



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté par la
Confédération des syndicats nationaux

dans le cadre des
consultations prébudgétaires
du ministre des Finances du Québec

Budget 2007-2008

Québec, le 9 février 2007

Confédération des syndicats nationaux (CSN)
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec)
Canada H2K 4M5
Téléphone : 514 598-2271
Télécopieur : 514 598-2052
Web : www.csn.qc.ca

Table des matières

Évolution de l'économie et politique de développement	5
1. Conjoncture économique	5
2. Politique économique et régionale	7
3. Alcoa Baie-Comeau.....	9
Commentaires sur les finances publiques	11
1. Revenus budgétaires.....	11
Revenus autonomes	11
Transferts fédéraux	12
2. Dépenses publiques	15
Santé et services sociaux.....	15
Éducation	16
Autres missions de l'État québécois	17

Évolution de l'économie et politique de développement

1. Conjoncture économique

La croissance économique a fortement ralenti au Québec depuis 1999. Et selon les prévisionnistes, la tendance semble devoir s'accroître. Le gouvernement du Québec, lors de son dernier budget, anticipait une croissance économique de 2,5 % et 2,4 % en 2006 et 2007 respectivement. À l'automne dernier, dans *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, il a dû réviser ses prévisions à 2,0 % pour chacune de ces deux années. Les prévisions d'octobre 2006 du Mouvement des caisses Desjardins font plutôt état d'une croissance du PIB réel de 1,5 % en 2006 et de 1,0 % en 2007. De 2006 à 2010, Desjardins table sur une croissance économique moyenne de 2,0 %, une performance bien inférieure à la croissance moyenne de 3,1 % enregistrée de 1998 à 2005.

Plusieurs facteurs expliquent le ralentissement que subit actuellement l'économie du Québec : les difficultés que posent au secteur manufacturier certains développements récents (appréciation du dollar canadien face au dollar américain, remontée des prix du pétrole et intensification de la concurrence internationale), ralentissement de l'économie américaine qui devrait se poursuivre jusqu'en 2007, problème de productivité dans certains secteurs, un vieillissement de la population qui se produit plus rapidement au Québec qu'ailleurs au Canada, etc. L'économie du Québec ne se porte donc pas aussi bien que l'affirme le document de consultations prébudgétaires, même s'il faut reconnaître certains secteurs se tirent bien d'affaire et que certains indicateurs économiques pointent dans la bonne direction. Toutefois, on observe actuellement une grande disparité dans la performance des divers secteurs de l'économie. Plusieurs industries des secteurs primaires et secondaires connaissent une situation difficile, alors que la croissance de l'emploi dans le secteur tertiaire, qui compense et plus encore pour les pertes d'emplois dans le secteur manufacturier, n'est pas toujours synonyme de qualité et de bonnes conditions de travail. Sur la période 2003–2005, le secteur du commerce totalise 35 % de la création d'emplois et devient pour la première fois plus important que le secteur manufacturier¹.

¹ Il faut cependant noter que le secteur tertiaire, qui compte maintenant 76 % des emplois, est tout sauf homogène. À côté de secteurs ayant de moins bonnes conditions de travail, on trouve des secteurs comme les Services professionnels, scientifiques et techniques (SCIAN 54). Depuis 1987, l'emploi dans ce secteur a plus que doublé pour s'élever à 224 100 en 2005, ce qui représente 6,0 % du total des emplois au Québec. Ce faisant, cette industrie est passée du onzième au quatrième rang pour l'importance de sa main-d'œuvre. Depuis 1987, la main-d'œuvre a été multipliée par six dans les services de conception de systèmes informatiques, qui comptent pour 25 % des emplois de l'industrie. La main-d'œuvre a quintuplé dans les services de conseils en gestion et de conseils scientifiques et techniques, qui fournissent près de 20 % des emplois. L'emploi a aussi connu une progression importante, de plus de 60 %, dans les services d'architecture, de génie, de prospection et de design, qui occupent désormais 20 % de la main-d'œuvre. Emploi-Québec prévoit que le niveau d'emploi atteindra 255 300 en 2010 suite à une croissance moyenne annuelle de 2,6 %, soit le taux le plus important des 33 industries considérées.

La ventilation du PIB réel par type de dépenses montre que le ralentissement de la croissance économique est attribuable pour une bonne part au recul des exportations nettes. Les exportations n'augmenteront que de 0,3 % en 2006 et diminueront de 0,8 % en 2007, alors même que les importations augmenteront de 2,9 % et 1,6 % respectivement en 2006 et 2007, provoquant ainsi des déficits commerciaux de 11,4 et 14,8 milliards de dollars en 2006 et 2007 respectivement.

Les dépenses des consommateurs, qui représentent 60 % du PIB, devraient continuer de croître à bon rythme, minimisant ainsi les risques de récession. En 2005, elles ont progressées de 5,5 % (contre 5,2 % en Ontario) et les données préliminaires pour 2006 chiffraient cette croissance à 4,3 %. Les dépenses publiques courantes en biens et services font aussi leur part pour soutenir la croissance, avec des augmentations de 4,7 % en 2005 et 3,1 % en 2006. Le repli de la construction résidentielle depuis le sommet de 2004 contribue actuellement à tirer la croissance vers le bas, mais l'activité de la construction non-résidentielle devrait permettre de maintenir le niveau d'activité dans ce secteur. Plusieurs projets institutionnels, industriels et, dans une moindre mesure commerciaux, sont susceptibles de soutenir l'activité.

Les conjoncturistes s'attendent à ce que les investissements des entreprises contribuent positivement à la croissance, après une mauvaise année 2005. Toutefois, les données préliminaires sur l'investissement pour 2006 indiquent que celui n'a augmenté que de 0,9 %, uniquement à cause de la performance du secteur public dont les investissements ont augmenté de 5,2 %. Les investissements du secteur privé devraient diminuer de 0,5 % en 2006, après avoir diminué de 1,9 % en 2005 (néanmoins, l'investissement privé demeure à un niveau passablement élevé par rapport au niveau d'avant 2003). L'investissement en machine et équipement du secteur privé devrait demeurer quelque peu inférieur en 2006 à ce qu'il était en 2004 (ce type d'investissement, fondamental pour la croissance de la productivité, est estimé à 15,8 milliards de dollars en 2006). Malgré la bonne tenue des profits des entreprises et la force du dollar canadien, deux facteurs qui devraient normalement inciter les entreprises québécoises à augmenter leurs achats d'équipements aux États-Unis, il ne semble pas y avoir eu de mouvement notable en ce sens depuis 2004, malgré l'introduction lors du budget 2005 du crédit de taxe sur le capital de 5 % sur les investissements manufacturiers en matériel de fabrication et de transformation.

Sur le marché du travail, les emplois se sont ajoutés au rythme suivant ces dernières années : 2002 = 129 700, 2003 = 58 900, 2004 = 51 700, 2005 = 36 800 et 2006 = 48 100. Les trois quarts des postes créés en 2006 étaient à plein temps. La création d'emplois continuera d'être ralentie par les mises à pied dans le secteur manufacturier jusqu'en 2007. Ensuite, la relance de l'économie américaine devrait dynamiser le marché du travail québécois. L'affaiblissement de la croissance de la population en âge de travailler au Québec devrait par ailleurs provoquer une baisse plus rapide du taux de chômage que dans les autres provinces. Le taux de chômage

du Québec devrait fléchir jusqu'à 6,5 % en 2010 et s'approcher de la moyenne de 6,0 % attendue pour l'ensemble du Canada. En attendant, le taux de chômage a été de 8,1 % en 2006. Le taux de chômage devrait revenir en 2007 au niveau de 2005, soit 8,3 %. En 2006, le taux d'emploi est revenu à son sommet de 2004, soit 60,2 %. La croissance de la rémunération hebdomadaire moyenne pour les onze premiers mois de 2006 a été de 2,7 % selon Statistique Canada, ce qui inclut les heures supplémentaires. Depuis 2001-2002, le travail atypique semble plafonner : le temps partiel et le travail autonome n'augmente pas, même que ce dernier régresse par moment.

2. Politique économique et régionale

Les mesures affectées à la mise en œuvre de la politique économique gouvernementale sont de trois ordres : budgétaires, fiscales ou financières. Les aides financières prennent la forme de prêts aux entreprises ou de participations dans le capital des entreprises, le plus souvent par l'intermédiaire de sociétés d'État (Société générale de financement (SGF), Investissement-Québec, Financière agricole du Québec, etc.). L'ensemble de ce soutien public au secteur privé représentait 1,244 milliard de dollars en 1995-1996. Dans les années qui ont suivi, l'aide totale accordée aux entreprises a augmenté de façon importante pour atteindre 3,459 milliards de dollars en 2002-2003, soit la dernière année budgétaire avant l'arrivée en poste de l'actuel gouvernement. Rapidement, le gouvernement a souhaité modifier la stratégie d'intervention économique pour lui donner un tour moins interventionniste, de sorte que l'aide totale aux entreprises est passée à 2,316 milliards de dollars en 2004-2005. Depuis, elle croît de nouveau et est estimée à 2,649 milliards de dollars en 2006-2007. Approchant de la fin de son mandat, le gouvernement a réussi à modifier plusieurs outils de politiques industrielles et régionales que l'État a mis sur pied au fil des ans. Nous formulerons donc ici quelques commentaires, qui ne se veulent pas exhaustifs, sur l'action du gouvernement en matière de développement économique et régional :

- ✓ Dans le document de consultations prébudgétaires, le gouvernement identifie l'investissement, la R & D et le développement des régions comme principales cibles du soutien public. La CSN ne peut qu'être d'accord avec ces priorités générales. Toutefois, des problèmes peuvent se poser concernant les modalités d'application des diverses mesures envisagées pour atteindre ces cibles. Ainsi, malgré les soutiens publics importants accordés à la R & D au Québec (922 millions de dollars en 2006-2007), le rythme de pénétration des innovations dans les entreprises, en particulier dans les PME, demeure lent. La recherche se traduit donc difficilement en application concrète au plan industriel. Il faut chercher à résoudre ce problème le plus rapidement possible, de façon à ce que les innovations se diffusent dans un maximum de secteurs et de régions, améliorant ainsi la productivité et la compétitivité des entreprises québécoise, grandes et petites. Il n'est pas suffisant de cibler une dépense de R & D équivalente à 3 % du PIB. Ces investissements doivent déboucher sur la modernisation du tissu industriel du Québec, dans toutes les régions.

- ✓ Le document de consultations prébudgétaires mentionne que le fait pour les régions d'avoir une plus grande autonomie dans la prise en charge de leur développement conduit à une plus grande mobilisation des intervenants régionaux dans le développement de projets. Cette vision idyllique des choses passe sous silence à quel point la société civile est largement exclue de ces débats à l'heure actuelle, notamment dans les Conférences régionales des élu-es (CRE), cela au profit des élus municipaux.
- ✓ Le document de consultations prébudgétaires ne traite aucunement des initiatives gouvernementales ayant pour objectif la structuration du secteur de l'économie sociale. L'économie sociale ou solidaire représente pourtant une alternative intéressante pour la création d'emplois, en région au moins autant que dans les milieux urbains. D'ailleurs, la CSN constate que plusieurs CLD ont laissé tomber le secteur de l'économie sociale, faute de moyens pour la soutenir et de volonté politique des élu-es municipaux.
- ✓ Tout en saluant le plan d'aide au secteur forestier du gouvernement du Québec, la CSN souligne la nécessité de trouver des solutions à long terme aux problèmes de ce secteur, notamment en mettant de l'avant les initiatives suivantes : 1) mise sur pied d'un observatoire forestier qui permettrait de mieux surveiller l'évolution de l'industrie ; 2) prévoir d'autres phases de modernisation de l'appareil productif ; 3) intensifier les efforts de recherche et d'innovation ; 4) revoir le mode de tenure forestière, puisque la dernière réforme du régime forestier date de 1986.
- ✓ Les régions du Québec doivent avoir accès à une offre de formation diversifiée, que ce soit au niveau de la formation professionnelle ou à celui de l'éducation supérieure, sans quoi l'augmentation des investissements et de la R & D que le gouvernement cherche à stimuler par sa politique industrielle et régionale n'auront pas le retentissement escompté. À ce chapitre, le soutien au cégep demeure nettement déficient dans plusieurs régions du Québec. Malgré l'amélioration du capital humain lors des dernières décennies au Québec, certains problèmes demeurent. Ainsi, le Québec se distingue tant par sa forte proportion de personnes fortement scolarisées que par le nombre élevé de personnes sous-scolarisées (en 2004, la main-d'œuvre québécoise comptait près de 700 000 personnes n'ayant pas complété leur formation de niveau secondaire et 37 % des travailleurs avaient un diplôme d'études secondaires ou moins). Le Québec affiche toujours un niveau de décrochage scolaire élevé et de nombreux jeunes obtiennent tardivement leurs diplômes. Par ailleurs, la plus récente étude de Statistique Canada indique que le Québec se situait encore, en 2002, derrière les autres provinces canadiennes en matière de formation continue, qui comme la formation de base contribue grandement à la productivité et à l'accroissement du niveau de vie. Est-il nécessaire d'en dire plus ? L'investissement dans le capital physique et dans la technologie de pointe ne sera pas couronné de

succès s'il ne s'accompagne pas aussi d'un investissement dans le capital humain, cela partout au Québec.

- ✓ La CSN accueille positivement la nouvelle politique québécoise du transport collectif. L'investissement par le gouvernement de 130 millions de dollars additionnels chaque année, à compter de 2007, pour améliorer les services de transport en commun est un pas significatif dans la bonne direction, mais d'autres pas doivent être faits. Il est nécessaire d'aller plus loin dès maintenant, puisque les transports totalisent 37 % des gaz à effet de serre (GES). Dans ses investissements pour promouvoir le transport collectif, le gouvernement doit penser non seulement à Montréal, mais aussi à Québec et à d'autres centres urbains. Les seuls investissements dans le transport collectif seront toutefois insuffisants et des mesures devront contribuer à rendre moins avantageuse l'utilisation de l'automobile (péages, stationnements incitatifs, encouragements fiscaux ou autres aux véhicules qui consomment peu, etc.). Aussi, le gouvernement devra développer le réseau routier avec une vision à long terme, une vision informée du concept du développement durable : cela veut dire renoncer à des projets tels que le prolongement de l'autoroute 25, par exemple.
- ✓ La CSN salue le développement de l'énergie éolienne au Québec, même s'il eut été préférable qu'Hydro-Québec soit aux commandes du développement de ce secteur, ce que les cafouillages du secteur privé démontrent clairement. Il faut dès à présent établir un cadre régissant le développement de ce secteur, notamment en ce qui a trait à l'installation et à l'exploitation des éoliennes, puisque l'anarchie règne actuellement dans plusieurs localités. Le gouvernement ne devrait pas exclure d'emblée la prise en charge publique de ce développement, qui commence à peine. Par ailleurs, l'approche du gouvernement met trop peu d'emphasis sur l'efficacité énergétique. Il faut être plus offensif sur ce plan et mettre en place des programmes qui ratissent plus larges, par exemple en matière de moyens pour l'isolation de bâtiments existants. L'industrie de la construction pourrait en être stimulée.

3. Alcoa Baie-Comeau

Pour terminer, nous avons décidé de traiter plus longuement de l'aluminerie Alcoa de Baie-Comeau. Cette aluminerie doit être modernisée, puisqu'elle s'appuie en partie sur le procédé Soderberg pour la production d'aluminium primaire, et que le gouvernement du Québec a conclu des ententes avec les producteurs d'aluminium afin que ce procédé ne soit plus utilisé à compter de 2015, pour des raisons environnementales. L'entente de principe intervenue entre le gouvernement Landry et Alcoa pour la modernisation de l'usine de Baie-Comeau a été résiliée par l'actuel gouvernement il y a maintenant quelques années. Alcoa a donc mis son projet en veilleuse. Toutefois, il semble que l'entreprise soit toujours intéressée à développer ses activités au Québec, possiblement même à faire du Québec sa plaque tournante en Amérique du Nord, si le gouvernement pouvait lui offrir des conditions similaires

à celles qui permettent à Alcan d'opérer plusieurs alumineries avec succès au Québec. Rappelons notamment que Alcan bénéficie d'installations hydroélectriques qui n'ont pas été nationalisées lors de la mise sur pied d'Hydro-Québec, ce qui lui donne un avantage tangible sur ses concurrents. Alors que la poursuite des activités existantes à l'aluminerie de Baie-Comeau nécessite des investissements importants et de plus en plus urgents, le gouvernement vient de s'entendre avec Alcan pour la construction d'une nouvelle usine au Saguenay qui utilisera une nouvelle technologie de production et créera 740 emplois directs. Le gouvernement a consenti un prêt sans intérêt de 400 millions de dollars à Alcan, remboursable dans 30 ans, de même qu'un bloc de puissance électrique. Il s'agit évidemment d'une bonne nouvelle pour le Québec et le Saguenay, mais la CSN considère qu'il est maintenant temps pour le gouvernement de se pencher sur la problématique de l'usine d'électrolyse de Baie-Comeau. Du point de vue du syndicat des travailleuses et des travailleurs d'Alcoa Baie-Comeau, le gouvernement du Québec et Alcoa ont l'obligation morale d'en arriver à une entente pour assurer l'avenir de la région. Le gouvernement, pour un, devrait certainement s'assurer d'offrir à Alcoa le même niveau de soutien public qu'il offre à Alcan, puisque Alcoa semble toujours intéressée à procéder à des investissements de plusieurs milliards de dollars au Québec.

Évidemment, les travailleurs et la région de Baie-Comeau supportent totalement l'insistance du gouvernement pour que les projets des alumineries s'accompagnent désormais de création d'emplois dans le secteur de la transformation et dans le secteur tertiaire. La région de Baie-Comeau et la Côte-Nord réclament d'ailleurs depuis quelques années la parité avec la région du Saguenay en ce qui concerne les mesures fiscales destinées à favoriser l'implantation d'une 2^e et 3^e transformation de l'aluminium de première fusion. Toutefois, le gouvernement a aussi l'obligation de garantir la pérennité des usines d'électrolyse qui existent déjà sur le territoire du Québec, sans quoi toute politique visant à susciter une transformation accrue de la ressource au Québec perd son sens : il faut continuer de la produire la ressource, pour la transformer !

Finalement, nous enjoignons le gouvernement à résister aux pressions d'Hydro-Québec, qui juge plus rentable d'exporter l'électricité sur les marchés à court terme américains que de réserver des blocs d'énergie aux industries énergivores. Ici, il faut rappeler que l'exportation d'électricité se traduit aussi par l'exportation d'emplois. Il faut plutôt chercher à valoriser cette ressource naturelle qu'est l'hydroélectricité au maximum avant de l'exporter, afin de susciter un maximum d'activité économique au Québec. C'est pourquoi Hydro-Québec doit demeurer un instrument de la politique industrielle et régionale du Québec. La société d'État réalise des profits voisinant deux milliards de dollars depuis quelques années : elle n'a donc aucun besoin des mégawatts des alumineries pour être rentable.

Commentaires sur les finances publiques

1. Revenus budgétaires

Revenus autonomes

La CSN note que les baisses d'impôt et autres allègements fiscaux accordés par le gouvernement du Québec depuis l'exercice financier 2000-2001 privent l'État québécois de plus de 5 milliards de dollars en 2006-2007 (la réduction cumulative du fardeau fiscal de 2000-2001 à 2006-2007 est de l'ordre de 25 milliards de dollars). Les priorités du gouvernement en matière de finances publiques ne sont donc pas sans rapport avec le sous-financement de plusieurs services publics et programmes sociaux, notamment sur le plan de l'éducation et de la santé et des services sociaux.

Pour la CSN, la fiscalité est avant tout un moyen d'assurer le financement des services publics et des programmes sociaux dont une société choisit collectivement de se doter. Le fardeau fiscal ne saurait donc être évalué en faisant abstraction des biens et services publics qu'il permet à la population d'obtenir. D'ailleurs, la population comprend le lien qui existe entre le fardeau fiscal, les services et programmes publics. Concernant l'utilisation des marges de manœuvre, elle confirme, sondage après sondage, sa préférence pour des réinvestissements dans les programmes sociaux et les services publics, notamment en santé et services sociaux, plutôt que pour des politiques de réduction du fardeau fiscal ou de remboursement de la dette.

Rappelons que la CSN faisait paraître, il y a deux ans, une analyse qui concluait que le coût global de la vie des ménages québécois était moindre que celui observé dans le reste du Canada et aux États-Unis, malgré le niveau généralement plus élevé de la fiscalité au Québec. Le niveau plus faible des dépenses des ménages québécois au chapitre de la santé et des services sociaux, de l'éducation postsecondaire, des services de garde, du transport en commun et des services municipaux, joue un rôle non négligeable dans ce résultat.

La CSN ne défend pas le fardeau fiscal en soi, mais l'intégrité du niveau de services et de programmes publics auxquels il donne accès. L'État doit avoir les moyens de son action, de réaliser les missions que les citoyens lui confient. Du point de vue de la CSN, les interventions de l'État doivent refléter la volonté collective et démocratique de la population. Dans le contexte actuel, au regard des attentes de la population, la diminution du fardeau fiscal signifie, le plus souvent, moins de domaines où la volonté collective peut s'exercer à travers l'État, et en définitive moins de démocratie. Bien sûr, le gouvernement doit s'assurer de la compétitivité de la fiscalité québécoise, mais il ne peut s'agir simplement d'harmoniser notre fiscalité aux choix sociaux qui sont faits ailleurs. Les données internationales montrent que, même dans un contexte de mondialisation, une variété de consensus sociaux existent dans le monde quant au niveau souhaitable du fardeau fiscal global ou, ce qui revient au même, quant au rôle de l'État dans la société. La CSN s'inscrit

donc en faux contre l'idée que l'État québécois serait un frein à la croissance et au développement économique et social du Québec : l'histoire du Québec moderne témoigne du contraire.

En matière de fiscalité, le gouvernement a été rattrapé depuis le début de son mandat par le manque de réalisme de sa plate-forme électorale, et n'a donc pu réduire l'impôt sur le revenu des particuliers à hauteur de ce qu'il avait annoncé. De plus, les « baisses d'impôt » s'adressant aux particuliers ont essentiellement pris la forme de mesures fiscales ciblant les familles (*Soutien aux enfants*) et les travailleurs à faible revenu (*Prime au travail*), à quoi il faut ajouter la déduction de 1 000 \$ pour les travailleuses et les travailleurs et quelques autres mesures de moindre envergure. Ces allègements fiscaux ont l'avantage d'être plus progressifs que l'aurait été une diminution générale du fardeau fiscal.

Quant au fardeau fiscal des entreprises, la CSN considère qu'il doit être maintenu, à tout le moins. Cela n'empêche pas que certaines formes de taxation plus dommageables au chapitre de l'investissement ou de la création d'emploi puissent être remplacées par d'autres, mais le fardeau fiscal actuel, qui est globalement compétitif, doit demeurer constant et cesser de décroître, cela dans un contexte où les aides fiscales aux entreprises ont progressé rapidement ces dernières années, même en prenant en compte les resserrements mis en œuvre par le gouvernement libéral lors de son retour au pouvoir. Les aides fiscales sont passées de 716 millions de dollars en 1996-1997 à 1,844 milliard en 2006-2007, et n'oublions pas que le gouvernement appuie aussi le secteur privé par de nombreuses aides budgétaires et financières (au total, le soutien aux entreprises est de 2,649 milliards de dollars en 2006-2007). Par ailleurs, la fiscalité n'est pas le seul facteur expliquant les décisions d'implantation et d'exploitation des entreprises. Plusieurs autres facteurs jouent, tels que les coûts de main-d'œuvre, le coût des terrains, des immeubles, des bureaux, les coûts de transport, les coûts de l'énergie et des télécommunications, les coûts de financement, etc. À ce sujet, la firme comptable KPMG dévoilait, dans *Choix concurrentiels 2006*, que les villes de Montréal, Québec et Sherbrooke, chacune dans leurs catégories, offrent les coûts les plus faibles dans le Canada et le Nord-Est des États-Unis.

Transferts fédéraux

La CSN croit toujours que la meilleure solution pour mettre un terme au déséquilibre fiscal entre Ottawa et les provinces est un transfert fiscal, puisque ce type de transfert mettrait les provinces à l'abri de l'arbitraire du gouvernement fédéral. Cette solution a notamment été proposée par la Commission sur le déséquilibre fiscal du Québec en 2002². Toutefois, le gouvernement libéral n'a pas vraiment exercé de pression sur le gouvernement fédéral ces dernières années pour

² La commission Séguin a proposé deux solutions eu égard au transfert fiscal : soit un transfert de points d'impôt du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux, soit un transfert d'une partie de la taxe sur les produits et services fédérale (TPS) aux gouvernements provinciaux.

obtenir un transfert fiscal, toute sa stratégie reposant sur l'augmentation des transferts financiers (transferts monétaires pour les programmes sociaux et la péréquation).

Néanmoins, sur la base de son choix de réclamer en priorité des transferts financiers, le gouvernement, sous la gouverne du ministre des Finances Yves Séguin, est d'abord apparu proactif dans le dossier du déséquilibre fiscal. Celui-ci entendait manifestement poursuivre sur la lancée de la Commission sur le déséquilibre fiscal du Québec dont il était le président. Dans le cadre du dépôt du budget 2004, le gouvernement déposait donc un document intitulé, *Corriger le déséquilibre fiscal*, qui chiffrait précisément les revendications du Québec en matière de transferts fédéraux pour la santé et les programmes sociaux et la péréquation. Ainsi, en 2004-2005, le gouvernement Charest exigeait 3,343 milliards de dollars additionnels du gouvernement fédéral, dont 2,872 milliards pour la seule péréquation³.

Toutefois, cette plate-forme de négociation avec le gouvernement fédéral n'a pas survécu aux rencontres fédérales-provinciales de l'automne 2004. Si le gouvernement a pu obtenir un règlement partiel par rapport à ses demandes initiales dans le domaine de la santé (plan décennal du gouvernement fédéral pour la santé), les négociations concernant une bonification de la péréquation ont échoué, d'autant plus que le gouvernement n'a pas négocié la péréquation sur la base de ses revendications rendues publiques dans le document *Corriger le déséquilibre fiscal*, mais sur la base d'un compromis intervenu avec d'autres provinces bénéficiaires du programme de péréquation.

Par la suite, le ministre Séguin a éventuellement été remplacé par l'actuel ministre des Finances. Une nouvelle approche a alors été mise en place où le gouvernement est devenu très réticent à chiffrer le niveau de ses demandes globales pour le règlement du déséquilibre fiscal au Québec. Au lieu de mobiliser, comme l'avait fait le gouvernement précédent, la population québécoise et la société civile sur la base de revendications connues afin d'exercer une pression sur le gouvernement fédéral, le gouvernement du Québec a mis ses espoirs dans le Conseil de la fédération, dans l'action concertée des provinces. Il est désormais clair, à quelques semaines du budget fédéral, comme on pouvait s'y attendre, que les provinces ne pourront s'entendre sur les modalités d'un retour à l'équilibre fiscal au Canada et au Québec, notamment à cause d'intérêts irréconciliables quant au fonctionnement du programme de péréquation. Le gouvernement Harper pourrait toujours tenter d'imposer un règlement dans le prochain budget, comme il s'y est engagé, mais il serait surprenant que cette correction du déséquilibre fiscal implique l'inclusion de 100 % des revenus des provinces qui sont issus des ressources naturelles. De même, s'il y a un transfert de taxe sur les produits et services aux provinces, il

³ Pour l'ensemble des provinces, le règlement du déséquilibre fiscal représentait des transferts supplémentaires aux provinces de 7,212 milliards de dollars en 2004-2005.

serait étonnant qu'il soit de l'ordre de celui proposé par la Commission Séguin. Au mieux, on ne peut donc s'attendre qu'à un règlement partiel du déséquilibre fiscal lors du prochain budget fédéral.

Dans ces conditions, la CSN s'attend à ce que le gouvernement du Québec continue à porter les revendications du Québec dans le dossier du déséquilibre fiscal et qu'il ne présente pas à la population du Québec un éventuel règlement partiel du déséquilibre fiscal comme une solution finale et définitive au problème. La CSN est parfaitement consciente que tant le gouvernement fédéral que le gouvernement du Québec ont intérêt, pour des raisons électorales, à prétendre au règlement du déséquilibre fiscal. La CSN aura donc le gouvernement à l'œil dans ce dossier, de même que les intérêts supérieurs du Québec.

Cela étant, la CSN considère que le gouvernement du Québec ne devrait pas exiger moins pour la correction du déséquilibre fiscal que ce qu'exige le Bloc Québécois, soit 3,9 milliards de dollars, ce qui est d'ailleurs compatible avec les recommandations du comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération.

Dans un premier temps, le comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération recommande de faire passer le montant par habitant, versé dans le cadre du Transfert canadien en matière de santé (TCS) et du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), de 807 \$ à 960 \$ pour l'exercice financier 2005-2006, ce qui procurerait 4,866 milliards de dollars à l'ensemble des provinces et 1,153 milliard de plus au Québec (ces sommes additionnelles seraient évidemment indexées). Dans un deuxième temps, le Comité recommande que le programme de péréquation soit basé sur la norme des dix provinces et une couverture globale des revenus comprenant 100 % des revenus associés aux ressources naturelles, ce qui procurerait 4,696 milliards de dollars de plus aux provinces bénéficiaires et 2,252 milliards de dollars de plus au Québec. Il est à noter que la recommandation du comité concernant la péréquation est en phase avec les revendications du gouvernement du Québec, qui demande que le calcul des paiements de péréquation soit fait sur la base de la norme des dix provinces et en incluant 100 % des revenus des ressources naturelles. Au total, les recommandations du Comité du Conseil de la fédération augmenteraient les transferts aux provinces de 9,562 milliards de dollars et ceux du Québec de 3,405 milliards de dollars. Cette somme est du même ordre de grandeur que les surplus budgétaires structurels du gouvernement fédéral, ce qui rend un tel règlement du déséquilibre fiscal tout à fait plausible.

Par ailleurs, comme nous l'avons affirmé précédemment, les recommandations du Comité du Conseil de la fédération sont compatibles avec les demandes du Bloc Québécois à l'effet que le gouvernement fédéral doit présenter un règlement du déséquilibre fiscal à hauteur de 3,9 milliards de dollars. En effet, suite à une réactualisation du rapport de la Commission Séguin, le Bloc Québécois conclut que

la résorption du déséquilibre fiscal nécessite les financements additionnels suivants : 1,2 milliard de dollars de plus pour l'éducation postsecondaire (afin de retrouver le niveau de financement de 1994-1995) ; 2,1 milliards de dollars de plus à la péréquation ; 400 millions de dollars de plus pour le Transfert canadien en matière de santé (TCS), afin que la contribution du gouvernement fédéral aux dépenses de santé des provinces soit bien de 25 % comme le recommandait le rapport Romanow ; 270 millions de dollars de plus pour combler le manque à gagner découlant de la fin de l'entente sur les services de garde.

La CSN insiste sur le fait que le gouvernement du Québec n'a aucune raison d'exiger moins que 3,9 milliards de dollars pour le règlement du déséquilibre fiscal, somme qui est d'ailleurs compatible avec les conclusions du Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération, organisation dont le gouvernement libéral du Québec est le principal animateur (il est à noter que l'augmentation des transferts fédéraux proposée par le Comité concerne l'exercice budgétaire 2005-2006). Rappelons en terminant que dans le cadre de l'annexe au budget 2004 intitulée *Corriger le déséquilibre fiscal*, le gouvernement du Québec réclamait 3,823 milliards de dollars pour l'exercice budgétaire 2005-2006, mais 5,375 milliards pour l'exercice 2007-2008.

2. Dépenses publiques

Santé et services sociaux

Lors de la campagne électorale de 2003, le Parti libéral a fait des réinvestissements en santé et services sociaux l'une des grandes priorités (les autres étant l'éducation et la diminution de l'impôt sur le revenu des particuliers de cinq milliards de dollars en cinq ans). Toutefois, depuis le retour à l'équilibre budgétaire au Québec en 1998-1999, les données n'indiquent pas une croissance beaucoup plus rapide des dépenses en santé et services sociaux sous les libéraux que sous les péquistes. De 1998-1999 à 2002-2003, sous le gouvernement du Parti québécois donc, les dépenses du portefeuille du ministère de la Santé et des Services sociaux ont connu une croissance moyenne annuelle de 5,2 %. De 2002-2003 à 2006-2007, sous le gouvernement du Parti libéral cette fois-ci, les dépenses du portefeuille du ministère ont connu une croissance moyenne annuelle de 5,5 %. Ce qui devait être une grande priorité n'a donc été qu'une priorité parmi plusieurs autres, malgré tous les savants exposés du ministre de la Santé et des Services sociaux. D'ailleurs, malgré les augmentations de ressources des dernières années, le Québec continue d'être une des provinces canadiennes qui a les plus faibles dépenses publiques de santé par habitant (2 848 \$/habitant en 2006 comparativement à 3 195 \$/habitant pour la moyenne canadienne et 3 597 \$/habitant pour l'Alberta). Le système public de santé continue de faire face à de multiples problèmes :

- Améliorer l'accessibilité aux soins médicaux et hospitaliers (décongestion des urgences et réduction des listes d'attente) sans développer un système à deux vitesses.

- Augmenter le nombre de places et améliorer les conditions de vie des personnes hébergées en CHSLD. Celles-ci ne répondent actuellement qu'à 68 % des besoins des personnes qui y sont hébergées. Investir massivement dans les soins à domicile pour se rapprocher de la moyenne canadienne (les services actuels ne répondent qu'à 8 % des besoins des clientèles potentielles).
- Faire plus au chapitre des services à la jeunesse, des services en santé mentale et de la réadaptation (des services qui, comme les services à domicile, sont fortement sous-financés puisqu'ils ne sont pas inclus dans la définition canadienne du régime public).

Éducation

Pour le portefeuille Éducation, Loisir et Sport, la croissance annuelle moyenne des dépenses de 2002-2003 à 2006-2007 sera de 3,5 %. Cette croissance est quelque peu inférieure à la croissance annuelle moyenne de 3,8 % observée de 1998-1999 à 2002-2003. Encore une « priorité » du gouvernement libéral qui ne se traduit dans les faits par aucun changement de cap. Au contraire, il y a eu ralentissement de la croissance des dépenses d'éducation depuis l'élection du gouvernement libéral. C'est entre autres ce qui explique le fait que les institutions d'enseignement supérieur soient aux abois et que les services se détériorent d'année en année.

Dans le domaine de l'éducation, le gouvernement devra porter une attention particulière aux problématiques suivantes :

- Plusieurs des institutions collégiales et universitaires en région auront à composer avec de lourdes baisses d'effectifs étudiants qui pourraient mettre en péril le maintien et la consolidation d'une offre de formation large et diversifiée. Il est important que le gouvernement soutienne activement ces établissements d'enseignement, puisque leurs effets structurants sur le développement économique, social et culturel des régions ne sont plus à démontrer. Il est donc impératif que l'accessibilité aux études supérieures soit assurée sur l'ensemble du territoire québécois.
- Les cégeps doivent cesser d'être les parents pauvres du réseau de l'éducation et obtenir des crédits suffisants et durables pour couvrir leurs coûts de système et assurer la pérennité d'une offre de formation diversifiée et de qualité dans toutes les régions.
- En assimilant la contribution des employeurs découlant de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* (loi du 1 %) à une taxe comme une autre, le ministère des Finances a commis une erreur importante en début de mandat. Les assouplissements apportés à cette loi ont eu pour conséquence de déresponsabiliser un grand nombre d'employeurs qui n'ont plus l'obligation d'investir dans la formation continue de leur main-d'œuvre et de pénaliser en ce sens les travailleuses et les travailleurs de ces entreprises. Ce choix politique a

fait reculer le Québec dans son cheminement vers une culture de la formation continue. Cela est paradoxal puisque, depuis plusieurs années, le ministère des Finances déplore les retards du Québec au chapitre de la formation de la main-d'œuvre. Au Québec, 28 % des travailleurs et travailleuses de 25-64 ans participent à la formation continue, contre 36 % dans les pays de l'OCDE. Le gouvernement doit présenter des mesures visant l'établissement d'une véritable culture de la formation continue incluant un rattrapage important en formation de base, la reconnaissance des acquis et des compétences et une hausse significative de la formation de la main-d'œuvre en cours d'emploi.

Autres missions de l'État québécois

Dans la plate-forme pour l'élection de 2003, les libéraux avait annoncé un gel de la croissance du financement de l'ensemble des missions de l'État autres que l'éducation et la santé et les services sociaux. Dans les fait, on observe une croissance moyenne annuelle de 1,8 % de 2002-2003 à 2006-2007, qui s'explique essentiellement par l'augmentation des budgets consacrés aux portefeuilles des Transports et de la Famille, Aînés et Condition féminine (poursuite du développement des centres de la petite enfance –CPE–). Il n'en reste pas moins que le financement des missions autres que l'éducation et la santé et les services sociaux a augmenté plus rapidement de 1998-1999 à 2002-2003, à un rythme annuel moyen de 3,6 %. Le gouvernement libéral a donc mis à exécution sa volonté d'atrophier les missions de l'État québécois qu'il ne considérait pas comme centrales. Ainsi, le budget du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, avec un budget de dépenses de 618 millions de dollars en 2006-2007, dispose d'un budget inférieur de 272 millions de dollars à celui de 2002-2003. Sur la même période, on observe des diminutions au niveau des portefeuilles suivants : Immigration et Communautés culturelles (-46 millions de dollars), Ressources naturelles et Faune (-55 millions de dollars), Développement durable et Environnement et Parcs (-19 millions de dollars), Emploi et Solidarité sociale (-134 millions de dollars), Relations internationales (-11 millions), Travail (-36 millions de dollars). Les compressions budgétaires dans ces portefeuilles sont encore plus importantes lorsqu'on prend en compte l'inflation.

1. Équilibre budgétaire et gestion de la dette publique

Dans le budget de l'an dernier, le gouvernement a fait le choix d'introduire un mécanisme de remboursement de la dette (les premières années, les fonds dédiés au remboursement de la dette seront accumulés et gérés par la Caisse de dépôt et placement du Québec afin de les faire fructifier). La CSN continue de croire qu'il n'était pas nécessaire d'en passer par là, puisque la stratégie de gestion de la dette mise en œuvre jusque là, fondée sur l'application de la Loi sur l'équilibre budgétaire dans un contexte de croissance du PIB nominal, permettait déjà de faire diminuer de façon tendancielle le ratio dette/PIB. De plus, des études prenant en compte l'évolution du profil démographique du Québec prévoyaient que, dans des conditions normales, le ratio dette/PIB continuerait à diminuer pour les prochaines

décennies⁴. Quoi qu'il en soit, le gouvernement en a décidé autrement et a choisi de recourir à un fonds de remboursement de la dette publique, le *Fonds des générations*.

Il est évident qu'un gouvernement responsable doit s'assurer d'une croissance raisonnable de sa dette, pour ne pas compromettre l'avenir. Toutefois, la dette représentant les déficits cumulés, depuis l'atteinte de l'équilibre budgétaire en 1998-1999, a connu une modeste croissance de 1,17 % par année en moyenne. Il n'y a donc pas de dérapage à ce niveau : la dette est plus importante que dans la majorité des provinces, mais elle n'est aucunement hors de contrôle. Par ailleurs, il est clair pour la CSN qu'en instaurant un fonds de remboursement de la dette, le gouvernement a fortement affaibli sa position dans le dossier du déséquilibre fiscal. Difficile d'être pris au sérieux par le gouvernement fédéral concernant le sous-financement des programmes sociaux lorsqu'on dispose soudainement d'une marge de manœuvre pour contenir la croissance de la dette totale (600 millions de dollars en 2006-2007, autant sinon plus lors des prochaines années).

Ajoutons que la conjoncture actuelle donne à penser que les fonds dédiés au *Fonds des générations* auraient pu être utilisés à meilleur escient : financement additionnel pour les réseaux d'éducation et de santé, lutte à la pauvreté, bonification de la politique économique du gouvernement, alors que le secteur manufacturier est en crise et que plusieurs régions connaissent des difficultés, etc.

En terminant sur le *Fonds des générations*, la CSN considère comme un manque de transparence le fait que le total des revenus du gouvernement qui apparaît au sommaire des opérations budgétaires consolidées soit diminué des sommes affectées au *Fonds des générations*. Les revenus gouvernementaux comprennent bel et bien les revenus dédiés au *Fonds des générations* et le versement annuel à ce fonds résulte d'un excédent des revenus sur les dépenses. Les redevances hydrauliques, principale source de financement du *Fonds des générations*, de même que les autres revenus alimentant le fonds, devraient être inscrits aux revenus totaux du gouvernement, les versements au *Fonds des générations* provenant alors du surplus budgétaire consolidé annuel. Il serait alors clair que le remboursement de la dette est effectué à partir d'un surplus budgétaire programmé annuellement. Par ailleurs, même si le *Fonds des générations* est une entité distincte du Fonds consolidé du revenu, les citoyennes et citoyens et les contribuables doivent être en mesure d'identifier facilement l'évolution de l'ensemble des revenus du gouvernement, de même que l'usage qu'il en fait.

⁴ Les économistes Joanis et Montmarquette en arrivaient à la conclusion que le ratio dette nette / PIB passerait de 35,7 % en 2005-2006 à 19,9 % en 2029-2030 si l'équilibre budgétaire était simplement maintenu dans un contexte de croissance normale. En 2029-2030, le service de la dette n'aurait plus représenté que 8,3 % des revenus budgétaires. D'autres analyses plus anciennes concluaient aussi à la réduction progressive du fardeau de la dette dans un contexte d'équilibre aux opérations budgétaires et de croissance du PIB nominal (étude du *Conference Board du Canada* pour la Commission Séguin (février 2002), fascicule n22 de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics (1996).