



**FEUQ**

*Ensemble pour l'éducation !*

**Commission sur le déséquilibre fiscal**  
*Pour la pérennité et l'intégrité des programmes sociaux*

---

***Mémoire***

Montréal  
Le 19 septembre 2001

Fédération étudiante universitaire du Québec

**Recherche et rédaction :** Nicolas Brisson, vice-président de la FEUQ  
Frédéric Lapointe, trésorier groupe Force Jeunesse  
et ancien vice-président de la FEUQ  
Michel Roche, permanent à la recherche de la FEUQ

**Contribution :** Nicolas Fournier, coordonnateur aux affaires externes  
FAÉCUM

## Les associations membres de la FEUQ



Association des étudiantes et étudiants du secteur de l'éducation de l'Université du Québec à Montréal



Association des étudiants des cycles supérieurs de Polytechnique



Association étudiante de l'École nationale d'administration publique



Association des étudiants de Laval inscrits aux études supérieures



Association étudiante du secteur des sciences de l'Université du Québec à Montréal



Association générale étudiante de l'Institut Armand-Frappier



Association générale des étudiant-e-s de l'Université du Québec à Hull



Association générale des étudiantes et étudiants de l'Université du Québec à Rimouski



Association générale des étudiantes et étudiants de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue



Association générale des étudiantes et étudiants de l'Université du Québec à Trois-Rivières



Confédération des associations étudiantes du campus de l'Université de Montréal



Fédération associations étudiantes du campus de l'Université de Montréal



Fédération étudiante de l'Université de Sherbrooke



Mouvement des associations générales étudiantes de l'Université du Québec à Chicoutimi



Regroupement des étudiantes et étudiants de maîtrise, de diplôme et de doctorat de l'Université de Sherbrooke

*«La conscience est un trait d'union entre ce qui a été et ce qui sera,  
un pont jeté entre le passé et l'avenir.»*

**Henri Bergson**  
**Philosophe français (Nobel de littérature 1927)**  
**Extrait de l'Évolution créatrice**

## **TABLE DES MATIÈRES**

---

---

<b>INTRODUCTION</b>	<b>7</b>
<b>PARTIE I</b>	<b>9</b>
<b>ÉVOLUTION DE L'INGÉRENCE ET DU FINANCEMENT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN ÉDUCATION</b>	<b>9</b>
Le temps des compressions	9
Le temps des surplus	10
<b>PARTIE II</b>	<b>12</b>
<b>FINANCEMENT ADÉQUAT DE L'ÉDUCATION : LES CHOIX POLITIQUES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC</b>	<b>12</b>
Responsabilités du gouvernement du Québec	12
Des choix et ...des conséquences !	13
<b>PARTIE III</b>	<b>15</b>
<b>DES SOLUTIONS DURABLES</b>	<b>15</b>
Contexte général	15
Transfert de points d'impôt	16
Droit de retrait avec pleine compensation financière	17
Caisse pour la sauvegarde des programmes sociaux	18
<b>PARTIE IV</b>	<b>20</b>
<b>IMPACTS BUDGÉTAIRES DU « CHOC DÉMOGRAPHIQUE » ET SIMULATION DE LA CAISSE POUR LA SAUVEGARDE DES PROGRAMMES SOCIAUX</b>	<b>20</b>
Projections des dépenses et des revenus budgétaires	20
Prémisses à la base des calculs de projection	20
Croissance économique et inflation	20
Revenus du gouvernement	21
Dépenses en santé	24
Autres dépenses du gouvernement	25
Constats	25
Explications au sujet de la caisse pour la sauvegarde des programmes sociaux	26
<b>CONCLUSION</b>	<b>28</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>29</b>

## **INTRODUCTION**

---

La fiscalité est l'instrument dont se servent les États dans le but d'entretenir l'appareil gouvernemental et de réaliser des projets divers en matière économique, sociale, culturelle, etc. À ce titre, la fiscalité est un outil politique, essentiel à l'exercice du pouvoir. La fiscalité se situe au cœur des batailles politiques, des rapports de force entre les différentes composantes de la population. Elle est un enjeu central dans la confrontation entre l'intérêt collectif et les intérêts individuels. Il est dans l'intérêt de chacun de payer le moins d'impôts et de taxes possible, mais il est dans l'intérêt de tous que l'État dispose de sommes destinées à assurer des systèmes de santé et d'éducation publics, accessibles et de qualité, la sécurité collective, l'entretien des routes, etc.

Le virage accompli par le Québec depuis ce que l'on a appelé la «Révolution tranquille» a exigé des efforts financiers considérables afin d'entreprendre la modernisation qui s'imposait dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la fonction publique, de la production d'énergie, du soutien au développement d'une classe d'entrepreneurs québécois, etc. Le gouvernement fédéral de l'époque n'a eu d'autre choix que de concéder au gouvernement du Québec le transfert de points d'impôt.

Aujourd'hui, on constate certaines similitudes avec la situation qui prévalait au début des années soixante. Le gouvernement québécois manque de moyens financiers pour faire face à ses obligations en matière de santé et d'éducation, alors que le gouvernement fédéral accumule des surplus budgétaires de plus en plus importants.<sup>1</sup> C'est ce que l'on appelle le déséquilibre fiscal.

Le gouvernement du Québec a donc mis sur pied la Commission sur le déséquilibre fiscal dans le but de trouver des solutions à ce problème et ainsi **permettre à l'État québécois de financer adéquatement ses services publics tels la santé et l'éducation.**

C'est ce qui a amené la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ) à participer à cette Commission. Assurer un financement adéquat et à long terme des programmes sociaux, plus spécifiquement l'éducation, figure en tête de liste de nos priorités. Les diminutions des paiements de transfert pour les études post-secondaires, jumelées à des décisions irresponsables de nos gouvernements, ont engendré un problème de sous-financement de l'éducation collégiale et universitaire dont les principales victimes sont les étudiants.

Nous voulons donc, dans le cadre de cette commission, orienter davantage le débat sur l'enjeu de la pérennité d'un financement public adéquat de l'éducation, de la santé et des programmes sociaux. C'est pourquoi la FEUQ juge essentiel d'aborder une autre problématique qui touche directement le financement à long terme de services publics accessibles et de qualité. En effet, le vieillissement accéléré de la population entraînera des augmentations de coûts dans le domaine de la santé qui menaceront la capacité de l'État québécois de financer l'ensemble de ses autres services, dont évidemment l'éducation. Même si le gouvernement du Québec obtenait des arrangements fiscaux permettant une hausse

---

<sup>1</sup> Ces surplus pourraient atteindre les 100 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années, d'après l'Énoncé budgétaire du gouvernement fédéral 2000-2001.

substantielle des transferts fédéraux, cela ne serait pas suffisant pour que l'État québécois puisse exercer efficacement ses compétences en matière de santé, d'éducation et de services sociaux. C'est principalement par des choix politiques intelligents et responsables face à l'avenir, telle la création d'une caisse capitalisée, que le gouvernement du Québec assurera la pérennité des programmes sociaux. La démocratisation de nos institutions exige des systèmes de santé et d'éducation de qualité et accessibles à tous et à toutes.

L'intérêt de la FEUQ à déposer un mémoire à cette commission réside d'abord et avant tout dans le souci d'assurer un financement adéquat du système d'éducation eu égard aux défis à relever. Or, le principal défi est celui de faire face au « choc démographique » des prochaines décennies. Proposer des solutions dans le champ restreint du déséquilibre fiscal Ottawa-Québec, c'est ce que nous avons fait à maintes reprises. La FEUQ a mené une campagne intensive contre la réforme « Axworthy ». Aux dernières élections fédérales, les revendications prioritaires de la FEUQ étaient liées au transfert social canadien.

Nous ne remettons nullement en question l'utilité de la commission. Nous croyons simplement nécessaire qu'elle élargisse le cadre de son mandat à l'ampleur des conséquences du choc démographique sur les politiques budgétaires et fiscales des deux gouvernements, en particulier sur le financement de la santé, de l'éducation et des programmes sociaux. Telle est l'essence de ce mémoire.



## **PARTIE I**

---

### **ÉVOLUTION DE L'INGÉRENCE ET DU FINANCEMENT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN ÉDUCATION**

Au Canada, la fiscalité est un enjeu de luttes nationales. L'expansion de l'État québécois depuis les années soixante s'est souvent heurtée à diverses entraves qui ont pour origine le pacte confédératif de 1867 et la tendance au centralisme manifestée depuis par le gouvernement fédéral. L'intrusion du gouvernement fédéral dans l'enseignement postsecondaire et son financement remonte aussi loin qu'au début des années 1870, lorsque fut créé le Collège militaire royal. Ottawa est également à l'origine du financement qui a donné naissance à l'Université du Manitoba. Le rôle du gouvernement fédéral prendra de l'ampleur avec la création du Conseil national de recherches (1916) et la mise sur pied, conjointement avec les provinces, des premiers programmes d'aide financière aux étudiants (1939).

La guerre offre au gouvernement fédéral l'occasion d'investir davantage dans les champs de compétence des provinces. Ainsi, avec la démobilisation consécutive à la fin du conflit contre les troupes de l'Axe, les vétérans canadiens se voient offrir une aide financière pour leur permettre d'étudier à l'université ou au collège. De plus, les établissements qui les accueillent reçoivent des subventions directes, en fonction du nombre de vétérans inscrits. Cette mesure a un impact considérable puisque, en 1947, les vétérans constituent environ la moitié des effectifs inscrits dans les institutions d'enseignement postsecondaire.

Mais c'est à partir de 1951 qu'Ottawa entreprend le financement de l'enseignement postsecondaire sur une base régulière, les établissements admissibles pouvant recevoir des subventions directes basées sur le nombre d'habitants. Cette formule sera modifiée en 1967 par la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* qui remplace les subventions directes par habitant par un transfert de paiements en espèces et en points d'impôt à chaque gouvernement provincial. Dix ans plus tard, la *Loi sur le financement des programmes établis* met fin à l'accord précédent en ce qui concerne le partage des coûts avec les provinces. Des paiements de transfert en espèces et en points d'impôt seront effectués sans condition aux provinces qui dépenseront ces sommes à leur guise et donc, pas forcément au profit de l'enseignement postsecondaire. Le financement évoluera en fonction de la croissance démographique et économique.

#### **LE TEMPS DES COMPRESSIONS**

En 1986, toutefois, les politiques de compression budgétaire du gouvernement Mulroney entraînent une révision de la méthode de calcul de la hausse des paiements de transfert, qui sera désormais limitée à la croissance de l'économie, moins deux pour cent. Trois ans plus tard, l'augmentation des dépenses de ce programme est réduite d'un autre point, soit la croissance économique, moins trois pour cent. De plus, le gouvernement a décidé de procéder à une réduction de sa contribution de deux milliards de dollars répartie sur trois ans. En 1991, les paiements de transfert sont gelés.

La réforme Axworthy de 1996 (annoncée en 1994), instaurée dans un contexte de lutte pour le «déficit zéro» autant à Ottawa qu'à Québec et dans les autres provinces, restructure la gestion fédérale des paiements de transfert. Elle remplace le *financement des programmes établis* par le *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux* (TCSPS). Désormais, la santé, l'enseignement postsecondaire et les services sociaux seront financés par le gouvernement fédéral sous la forme d'une subvention annuelle globale et inconditionnelle. Les provinces peuvent décider, elles-mêmes, quelle sera la part consacrée à chacun des programmes. Par ailleurs, le TCSPS impose une réduction draconienne des paiements de transfert en espèces aux provinces de sept milliards de dollars.<sup>2</sup> De 1994 à 2000, les fonds fédéraux affectés à l'éducation postsecondaire ont été réduits de plus de cinq milliards de dollars. Il en est résulté un sous-financement chronique de l'éducation et des dégâts importants dans les autres programmes sociaux.

### **LE TEMPS DES SURPLUS**

Même si les paiements de transfert (par habitant et en dollars constants) ont augmenté en 2000, ils sont encore inférieurs aux seuils atteints au début des années 1990. Dans le cas du Québec, les montants transférés en 1999-2000 sont inférieurs de 20 % par rapport à 1992-1993. Si l'on ne tient compte que de l'éducation postsecondaire, la contribution en espèces du gouvernement fédéral au budget des provinces serait inférieure d'environ 10 %, en 2001, par rapport à 1993-1994.<sup>3</sup> Il s'agit là du niveau d'investissement le plus bas que le gouvernement fédéral ait accordé en plus de 30 ans.<sup>4</sup> De telles diminutions se répercutent sur le budget que les provinces allouent à l'éducation. Ce n'est qu'en 2004 que l'on prévoit des transferts fédéraux équivalents à ceux de 1993.

Paradoxalement, la diminution des paiements de transfert est accompagnée d'un renforcement de l'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. Tout en privant les provinces des sommes nécessaires, Ottawa met en place diverses mesures qui lui permettent de s'ingérer davantage dans les universités. Ainsi, en 1997, il crée la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI) pour favoriser l'établissement de «partenariats» entre les universités et les entreprises privées, menaçant ainsi un peu plus l'autonomie universitaire. Cette Fondation, dans laquelle, en 2001, le gouvernement investit plus de 750 millions de dollars, est indépendante de l'État, non imputable et composée d'administrateurs du secteur privé.

En 1998, il accorde 2,5 milliards de dollars pour l'instauration des «bourses du millénaire» dont pourront profiter environ huit pour cent des étudiants. En 2000, le gouvernement Chrétien annonce un projet de financement de 2000 chaires de recherche dans les universités canadiennes et choisit lui-même les universités et les domaines qui en profiteront. Ces

---

<sup>2</sup> La Fédération étudiante universitaire du Québec a contesté avec vigueur cette réforme. Près de 12 000 étudiantes et étudiants ont manifesté à Ottawa à l'automne 1994. La FEUQ fit connaître les conséquences néfastes des compressions en éducation pour la société tout en proposant d'autres mesures fiscales et budgétaires pour la réduction des déficits.

<sup>3</sup> «L'insuffisance du financement de plus en plus marquée : Les dépenses publiques dans le secteur de l'enseignement postsecondaire en 2000-2001», *Dossier en éducation de l'ACPPU*, vol. 3, no. 3, août/septembre 2001, p. 7.

<sup>4</sup> *Ibid.*

programmes constituent également des dédoublements coûteux, puisque tout ce qui concerne l'organisation du système d'éducation est de compétence provinciale.

## **PARTIE II**

---

### **FINANCEMENT ADÉQUAT DE L'ÉDUCATION : LES CHOIX POLITIQUES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**

Les politiques économiques, budgétaires et fiscales des gouvernements fédéraux et provinciaux n'ont rien d'inévitable. Par exemple, il y a quarante ans, nous l'avons mentionné plus haut, l'État québécois développait un réseau public d'hôpitaux, d'écoles, de collèges, d'universités, il nationalisait la production d'énergie hydro-électrique, créait des sociétés d'État, mettait de l'avant une politique industrielle. L'État canadien adhérait au même *credo*. Depuis les années 80, c'est l'inverse : on privatise, on déréglemente, on libéralise...et le secteur public écope. Bref, on dégage des marges de manœuvre au profit du secteur privé sans se soucier de l'impact sur la qualité des services publics, les conditions de travail et la marge de manœuvre financière des gouvernements. La fiscalité a effectué un tournant majeur. En effet, le fardeau fiscal repose de plus en plus sur les seuls individus au profit des sociétés privées. En outre, suite à des pressions diverses en provenance des milieux d'affaires, les gouvernements, autant à Ottawa qu'à Québec, ont entrepris de réduire les impôts des particuliers plutôt que de réinvestir dans l'éducation, dans la santé et dans la lutte à la pauvreté. Pour les quatre prochaines années, le ministre des Finances, Paul Martin, entend réduire les impôts pour un montant de plus de 100 milliards de dollars. À tout cela s'ajoutent les choix budgétaires – et politiques – des gouvernements. Par exemple, le gouvernement fédéral consacre beaucoup de ressources à la défense nationale<sup>5</sup> et à la «sécurité» (le SCRS), de même qu'à la préservation de l'unité nationale (dont Patrimoine Canada<sup>6</sup>).

#### **RESPONSABILITÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**

Par ailleurs, les gouvernements des provinces ont la responsabilité d'établir des priorités dans leurs dépenses. Une hausse du TCSPS n'entraîne pas forcément une amélioration du budget des universités. Le gouvernement du Québec, dont le budget dépend en partie des transferts fédéraux, dispose d'une marge de manœuvre quelque peu limitée, mais néanmoins bien réelle. Au premier chef, il exerce un certain contrôle sur ses revenus grâce aux instruments que sont l'imposition et la taxation. Il a la liberté de choisir quel segment de la population devra contribuer le plus à l'effort fiscal. Il peut taxer les cigarettes, l'essence, les produits de luxe, la masse salariale et bien d'autres choses encore. Bref, il ne peut attribuer la totalité des problèmes auxquels il fait face uniquement au gouvernement fédéral ou à un quelconque facteur qui échappe à son contrôle.

Depuis plusieurs années, le gouvernement québécois, qu'il soit péquiste ou libéral, s'est attaqué bien davantage aux politiques sociales qu'aux revenus éhontés empochés par les milieux financiers. À titre d'exemple, au Québec, les dépenses globales pour l'enseignement postsecondaire, exprimées en dollars constants et par habitant, ont connu une baisse de plus

---

<sup>5</sup> En 2001, le budget de la défense atteint plus de 10,4 milliards de dollars.

<sup>6</sup> Pour l'exercice budgétaire 1999-2000, Patrimoine Canada a consacré près de 500 millions de dollars à la promotion de l'«identité canadienne».

de 20,7 % entre 1992-1993 et 2000-2001.<sup>7</sup> De même, les subventions de fonctionnement accordées aux universités ont été réduites, au cours de cette période et selon la même méthode de calcul, de 19,1 %.<sup>8</sup> Le réinvestissement amorcé en 1997-1998 ne permet pas de rejoindre le niveau de dépenses du début des années 1990. Depuis 1997-1998, les dépenses dans le domaine de l'éducation ont augmenté, annuellement, de 3 %. Cette augmentation demeure toutefois inférieure à la croissance des dépenses publiques et la récente décision gouvernementale de réinvestir dans l'éducation ne permettra qu'à peine de rattraper les dépenses moyennes effectuées au cours des années 1992-1993 à 1995-1996, soit 10,635 milliards de dollars.<sup>9</sup> Il en est de même pour les universités. Cela n'a pourtant pas empêché le premier ministre Landry de réduire, pour l'année courante et la suivante, de 3,8 milliards de dollars les impôts payés par 60 % de la population. Le réinvestissement promis lors du Sommet du Québec et de la jeunesse n'aura ajouté, d'ici 2002-2003, que 300 millions de dollars, soit l'équivalent de la dette des universités.

### **DES CHOIX ET ...DES CONSÉQUENCES !**

Si l'on met des bacilles dans l'eau potable, il faut s'attendre à des conséquences pour les consommateurs. La diminution des ressources consacrées à l'éducation postsecondaire a eu un impact qu'on n'a pas fini de mesurer. Les données disponibles actuellement font état d'une détérioration réelle tant pour les étudiants que pour les professeurs, les chargés de cours, la qualité de l'enseignement, l'encadrement, l'autonomie des universités, etc.

De 1994-1995 à 1998-1999, les compressions directes et indirectes dans les subventions de base des établissements universitaires québécois se sont traduites par un manque à gagner de 470,2 millions de dollars. Les compressions indirectes comprennent la non indexation des coûts de système, tels le coût du vieillissement des personnels et l'augmentation des contributions patronales, et la non indexation des dépenses non salariales. Les universités se sont ainsi retrouvées avec un déficit accumulé de plus de 300 millions de dollars.<sup>10</sup>

La dette des universités n'a pas été la seule à avoir pris de l'ampleur. Les compressions gouvernementales dans le secteur de l'enseignement postsecondaire ont entraîné un dégel des droits de scolarité, l'apparition de frais divers, notamment pour l'émission des diplômes, et une augmentation continue du plafond des prêts, transférant aux étudiants et à leur famille le fardeau des coûts de l'éducation.

Chez les étudiants ayant ou non complété un programme de premier cycle, la dette moyenne, en termes réels, s'est accrue de plus de 40 % entre 1989-1990 et 1996-1997. L'augmentation a été sensiblement la même pour ceux du deuxième cycle et d'environ 33 % au troisième cycle. L'endettement a amené un nombre croissant d'étudiants à renoncer au régime des prêts et bourses. Ainsi, en 1999-2000, au premier cycle, le nombre de bénéficiaires avait régressé de 32 % par rapport à 1994-1995 et ce, en dépit de l'augmentation (1 %) de la population qui étudie

---

<sup>7</sup> «L'insuffisance du financement de plus en plus marquée», *op. cit.*, p. 2.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>9</sup> «Budget 2001-2002 : Rien de nouveau pour les universités», communiqué de la FQPPU, 29 mars 2001, [http://www.fqppu.qc.ca/communiqu\\_e\\_29-03-01.html](http://www.fqppu.qc.ca/communiqu_e_29-03-01.html).

<sup>10</sup> Au 31 mai 2000, le déficit accumulé des universités québécoises atteignait exactement 301 121 000 dollars.

à temps plein. Même s'il est vrai que le régime relève du gouvernement québécois, les compressions effectuées par le gouvernement fédéral ont incité Québec à faire des «économies» sur le dos des étudiants universitaires.

De 1994 à 1998, le corps professoral a été amputé de 900 postes, soit 10 % des effectifs. Pour combler les besoins, il faudrait embaucher immédiatement 1500 nouveaux professeurs. La charge de travail des professeurs a donc augmenté alors que, parallèlement, la moyenne d'âge des enseignants s'est accrue. La taille des groupes-cours a également augmenté. On constate en outre que l'offre de cours diminue, que les ressources documentaires ne sont pas suffisamment renouvelées.

Le soutien à la recherche a lui aussi subi les contrecoups du sous-financement. Le gouvernement fédéral fait désormais jouer un rôle accru à l'entreprise privée dans le financement et la gestion des fonds destinés à soutenir la recherche universitaire. C'est ainsi que, sur la totalité de la recherche subventionnée et commanditée des universités québécoises, la contribution d'Ottawa est passée, en 1988-1989, de 47,9 % à moins de 34,8 % en 1998-1999. Celle du gouvernement du Québec s'est sensiblement accrue, passant de 20,6 % à 23,4 %. Si on additionne la contribution des deux gouvernements, on observe que le soutien public à la recherche universitaire québécoise a diminué de plus de 10 % (de 68,5 à 58,2 %). Parallèlement, la part du secteur privé a grimpé, au cours de la même période, de 22 % à 34 %.<sup>11</sup> Par ailleurs, le soutien public à la recherche est de plus en plus conditionnel à l'implication de firmes privées. Cette situation constitue une menace sérieuse à l'autonomie de l'université.

En définitive, l'éducation postsecondaire au Québec souffre d'un problème réel de sous-financement. En plus de cela, les oscillations des dernières années ont également démontré que le système de financement du réseau n'était pas *prévisible*. Le gouvernement du Québec ne connaît jamais avec suffisamment d'avance l'ampleur des paiements de transfert. Pour les universités, la situation est encore pire puisqu'elles dépendent non seulement, de façon indirecte, des paiements de transfert du gouvernement fédéral, mais aussi directement des priorités budgétaires du gouvernement du Québec, qui peut tantôt investir davantage dans la santé ou dans un programme qui n'est pas lié à l'éducation postsecondaire. Les étudiants et, au-delà, la société québécoise elle-même, en subissent les conséquences.

Le gouvernement du Québec doit lui aussi assumer ses responsabilités quant à la détérioration du réseau universitaire. Ses choix méritent certainement d'être questionnés. En 2000-2001, il a réalisé un surplus budgétaire de 1,45 milliard de dollars. De cette somme, 500 millions serviront à réduire la dette et 950 millions seront placés dans un fonds de réserve pour éventuellement financer de nouvelles dépenses, dont 600 millions dans la santé et les services sociaux et seulement 200 millions dans l'éducation.

---

<sup>11</sup> D'après les chiffres du ministère de l'Éducation du Québec. *Indicateurs de l'éducation*, édition 2001, section 1.16.

## **PARTIE III**

---

### **DES SOLUTIONS DURABLES**

#### **CONTEXTE GÉNÉRAL**

La FEUQ considère le déséquilibre fiscal entre les gouvernements fédéraux et provinciaux ne constitue qu'une partie – quoique très importante – du problème du sous-financement de la mission sociale de l'État québécois. Mais il n'en demeure pas moins que le partage des ressources fiscales entre les deux paliers de gouvernement traduit un déséquilibre important au détriment des provinces, dont le Québec. Selon toute vraisemblance, ce déséquilibre va s'accroître. Pourtant, les postes budgétaires les plus importants sont la santé, l'éducation et les programmes sociaux, qui relèvent des provinces. Le gouvernement fédéral profite par ailleurs de sa situation financière avantageuse pour investir dans les champs de compétence provinciale en utilisant son «pouvoir de dépenser». La FEUQ en sait quelque chose avec tout le problème soulevé par l'instauration du programme fédéral des «bourses du millénaire».

Ces intrusions du gouvernement fédéral ne sont sans doute pas étrangères à la question du statut du Québec. C'est le partage des pouvoirs, tel qu'établi en 1867, qui est constamment remis en question par la tendance au centralisme que manifeste le gouvernement fédéral. Une telle attitude est coûteuse et prive le Québec de ressources financières fortes importantes. Il s'agit là également d'une atteinte à la volonté d'affirmation du peuple québécois, qui ne peut utiliser pleinement certains des leviers indispensables à l'expression de sa singularité, de sa différence, de son caractère national.

L'entêtement qu'Ottawa manifeste dans son refus de transférer aux provinces les moyens financiers nécessaires pour faire face à leurs obligations, dans leur propre champ de compétence, est plutôt suspecte. C'est que les visées centralisatrices du gouvernement canadien s'expliquent surtout par la continentalisation et la mondialisation de l'économie. En effet, pour affronter une concurrence grandissante, le Canada doit mettre de l'avant des politiques cohérentes, des «normes nationales», dans tous les domaines et ce, trop souvent au détriment des particularismes régionaux ou «nationaux». Ces «normes» et politiques doivent se conformer aux orientations dictées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et par l'ALÉNA. L'État est tenu de réduire sa dette, de privatiser plus ou moins rapidement certains aspects de la santé et de l'éducation, d'assouplir les règles en matière de commerce et d'investissement. Le sous-financement de la mission sociale de l'État ne constitue qu'une étape sur la voie de la privatisation. Il se révèle fort utile comme outil de gestion de l'opinion publique. L'augmentation des files d'attente dans les hôpitaux fait de nouveaux adeptes des cliniques privées.<sup>12</sup> Le manque de ressources dans les écoles publiques alimente les défenseurs de l'école privée. Les gouvernements diminuent leurs contributions relatives au financement de la recherche universitaire, le secteur privé prend le relais, avec tout ce que cela implique quant à l'autonomie des chercheurs.

Depuis plusieurs années, nous l'avons vu, le gouvernement canadien effectue des paiements de transfert aux provinces pour leur permettre de financer leurs programmes de santé,

---

<sup>12</sup> La proportion des dépenses d'ordre privé dans le secteur de la santé est passée de 24,8 % en 1991 à 29 % en 1996 et à 30,7 % en 1998.

d'éducation et leurs politiques sociales. Mais, depuis le milieu des années 80, la part du gouvernement fédéral dans le financement de ces domaines est passée de 23 % en 1985 à 11 % en 1998-1999. Malgré une hausse annoncée du transfert canadien pour 2002-2003, il y aura, selon toute vraisemblance, de nouvelles réductions. De plus, comme le rappelle un document soumis par la Commission, c'est le gouvernement fédéral qui dispose du plus fort potentiel de croissance des revenus autonomes puisqu'il occupe près de 60 % du champ de l'impôt sur le revenu des particuliers et dont la croissance est la plus élevée.<sup>13</sup> Pourtant, les investissements en santé et en éducation se font de plus en plus pressants. La nécessité de faire face au vieillissement de la population, par exemple, ou celle de veiller à la formation de la main-d'œuvre dans le cadre de l'économie dite du «savoir» ne font aujourd'hui aucun doute.

Les tendances démographiques annoncent d'ores et déjà une croissance rapide des coûts de la santé. Le nombre de jeunes de 15 à 29 ans a diminué de 450 000 depuis le début des années 1980. Selon toutes probabilités, le nombre de jeunes va continuer de diminuer. Au mieux, il ne pourra que se maintenir. Ce qui est encore plus inquiétant est la part relative des jeunes dans l'ensemble de la population. Ainsi, entre 1976 et 1981, le même groupe d'âge représentait 29 % de la population totale. En 1998, leur part atteint à peine 20 %. D'après les projections, en 2026, ils ne formeront plus que 15 % de la population.

Par contre, la population de 65 ans et plus passe d'un effectif de 870 000 personnes en 1996 à 2,1 millions en 2031. Le pourcentage de personnes de 65 ans et plus grimpera de 12 à 29,4 % au cours des cinquante prochaines années, la hausse se produisant surtout entre 2006 et 2031. En 1961, la très grande majorité des personnes à charge étaient des jeunes. En 2051, ce sera l'inverse : les gens âgés constitueront la très grande majorité des personnes à charge et, forcément, absorberont une plus grande part des dépenses sociales. Il faut donc à tout prix éviter que cela se fasse au détriment des dépenses en éducation.

Plus que jamais, il est nécessaire d'instaurer des mécanismes qui assureront à l'enseignement postsecondaire un financement régulier, à l'abri des aléas de la conjoncture et des priorités passagères des gouvernements. Jusqu'à présent, la croissance des emplois a profité surtout aux diplômés universitaires et du collégial. À preuve, entre 1990 et 1998, les emplois de niveau universitaire ont augmenté de 53,7 %, ceux du collégial de 32,7 %. Par contre, les emplois n'exigeant qu'un diplôme de niveau secondaire ont diminué de 15,7 % et ceux des non-diplômés du secondaire de 29,1 %. Il va donc de soi que le Québec doit s'attendre à devoir consacrer davantage de ressources pour favoriser l'accessibilité à l'éducation postsecondaire s'il veut maintenir son rythme de croissance.

### **TRANSFERT DE POINTS D'IMPÔT**

La diminution des sommes en espèces versées aux provinces par le biais du transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) ont fait passer les montants alloués en éducation de 3,93 milliards de dollars en 1994-1995 à 2,63 milliards en 1997-1998 et à 2,89 milliards de dollars en 2000-2001.

---

<sup>13</sup> L'occupation effective des champs de taxation au Québec : document pour la consultation publique, p. i.



L'année dernière, les gouvernements fédéraux et provinciaux en sont venus à une entente concernant la santé. Par le biais du TCSPS, les transferts en espèces augmenteront de 21 milliards de dollars d'ici 5 ans. Cependant, puisque cet investissement ne concerne que la santé, les sommes disponibles pour l'éducation postsecondaire resteront gelées à 2,89 milliards par année.

En tenant compte des coûts de système, le manque à gagner cumulatif (entre 1994-1995 et 2000-2001) pour le Québec a été de 16,2 milliards de dollars en 2000-2001, dont 3,64 \$ milliards pour l'éducation postsecondaire.

Pour revenir au niveau de 1994-1995, il faudrait qu'Ottawa verse à Québec environ un milliard annuellement pour les 5 prochaines années.

Pour ce faire, la FEUQ considère le transfert de points d'impôt comme une solution durable au problème de financement des services publics québécois. Ainsi, le gouvernement du Québec ne dépendra plus de la bonne volonté du gouvernement fédéral. En rapatriant à Québec les sommes habituellement dépensées ou transférées par Ottawa pour l'enseignement postsecondaire, il n'y aura plus de jeu à somme nulle. Les hausses du TCSPS ne pourront plus servir de prétexte à une diminution de la contribution provinciale. De même, une hausse de la contribution provinciale ne provoquera plus une diminution des fonds fédéraux. Les deux paliers de gouvernement ne pourront plus se renvoyer la balle. Il n'y aura plus qu'un seul responsable pour rendre des comptes en matière d'éducation postsecondaire.

D'autre part, puisque les provinces plus pauvres et moins peuplées s'opposent à un tel transfert du fait que leur assiette fiscale n'est pas suffisamment large pour en bénéficier, un renforcement de la péréquation pourrait combler le manque à gagner.

Pour contrer le déséquilibre fiscal et assurer un financement adéquat de l'éducation postsecondaire, la FEUQ recommande :

**Que l'éducation postsecondaire fasse l'objet d'un transfert de points d'impôt spécifique d'un milliard de dollars annuellement pour les cinq prochaines années.**

**Que le gouvernement fédéral ajuste à tous les cinq ans les points d'impôt en fonction des coûts de système.**

**Que le système de péréquation soit maintenu et révisé afin de permettre aux provinces plus pauvres de dispenser des services équivalents.**

## **DROIT DE RETRAIT AVEC PLEINE COMPENSATION FINANCIÈRE**

Comme nous l'avons soulevé, l'ingérence du gouvernement fédéral se manifeste par la création d'une multitude de nouveaux programmes, particulièrement en éducation, en recherche et dans les mesures relatives à la jeunesse. En plus des coûts des doublons, ces programmes ne tiennent pas compte des objectifs du Québec. La FEUQ a dû travailler d'arrache-pied pour que les Bourses du millénaire correspondent véritablement aux besoins des étudiants québécois.

La Fondation canadienne pour l'innovation est un autre exemple de dédoublement inutile. Cette Fondation fut créée par le gouvernement fédéral pour financer à 40 % les infrastructures des projets de recherche. Les autres intervenants de la recherche (gouvernement du Québec, universités) doivent financer le reste, soit 60 %. De cette manière, la FCI ne respecte aucunement les priorités du gouvernement du Québec relatives à l'investissement dans le secteur de la recherche.

Nous pourrions également citer le programme fédéral stratégie emploi-jeunesse qui est clairement lié à un objectif de visibilité sans résultat significatif.

La FEUQ estime que cette multiplication des interventions du gouvernement fédéral doit cesser. Toutefois, la FEUQ croit qu'on ne peut pas empêcher les autres provinces désirant l'application de nouveaux programmes fédéraux d'aller de l'avant. Seul un droit de retrait avec pleine compensation financière peut régler ce problème.

Pour contrer les ingérences du gouvernement fédéral dans les champs de compétences provinciaux, la FEUQ recommande :

**Que soit accordé aux provinces un droit de retrait avec pleine compensation financière qui soit rétroactif sur tout programme fédéral touchant à une compétence de juridiction provinciale.**

#### **CAISSE POUR LA SAUVEGARDE DES PROGRAMMES SOCIAUX**

Enfin, compte tenu de la croissance attendue des coûts de la santé, la FEUQ propose la création d'une caisse pour la sauvegarde des programmes sociaux de manière à en absorber l'impact financier et ainsi à protéger l'éducation postsecondaire de nouvelles compressions budgétaires. En aucun cas, l'État et l'opinion publique ne devraient avoir à trancher entre les écoles et les hôpitaux.

La problématique de ce qu'il convient d'appeler le « choc démographique » est fort simple. La démographie québécoise prévoit une augmentation rapide du nombre de personnes âgées en perte d'autonomie entraînant une forte croissance des dépenses pour la santé tout en ayant moins de contribuables pour financer cette augmentation de coûts. Sans oublier que l'endettement réduit déjà la marge de manœuvre des gouvernements.

Si rien n'est fait, les gouvernements de demain n'auront d'autres choix que d'augmenter les impôts de façon draconienne, de réduire les dépenses dans les autres champs du secteur public, telle l'éducation, ou simplement de privatiser le système de soins de santé. De tels scénarios sont totalement inacceptables pour la FEUQ. C'est pourquoi elle fait de la création de la caisse pour la sauvegarde des programmes sociaux l'une de ses priorités et ce, même si les gouvernements vont dans le sens inverse. En effet, au lieu de se donner les moyens financiers de relever le défi du choc démographique, les gouvernements réduisent les impôts et, par le fait même, hypothèquent leurs capacités financières pour faire face aux difficultés à venir.

L'idée d'une caisse pour contrer l'augmentation des coûts dus au vieillissement accéléré de la population n'est pas nouvelle. D'ailleurs, plusieurs pays, notamment les pays scandinaves comme la Suède, la Finlande et le Danemark, ont déjà mis en place des mesures allant en ce sens.

Évidemment, le gouvernement fédéral serait appelé à contribuer au financement de la caisse. Comme nous l'illustrons dans la dernière partie du mémoire, le gouvernement fédéral contribuerait à la caisse par un transfert de points d'impôt d'un milliard de dollars.

Pour assurer la pérennité et l'intégrité des programmes sociaux, la FEUQ recommande :

**Que le gouvernement du Québec mette en place une caisse pour la sauvegarde des programmes sociaux (Fonds capitalisé).**

**Que cette caisse soit financée conjointement avec le gouvernement fédéral.**

**Que la contribution du gouvernement fédéral à la caisse se fasse par le biais d'un transfert de points d'impôt totalisant environ 1 milliard de dollars.**

**Que le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec cessent de réduire les impôts et ce, tant et aussi longtemps que la pérennité et l'intégrité des programmes sociaux ne seront pas assurés.**

## **PARTIE IV**

---

### **IMPACTS BUDGÉTAIRES DU « CHOC DÉMOGRAPHIQUE » ET SIMULATION DE LA CAISSE POUR LA SAUVEGARDE DES PROGRAMMES SOCIAUX**

Dans le but de bien cerner la problématique du « choc démographique », la FEUQ a jugé bon de présenter des projections relatives aux dépenses et revenus du gouvernement pour les trente prochaines années de même qu'une simulation démontrant la nécessité de la caisse pour la sauvegarde des programmes sociaux.

#### **PROJECTIONS DES DÉPENSES ET DES REVENUS BUDGÉTAIRES**

##### **PRÉMISSSES À LA BASE DES CALCULS DE PROJECTION**

Une première mise en garde mérite d'être formulée. Au regard des données présentées sur plusieurs décennies, le lecteur pourra être déconcerté ou sceptique face à l'exercice. Les conjonctures ne sont-elles pas variables? Les décisions politiques ne modifient-elles pas les paramètres? Les projections sont fondées sur des hypothèses qui ne nient pas l'effet de facteurs immédiats. Il s'agit plutôt de saisir l'effet des tendances lourdes afin de prendre des décisions au jour le jour qui sont pertinentes à long terme. Il faut aussi considérer que ces hypothèses sont des moyennes : plusieurs fluctuations annuelles s'annulent et les tendances demeurent.

Quelles hypothèses retenir? L'incertitude reliée à l'avenir autorise des prédictions à l'intérieur d'une fourchette assez large. L'affaire est histoire de faits, d'arguments et aussi d'attitudes. Nous disqualifions d'emblée la tentation des hypothèses alarmistes : bien que possible, ces scénarios sont peu probables et peu susceptibles en soi d'encourager les décisions que nous souhaitons favoriser. Par ailleurs, choisir des hypothèses optimistes consisterait à tromper les gens et à répéter les erreurs du passé. Nous avons choisi des hypothèses qui sont réalistes ou légèrement conservatrices.

Les hypothèses touchent deux grandes catégories : l'évolution des dépenses du gouvernement et, d'autre part, l'évolution de ses revenus comme des indicateurs économiques. Nos hypothèses diffèrent légèrement de celles qui sont communiquées par le gouvernement ou ses organismes, ceci réclame donc de notre part des explications à la pièce.

##### ***Croissance économique et inflation***

Pour les 30 prochaines années, nous comptons sur une croissance économique de 4 % comportant une part d'inflation de 2 %. Du côté du gouvernement, on table généralement sur une croissance à long terme de 5 % par année en moyenne, comportant une inflation de 2 %. Nous croyons que cette hypothèse est optimiste : au Québec, la croissance moyenne du PIB des 20 dernières années est inférieure à 3 % si on exclut l'inflation. Avec une population active appelée à stagner en nombre absolu, il est difficile de s'attendre à une croissance importante et soutenue dans notre contexte démographique. Pour différentes raisons, il se

pourrait que les chiffres moyens soient de 1,5 % pour l'inflation et 2,5 % pour la croissance réelle du PIB mais, en pratique, cela ne change que peu de chose au plan budgétaire pour le gouvernement. Cette hypothèse d'une croissance globale de 4 % est la même que celle utilisée par la commission Clair.

### ***Revenus du gouvernement***

Les revenus autonomes du gouvernement augmentent à peu près au rythme de croissance du PIB : 4 % de croissance devrait donner 4 % d'augmentation des recettes budgétaires autonomes, en l'absence de baisse d'impôts. Ces dernières années, les revenus toutefois ont augmenté au même rythme que l'économie malgré les baisses d'impôt. Il ne faut pas y voir là le miracle reaganien : les baisses d'impôts ont été compensées par une augmentation majeure (10 % à 20 % annuellement) des revenus tirés des taxes sur l'essence, de la SAQ, d'Hydro-Québec et de Loto-Québec. À moins d'inventer de nouvelles loteries ou des crises pétrolières, les revenus futurs du gouvernement devraient être normalement affectés par toute baisse d'impôt supplémentaire.

En ce qui a trait aux transferts fédéraux qui constituent une proportion importante des revenus du gouvernement, nous pouvons difficilement effectuer une prédiction, bien que nous la souhaitions. Nous prédisons bien arbitrairement une évolution semblable à celle des revenus autonomes, c'est-à-dire en proportion de la croissance de l'économie québécoise. Il est intéressant de constater ici l'influence régulatrice des transferts fédéraux : si l'économie québécoise « se plante », les transferts augmenteraient par le jeu de la péréquation alors que si nous rattrapons la moyenne canadienne par un développement économique surprenant, nous aurons le bonheur de nous priver de péréquation. Ceci rend moins probables les hypothèses extrêmes en matière de revenus du gouvernement.

**Tableau I: Projection des revenus, Québec, 2001-2030**

Revenus autonomes et transférés (sauf fiducies\*), base de 2001-2002 augmenté de la croissance du PIB

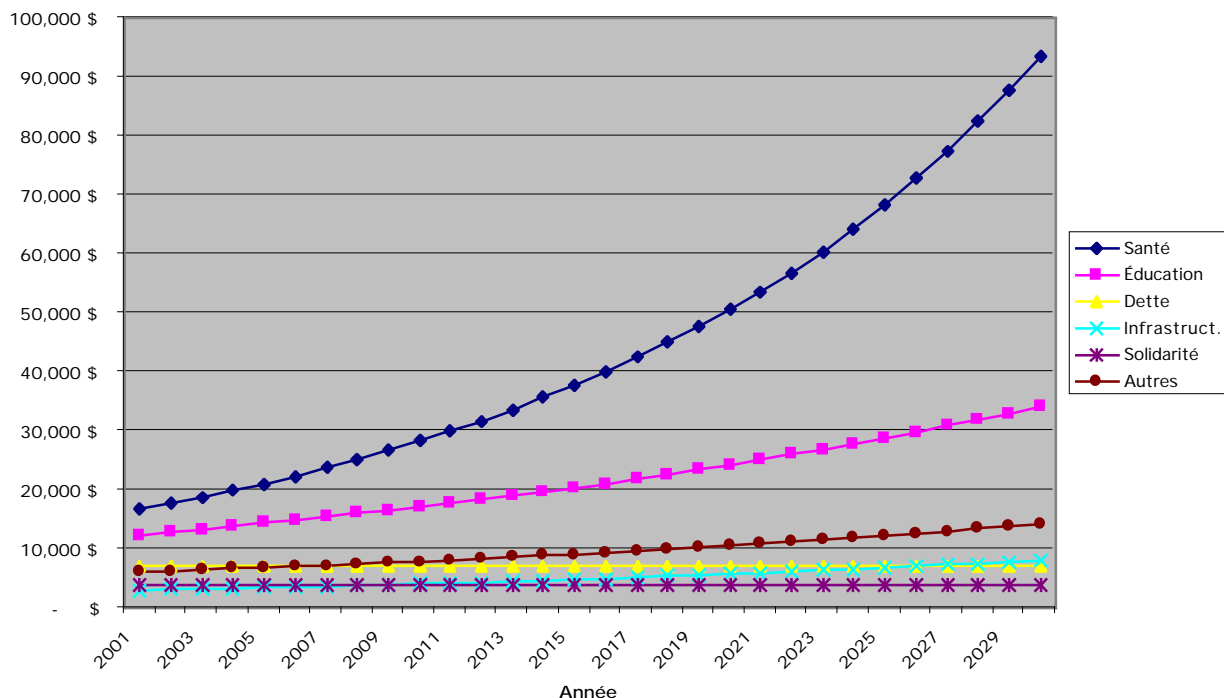
<i>Fin</i>	<i>Autonomes</i>	<i>Transferts*</i>	<i>Revenus*</i>	<i>+%PIB</i>	<i>Dépenses ('000)</i>	<i>Marge + ou -</i>	<i>Après baisses d'impôt?</i>
2001	41 652 000 000 \$	8 121 000 000 \$	49 773 000 000 \$	4%	49 172,000 \$	601 000 000 \$	
2002			51 763 920 000 \$	4%	51 014,770 \$	749 150 000 \$	- 250 850 000 \$
2003			53 834 476 800 \$	4%	52 887,416 \$	947 060 775 \$	- 1 450 850 000 \$
2004			55 987 855 872 \$	4%	54 840,439 \$	1 147 416 609 \$	- 2 352 583 391 \$
2005			58 227 370 107 \$	4%	56 877,212 \$	1 350 158 235 \$	- 2 149 841 765 \$
2006			60 556 464 911 \$	4%	59 001,296 \$	1 555 169 167 \$	- 1 944 830 833 \$
2007			62 978 723 508 \$	4%	61 216,458 \$	1 762 265 669 \$	- 1 737 734 331 \$
2008			65 497 872 448 \$	4%	63 526,687 \$	1 971 185 814 \$	- 1 528 814 186 \$
2009			68 117 787 346 \$	4%	65 952,255 \$	2 165 532 766 \$	- 1 334 467 234 \$
2010			70 842 498 840 \$	4%	68 499,300 \$	2 343 198 883 \$	- 1 156 801 117 \$
2011			73 676 198 793 \$	4%	71 174,303 \$	2 501 895 850 \$	- 998 104 150 \$
2012			76 623 246 745 \$	4%	73 984,105 \$	2 639 141 506 \$	- 860 858 494 \$
2013			79 688 176 615 \$	4%	76 935,931 \$	2 752 245 784 \$	- 747 754 216 \$
2014			82 875 703 679 \$	4%	80 037,408 \$	2 838 295 708 \$	- 661 704 292 \$
2015			86 190 731 827 \$	4%	83 296,592 \$	2 894 139 381 \$	- 605 860 619 \$
2016			89 638 361 100 \$	4%	86 721,992 \$	2 916 368 895 \$	- 583 631 105 \$
2017			93 223 895 544 \$	4%	90 322,593 \$	2 901 302 110 \$	- 598 697 890 \$
2018			96 952 851 365 \$	4%	94 107,888 \$	2 844 963 212 \$	- 655 036 788 \$
2019			100 830 965 420 \$	4%	98 087,903 \$	2 743 061 980 \$	- 756 938 020 \$
2020			104 864 204 037 \$	4%	102 273,232 \$	2 590 971 676 \$	- 909 028 324 \$
2021			109 058 772 198 \$	4%	106 675,067 \$	2 383 705 476 \$	- 1 116 294 524 \$
2022			113 421 123 086 \$	4%	111 358,839 \$	2 062 284 072 \$	- 1 437 715 928 \$
2023			117 957 968 010 \$	4%	116 346,801 \$	1 611 166 903 \$	- 1 888 833 097 \$
2024			122 676 286 730 \$	4%	121 663,268 \$	1 013 018 420 \$	- 2 486 981 580 \$
2025			127 583 338 199 \$	4%	127 334,833 \$	248 505 646 \$	- 3 251 494 354 \$
2026			132 686 671 727 \$	4%	133 390,599 \$	- 703 927 701 \$	- 4 203 927 701 \$
2027			137 994 138 596 \$	4%	139 789,693 \$	- 1 795 554 080 \$	- 5 295 554 080 \$
2028			143 513 904 140 \$	4%	146 552,733 \$	- 3 038 828 556 \$	- 6 538 828 556 \$
2029			149 254 460 306 \$	4%	153 701,623 \$	- 4 447 162 492 \$	- 7 947 162 492 \$
2030			155 224 638 718 \$	4%	161 259,631 \$	- 6 034 991 921 \$	- 9 534 991 921 \$

**Tableau II: Projection des dépenses gouvernementales, Québec, 2001-2030**

Dépenses par catégories (millions)

	<i>Santé</i>	+%	<i>Éducation</i>	+%	<i>Dettes</i>	+%	<i>Infrastruct</i>	+%	<i>Solidarité</i>	+%	<i>Autres</i>	+%	<i>Total:</i>	+%
2001	16 715 \$	6,0	12 311 \$	4,5	7 200 \$	0,0	2 977 \$	3,5	3 913 \$	0,0	6 056 \$	3,0	49 172 \$	
2002	17 718 \$	6,0	12 865 \$	4,0	7 200 \$	0,0	3 081 \$	3,5	3 913 \$	0,0	6 238 \$	3,0	51 015 \$	3,7%
2003	18 781 \$	6,0	13 380 \$	3,9	7 200 \$	0,0	3 189 \$	3,5	3 913 \$	0,0	6 425 \$	3,0	52 887 \$	3,7%
2004	19 908 \$	6,0	13 901 \$	3,8	7 200 \$	0,0	3 301 \$	3,5	3 913 \$	0,0	6 618 \$	3,0	54 840 \$	3,7%
2005	21 102 \$	6,0	14 430 \$	3,7	7 200 \$	0,0	3 416 \$	3,5	3 913 \$	0,0	6 816 \$	3,0	56 877 \$	3,7%
2006	22 368 \$	6,0	14 964 \$	3,6	7 200 \$	0,0	3 536 \$	3,5	3 913 \$	0,0	7 021 \$	3,0	59 001 \$	3,7%
2007	23 711 \$	6,0	15 502 \$	3,5	7 200 \$	0,0	3 659 \$	3,5	3 913 \$	0,0	7 231 \$	3,0	61 216 \$	3,8%
2008	25 133 \$	6,0	16 045 \$	3,5	7 200 \$	0,0	3 788 \$	3,5	3 913 \$	0,0	7 448 \$	3,0	63 527 \$	3,8%
2009	26 641 \$	6,0	16 606 \$	3,5	7 200 \$	0,0	3 920 \$	3,5	3 913 \$	0,0	7 672 \$	3,0	65 952 \$	3,8%
2010	28 240 \$	6,0	17 188 \$	3,5	7 200 \$	0,0	4 057 \$	3,5	3 913 \$	0,0	7 902 \$	3,0	68 499 \$	3,9%
2011	29 934 \$	6,0	17 789 \$	3,5	7 200 \$	0,0	4 199 \$	3,5	3 913 \$	0,0	8 139 \$	3,0	71 174 \$	3,9%
2012	31 730 \$	6,0	18 412 \$	3,5	7 200 \$	0,0	4 346 \$	3,5	3 913 \$	0,0	8 383 \$	3,0	73 984 \$	3,9%
2013	33 634 \$	6,0	19 056 \$	3,5	7 200 \$	0,0	4 498 \$	3,5	3 913 \$	0,0	8 634 \$	3,0	76 936 \$	4,0%
2014	35 652 \$	6,0	19 723 \$	3,5	7 200 \$	0,0	4 656 \$	3,5	3 913 \$	0,0	8 893 \$	3,0	80 037 \$	4,0%
2015	37 791 \$	6,0	20 413 \$	3,5	7 200 \$	0,0	4 819 \$	3,5	3 913 \$	0,0	9 160 \$	3,0	83 297 \$	4,1%
2016	40 058 \$	6,0	21 128 \$	3,5	7 200 \$	0,0	4 988 \$	3,5	3 913 \$	0,0	9 435 \$	3,0	86 722 \$	4,1%
2017	42 462 \$	6,0	21 867 \$	3,5	7 200 \$	0,0	5 162 \$	3,5	3 913 \$	0,0	9 718 \$	3,0	90 323 \$	4,2%
2018	45 010 \$	6,0	22 633 \$	3,5	7 200 \$	0,0	5 343 \$	3,5	3 913 \$	0,0	10 010 \$	3,0	94 108 \$	4,2%
2019	47 710 \$	6,0	23 425 \$	3,5	7 200 \$	0,0	5 530 \$	3,5	3 913 \$	0,0	10 310 \$	3,0	98 088 \$	4,2%
2020	50 573 \$	6,0	24 245 \$	3,5	7 200 \$	0,0	5 723 \$	3,5	3 913 \$	0,0	10 619 \$	3,0	102 273 \$	4,3%
2021	53 607 \$	6,1	25 093 \$	3,5	7 200 \$	0,0	5 924 \$	3,5	3 913 \$	0,0	10 938 \$	3,0	106 675 \$	4,3%
2022	56 877 \$	6,2	25 972 \$	3,5	7 200 \$	0,0	6 131 \$	3,5	3 913 \$	0,0	11 266 \$	3,0	111 359 \$	4,4%
2023	60 404 \$	6,3	26 881 \$	3,5	7 200 \$	0,0	6 346 \$	3,5	3 913 \$	0,0	11 604 \$	3,0	116 347 \$	4,5%
2024	64 209 \$	6,4	27 821 \$	3,5	7 200 \$	0,0	6 568 \$	3,5	3 913 \$	0,0	11 952 \$	3,0	121 663 \$	4,6%
2025	68 319 \$	6,5	28 795 \$	3,5	7 200 \$	0,0	6 797 \$	3,5	3 913 \$	0,0	12 311 \$	3,0	127 335 \$	4,7%
2026	72 759 \$	6,5	29 803 \$	3,5	7 200 \$	0,0	7 035 \$	3,5	3 913 \$	0,0	12 680 \$	3,0	133 391 \$	4,8%
2027	77 489 \$	6,5	30 846 \$	3,5	7 200 \$	0,0	7 282 \$	3,5	3 913 \$	0,0	13 060 \$	3,0	139 790 \$	4,8%
2028	82 525 \$	6,5	31 926 \$	3,5	7 200 \$	0,0	7 536 \$	3,5	3 913 \$	0,0	13 452 \$	3,0	146 553 \$	4,8%
2029	87 889 \$	6,5	33 043 \$	3,5	7 200 \$	0,0	7 800 \$	3,5	3 913 \$	0,0	13 856 \$	3,0	153 702 \$	4,9%
2030	93 602 \$	6,5	34 200 \$	3,5	7 200 \$	0,0	8 073 \$	3,5	3 913 \$	0,0	14 271 \$	3,0	161 260 \$	4,9%

Graphique 1  
Évolution des dépenses gouvernementales 2001-2030  
(en millions de dollars)



### Dépenses en santé

L'an dernier, la croissance des dépenses en santé a atteint les 7 % (Budget 2001-2002 ou Commission Clair). Il faut voir là un effet de rattrapage par rapport aux compressions imposées dans le passé. Néanmoins, la commission Clair rappelle que les dépenses ont augmenté en moyenne de 5,3 % annuellement depuis cinq ans. La Commission émet l'hypothèse que la croissance des dépenses en santé devrait atteindre 5,1 % annuellement pendant les dix prochaines années. L'hypothèse minimale du MSSS<sup>14</sup> fixe aussi entre 5 % et 5,5 % l'augmentation moyenne des dépenses au cours des prochaines décennies.

Pour notre part, nous estimons que ces prédictions sont trop optimistes. Le MSSS estime que l'avancement de la technologie et des recherches entraîne une pression à la hausse sur les coûts de l'ordre de 1,5 % et que l'effet de la démographie devrait être en moyenne de 1,6 % pendant les prochains 25 ans. Supposer que les autres coûts n'évolueront qu'au rythme d'une inflation à 2 %, notamment les salaires, est assez hasardeux. Nous croyons que la concurrence salariale pour une main-d'œuvre rare, spécialisée et mobile poussera notamment à la hausse les coûts au-delà de ce qui est prévu et ce, pendant au moins les dix prochaines années. Au-delà de cette période, l'effet des pénuries devrait s'être atténué. Globalement, il est beaucoup

<sup>14</sup> MSSS (2000) Financement : état de situation et perspective.



plus réaliste de prévoir une hausse des coûts de l'ordre de 6 % par année d'ici 2025, puis 6,5 % par la suite (plein effet du vieillissement sur les coûts), à moins que des changements majeurs soient apportés à l'organisation ou au financement des services.

### ***Autres dépenses du gouvernement***

Nous regroupons les dépenses du gouvernement en catégories qui peuvent être considérées séparément dans une perspective de prédiction. D'une part, il y a les dépenses qui devraient être stables en dollars courants et donc perdre de l'importance avec le temps. Il s'agit des dépenses reliées à la Solidarité sociale et à l'Emploi – effet positif de la démographie sur le budget en raison de la baisse du chômage et du nombre d'assistés sociaux – et des frais de financement de la dette en l'absence de nouveaux déficits. Nous présumons que l'augmentation des dépenses dans le secteur de l'éducation et de la famille se stabilisera sous la moyenne de la croissance du PIB à 3,5 % environ, moins d'argent pour le primaire et le secondaire, mais plus pour les universités, la recherche, les garderies, la formation continue, etc. Nous croyons que la période qui s'annonce verra une croissance normale des dépenses en matière de transport et d'infrastructures sanitaires en raison des rattrapages à effectuer : affecter aux budgets des transports et des affaires municipales une croissance de 3,5 %, donc inférieure à celle du PIB, nous apparaît raisonnable. À moins de condamner les autres ministères à une décroissance et à une disparition inéluctable, il n'est guère réaliste d'entrevoir une croissance des dépenses inférieure à 3 % à ce chapitre. La commission Clair croit que le gouvernement comprimera l'augmentation de ses dépenses de programme à 2,4 % par an au cours de la prochaine décennie. Nous croyons plutôt qu'elle se situera globalement (avec la santé) entre 3,5 % et 4 %. À moins bien sûr de fermer des ministères ou d'interdire aux fonctionnaires la participation à l'enrichissement collectif, mais ceci ne fait pas partie de nos hypothèses.

### **CONSTATS**

1 – On constate que la proportion des dépenses affectées à la santé augmente par rapport à l'ensemble des dépenses. Ceci se reflète automatiquement dans le pourcentage d'augmentation des dépenses du gouvernement puisque la hausse des coûts de 6-6,5 % s'applique chaque année sur une portion plus grosse du budget.

2 – On constate que les baisses d'impôts, même en ne considérant que celles annoncées, augmentent l'ampleur et la rapidité du choc budgétaire lié au vieillissement. Si dans le tableau II (dernière colonne) on constate instantanément un manque à gagner pour financer les baisses d'impôt, il y a trois raisons :

1. Les premières années, ces baisses sont financées par l'argent que le fédéral a versé ponctuellement pour la santé;
2. Les baisses d'impôts sont compensées par d'autres sources de revenu (Hydro-Québec, etc.) et par une croissance économique dépassant nos hypothèses;
3. Le gouvernement entend contenir la croissance de ses coûts à moins de 3 % pour financer ses baisses d'impôts.

3 – On constate une période de grâce de 10 ans au cours de laquelle nos dépenses augmenteraient moins vite que l'économie (et donc que les revenus de l'État). Cette marge de manœuvre doit être bien utilisée, mais on risque d'assister à des baisses d'impôt annuelles jusqu'en 2010 pour ensuite observer des augmentations d'impôt ou des coupures annuelles.

#### **EXPLICATIONS AU SUJET DE LA CAISSE POUR LA SAUVEGARDE DES PROGRAMMES SOCIAUX**

Le concept de la fiducie consiste à chercher à profiter de la marge de manœuvre dont nous disposeront au cours des 10 prochaines années pour annuler l'effet du vieillissement démographique sur les dépenses consacrées à la santé. À partir de 2010 ou 2015, cet effet serait responsable de 1,5 % de croissance du budget et à partir de 2020 ou 2025, cet effet pourrait représenter une augmentation de 2 % du budget de la santé. L'accumulation des fonds et des rendements qui en découlent permettrait de ponctionner la fiducie jusqu'en 2031 en éliminant complètement l'effet de la démographie sur le budget de la santé. Ainsi, le financement des autres programmes de l'État serait protégé à l'intérieur des hypothèses que nous avons formulées.

Ceci laisse en plan la question du financement des années 2031 à 2050. Pour porter jusqu'à cet horizon l'utilisation de la caisse, il suffit simplement de prévoir un calendrier de cotisation plus agressif (capitaliser davantage) ou encore ralentir les décaissements afin d'étendre l'amortissement du choc démographique. Il est aussi possible de recourir aux déficits après 2031.

L'essentiel du financement de la caisse pourrait provenir de points d'impôt dédiés au financement de la fiducie en provenance de la fiscalité fédérale. La valeur initiale de un milliard de dollars ne correspond qu'à une fraction des surplus budgétaires fédéraux. Notons que les points d'impôt prennent de la valeur avec le temps, proportionnellement à la croissance de l'économie. Québec devrait également cotiser à la fiducie dans la mesure où il réalise des surplus durant la période dite de grâce, jusqu'en 2010 environ, si aucune récession majeure ne survient.

**Tableau III: Caisse pour la sauvegarde des programmes sociaux**

Approximation de l'utilisation et de l'évolution

	<i>Cotisation Qc</i>	<i>Impôt fed. transféré</i>	<i>Total versé annuel</i>	<i>Rentabilité (6%)</i>	<i>Caisse fin d'année</i>	<i>Marge dégagée 1/1</i>
2001	600 000 000 \$	1 000 000 000 \$	1 600 000 000 \$	96 000 000 \$	1 696 000 000 \$	- 600 000 000 \$
2002	800 000 000 \$	1 040 000 000 \$	1 840 000 000 \$	156 960 000 \$	3 692 960 000 \$	- 200 000 000 \$
2003	1 000 000 000 \$	1 081 600 000 \$	2 081 600 000 \$	284 025 600 \$	6 058 585 600 \$	- 200 000 000 \$
2004	1 200 000 000 \$	1 124 864 000 \$	2 324 864 000 \$	433 261 056 \$	8 816 710 656 \$	- 200 000 000 \$
2005	1 400 000 000 \$	1 169 858 560 \$	2 569 858 560 \$	606 098 396 \$	11 992 667 612 \$	- 200 000 000 \$
2006	1 600 000 000 \$	1 216 652 902 \$	2 816 652 902 \$	804 059 644 \$	15 613 380 158 \$	- 200 000 000 \$
2007	1 800 000 000 \$	1 265 319 018 \$	3 065 319 018 \$	1 028 762 380 \$	19 707 461 557 \$	- 200 000 000 \$
2008	1 900 000 000 \$	1 315 931 779 \$	3 215 931 779 \$	1 278 925 647 \$	24 202 318 983 \$	- 100 000 000 \$
2009	1 800 000 000 \$	1 368 569 050 \$	3 168 569 050 \$	1 547 196 210 \$	28 918 084 244 \$	100 000 000 \$
2010	1 500 000 000 \$	1 423 311 812 \$	2 923 311 812 \$	1 822 784 409 \$	33 664 180 465 \$	300 000 000 \$
2011	1 150 000 000 \$	1 480 244 285 \$	2 630 244 285 \$	2 098 758 156 \$	38 393 182 907 \$	350 000 000 \$
2012	750 000 000 \$	1 539 454 056 \$	2 289 454 056 \$	2 372 274 596 \$	43 054 911 559 \$	400 000 000 \$
2013	300 000 000 \$	1 601 032 219 \$	1 901 032 219 \$	2 640 325 660 \$	47 596 269 438 \$	450 000 000 \$
2014	- 200 000 000 \$	1 665 073 507 \$	1 465 073 507 \$	2 899 728 371 \$	51 961 071 317 \$	500 000 000 \$
2015	- 750 000 000 \$	1 731 676 448 \$	981 676 448 \$	3 147 114 572 \$	56 089 862 337 \$	550 000 000 \$
2016	- 1 350 000 000 \$	1 800 943 506 \$	450 943 506 \$	3 378 920 045 \$	59 919 725 887 \$	600 000 000 \$
2017	- 2 050 000 000 \$	1 872 981 246 \$	- 177 018 754 \$	3 589 872 991 \$	63 332 580 124 \$	700 000 000 \$
2018	- 2 850 000 000 \$	1 947 900 496 \$	- 902 099 504 \$	3 772 891 822 \$	66 203 372 442 \$	800 000 000 \$
2019	- 3 750 000 000 \$	2 025 816 515 \$	- 1 724 183 485 \$	3 920 476 842 \$	68 399 665 799 \$	900 000 000 \$
2020	- 4 750 000 000 \$	2 106 849 176 \$	- 2 643 150 824 \$	4 024 685 423 \$	69 781 200 398 \$	1 000 000 000 \$
2021	- 5 850 000 000 \$	2 191 123 143 \$	- 3 658 876 857 \$	4 077 105 718 \$	70 199 429 259 \$	1 100 000 000 \$
2022	- 7 050 000 000 \$	2 278 768 069 \$	- 4 771 231 931 \$	4 068 828 798 \$	69 497 026 126 \$	1 200 000 000 \$
2023	- 8 350 000 000 \$	2 369 918 792 \$	- 5 980 081 208 \$	3 990 419 131 \$	67 507 364 049 \$	1 300 000 000 \$
2024	- 9 750 000 000 \$	2 464 715 543 \$	- 7 285 284 457 \$	3 831 883 309 \$	64 053 962 901 \$	1 400 000 000 \$
2025	- 11 250 000 000 \$	2 563 304 165 \$	- 8 686 695 835 \$	3 582 636 899 \$	58 949 903 965 \$	1 500 000 000 \$
2026	- 12 850 000 000 \$	2 665 836 331 \$	- 10 184 163 669 \$	3 231 469 328 \$	51 997 209 624 \$	1 600 000 000 \$
2027	- 14 550 000 000 \$	2 772 469 785 \$	- 11 777 530 215 \$	2 766 506 671 \$	42 986 186 080 \$	1 700 000 000 \$
2028	- 16 350 000 000 \$	2 883 368 576 \$	- 13 466 631 424 \$	2 175 172 222 \$	31 694 726 878 \$	1 800 000 000 \$
2029	- 18 250 000 000 \$	2 998 703 319 \$	- 15 251 296 681 \$	1 444 144 712 \$	17 887 574 909 \$	1 900 000 000 \$
2030	- 20 250 000 000 \$	3 118 651 452 \$	- 17 131 348 548 \$	559 314 038 \$	1 315 540 400 \$	2 000 000 000 \$

## **CONCLUSION**

---

Le développement de l'État québécois a voulu la mise sur pied d'un système d'éducation public, accessible et de qualité. Il en va de même pour celui de la santé et des autres services sociaux. Le déséquilibre fiscal Ottawa-Québec a déjà causé plusieurs problèmes au réseau de l'éducation, notamment dans les universités. Les étudiants ont été les victimes de restrictions budgétaires dans les bibliothèques, de l'augmentation des droits de scolarité et plusieurs d'entre eux ont une dette d'études de plus de 15 000 \$. Au même moment, le gouvernement fédéral établissait une série de programmes sans tenir compte des priorités du réseau de l'éducation québécois tout en multipliant les dédoublements.

Par ailleurs, ce que la FEUQ appelle le « choc démographique » constitue une sérieuse menace pour la pérennité et l'intégrité des acquis en éducation, santé et autres programmes sociaux. Ne pas s'en soucier lorsqu'il est question de la capacité de l'État québécois de soutenir financièrement ces acquis est carrément irresponsable pour l'avenir et les générations futures.

La FEUQ a donc proposé des solutions durables au financement adéquat des grandes missions sociales de l'État québécois. Par une augmentation substantielle du transfert des ressources fiscales du gouvernement fédéral vers Québec, le gouvernement québécois aura une part de l'assiette fiscale conforme aux responsabilités qu'il doit assumer, à condition qu'il n'utilise pas l'aide additionnelle d'Ottawa pour réduire davantage ses impôts. Par l'octroi d'un droit de retrait avec pleine compensation financière, le gouvernement du Québec verra ses champs de compétences respectés et pourra mettre sur pied ses propres programmes en fonction de ses priorités. Par la mise sur pied d'une caisse pour la sauvegarde des programmes sociaux, le Québec se dotera d'une marge de manœuvre lui permettant de financer adéquatement la santé, l'éducation et les autres grandes missions sociales, s'assurant ainsi de la pérennité et de l'intégrité des acquis de la démocratisation et de la modernisation de l'État québécois.

La FEUQ souhaite ardemment que le bon sens et la bonne foi des gouvernements permettront d'arriver à des solutions durables. Il faut prendre conscience que l'avenir se construit aujourd'hui.

## **BIBLIOGRAPHIE**

---

- ACPPU, *Loi canadienne sur l'enseignement postsecondaire : Projet de Loi C-X, proposé par l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université*, 2001, 17 pages.
- ACPPU, «L'insuffisance du financement de plus en plus marquée : Les dépenses publiques dans le secteur de l'enseignement postsecondaire en 2000-2001», *Dossier en éducation de l'ACPPU*, vol. 3, no. 3, août/septembre 2001, 10 pages.
- ACPPU, «L'accessibilité des universités et des collèges : le comment et le pourquoi de la hausse des frais de scolarité», *Dossier en éducation de l'ACPPU*, vol. 3, no. 2, 2001, 11 pages.
- Commission sur le déséquilibre fiscal, *L'occupation effective des champs de taxation au Québec, Document d'information pour la consultation publique*, 2001, 47 pages.
- Commission sur le déséquilibre fiscal, *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces, Document d'information pour la consultation publique*, 2001, 39 pages.
- Commission sur le déséquilibre fiscal, *Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal, Document d'information pour la consultation publique*, 2001, 15 pages.
- Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux, *partie 4, le financement publique : la performance au service de la solidarité*, 2001, 54 pages.
- FEUQ, *La ZLÉA : Quelques mises en garde au nom de la démocratie et de la liberté académique. Mémoire pour la Consultation générale sur les répercussions du projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA)*, 2000, 23 pages.
- FQPPU, «Budget 2001-2002 : Rien de nouveau pour les universités», communiqué de la FQPPU, 29 mars 2001, [http://www.fqppu.qc.ca/communiqu\\_29-03-01.html](http://www.fqppu.qc.ca/communiqu_29-03-01.html).
- FQPPU, «Réaction de la FQPPU à l'annonce des ministres fédéraux d'un investissement de 750 millions de dollars dans la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI), 2001, [http://www.fqppu.qc.ca/communiqu\\_02\\_01.html](http://www.fqppu.qc.ca/communiqu_02_01.html)
- FQPPU, «Le Gouvernement ne peut, à la fois, prétendre soutenir l'Éducation, en général, et l'Université, en particulier, et les mépriser», 2001, [http://www.fqppu.qc.ca/communiqu\\_08022001.html](http://www.fqppu.qc.ca/communiqu_08022001.html)
- Finances Canada, *Principaux transferts fédéraux aux provinces : Estimations d'octobre 1998*, [http://collection.nlc-bnc.ca/100/201/301/fed\\_trans-ef/Eng/1998/FEDPROVF/estf.html#Tableau %204](http://collection.nlc-bnc.ca/100/201/301/fed_trans-ef/Eng/1998/FEDPROVF/estf.html#Tableau%204), 7 pages.
- Forum national sur la santé, «Le maintien d'un système national de santé : une question de principe(s)... et d'argent», Documents de discussion, s.d., <http://www.nfh.sc.gc.ca/publicat/maintain/wherehof.htm>, 2 pages.

Gouvernement du Canada, *Aide fédérale dans le domaine de la santé au Canada*, Document d'information, 29 mars 2000, 11 pages.

Ministère de l'Éducation du Québec, *Indicateurs de l'éducation*, édition 2001.

Ministère des Finances du Canada, «Bref historique du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)», février 2001,  
<http://www.fin.gc.ca/fedprov/hisf.html>

Solidarité Populaire Québec, «Hausser les paiements de transfert, un incontournable», s.d.,  
<http://www.cam.org/spq/transferts.htm>, 3 pages.