que deux paliers d'imposition à compter de 2012. Pour les entreprises, le taux général d'impôt sur le revenu passera à 11 % en juillet 2010 et à 8 % en 2012.

L'impact de la récession sur les finances publiques fait passer le ratio dette nette/PIB de 27,0 % en 2008-2009 à 33,3 % en 2010-2011.

Tableau 7 Croissance des revenus et dépenses et ratio dette nette/PIB (%)

	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
<u>Québec</u>									
Revenus	-0,4	2,9	2,2	3,9	3,6				
Dépenses	2,9	3,9	3,2	3,2	3,0				
Dép. prog.	3,8	2,9	2,2	2,2	2,2				
Dette nette/PIB	47,5	48,7	48,8	-	-				
<u>Ontario</u>									
Revenus	-0,5	10,9	0,7	4,0	5,0	4,9	5,0	5,0	5,0
Dépenses	13,9	7,0	-1,4	2,3	2,4	2,5	2,5	2,1	1,9
Dép. prog.	14,8	6,5	-2,6	1,2	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Dette nette/PIB	34,1	37,1	39,4	40,9	42,0	42,0	41,5	41,0	39,0
<u>Colombie-Britannique</u>									
Revenus	-3,3	5,8	4,5	4,5					
Dépenses	3,8	2,3	2,5	2,3					
Dép. prog.	4,1	1,8	2,0	1,5					
Dette nette/PIB	14,9	16,8	-	-					

32 – Analyse du budget du Québec 2010-2011

<u>Alberta</u>									
Revenus	-6,3	1,3	9,8	7,9					
Dépenses	1,4	4,2	-0,7	3,4					
Dép. prog.	1,3	3,9	-0,8	3,4					
Dettes nette/PIB	-16,0	-12,8	-11,3	-10,3					
<u>Saskatchewan</u>									
Revenus	-18,6	-0,8							
Dépenses	-2,3	0,1							
Dép. prog.	-4,3	0,7							
Dettes nette/PIB	7,0	6,8							
<u>Manitoba</u>									
Revenus	-2,2	1,7	3,1	2,2	3,6	4,0			
Dépenses	4,8	1,6	2,3	1,4	2,1	1,6			
Dép. prog.									
Dettes nette/PIB	24,4	26,8	-	-	-	-			
<u>Nouveau-Brunswick</u>									
Revenus	-0,3	1,8	0,1	2,6	4,5	4,5			
Dépenses	6,3	1,6	-0,8	0,7	0,6	0,6			
Dép. prog.	6,5	1,5	-	-	-	-			
Dettes nette/PIB	30,2	33,3	-	-	-	-			
<u>Nouvelle-Écosse</u>									
Revenus	-0,6	3,7	0,2	2,5	1,2				
Dépenses	5,7	0,4	1,3	0,4	-0,7				
Dép. prog.	6,3	0,4	1,0	-0,8	-1,3				
Dettes nette/PIB	39,4	39,6	40,2	40,0	38,9				
<u>Terre-Neuve</u>									
Revenus	-8,5	3,0							
Dépenses	16,3	1,6							
Dép. prog.	15,7	3,5							
Dettes nette/PIB	36,9	36,0							
<u>IPE</u>									
Revenus	5,9	2,9							
Dépenses	8,4	0,8							
Dép. prog.	9,8	0,3							
Dettes nette/PIB	32,6	35,0							
<u>Canada</u>									
Revenus	-8,2	8,1	7,6	7,0	6,1	4,9			
Dépenses	12,1	4,8	-1,3	2,6	2,5	2,4			
Dép. prog.	14,4	4,8	-3,1	1,6	2,5	2,5			
Dettes fédérale/PIB	33,9	35,4	35,2	34,4	33,3	31,9			