



Finances publiques :
un débat pour que la relève
prenne son avenir en main

Conseil permanent de la jeunesse
Février 2010

Les membres du Conseil permanent de la jeunesse sont : Geneviève Dallaire, présidente, Carmen-Gloria Sanchez, vice-présidente, Andréanne Charron, Marc-Antoine Jetté, Josiane Landry, Alexandre Léger, Jean-Pierre Lord, Véronique Martel, Éric Morin, Isabel Rioux, Nicolas Rousseau, Martin Sigmen, Minh-Tâm Trân et Charles Vincent.

Supervision

Geneviève Dallaire
Carmen-Gloria Sanchez

Comité de rédaction

Andréanne Charron
Josianne Landry
Jean-Pierre Lord
Véronique Martel
Éric Morin
Nicolas Rousseau

À NOTER

Sauf dans les cas où le genre est mentionné de façon explicite, le masculin est utilisé dans ce texte comme représentant les deux sexes, sans discrimination à l'égard des hommes et des femmes.

Une version PDF de ce document se trouve sur le site Internet du Conseil à l'adresse suivante :
<http://www.cpj.gouv.qc.ca/fr/pdf/debat.pdf>

Révision linguistique

Éveline Giles

Cette publication a été produite par le
Conseil permanent de la jeunesse
12, rue Sainte-Anne, 2^e étage
Québec (Québec) G1R 3X2

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2010

ISBN : 978-2-550-58313-4 (version imprimée)
ISBN : 978-2-550-58314-1 (PDF)

La traduction et la reproduction totale ou partielle de la présente publication à des fins non commerciales sont autorisées à la condition d'en mentionner la source.

© Gouvernement du Québec, 2010

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES.....	III
MISE EN CONTEXTE	V
INTRODUCTION.....	1
1. FINANCES PUBLIQUES.....	2
1.1 Le concept général	2
1.2 Les bases du fonctionnement des finances publiques	2
Les principes régisseurs	2
Les grandes règles.....	3
Les principaux acteurs	4
1.3 Politiques publiques	5
Politique budgétaire	6
1.4 Les revenus	7
1.5 Les dépenses	8
Étude de cas – santé et services sociaux.....	10
1.6 Le déficit budgétaire.....	12
La situation actuelle.....	13
2. ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE.....	14
3. CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES ET FINANCES PUBLIQUES	16
3.1 Transformation du paysage démographique.....	16
3.2 D’un côté.....	18
3.3 De l’autre... ..	19
4. DES CHOIX À FAIRE.....	20
4.1 La dette publique	20
4.2 La pérennité des services.....	22
Le système de santé et de services sociaux.....	23
La Régie des rentes du Québec (RRQ)	26
CONCLUSION	29
DÉFINITIONS	30
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	34

MISE EN CONTEXTE

D'ici 2031, le visage démographique du Québec changera considérablement. Selon certains démographes, il nous suffira d'attendre deux ou trois décennies pour voir la proportion des Québécois de 65 ans et plus doubler. Simultanément, une autre tendance se dessinera soit celle du poids démographique des enfants et des jeunes adultes qui s'affaiblit. Ce phénomène d'inversion de la pyramide des âges aurait trois principales causes : un faible taux de natalité¹, un allongement de l'espérance de vie et un solde migratoire qualifié de modeste.

Inévitablement, la société québécoise sera perturbée par ces changements notables. Ceux-ci auront des effets importants sur la demande et sur le coût des biens et services publics, principalement notre système de santé et, indirectement, ces coûts additionnels réduiront la distribution des ressources vers les domaines dits moins prioritaires. Depuis quelques années maintenant, plusieurs démographes, économistes et politiciens s'inquiètent de la santé des finances publiques ainsi que de la pérennité des services offerts à la population. Certains brossent même un sombre tableau pour les générations futures qui seront confrontées aux difficultés engendrées par ces changements démographiques.

Les nombreux systèmes et programmes gouvernementaux ayant été conçus en fonction d'une certaine réalité seront-ils en mesure de s'adapter à ces nouveaux changements? Les générations actuelles et futures auront-elles droit aux mêmes privilèges que celles d'autrefois ou devront-elles payer les factures des générations passées? L'équité intergénérationnelle demeure-t-elle une priorité? Voici quelques interrogations auxquelles sont confrontés les jeunes et moins jeunes.

Avant même de s'attarder sur les changements démographiques, il est essentiel de comprendre le fonctionnement de notre système gouvernemental, puisque sur celui-ci repose une grande part des responsabilités concernant la survie des programmes gouvernementaux. Ensuite sera introduit et défini le concept d'équité intergénérationnelle, qui se veut au cœur même de cette réflexion. Nous exposerons, par la suite, ce qu'implique le concept d'équité intergénérationnelle dans un contexte de finances publiques et de changements démographiques. Enfin, les diverses conséquences engendrées par un inversement de la pyramide des âges seront exposées à partir de trois principales préoccupations : la dette publique, le système de santé et la Régie des rentes du Québec. Tout au long de ce document, ponctué de questions, nous tenterons d'ouvrir un débat et de susciter une réflexion collective.

¹ Le taux de natalité, qui semblait être en chute libre depuis le début des années 1990 pour atteindre un peu plus de 72 000 naissances en 2002, connaît depuis une légère augmentation et a dépassé 87 000 naissances en 2008. Ces chiffres ne sont toutefois pas suffisants pour inverser la tendance. L'indice de fécondité demeure au-dessous de la barre des 2,0 enfants par femme. En 2008, il était de 1,7 enfant par femme (Institut de la statistique du Québec, 2009).

INTRODUCTION

Les enjeux relatifs aux changements démographiques accélérés que connaît la société québécoise actuellement nous inquiètent et imposent des questionnements. Devons-nous revoir la structure des systèmes en place? Avons-nous les ressources pour faire face à ces changements? La pérennité des services publics est-elle menacée?

Le texte qui suit n'a pas la prétention d'apporter de solution ni même de réponse, puisque ceci implique des choix politiques allant au-delà du mandat de recherche du Conseil. La lecture des données démographiques prospectives récentes nous oblige toutefois à nous questionner, à interroger certaines pratiques et visions qui ne sont peut-être plus adaptées au contexte actuel. Les discours politiques concernant ces enjeux majeurs semblent, pour certains, un peu trop discrets à l'heure même où de nombreux chercheurs sonnent l'alarme.

Les objectifs de ce document sont donc de sensibiliser les Québécois à la question des changements démographiques, à la pression que ceux-ci exercent sur les finances publiques, aux répercussions éventuelles que ces changements induiront dans notre société et aux choix que nous devons faire pour assurer une pérennité des finances publiques québécoises. Ce document servira à stimuler la réflexion sur des options possibles, sur certaines priorités ainsi que sur l'avenir des systèmes en place. De plus, pour faciliter la compréhension de ce sujet fort complexe, le document comporte une section présentant des définitions qui vulgarisent les concepts clés des finances publiques et autres sujets connexes. Ainsi, tous les mots en **surbrillance** se retrouvent dans cette section, qui est à la fin du document.

Ayant pour mandat de conseiller le ministre responsable des dossiers jeunesse, le Conseil permanent de la jeunesse (CPJ) est préoccupé par l'avenir de la société québécoise. Il désire informer les jeunes et surtout susciter la réflexion de tous sur ces enjeux majeurs qui touchent directement toutes les franges de la population. En tant que citoyens, nous sommes d'avis qu'il est essentiel de prendre part aux débats de l'heure et de nous positionner pour assurer au Québec de demain un avenir plus juste, plus équitable et plus solidaire pour toutes les **générations**.

1. FINANCES PUBLIQUES

La notion de finances publiques est plus complexe qu'elle ne le semble au premier abord. Comme le souligne Pierre P. Tremblay (2005 : 1), « si l'État est presque partout, il n'en demeure pas moins méconnu et grandement incompris. Les principes qui le gouvernent, les biens qu'il produit, les services qu'il rend, de même que les acteurs, grands et petits, qui l'animent, demeurent encore aujourd'hui à l'ère de la communication tous azimuts, objets d'ignorance ou, au mieux, d'indifférence. »

1.1 Le concept général

La gestion des finances publiques est le principal outil de promotion et de développement de l'intérêt collectif ou, comme l'affirment Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier (1992), « (...) un des moyens d'action des collectivités publiques. » Ils le décrivent comme l'ensemble des opérations pécuniaires effectuées par les organismes publics. Ces opérations sont, notamment, les divers modes de constitution de revenus (impôts, taxes, droits, redevances, ventes, emprunts, etc.) ou encore les différentes manières de dépenser (achats de biens et de services, rémunération des employés, subventions, crédits d'impôt, etc.)

Une définition plus restrictive est offerte par Robert Cros (1994) : « Les finances publiques constituent le secteur public non marchand de l'économie, dans la mesure où la quasi-totalité de ce qu'elles produisent n'est pas vendue (ou achetée) sur le marché. Il s'ensuit que nous excluons de notre champ d'analyse l'ensemble des entreprises publiques, à l'exemple des entreprises nationalisées ou des sociétés d'économie mixte. »

1.2 Les bases du fonctionnement des finances publiques²

Cette section expose les fondements des finances publiques et les principaux acteurs qui contribuent à son fonctionnement.

Les principes régisseurs

Au Québec, les deniers publics³ sont administrés en fonction d'un ensemble de principes fondamentaux.

1. Le consentement de l'Assemblée nationale est une obligation formelle pour tout prélèvement et toute dépense d'argent.

² La section suivante est principalement tirée de l'ouvrage de Pierre P. Tremblay, *Sisyphes et le financement de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005, 216 p.

³ Fonds publics

2. La Constitution canadienne accorde au gouvernement un pouvoir exclusif d'initiative en matière financière.
3. Ces deux principes allouent des pouvoirs distincts à l'Assemblée nationale et au gouvernement. Toutefois, ces derniers sont aussi liés par un troisième principe : le gouvernement doit rendre compte de ses décisions par des contrôles routiniers et une vérification périodique.

Ces grands principes de répartition et d'équilibre des pouvoirs financiers entre l'Assemblée générale du Québec et le gouvernement sont mis en œuvre par des règles formelles, c'est-à-dire des lois.

Les grandes règles

Le système québécois des finances publiques fonctionne grâce à trois grandes règles :

1. La première règle est celle du fonds consolidé du revenu officiellement nommé fonds unique. Selon le Secrétariat du Conseil du trésor du gouvernement du Québec (1986), le fonds consolidé se définirait ainsi : « Le concept de fonds consolidé du revenu détermine l'entité comptable gouvernementale, c'est-à-dire l'ensemble des ministères et organismes qui constituent l'administration centrale entourant le gouvernement de façon immédiate. »

Toutefois, la règle du fonds consolidé autorise certaines dérogations pour des motifs particuliers. Le gouvernement peut demander l'autorisation de constituer des fonds particuliers. C'est de cette façon qu'a été constitué le **régime de retraite** du Québec puisque des taxes particulières ont été prélevées à même les revenus des contribuables pour constituer le fonds de **retraite**.

2. La deuxième règle s'applique précisément aux dépenses selon l'annualité du **Budget**. En vertu de cette règle, l'autorisation parlementaire pour l'utilisation des crédits de dépense des ministères et organismes est accordée généralement sur une base annuelle, mais peut s'étendre à une période maximale de trois ans, en vertu de la Loi sur l'administration publique⁴. Au Québec, le gouvernement a établi par convention que l'année budgétaire s'étendrait du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante.

⁴ Se référer au site suivant :

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_6_01/A6_01.html.

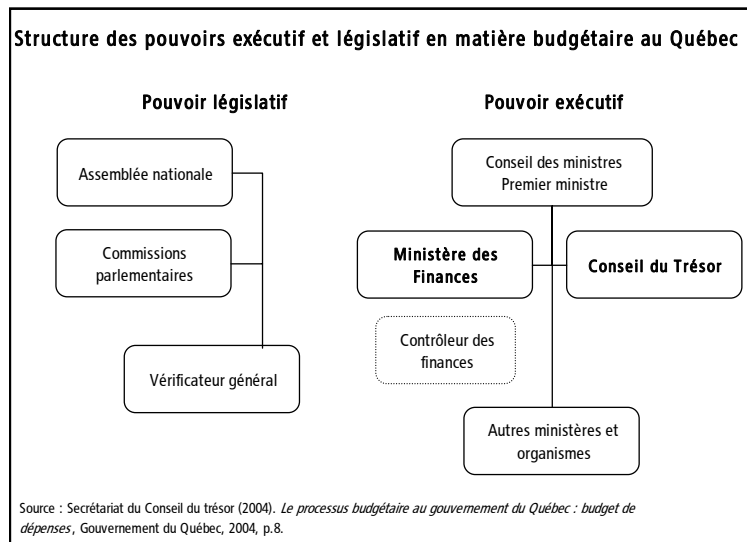
- En vertu de la troisième règle, toutes les dépenses et les recettes, soit les unités de budget, doivent figurer dans un document unique soumis à l'approbation de l'Assemblée nationale.

L'ensemble des principes et règles présenté ci-dessus permet de baliser la gestion des finances publiques. Ceux-ci restreignent les gouvernements à un exercice constant de justification et de remise en cause des choix politiques de finances publiques. Le gouvernement du Québec suit les principes comptables généralement reconnus (PCGR) établis par l'Institut canadien des comptables agréés⁵.

Les principaux acteurs

Les grands acteurs des finances publiques sont le public, le législateur et le gouvernement. À ces acteurs sont associées certaines responsabilités : la consultation, l'autorisation, la gestion et l'évaluation des finances.

- Le public désigne le citoyen en tant qu'individu et en tant que groupes particuliers (groupes de pression, entreprises, médias). Ces différents acteurs constituant le public ont parfois des intérêts convergents, mais dans la majorité des cas, plutôt opposés. Le public joue un rôle primordial et porte en définitive une lourde responsabilité qui est de formuler la



demande de production et de prestation de biens et de services publics ainsi que d'évaluer le rendement des gouvernements et des administrations. Le public peut commenter le Budget⁶. De nombreux citoyens sont convaincus que leurs opinions comptent peu dans les décisions des gouvernements. Mais comme le démontre l'ouvrage *Le contribuable : héros ou malfaiteur?* de même que le chapitre 6 « L'opinion des citoyens compte-t-elle vraiment? » de l'ouvrage *Le processus budgétaire au Québec*

⁵ Rapport spécial du Vérificateur général du Québec déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2008. Se référer au point 6 des observations du Vérificateur général.

⁶ La ministre Monique Jérôme-Forget (2009) avait d'ailleurs sollicité la population pour qu'elle réponde à un sondage virtuel sur le choix que devrait faire son ministère en période de crise économique.

⁷ Pierre P. Tremblay et Guy Lachapelle, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1996, 126 pages.

(1999), cette perception serait fautive, puisque les gouvernements sont très conscients du fait que leurs succès électoraux dépendent de façon absolue du sentiment du public.

- ❑ Le législateur est constitué de l'ensemble des députés élus à l'Assemblée nationale. Il vote les lois permettant que des revenus soient encaissés et que des dépenses soient effectuées en les prélevant sur le fonds consolidé du revenu ainsi que sur des fonds particuliers par les impôts et les taxes. Le législateur a aussi pour fonction d'examiner les opérations budgétaires et de les évaluer au moyen des rapports du Vérificateur général⁸ et par la réception des comptes publics.
- ❑ Le gouvernement est le principal acteur des finances publiques en vertu du pouvoir exclusif d'initiative qui lui est attribué. Les responsabilités du gouvernement sont des responsabilités de gestion : planifier, élaborer, décider, contrôler et exécuter. Ces responsabilités sont confiées au chef du gouvernement, qui les partagera avec les ceux à qui sont octroyés des portefeuilles ministériels. Les principaux intervenants sont habituellement le Conseil des ministres, le ministre des Finances et le président du Conseil du trésor.

Le premier ministre (Conseil des ministres) exerce des pouvoirs de contrôle et de décision de portée générale en définissant les grandes stratégies budgétaires⁹, les grandes priorités et les grands objectifs. Le ministre des Finances est chargé de préparer et de superviser l'application d'un ensemble de politiques dont l'incidence économique et financière est capitale pour la santé budgétaire du gouvernement. De son côté, le Conseil du trésor est en quelque sorte le gestionnaire central du budget de l'État, puisqu'il a la responsabilité d'encadrer et de contrôler l'utilisation que font les ministères et les organismes des ressources financières qui leur sont confiées.

Par conséquent, lorsque le gouvernement est majoritaire, il contrôle bien souvent le programme législatif. Malgré cela, la tradition veut que tous les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale s'entendent pour adopter le Budget à l'unanimité. Cette tradition a été rompue en 2009 avec le projet de loi 40 sur l'équilibre budgétaire.

1.3 Politiques publiques

Les budgets des gouvernements mettent en jeu des sommes considérables. Au Québec, le Budget 2009-2010 totalise 62,2 milliards¹⁰ de dollars, tandis qu'au Canada, il est de

⁸ <http://www.vgq.gouv.qc.ca>.

⁹ À titre d'exemple, le Budget 2009-2010, déposé en mars 2009, avait comme objectifs d'affronter la récession et de préparer la relance, d'assurer le développement social du Québec, entre autres, par un soutien accru aux familles et une augmentation des budgets en santé et en éducation, de protéger les entreprises et de sauvegarder les emplois et, finalement, de préserver la santé des finances publiques, notamment par la mise en place d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire.

¹⁰ Ministère des Finances, gouvernement du Québec, *Plan budgétaire 2009-2011*, p. C.11.

224,9 milliards¹¹ de dollars. En fait, depuis les années 1960, les pays industrialisés ont connu une croissance majeure de leurs dépenses publiques par rapport à leur PIB. Les secteurs où la croissance a été la plus marquée sont ceux qui couvrent les programmes d'intervention dans le domaine de la santé et des services sociaux, ainsi que dans le domaine de l'éducation.

Aujourd'hui, personne ne conteste le fait que le Québec sera confronté à de nouvelles difficultés considérables dans les années à venir, dues, notamment, aux changements démographiques et à la pression que ceux-ci exercent sur les finances. Toutefois, l'ampleur des changements à venir de même que leurs conséquences ne peuvent être encore évaluées.

Politique budgétaire

Chaque année, le gouvernement prépare et rend publics les documents budgétaires établissant les priorités sociales, économiques et financières de l'année à venir. Le Budget québécois n'expose pas seulement les choix du gouvernement du Québec, mais aussi certaines décisions du gouvernement fédéral en ce qui concerne les revenus provenant de transferts.

Au Québec, la détermination des orientations budgétaires d'un gouvernement est également soumise à la Loi 40 sur l'équilibre budgétaire, que le gouvernement du Québec a modifiée en 2009, et a pour objectif de maintenir l'équilibre entre les dépenses et les revenus de l'État, assurant ainsi un déficit zéro.

De plus, dans le contexte d'un régime fédéral, un déséquilibre fiscal s'est établi entre les deux niveaux de gouvernement, et le Québec dépend, en partie, des transferts du gouvernement fédéral pour faire face à certaines de ses obligations. En mars 2001, le gouvernement québécois a mis sur pied la Commission sur le déséquilibre fiscal¹², présidée par Yves Séguin, ancien ministre du Revenu et des Finances. Le rapport définitif de la Commission a cerné trois sources de déséquilibre fiscal :

1. Le déséquilibre entre les sources de revenu des provinces et leurs dépenses;
2. Des transferts entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux inadéquats;
3. La capacité du gouvernement fédéral de dépenser dans des domaines relevant de la compétence des provinces.

Selon Séguin, ce déséquilibre fiscal engendre de multiples conséquences qui concernent directement les citoyens : « En effet, le déséquilibre fiscal a pour premier impact de réduire le financement de certains services. Ce sont les provinces qui ont pour tâche de répondre aux besoins sociaux, et particulièrement d'assurer les services de santé et d'éducation. En raison de

¹¹ Ministère des Finances, gouvernement du Canada, *Le plan d'action économique du Canada – le budget en bref de 2009*, p.26.

¹² Se référer au site suivant : <http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca>.

ressources insuffisantes, les provinces ne peuvent pleinement répondre à ces besoins, que les citoyens considèrent avec raison comme prioritaires. »

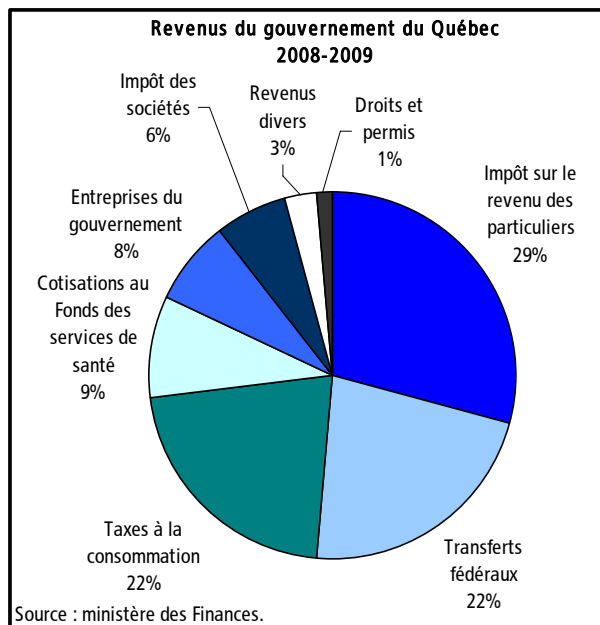
Enfin, la quasi-totalité des dépenses est récurrente : elles financent les biens, les services et les transferts. C'est pourquoi il ne subsiste généralement pas une grande marge de manœuvre entre le montant des dépenses nécessaires et le montant des disponibilités définies en vertu de la politique budgétaire.

1.4 Les revenus

L'État se finance de diverses manières. Il joue différents rôles pour recueillir les sommes d'argent qui sont nécessaires pour soutenir ses programmes de dépenses et ses programmes d'investissement. Les impôts et les cotisations sociales, telles que celles de l'assurance-emploi, constituent les prélèvements obligatoires. L'impôt direct appliqué sur le territoire provincial revient aux gouvernements des provinces, alors que le pouvoir de taxation¹³ a été accordé au gouvernement fédéral, ce qui signifie qu'il a autorité pour utiliser une imposition directe ou indirecte.

Outre l'imposition d'objets multiples, la tarification et les activités commerciales, le gouvernement utilise l'emprunt et le placement pour financer ses activités. Les sommes recueillies par les pouvoirs publics sont versées dans un fonds général (fonds consolidé) et dans des fonds particuliers (assurance-emploi, assurance automobile, etc.). De plus, comme cet argent est déposé dans plusieurs comptes bancaires, la somme des intérêts qu'il produit

participe au financement des activités de l'État.



Les revenus publics sont constitués de deux types de revenus : autonomes et de transfert. Les premiers sont ceux qu'un gouvernement obtient au terme d'une mesure de financement. Les seconds viennent de versements effectués au compte d'un gouvernement par des organismes gouvernementaux ou non gouvernementaux ou encore par des entreprises privées. Ainsi, la taxe de vente du Québec doit être considérée comme un revenu autonome pour le gouvernement du Québec. Par contre, les versements au titre du programme de

¹³ En raison d'une entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec, Revenu Québec administre la TPS/TVH au Québec. Se référer à l'article 53 de la Loi sur la Cour suprême : <http://www.scc-csc.gc.ca>.

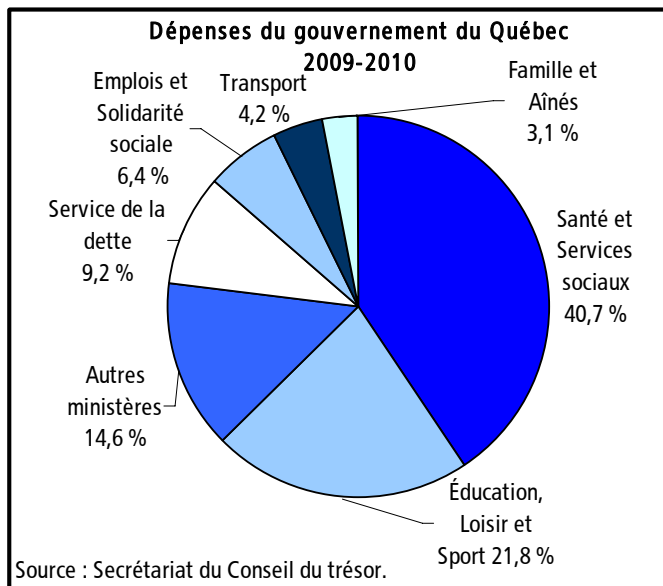
péréquation doivent être comptabilisés comme des revenus de transfert qui dépendent donc, en partie, de la volonté d'un autre ordre de gouvernement, en l'occurrence, le gouvernement fédéral du Canada. Les trois autres programmes de transfert sont le Transfert canadien en matière de santé (TCS), le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) et la formule de financement des territoires¹⁴ (FFT).

Le gouvernement du Canada fournit en permanence un soutien financier au Québec au moyen des transferts pour l'aider à fournir des programmes et des services. Le document de travail intitulé *La Sécurité sociale dans le Canada de demain*, mieux connu sous le nom de la « réforme Axworthy », avait proposé en 1994 une coupure de ces paiements de transfert aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire de 2,6 milliards de dollars, dont 720 millions de dollars pour le Québec. Selon l'École nationale d'administration publique (ENAP)¹⁵, la dépendance du gouvernement du Québec envers les transferts fédéraux, calculée par le ratio entre ces transferts et le PIB, a fortement diminué depuis les années 1980. En 1983, les transferts fédéraux représentaient 6,7 % du PIB du Québec, alors qu'ils ne représentaient que 3,2 % du PIB en 2004.

En 2009-2010, le gouvernement du Québec recevra 17,7 milliards de dollars au titre des principaux transferts, soit une augmentation de 0,8 milliard de dollars par rapport à l'année précédente et une augmentation de 4,7 milliards de dollars depuis 2005-2006 au titre des principaux transferts. On estime que ces transferts représentent environ 22 % de ses recettes en 2009-2010.

1.5 Les dépenses

Le gouvernement du Québec répartit les crédits de dépense entre différentes missions, principalement : la santé et les services sociaux (40,7 %), qui occupe la plus large part, l'éducation, qui occupe le deuxième rang avec près de 21,8 %, le **service de la dette**, qui engendre des dépenses non négligeables avec près de 9,2 %. Le soutien aux personnes et aux familles (solidarité sociale), l'économie et l'environnement, la gouvernance et la justice occupent le reste des dépenses.



¹⁴ <http://www.fin.gc.ca/access/fedprov-fra.asp>.

¹⁵ L'État québécois en perspective, <http://www.etatquebecois.enap.ca/fr/index.aspx?sortcode=1.1.1.5> (consulté en janvier 2010).

Les dépenses publiques ont connu une croissance au cours des cinquante dernières années qui a généré un besoin de financement dépassant les possibilités de prélèvement de l'État, et ce, au Québec comme au Canada. Cette augmentation très importante des dépenses publiques n'a pas de cause unique; certaines sont conjoncturelles, d'autres, structurelles. Elles sont le reflet d'évènements ou de tendances politiques, sociales ou économiques qui ont entraîné une hausse des activités gouvernementales.

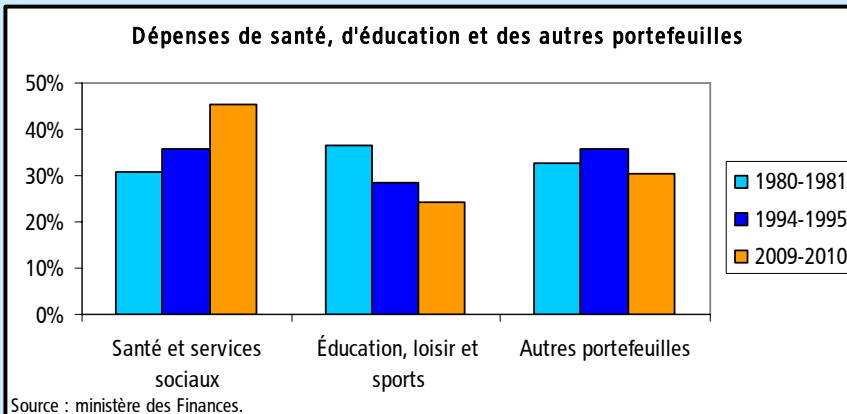
Pour l'une ou l'autre des missions qu'il s'est assignées, l'État dépense directement en accomplissant lui-même, à l'aide de ses propres ressources humaines et matérielles, des tâches de tous ordres allant de la sécurité des personnes jusqu'à l'entretien des rues et des trottoirs. Ces dépenses sont dites directes ou définitives parce qu'elles sont exécutées complètement par l'autorité qui a perçu les ressources. Toutefois, l'État peut également réaliser des projets en collaboration avec le système privé (partenariat public-privé¹⁶).

Les administrations publiques mettent parfois à la disposition des citoyens, des entreprises ou encore d'une autre administration des sommes d'argent afin que ceux-ci les utilisent à des fins précises ou pour les soutenir d'une manière générale : ce sont les dépenses indirectes ou de transfert.

La section suivante exposera en détail les éléments qui constituent la plus large part des dépenses du gouvernement du Québec.

¹⁶ L'Agence des partenariats public-privé du Québec (PPP Québec) a été créée en 2005 à la suite de l'entrée en vigueur du projet de loi 61. Personne morale, mandataire de l'État, elle a pour rôle de conseiller le gouvernement sur toute question relative aux PPP et constitue également un centre d'expertise et d'information en matière de PPP. Elle est dirigée par un président-directeur général (PDG) nommé par le gouvernement. Les affaires sont administrées par un conseil d'administration composé du PDG et de huit autres membres nommés par le gouvernement, dont quatre sont issus d'organismes publics et quatre, du secteur privé.
<http://www.ppp.gouv.qc.ca>.

Étude de cas – santé et services sociaux



L'histogramme ci-contre expose la proportion du budget total des dépenses allouée en santé, en éducation, ainsi qu'aux autres portefeuilles pour trois budgets au cours des trente dernières années.

On constate que la santé et les services sociaux ont connu une forte progression au cours des trente dernières années, alors que la part consacrée à l'éducation décroît. En ce qui concerne les autres portefeuilles, la part du budget est restée sensiblement la même depuis 1980.

Au cours des dix dernières années, trois groupes de recherche (Clair, 2000¹⁷, Ménard, 2005¹⁸, et Castonguay, 2008¹⁹) ont reçu le mandat de se pencher sur les budgets consacrés à la santé au Québec. Leurs conclusions sont similaires et insistent toutes sur le caractère insoutenable de l'évolution des dépenses en santé et services sociaux.

Les dépenses de programmes du gouvernement du Québec ont évolué au rythme moyen de 4,2 % par année entre 1997-1998 et 2004-2005, alors que le budget de la santé a augmenté de 6,5 % en moyenne pour la même période. Toutefois, selon l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS), le Québec affichait les dépenses de santé par habitant les moins élevées au Canada en 2008, soit 4 891 \$ par habitant. À titre comparatif, la moyenne canadienne s'élève à 5 452 \$²⁰ pour l'année 2009, soit 363 \$ de plus qu'au Québec.

Selon Pierre Cliche (2009), l'ensemble des dépenses a augmenté, mais nous devons noter que dans le cas précis du domaine de la santé, elles ont crû à un rythme supérieur à la croissance des revenus de l'État et de la richesse collective. Dans l'ensemble, ce sont l'indexation, la rémunération, le comblement de déficits et la demande de services qui ont absorbé les crédits additionnels alloués à la santé et aux services sociaux. Les données de l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) montrent que le Québec serait au deuxième rang des provinces canadiennes pour la consommation de médicaments²¹. Ainsi, au Québec, 963 \$ ont

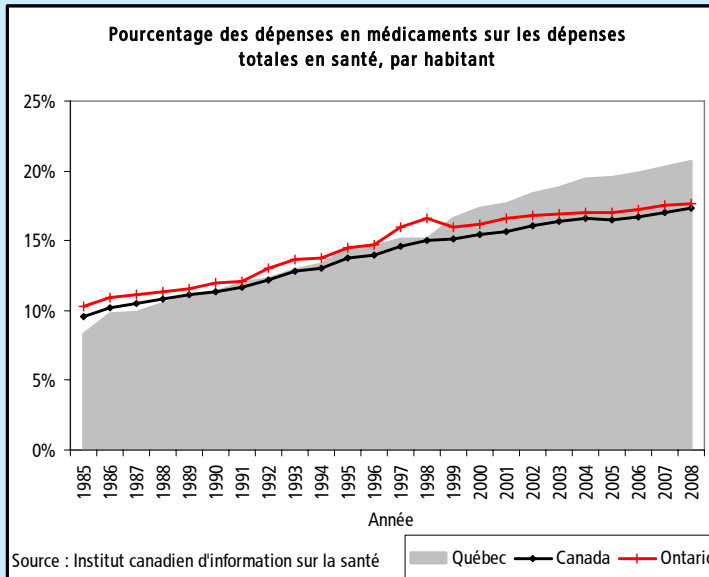
¹⁷ <http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2000/00-109.pdf>.

¹⁸ <http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2005/Rapportmenard.pdf>.

¹⁹ http://www.financementsante.gouv.qc.ca/fr/rapport/pdf/RapportFR_FinancementSante.pdf.

²⁰ Se référer à la publication *Tendance des dépenses nationales de santé, de 1975 à 2009*.

²¹ Le 1^{er} janvier 1997, le gouvernement du Québec a créé le Régime général d'assurance médicaments dans le but d'assurer à l'ensemble des résidents du Québec un accès aux médicaments nécessaires selon leur état de santé. Tous les résidents du Québec doivent être couverts par une assurance médicaments, que ce soit au moyen d'un régime collectif privé ou du régime public administré par la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ). Le Fonds de l'assurance médicaments est le mécanisme choisi pour payer l'ensemble des coûts en médicaments et en services pharmaceutiques fournis aux personnes assurées par la RAMQ et à leurs enfants. Depuis le 1^{er} juillet 2002, le régime public est financé à même les crédits alloués à cet effet par le gouvernement du Québec et par les sommes perçues par le Fonds de l'assurance médicaments à titre de primes ou de sommes (caisses de sécurité sociale).



Depuis plus de dix ans maintenant, le Québec dépasse la moyenne canadienne en matière d'achat de médicaments par habitant. Avec une population vieillissante, il y a lieu de s'interroger sur l'avenir des dépenses en cette matière.

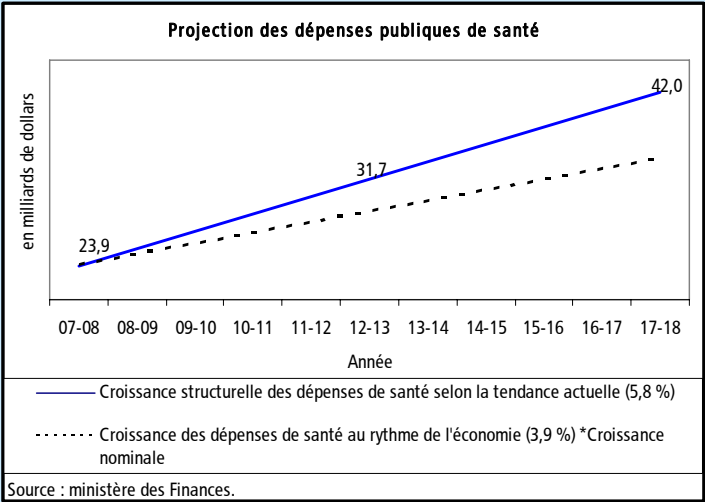
L'Ontario, pour sa part, tend à rattraper la moyenne canadienne, mais se retrouve derrière le niveau de dépenses du Québec.

été dépensés par habitant pour l'achat de médicaments en 2008, contre une moyenne de 897 \$ au Canada. Ceci représente 20,7 % des dépenses totales en santé par habitant (3 000 \$/habitant) en 2008, alors que ce pourcentage se chiffrait à 8,3 % en 1985²².

Au cours des 20 dernières années, le budget consacré à la santé est passé de quelque 30 % à presque 45 % des dépenses de programmes; la part relative des dépenses en santé a donc augmenté de 50 % depuis deux décennies, impliquant un recul

du poids relatif des autres dépenses. Ainsi, les autres programmes de dépenses ont dû se restreindre pour satisfaire les besoins budgétaires grandissants de la santé et se contenter de croissances inférieures.

De plus, pour Cliche (2009), de même que pour les auteurs des rapports Ménard et Clair, la hausse des coûts de la santé devrait se poursuivre dans les années à venir, puisque de nombreux facteurs seront à l'œuvre : nouvelles technologies, nouveaux médicaments plus chers, augmentation de la rémunération des médecins et autres professionnels, embauche de personnel infirmier, etc.

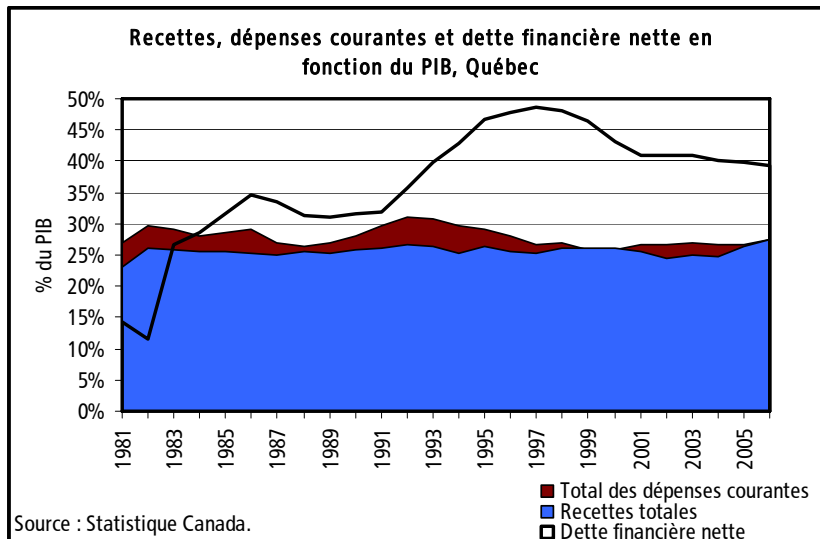


Ce graphique projette les dépenses de santé jusqu'en 2017-2018. Ainsi, si la croissance des dépenses se fait selon la tendance actuelle, elle dépasserait la croissance nominale de 7 milliards de dollars.

Toutefois, il demeure important d'insister sur le fait que bien que le vieillissement de la population engendrera des charges économiques importantes, particulièrement dans le domaine de la santé, cela ne serait pas, jusqu'à présent, le seul ni le principal facteur explicatif de la croissance des dépenses de santé.

²² Tiré d'un article du *Devoir* se trouvant à l'adresse suivante : <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/246401/consommation-de-medicaments-bolduc-est-fier-du-record-quebecois>.

1.6 Le déficit budgétaire



Remarques :

- Produit intérieur brut (PIB) aux prix de base.
- Les années 1994 à 1998 comprennent le passif dû aux régimes de pension non comptabilisé comme on le mentionne dans le rapport du vérificateur général.
- Compte tenu des règles internationales de désignation, la Division des institutions publiques (DIP) a modifié la terminologie utilisée dans ses tableaux renfermant des bilans et des données sur la dette nette du Système de gestion financière (SGF) du gouvernement. L'expression actif est remplacée par actifs financiers. L'expression dette nette est remplacée par situation financière nette (+) ou dette financière nette (-).
- Les dépenses courantes incluent : les dépenses courantes nettes en biens et services, les transferts courants (aux particuliers, aux entreprises, aux non-résidents, à l'administration fédérale, aux administrations provinciales, aux administrations locales) et le service de la dette publique.

Un déséquilibre entre les revenus et les dépenses provoque un déficit ou un excédent. Les déficits mènent évidemment à une croissance de l'endettement. Vers la fin des années 1960, les gouvernements québécois et canadien ont commencé à enregistrer des soldes budgétaires négatifs de manière récurrente. Cette situation a perduré pendant près de 30 ans, provoquant des dettes totales de 148 milliards²³ de dollars au Québec et de 748,9 milliards²⁴ de dollars au Canada.

Toutefois, avec l'aide de mesures sévères, le Québec a réussi à atteindre l'équilibre budgétaire à la fin des années 1990²⁵. Pour financer ses dépenses, dans un contexte d'équilibre budgétaire, le gouvernement a augmenté ses prélèvements chez les particuliers et les entreprises. Ainsi, le fardeau fiscal des Québécois a atteint, à la fin des années 1990, un niveau très élevé par rapport aux autres provinces canadiennes.

Après une trentaine d'années de déficits ininterrompus, la situation financière du Québec s'est stabilisée en 1998 et maintenue jusqu'au Budget 2009.

²³ Institut de la statistique du Québec.

²⁴ Statistique Canada (octobre 2009).

²⁵ À la suite du sommet socioéconomique de 1996, le Québec a adopté la Loi sur l'élimination du déficit et de l'équilibre budgétaire.

Cliche (2009) établit trois types de conséquences des déficits pour le gouvernement :

1. Financière : l'accumulation de déficits fait augmenter considérablement la **dette publique** et force le gouvernement à emprunter sur les marchés internationaux de capitaux, ce qui le rend vulnérable aux fluctuations des devises et à des taux d'intérêts plus élevés. Plus la **dette** augmente, plus le fardeau financier pesant sur les épaules des **générations** futures pénalise le développement du Québec.
2. Économique : un excès de dépenses publiques peut freiner le développement économique puisque moins de ressources seront produites. L'excès de dépenses publiques ralentit la formation de capital.
3. Politique : le gouvernement se retrouve coincé, avec une marge de manœuvre qui diminue d'année en année, car les choix politiques seront plus restreints.

La situation actuelle

Lors de la présentation du Budget 2009-2010, le gouvernement a annoncé un endettement élevé et l'alourdissement du fardeau fiscal des Québécois. Le manque de revenus anticipé a poussé Québec à rompre avec la Loi 40 sur l'équilibre budgétaire, en affichant en 2009 un déficit substantiel d'environ 4 milliards de dollars. Il s'agissait du premier Budget déficitaire depuis 1998.

À l'automne 2009, le ministre responsable du Budget et ministre des Finances, Raymond Bachand, a déposé une nouvelle évaluation du déficit dans un document qui présente les perspectives économiques pour la période 2009-2013, *Mise à jour économique et financière : l'avenir : des finances publiques saines pour protéger nos valeurs*²⁶. Le déficit comportera une augmentation de 750 millions de dollars : le Québec enregistrera donc un déficit de 4,7 milliards de dollars pour 2009-2010. Pour les quatre prochaines années, les déficits totaux atteignent maintenant 13,2 milliards de dollars. Selon Raymond Bachand, la mauvaise dette, soit celle formée par les déficits accumulés, s'établit maintenant à 98 milliards de dollars et elle augmentera de 13 milliards de dollars d'ici 2013-2014. Malgré tout, le ministre des Finances a réitéré l'intention du gouvernement et de son Ministère de poursuivre son objectif de retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014, dans un souci d'**équité intergénérationnelle**. Toutefois, les moyens employés pour y parvenir n'ont pas encore été divulgués.

²⁶ <http://consultations.finances.gouv.qc.ca/media/pdf/presentation-consultation-prebudgetaires.pdf>.

2. ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE

Le concept d'**équité intergénérationnelle** est présent dans les débats publics depuis le début des années 1980, particulièrement dans les débats liés aux politiques gouvernementales. Celui-ci a gagné en importance dans l'espace public au Canada dans les années 1990, alors que la gestion de la **dette publique**, les caisses de **retraite** et les bienfaits, en général, de l'État-providence, étaient débattus au sein de la population. Au Québec, l'équité intergénérationnelle avait pris un virage différent, plus civique, axé sur la recherche de la solidarité, particulièrement dans le débat entourant les clauses dites « orphelins » (Le Pont, 1998).

L'expression « équité intergénérationnelle » a surgi plus récemment au Québec à travers le constat du vieillissement de la population, dont les contraintes pour les **générations** à venir causeraient, en définitive, une iniquité intergénérationnelle dont les jeunes générations souffriraient.

Certes, le concept d'équité intergénérationnelle a fait l'objet de critiques que Phillipson (1996) et Walker (1996) ont résumées ainsi : « [l'équité intergénérationnelle] a été déclarée impropre à servir de base à la conceptualisation de la relation entre les cohortes d'âge ou pour l'élaboration de politiques » (Walker : 1996, 23). Cette critique provient principalement du fait que le véritable enjeu sous-entendu par ce concept est les répercussions sur le plan financier d'une population vieillissante et non l'équité entre les générations²⁷.

Selon Statistique Canada et Développement des ressources humaines Canada (1998 : 146), le concept d'équité intergénérationnelle peut se définir de deux façons :

- ❑ L'équité entre les individus sous l'angle des conditions économiques dont héritent les générations successives.
- ❑ L'équité qui prévaut sur le plan de la distribution intergénérationnelle des ressources globales, les membres de chaque génération étant considérés comme un groupe.

Ainsi, suivre une logique d'équité intergénérationnelle signifie effectuer des choix de société basés, notamment, sur les notions de justice, de solidarité et d'équité entre les différents groupes d'âge. Ces choix ne sont pas aisés à réaliser, puisque les priorités ne sont pas les mêmes pour tous. De même, des solutions apportées à certains problèmes semblent injustes

²⁷ McDANIEL, S., « Équité intergénérationnelle : les répercussions des politiques et des données », dans M. Corak (dir.), *Les marchés du travail, les institutions sociales et l'avenir des enfants au Canada*, Ottawa, Statistique Canada, 1998.

pour certains individus, alors qu'elles conviennent tout à fait à d'autres, et ce, même à l'intérieur d'un même groupe d'âge.

Prenons l'exemple de la **dette**. Certains groupes proposent son remboursement comme un moyen d'être plus juste envers les diverses générations. Ils pensent qu'il faut se consacrer à la diminution de la dette afin de réallouer les sommes annuellement économisées en intérêts vers d'autres dépenses gouvernementales. D'autres encore émettent des réserves quant à la pertinence du remboursement de la dette. Ils n'en voient pas la nécessité et préfèrent verser ces montants dans les systèmes actuels pour les générations futures.

L'équité intergénérationnelle doit permettre d'imposer des règles quant à l'utilisation par la population des ressources culturelles, environnementales et même financières pour éviter de faire porter le fardeau des dettes laissées en héritage. En ce sens, l'équité intergénérationnelle répond donc directement à la notion de développement durable. La Loi sur le développement durable²⁸, sanctionnée le 19 avril 2006, établit le développement durable comme un mode de gestion nécessaire pour un développement qui réponde aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement. Autrement dit, nous devons nous assurer que les choix d'aujourd'hui nuisent le moins possible à notre capacité de faire autant de choix dans l'avenir. Même s'il existe des divergences d'opinions et de perceptions à l'intérieur de la société, le gouvernement doit s'efforcer de porter un regard neutre et objectif et tenter de satisfaire le plus grand nombre de citoyens tout en pensant à l'avenir du Québec.

PISTES DE RÉFLEXION

Les diverses générations qui constituent notre société actuellement partagent-elles une même définition de l'équité intergénérationnelle ou, au contraire, chaque dite génération possède-t-elle sa propre définition qui défend ses propres intérêts?

Comment est-il possible de concilier les intérêts des citoyens, aussi variés qu'opposés, pour assurer une juste répartition des fonds publics?

Lorsqu'on parle d'équité intergénérationnelle, accorde-t-on suffisamment d'importance au développement durable?

²⁸http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/D_8_1_1/D8_1_1.html.

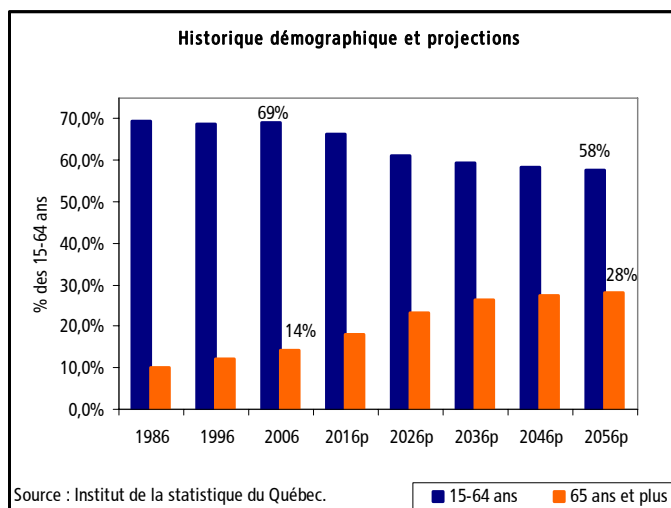
3. CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES ET FINANCES PUBLIQUES

Dans ce contexte de transformation démographique accéléré, il n'est plus rare d'entendre le terme finances publiques associé à ceux d'**équité intergénérationnelle** et de fardeau fiscal. Les politiciens, les économistes, les fiscalistes, les sociologues, les démographes et autres experts ont tous leur analyse de la question, parfois similaire, souvent différente. Pour certains, le vieillissement de la population n'est pas une catastrophe sociale, puisque les finances publiques sauront s'adapter d'elles-mêmes pour surmonter cette épreuve. Pour d'autres, les changements démographiques et les finances publiques sont plus préoccupants, puisqu'ils estiment que les finances publiques ne seront pas en mesure de surmonter ces changements à moins de mesures mises en place immédiatement.

Cette section introduit le concept de finances publiques dans un contexte de changements démographiques. Elle présente le phénomène de la pyramide inversée ainsi que les conséquences éventuelles qu'elle induira. Pour ce faire, les conclusions de différents spécialistes seront décrites ici.

3.1 Transformation du paysage démographique

La pyramide des âges s'inverse et le vieillissement de la population modifie notre société en profondeur. Dans de nombreux pays²⁹, les tendances démographiques sont guidées par deux phénomènes : l'allongement de l'espérance de vie et une diminution de la fécondité. Au Québec, cette transformation se réalise plus vite. Selon Luc Godbout (2006 : 93), seul le Japon connaîtra un vieillissement plus rapide que le Québec. Chez nous, la portion des 65 ans et plus dans la population passera de 14,3 % à 28 % entre 2006 et 2056. Si la tendance se



Tel que le démontre le graphique ci-dessus, le vieillissement inéluctable de la population est davantage la conséquence de la hausse importante des effectifs des personnes âgées de 65 ans et plus que de la transformation des groupes d'âge des 15-64 ans. Le poids démographique des personnes en âge de travailler, les 15-64 ans, devrait diminuer pour passer de 69,1 % en 2006 à 57,5 % en 2056. La diminution de la population active se traduira par une baisse de régime de l'activité économique, qui deviendra inférieur à la cadence des dix dernières années. Ainsi, le ratio population active/personne de 65 ans et plus passe de 5:1 en 2006 à 2:1 en 2056.

²⁹ Préoccupée par cette nouvelle réalité, l'ONU a dirigé en 2006 une réunion d'experts sur la conduite à adopter face au vieillissement et au déclin de la population.

maintient, la portion des 65 ans ou plus doublerait en seulement 29 ans au Québec, comparativement à 40 ans dans le reste du Canada³⁰.

De plus, le Québec est mal adapté à ces changements majeurs et à une croissance de la population totale sous les 5 % par année. Les conséquences de cette situation pourraient nuire de manière considérable aux **générations** futures. Le Québec n'évitera pas le choc démographique qui l'attend au cours des prochaines années. La transformation de la pyramide des âges illustre bien ce phénomène.

L'Institut de la statistique du Québec (ISQ)³¹ a livré ses nouvelles perspectives démographiques en juillet 2009. Les nouvelles données semblent donner un visage plus positif aux changements démographiques attendus³² que dans le dernier rapport de 2003. Cette révision à la hausse découle, notamment, de la prise en compte des changements effectués en immigration et des nouveaux programmes gouvernementaux augmentant considérablement l'indice de fécondité.

Le nombre de décès va augmenter de façon importante au cours des prochaines décennies, conséquence de l'arrivée des **bébé-boumers** aux âges de forte mortalité et, d'après le scénario de référence de l'ISQ, le nombre de décès devrait surpasser le nombre de naissances à partir de 2029. Ainsi, l'immigration deviendrait le seul facteur de croissance démographique au Québec.

De plus, l'augmentation de l'âge médian, indicateur qui tranche la population en deux portions égales, témoigne bien du vieillissement démographique. En 1986, l'âge médian de la population du Québec était de 31,8 ans. Il est passé à 40,5 ans en 2006 et devrait s'élever à 46,4 ans en 2056. Conséquemment, la conjoncture démographique, qui nous propulse vers un renversement de la pyramide des âges, provoque indirectement des changements irréversibles dans nos sociétés, et ce, autant sur les plans économique et social que culturel.

PISTE DE RÉFLEXION

Comment pouvons-nous améliorer davantage le bilan démographique? Devrait-on prioriser les mesures familiales ou encore celles en lien avec l'immigration?

³⁰ Comité de travail sur la pérennité du système de santé et de services sociaux du Québec. *Pour sortir de l'impasse : la solidarité entre nos générations, Rapport et recommandations*, Québec, 2005, p.29.

³¹ Institut de la statistique du Québec. *Perspectives démographiques du Québec et des régions 2006-2056*.

³² À noter que les données de l'ISQ ne sont que des perspectives, des scénarios potentiels, évalués selon les données que nous possédons aujourd'hui. C'est pourquoi l'ISQ offre plusieurs scénarios, ne sachant pas avec certitude ce que l'avenir peut amener. Il présente donc un scénario de référence et d'autres scénarios plausibles si la situation change durant les prochaines années. (A-référence/D faible/E fort).

3.2 D'un côté...

Sans faire une analyse approfondie du champ lexical utilisé par certains auteurs, il semble plutôt aisé de percevoir une véritable crainte pour l'avenir du Québec. Des termes tels que déclin, catastrophe et tragédie expriment clairement cette inquiétude grandissante face au vieillissement accéléré de la population.

Le manifeste *Pour un Québec lucide*³³ a été l'un des premiers à attirer l'attention des médias sur la question, en 2005. Ce document a introduit dans l'espace public l'inquiétude pour l'avenir du Québec dans ce contexte de changement. Les auteurs se disaient inquiets, alarmés par le déclin démographique et l'ampleur de la dette. Ouvrant la porte aux débats sur cette thématique, plusieurs auteurs et partis politiques ont suivi cette voie.

Déjà en 2005, l'économiste Pierre Fortin, l'un des douze signataires du manifeste, déclarait : « Si rien n'est fait, le Québec se dirige tout droit dans un gouffre financier sans précédent, endetté jusqu'au cou (...). Il n'y aura pas de bombe atomique, mais on assistera à quelque chose de plus insidieux. Ce sera un perpétuel combat entre les divers groupes de la société pour s'approprier des ressources politiques et privées de plus en plus rares. Le stress économique et social sera continu et intense et c'est généralement ce stress qui finit par désintégrer les nations. »³⁴

Dans son ouvrage *L'éloge de la richesse*, Alain Dubuc trace le tableau suivant pour l'avenir du Québec : « Des menaces très sérieuses pèsent sur nos acquis. Le Québec se dirige tout droit vers un déclin, vers une baisse de son niveau de vie relatif. Et cette menace, elle nous vient de la démographie » (2006 : 77). Selon lui, le budget québécois se dirigerait vers une impasse, parce que de moins en moins de travailleurs payeront des impôts pour prêter assistance à de plus en plus de gens qui dépendront de l'aide de l'État. Cette vision est appuyée par plusieurs analystes, notamment par l'Institut de la statistique du Québec.

Dans le même ordre d'idées, le fiscaliste Luc Godbout (2006) estime que le vieillissement comporte un coût, parce qu'il augmente le taux de dépendance, c'est-à-dire la proportion de ceux qui doivent compter sur l'aide de l'État en comparaison de ceux qui financent cet État par leur travail et leurs impôts. Ainsi, il y aurait moins de travailleurs pour produire des biens, pour dispenser des services et donc pour faire rouler l'économie. À ce problème de production s'ajouterait un problème de consommation : il y aura moins de gens pour consommer. Conséquemment, la croissance économique s'affaiblira et la croissance du niveau de vie aussi. Ceci aura des conséquences directes sur les revenus du gouvernement alors qu'il devra continuer à assurer le financement des services publics.

³³ <http://www.pourunquebeclucide.info/cgi-cs/cs.waframec3fb.html>.

³⁴ Cette citation est tirée d'un article de Renée Larochelle, « Nous mangeons la laine sur le dos de nos enfants », *Au fil des événements*, Québec, Université Laval, 2005.

3.3 De l'autre...

Peu de temps après la sortie du manifeste *Pour un Québec lucide*, d'autres personnalités publiques ont signé un manifeste nommé *Pour un Québec solidaire*³⁵ se voulant une réponse au précédent. La question démographique est aussi considérée comme un enjeu, mais perçue comme l'occasion de faire des choix de société en vue de définir un nouveau projet collectif.

Selon le sociologue Serge Guérin, l'analyse du vieillissement de la population est souvent limitée aux enjeux économiques et médicaux, alors que sont mises de côté les dimensions sociale, culturelle et géographique. Selon lui, la population a une vision dramatisée du vieillissement alors que ce phénomène peut être positif et apporté avec lui richesses économiques et humaines.

De plus, il souligne que le rallongement de la vie (en bonne santé) est très positif. Selon lui, les personnes âgées font travailler les entreprises de bâtiment, les restaurants, les commerces, etc. De même, avec la montée de la dépendance, ils contribuent à l'emploi de personnes dans les métiers d'employés d'aide à domicile. Enfin, disposant de revenus souvent confortables, ils sont nombreux à aider leurs enfants, il ne faut donc pas ignorer l'importance de l'aide financière qu'ils offrent. Ces changements démographiques obligeront la société à se restructurer, à adopter de nouvelles pratiques. Loin d'entraîner nos sociétés sur la pente du déclin, du renoncement et de la démission, la prise d'âge généralisée de la population va être un formidable stimulant pour l'innovation, la curiosité et l'expérimentation³⁶.

L'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) apporte aussi quelques nuances dans son document *Un portrait de la santé des Québécois de 65 ans et plus* (2001). Selon l'Institut, s'il est vrai qu'un million de personnes âgées sur une population de 7,4 millions semble être un chiffre énorme, il faut toutefois souligner que la majorité d'entre elles, ayant présentement entre 65 et 74 ans, sont de « jeunes » personnes âgées et que ce sont les personnes âgées de plus de 85 ans qui nécessitent le plus de soins. D'ailleurs, leur qualité de vie liée à leur santé ne déclinera qu'à partir de 70 ans, selon Statistique Canada³⁷.

PISTE DE RÉFLEXION

Considérant les changements démographiques prévus, devrait-on revoir le rôle et la structure de l'État?

³⁵ <http://www.cmm-csn.qc.ca/MGACMS-Client/Protected/File/J764Y66955UG45B7Z43BP3G6F9MW88.pdf>.

³⁶ http://www.senioractu.com/Le-vieillessement,-une-chance-a-saisir-!-chronique-par-Serge-Guerin_a7786.html.

³⁷ Lisa-Marie Gervais. « L'état de santé décline en vieillissant mais seulement après 70 ans », *Le Devoir*, 19 février 2009.

4. DES CHOIX À FAIRE

À travers la littérature et les discours politiques, les préoccupations le plus fréquemment citées concernent trois principaux champs : la **dette publique**, la pérennité des services de santé et de ceux de la **Régie des rentes**. Ceci dit, le développement durable ou le système d'éducation aurait pu tout aussi bien illustrer ce propos.

4.1 La dette publique³⁸

Depuis que les comptes publics ont été équilibrés avec la réforme comptable de la fin des années 1990, la **dette** continue d'augmenter, mais elle croît moins vite que la richesse collective. Le **service de la dette**³⁹ a diminué en proportion des revenus publics, passant de 17,7 % en 1998 à 9,2 % en 2009 (Cliche, 2009 : 71). Toutefois, le montant de la dette nette n'a cessé d'augmenter pour atteindre des sommets, dit-on, de plus en plus inquiétants. Ainsi, Godbout (2007 : 34) affirme que la situation financière au Québec demeure fragile, puisque le fardeau fiscal et les dépenses publiques par personne seraient plus élevés qu'ailleurs en Amérique du Nord. La dette baisse en pourcentage du **PIB**, mais continue d'augmenter en niveau absolu. Or, le choc démographique va accentuer cette pression financière.

Comme le soulignait Statistique Canada en 1998 dans son ouvrage *Les finances publiques et l'équité intergénérationnelle*, la préoccupation accrue à l'égard des politiques fiscales des gouvernements est attribuable au fait que plusieurs considèrent les déficits et la dette du gouvernement comme un fardeau pour les prochaines **générations**, telles des factures impayées. Selon le Comité de travail sur la pérennité du système de santé et de services sociaux du Québec (2005 : 15-16), « en raison de son endettement, et donc de son service de la dette plus élevé, le Québec peut offrir moins de services publics pour un même fardeau fiscal par rapport à son PIB. L'ampleur de sa dette ne diminue pas, et ce, malgré l'importance des prélèvements effectués puisqu'ils ne servent qu'à payer les intérêts (...). Le niveau relativement faible de notre richesse collective en regard des standards nord-américains, la facture élevée des services offerts aux Québécois et le taux très élevé d'endettement valent au Québécois le fardeau fiscal le plus élevé au Canada. »

³⁸ À noter que la majorité de ces ouvrages ont été rédigés avant l'année 2008; maintenant, le contexte est tout autre, puisque le Québec vit une période de récession, la crise économique mondiale ayant eu des répercussions importantes sur les finances du Québec. La réalité financière du Québec est en mouvement et réagit à la situation mondiale. De plus, selon l'Institut économique de Montréal, la dette croît à la seconde de manière considérable. C'est pourquoi le site Internet de l'Institut offre un tableau indiquant la croissance constante du montant de la dette : www.iedm.org.

³⁹ Paiement des intérêts de la dette.

En 2007, la FEUQ constatait que le fardeau de la dette n'était pas aussi dramatique que l'affirmaient certains, puisque la dette diminuait depuis l'exercice financier 1997-1998. Toutefois, cette tendance a été modifiée en 2009 par le projet de loi 40. De plus, l'élimination du déficit sera plus difficile en raison du choc démographique qui va frapper le Québec dès 2013, année prévue pour le retour à l'équilibre budgétaire.

Selon l'économiste et philosophe Francisco Vergara, l'idée largement répandue selon laquelle la dette publique serait nécessairement un fardeau pour les futures générations n'est pas totalement vraie. D'après lui, le véritable fardeau ne serait pas la dette, mais tous les problèmes que nous léguons si, sous prétexte de laisser un État sans dette, nous réduisons les dépenses publiques les plus essentielles⁴⁰.

Même les moyens mis en place pour effectuer le remboursement de la dette ne font pas l'unanimité. L'économiste Louis Gill critique fortement les conclusions des auteurs Fortin et Godbout exposées précédemment. Il affirme qu'il faut se garder de sombrer dans l'alarmisme et surtout s'abstenir de recourir à des méthodes de calcul irrecevables auxquelles on tenterait de donner du crédit sous de fausses apparences scientifiques. Enfin, Louis Gill ne croit pas en l'utilité du Fonds des générations et rejette l'idée du remboursement de la dette par cette méthode, qu'il nomme « l'écran de fumée »⁴¹.

PISTES DE RÉFLEXION

Afin de concilier le remboursement de la dette et les investissements, l'État doit-il faire un effort de remboursement dès aujourd'hui pour éviter aux générations futures de payer la facture? Ou vaut-il mieux poursuivre les investissements dans nos systèmes actuels pour en faire profiter les générations futures?

Devrions-nous capitaliser pour payer la dette dans l'avenir ou encore la payer maintenant?

Si le Fonds des générations n'atteint pas ses objectifs structurels et si le remboursement de la dette est une priorité, quelle autre solution pourrions-nous envisager?

⁴⁰ Vergara, F. « La dette publique : fardeau des générations futures? », *Alternatives économiques*. <http://www.franciscovergara.com>

⁴¹ Louis Gill. « L'écran de fumée du « Fonds des générations », *L'Action nationale*, volume XCVI, n° 4/5, avril/mai 2006, pp. 12-14. http://classiques.uqac.ca/contemporains/gill_louis/ecran_fumee_fond_generations/ecran_fumee.html. Une version abrégée de cet article a été publiée dans *La Presse*, cahier « Affaires », p. 7, le 31 mars 2006, sous le titre « *Le fonds des générations : une mesure de diversion* ».

4.2 La pérennité des services

En ce qui concerne la pérennité des services offerts, le débat est le même. La croissance économique du Québec sera-t-elle suffisante pour que les finances publiques s'adaptent d'elles-mêmes à la réduction du nombre de contribuables ou sera-t-il de plus en plus difficile d'assurer les disponibilités budgétaires pour maintenir l'éventail de services attendus par la population? Chose certaine, les changements prévus quant au nombre de travailleurs auront certainement des répercussions sur la structure des systèmes en place et sur les services offerts. Les sections suivantes utiliseront les exemples du système de santé ainsi que de la Régie des rentes pour illustrer ce propos.

PISTES DE RÉFLEXION

Pourrait-on envisager une consultation nationale afin de déterminer si la pérennité des services publics est une priorité, en allant plus loin que les consultations budgétaires ou sectorielles? Une telle consultation serait-elle l'occasion d'établir de nouveaux consensus sociaux et d'obtenir l'adhésion de la population par la participation?

À la lumière des forces, des faiblesses, des positions historiques et du fonctionnement de chacun, comment pouvons-nous revoir les rôles, les responsabilités et les forces des acteurs de la société québécoise pour assurer le développement économique durable et juste du Québec?

Quelles seront les conséquences des pressions financières et démographiques sur l'investissement en éducation, en santé et en services sociaux d'ici les 30 prochaines années?

Devrait-on revoir la participation financière des étudiants, du gouvernement et du secteur privé dans le système d'éducation?

Comment stimuler davantage la création de richesse au Québec?

Quelle est la meilleure manière de maximiser les revenus des sociétés d'État en demeurant socialement responsables? (P. ex. Hydro-Québec, Loto-Québec, SAQ.)

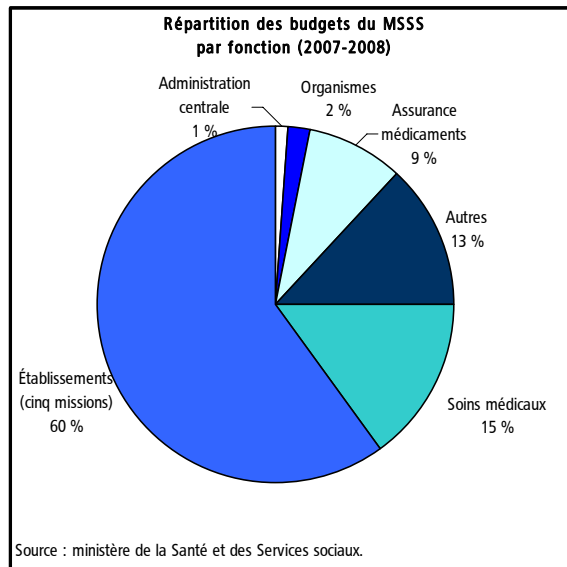
Les citoyens devraient-ils payer pour les services publics qu'ils utilisent? Pourrions-nous envisager une tarification modulée en fonction des revenus?

Est-ce que notre filet social est à la hauteur du revenu disponible de l'État?

Devrions-nous revoir les tables d'imposition actuelles?

Quels changements devraient être apportés à la structure et au fonctionnement de l'État québécois afin d'optimiser la prestation de services aux citoyens?

Le système de santé et de services sociaux

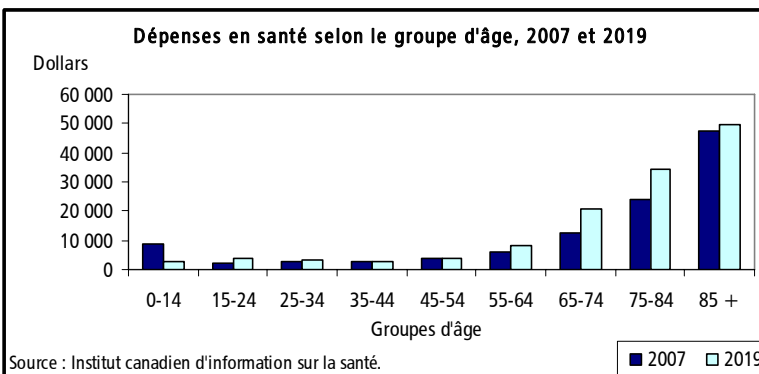


Le financement des établissements de soins de santé accapare la majorité du budget du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), alors que seulement 15 % sont consacrés aux soins médicaux. La proportion du budget accordée à l'assurance médicaments risque de changer au cours des prochaines décennies. En effet, comme on pourra l'observer sur le graphique à la page 11, le Québec dépense déjà plus que la moyenne canadienne en matière de médicaments.

Remarque :

- Les cinq missions du MSSS sont : les centres hospitaliers (qui englobent les centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés (CHSGS) et les centres hospitaliers de soins psychiatriques (CHSP)); les centres locaux de services communautaires (CLSC); les centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD); les centres de réadaptation (CR) (qui englobent les centres de réadaptation pour personnes alcooliques et autres toxicomanes (CR PAT)), les centres de réadaptation pour personnes déficientes intellectuelles (CR PDI) et les centres de réadaptation pour personnes déficientes physiques (CR PDP)); et les centres jeunesse (CJ) (qui incluent les centres de protection de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ), les centres de réadaptation pour jeunes en difficulté d'adaptation (CR JDA) et les centres de réadaptation pour jeunes mères en difficulté d'adaptation (CR MDA)).

Au cours des vingt dernières années, la part des crédits alloués au secteur de la santé et des services sociaux dans l'ensemble des dépenses de programmes du gouvernement du Québec s'est accrue, passant de 30,6 % en 1980 à 45,9 % en 2009. Cette proportion ne cesse de croître, forçant le gouvernement à octroyer au secteur sociosanitaire une partie très importante de l'argent neuf dont il dispose chaque année, au détriment d'autres secteurs stratégiques qui visent à assurer le développement économique, social et culturel du Québec. Ainsi, certains auteurs affirment que plus des deux tiers du **budget** de l'État iront à la santé en 2030, comparativement à 43 % en 2005. Selon ces mêmes spécialistes, il manquerait quelque 25 milliards de dollars en 2030 pour assurer les services de santé comme aujourd'hui.



La croissance élevée des dépenses en santé risque de créer des pressions encore plus fortes sur les finances publiques après 2020. Les bébé-boumeurs ne seront pas encore au haut de la pyramide d'âge, parce qu'ils auront toujours moins de 74 ans, la majorité d'entre eux n'ayant même pas encore atteint les 65 ans. Ils traverseront alors les catégories d'âge plus coûteuses en soins de santé. Par conséquent, l'équilibre financier du Québec pourrait se détériorer davantage après l'année 2019-2020 (CTPSSSQ: 2005, 14).

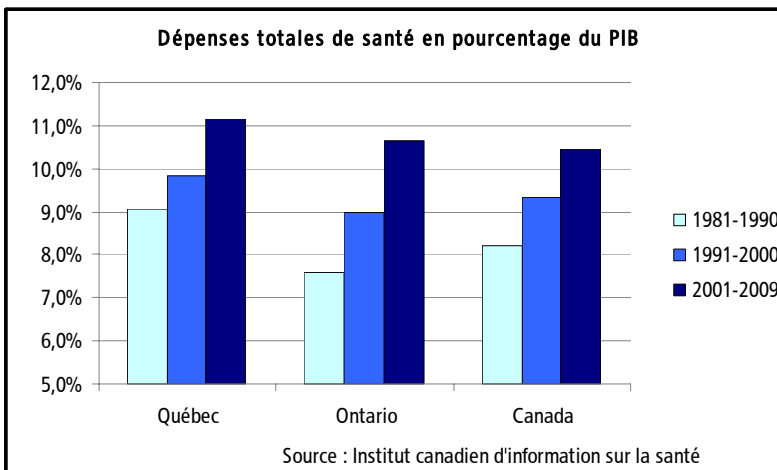
Source: Institut canadien d'information sur la santé, 2007 et le Conference Board du Canada, 2002.

Comme le rappelle Jacques L. Ménard dans son rapport sur la pérennité des services de santé, paru en juillet 2005, le Québec s'est doté d'un système de santé et de services sociaux dont le financement est public. Au Québec, l'État finance 70 % des dépenses de santé et de services sociaux, contre 30 % qui proviennent d'un financement privé (soins dentaires, examens de la vue, contributions au paiement des médicaments, etc.). L'état des finances publiques et la

capacité du gouvernement d'attribuer des ressources financières suffisantes sont des facteurs essentiels pour assurer la pérennité du système actuel.

Pour le démographe Jacques Légaré, ce changement démographique remet complètement en question le contrat social de la **Révolution tranquille** et de l'État-providence, soit le financement des programmes de sécurité sociale pour les personnes âgées, liés à la **retraite** et à la santé (CPJ, 2007 : 14). Selon lui, les budgets⁴² du système de santé vont exploser à cause de l'accélération de la croissance du nombre de personnes âgées et ce, malgré leur qualité de vie et leur santé relativement bonnes.

De même, Godbout (2007) mentionne que l'inaction face au vieillissement démographique pourrait compromettre la pérennité des services publics. Selon lui, le vieillissement de la population induira une forte augmentation de la demande de services à domicile et de soins de longue durée, et il en sera de même pour la demande de services médicaux et pour la consommation de médicaments. La tendance présente dans le graphique ci-dessous tend à confirmer cette assertion.



Depuis les années 1980, la part du PIB consacrée aux dépenses en santé augmente tant au Canada et en Ontario qu'au Québec. Toutefois, cette augmentation se fait davantage sentir au Québec, pour qui l'augmentation entre 2001 et 2009 a atteint plus de 11%.

Le comité de travail présidé par Jacques L. Ménard, formé en 2005 au lendemain du Forum des générations⁴³, estimait déjà qu'il était urgent d'agir pour éviter que les générations futures ne se retrouvent avec une facture disproportionnée, découlant du vieillissement de la population. Le secteur de la santé et des services sociaux fait face à une impasse financière

importante qui s'aggrave année après année. Si aucune intervention n'était faite pour résorber cette impasse financière, l'écart entre la croissance des revenus gouvernementaux et celle des dépenses résultant du scénario de base atteindrait sur une base annuelle et récurrente un montant de 1,7 milliard de dollars en 2010, de 4,7 milliards de dollars en 2015 et de 9,2 milliards de dollars en 2020 » (Dubuc, 2006).

⁴² Voir l'évolution des dépenses en santé et services sociaux, Budget 2009-2010.

⁴³ Ce mandat résulte du Forum des générations, tenu en octobre 2004, sous l'égide du premier ministre du Québec. Ce forum s'est construit autour de deux grands thèmes : les finances publiques et l'évolution de la démographie du Québec.

Dans le même ordre d'idées, le Conference Board du Canada⁴⁴ a estimé pour l'ensemble du pays que les dépenses de santé pourraient augmenter de 5 % par année, pour la période couvrant 2001 à 2015, et de 5,3 % par année à partir de 2020. La Commission sur le déséquilibre fiscal a exprimé l'avis que le Conference Board avait été assez conservateur à cet égard et qu'il était en fait probable que la croissance réelle des dépenses de santé dépasse les projections de l'organisme.

En février 2008, un autre comité, présidé cette fois-ci par l'ancien ministre libéral Claude Castonguay, a déposé un rapport de plus de 300 pages au titre évocateur : *En avoir pour son argent*. Le rapport de M. Castonguay prônait la fin de la « gratuité de la santé » en proposant, par exemple, l'implantation d'un ticket modérateur.

En effet, le groupe de travail estimait que la survie de l'actuel système devait nécessairement passer par son adaptation « aux réalités et au contexte du XXI^e siècle ». Selon les auteurs de ce rapport sur la santé au Québec, la facture annuelle de ce poste de dépenses du gouvernement grimperait à plus de 42 milliards de dollars en 2017. Cette facture augmente depuis 10 ans de 6 % en moyenne par année, alors que la croissance économique de la province s'établit à environ 4 %. Les propositions mises de l'avant dans le rapport Castonguay auraient permis de ramener de 5,8 % à 3,9 % la croissance des dépenses publiques en santé, selon les auteurs.

D'après Force Jeunesse⁴⁵, le vieillissement de la population provoquera une réduction de la population active et, simultanément, le nombre de retraités augmentera. Conséquemment, la proportion de la population active/inactive sera décroissante, et ce, malgré les flux migratoires. Comme il a déjà été expliqué antérieurement, ces changements démographiques exerceront une forte pression sur les finances publiques et plus particulièrement sur le système de santé, puisqu'il représente le poste qui engendre les plus importantes dépenses au sein du gouvernement et plus particulièrement parce que la population vieillissante augmente considérablement les coûts du système de santé.

PISTES DE RÉFLEXION

Le gouvernement devrait-il créer une caisse de santé afin de répondre aux besoins futurs? Comment devrait-on financer une telle mesure? Peut-on envisager, par exemple, une taxe sur la malbouffe?

Quelle devrait être la place de la sous-traitance dans la prestation des soins de santé? Qu'en est-il pour les autres fonctions du ministère de la Santé et des Services sociaux?

Considérant les dépenses croissantes pour l'achat de médicaments, comment le gouvernement doit-il négocier leur achat?

⁴⁴ Conference Board du Canada. *Understanding Health care cost drivers and escalators*, janvier 2004.

⁴⁵ Force Jeunesse. *Le « B-A BA » de l'équité intergénérationnelle au Québec*, 2010.

Avec l'augmentation du nombre de personnes âgées, serait-il souhaitable de favoriser des modes de soins alternatifs? Est-ce qu'une approche curative ou bien préventive serait préférable?

La Régie des rentes du Québec (RRQ)

La **Régie des rentes du Québec**⁴⁶ (RRQ) offre une protection financière de base contre la perte de revenu d'emploi pouvant résulter de la **retraite**, du décès ou de l'invalidité. Elle couvre l'ensemble des travailleurs québécois dont les gains de travail annuels sont supérieurs à 3 500 \$. Le régime de la RRQ est financé par les cotisations des travailleurs et des employeurs, et la **Caisse de dépôt et placement du Québec** gère ces cotisations. Ce régime vise à remplacer 25 % du revenu de carrière à l'âge de 65 ans.

La Loi sur le régime de rentes du Québec prévoit que le Régime doit faire l'objet d'une analyse actuarielle⁴⁷ tous les trois ans et qu'une consultation publique doit être tenue au moins tous les six ans pour analyser la situation. Déjà en 1998, la réforme du Régime de rentes du Québec a exigé un ajustement par l'augmentation du taux de cotisation pour en assurer la pérennité. Le taux de 6 % en 1997 est passé progressivement à 9,9 % en 2003.

Depuis 1998, la hausse rapide du taux de cotisation a entraîné l'accumulation d'une réserve importante qui a généré des revenus de placement. Ces revenus se sont ajoutés aux cotisations prélevées et ont permis à la RRQ d'acquitter ses obligations sans imposer une trop lourde charge aux travailleurs. La solidarité **intergénérationnelle** est facile à préserver lorsque le nombre de travailleurs par rapport au nombre de retraités demeure sensiblement le même.

Toutefois, il semble que ces ajustements n'aient pas été suffisants pour assurer la pérennité du système, puisqu'une analyse en 2006 a permis de constater que la réserve continuait de diminuer et que d'autres ajustements devaient être à prévoir. En 2009, lors d'une consultation publique⁴⁸, le ministre responsable de la RRQ, Sam Hamad, inquiété par les dernières données, a déclaré : « En raison du vieillissement rapide de la population, le Régime de rentes du Québec subit des pressions financières importantes. Comme parlementaires, nous avons la

⁴⁶ <http://www.rrq.gouv.qc.ca>

⁴⁷ L'analyse actuarielle est en quelque sorte le bilan de santé du Régime de rentes du Québec. Elle renseigne le gouvernement, les cotisants et les bénéficiaires sur l'évolution financière du Régime. Sur la base de la méthodologie et des hypothèses démographiques et économiques retenues, la projection sur 50 ans présentée dans cette analyse permet d'évaluer la suffisance des fonds du Régime à long terme et la stabilité de son financement.

⁴⁸ Cette section du document est tirée du mémoire *Vers un Régime de rentes du Québec renforcé et plus équitable* déposé à cette occasion. Pour plus d'informations, se référer à la page suivante : http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/programmes/regime_rentes/consultation_publicque/Pages/consultation_publicque.asp
x

responsabilité de préserver cet héritage collectif que constitue le Régime de rentes du Québec.⁴⁹ »

La Régie des rentes du Québec est un acquis pour la société québécoise depuis 1966. Mais aujourd'hui, la RRQ ne jouit plus de la même stabilité qu'auparavant et est confrontée à des défis de taille.

L'analyse actuarielle au 31 décembre 2006 a révélé que la situation financière de la RRQ était de plus en plus préoccupante. À cette date, la réserve de la RRQ était de 33 milliards de dollars. La Régie des rentes se dit être en mesure de faire face à l'arrivée à la retraite de la **génération** du bébé-boum, qui s'étendra de 2010 à 2030. Par contre, le taux de cotisation de 9,9 % ne permet pas d'assurer un financement stable à long terme.

Si la réserve s'épuise en 2051, tel qu'on le prévoit, le Régime devra alors compter entièrement sur les cotisations pour acquitter ses obligations courantes. En l'absence d'une réserve suffisante, le taux de cotisation requis pour payer les prestations se situerait autour de 12,5 %, ce qui poserait un problème d'**équité intergénérationnelle**. En effet, les futures générations seraient dans l'obligation de payer des cotisations beaucoup plus élevées que celles exigées des générations actuelles pour avoir droit aux mêmes services. Le taux de cotisation d'équilibre pour maintenir une réserve stable est de 10,54 %. Pour le professeur Simon Langlois⁵⁰, ce déséquilibre financier aurait été causé par de mauvais placements de la Caisse de dépôt et placement du Québec ainsi que par des causes structurelles (espérance de vie plus longue, prises de retraite devancées, baisse du nombre de cotisants).

En 2008, la Régie des rentes a perdu 9 milliards de dollars sur les 34,7 milliards qu'elle avait réussi à accumuler dans les dernières années, soit le quart de sa capacité selon une projection datant du 31 décembre 2008. D'après un rapport de l'Institut CD Howe publié en avril 2009⁵¹, ces pertes auraient comme conséquence l'épuisement des fonds dès 2037, soit douze ans plus tôt que prévu. Toutefois, le président-directeur général de la RRQ, André Trudeau, affirme : « On a suffisamment d'argent pour retarder [une hausse des cotisations], mais on va accroître un peu le fardeau des générations [futures] (...). Ne perdons pas de vue qu'il ne faut pas trop faire supporter aux jeunes générations un coût qui serait plus élevé dans cinq, dix, quinze ans. »

Pour le fiscaliste Luc Godbout, le taux de cotisation devrait être ajusté aux changements démographiques pour permettre la pérennité du service. « À défaut de l'augmenter sans délai à 10,3 %, les générations futures seront obligées d'assumer un taux de cotisation d'environ 12,5 % même en l'absence de bonification des prestations » (2007 : 41). Bon nombre

⁴⁹ Communiqué de Sam Hamad : http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/regie/salle_presse/2009/Pages/20090617.aspx.

⁵⁰ Conseil Permanent de la Jeunesse. *Rencontre intergénérationnelle portant sur le remboursement de la dette publique*, document synthèse, gouvernement du Québec, 2007.

⁵¹ <http://www.cdhowe.org>.

d'experts estiment aussi que l'âge de la retraite pourrait être repoussé et qu'ainsi les générations suivantes pourraient être désavantagées.

À travers l'ensemble des propos cités ci-dessus, un constat demeure : un régime public de rentes repose sur la solidarité entre les générations et sur l'accord implicite selon lequel les travailleurs assument la responsabilité du coût des rentes de ceux qui sont à la retraite. Il faut donc éviter d'imposer aux générations futures de cotisants une charge trop lourde qui les étoufferait et conséquemment signerait la fin du régime tel que nous le connaissons aujourd'hui.

PISTES DE RÉFLEXION

Devrait-on hausser l'âge admissible à la rente de retraite de la RRQ dès maintenant?

Les futures générations devront-elles travailler au-delà de l'âge de la retraite? Devront-elles cotiser davantage?

Étant donné les prévisions actuelles concernant la RRQ, devrait-on favoriser l'épargne privée afin de permettre aux travailleurs actuels de pallier les éventuelles baisses de cotisations du gouvernement?

Réussira-t-on à maintenir les rentes des personnes retraitées? Devrait-on envisager une augmentation des cotisations, une diminution des prestations ou encore les deux simultanément?

Existe-t-il d'autres mécanismes pour la gestion et la fixation des cotisations? Lesquels?

CONCLUSION

Le présent document a tenté d'éclairer brièvement la structure complexe des finances publiques et tout particulièrement l'effet des changements démographiques sur celles-ci. Plusieurs positions ont été débattues et diverses questions ont été posées. Ce document ne fournit pas de réponses en soi, mais il souhaite pousser le lecteur à réfléchir, à remettre en question certains préjugés ainsi que certains acquis. Que pense-t-il des choix effectués? Où se situe-t-il dans ce débat? Quels changements sont requis? Et surtout, comment s'assurer de vivre dans une société basée sur l'équité intergénérationnelle?

Il est du devoir et de l'intérêt de chaque citoyen, de tout âge, de s'interroger sur les systèmes actuels, sur les solutions proposées ainsi que leurs répercussions sur le Québec de demain. Toutefois, il est certes difficile de penser que l'inaction ou plutôt l'absence de changement est une avenue appropriée. Le Conseil permanent de la jeunesse est d'avis que les jeunes doivent prendre part au débat public pour qu'ils puissent échanger sur ces enjeux importants avec tous les acteurs de la société. Que ce soit dans le cadre des cours, avec la famille, les amis ou encore au sein d'instances jeunesse, les jeunes doivent prendre part au débat!

DÉFINITIONS

Bébé-boumeurs

Les dates de naissance caractérisant ce groupe d'âge peuvent varier selon les historiens, mais elles demeurent relativement proches et se situent entre 1945 et 1964. Après la Deuxième Guerre mondiale, les naissances ont fait un bond de 55 % au Québec. Évidemment, cette arrivée massive de naissances n'est pas passée inaperçue et cette génération du *baby-boom* a fortement marqué la société autant sur le plan économique que sur les plans social et culturel.

Budget

<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/index.asp>

Le Budget général contient des opérations budgétaires (programmes pour les citoyens) et des opérations non budgétaires (investissements, emprunts, etc.).

Caisse de dépôt et placement Québec

<http://www.lacaisse.com>

Au début de 1966, Jean Lesage dépose le projet de loi 51 sur la Caisse de dépôt et placement du Québec, un mois après l'adoption du projet de loi sur le régime de rentes. La Caisse est un gestionnaire de fonds, elle n'administre aucun régime de retraite ni d'assurance, elle se charge uniquement d'investir ces fonds. Au nombre de 25, les déposants sont en majorité des caisses de retraite et des régimes d'assurance publics et privés québécois.

Dettes nettes

Constituée de la dette représentant les déficits cumulés et du solde non amorti des immobilisations. Elle correspond à la différence entre le passif et les avoirs financiers du gouvernement.

Dettes publiques

La dette publique est un mécanisme qui permet de reporter dans le temps la perception d'impôts pour le financement des dépenses publiques. Elle permet d'étaler dans le temps le fardeau fiscal lié à certains chocs, de rapprocher dans le temps le fardeau fiscal et les bénéfices associés à une dépense gouvernementale et de redistribuer la richesse entre les générations (Montmarquette C. et M. Joanis. *La problématique de la dette publique au Québec : causes, conséquences, solutions*, CIRANO, Québec, 2005, p.3)

Dettes totales

Concept qui est mis en lumière dans les documents budgétaires. C'est sur cette dette que s'appliquent les paiements au titre du service de la dette.

Équité

Selon le Comité de travail sur la pérennité du système de santé et des services sociaux du Québec (2005 : 8), l'équité doit être comprise comme une valeur qui se manifeste tant entre

les individus qu'entre les générations. Les solutions recherchées dans le cadre de cette démarche (rapport sur la pérennité du système de santé et de services sociaux) doivent faire porter le plus possible le fardeau financier sur les générations utilisatrices des services, et non reporter sur les générations futures le coût des services offerts aujourd'hui.

Fonds des générations

<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2006-2007/fr/pdf/LeFondsGen.pdf>

En 2006, le gouvernement québécois a fait l'annonce de la mise en place du Fonds des générations. Ce fonds est un outil permanent servant à réduire le poids de la dette (de 25 % en 2025). Le Fonds est alimenté par diverses sources de revenus qui n'ont pas pour effet d'augmenter les taxes ou les impôts existants. Les sommes ainsi versées dans ce fonds sont gérées par la Caisse de dépôt et placement du Québec et ne servent qu'au remboursement de la dette. Le Fonds est alimenté principalement par des revenus provenant d'Hydro-Québec.

Génération

Une génération s'entend ordinairement d'un ensemble de personnes nées dans une période donnée et ayant à peu près le même âge. L'étendue de cette période se confond avec l'intervalle moyen de temps qui sépare la naissance des pères et mères de celle de leur progéniture : génération des parents, génération des enfants, séparées dans la tradition par une trentaine d'années (Boudon, R., Besnard, P., Cherkaoui, M., Lécuyer, B.-P. : 1999 : 106).

Intergénérationnel

Relations entre les diverses générations, c'est-à-dire entre les différents groupes d'âge d'individus qui vivent dans la société. Il traverse tous les groupes de la société, il concerne donc tous les groupes d'âge (cohortes) de la société. Il est porteur de liens sociaux importants et solides qui mènent inévitablement à une certaine forme de cohésion sociale.

Loi 40 sur l'équilibre budgétaire

<http://www.assnat.qc.ca/fra/39legislature1/Projets-loi/Publics/09-f040.htm>

Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et diverses dispositions législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable. Le projet de loi 40 propose, pour faire face à la récession mondiale, de suspendre temporairement l'obligation d'atteindre l'équilibre budgétaire pour les exercices financiers 2009-2010 et 2010-2011 et prévoit, par la suite, un retour graduel à l'équilibre budgétaire. Le déficit devra revenir à zéro en cinq ans. Le gouvernement se soustrait donc à l'application de la Loi antidéficit qui avait été adoptée sous Lucien Bouchard. De plus, ce projet de loi permet au gouvernement d'utiliser la réserve de stabilisation pour verser des sommes au Fonds des générations destiné à la réduction de la dette. Le projet de loi reprend les dispositions du projet de loi 85 déposé au printemps 2008 et qui n'avait pas été adopté à l'époque.

Ministère des Finances

<http://www.finances.gouv.qc.ca>

La Loi sur le ministère des Finances confère au ministre des Finances la mission de favoriser le développement économique et de conseiller le gouvernement en matière financière. À ces fins, le ministère, qui joue un rôle central au sein du gouvernement, conseille le ministre ainsi que le gouvernement dans les domaines budgétaire, fiscal, économique, financier et comptable.

Prestation de retraite

Somme récurrente payable, en général mensuellement, à une personne ayant participé à un régime de retraite, conformément aux modalités de ce régime.

Produit intérieur brut (PIB)

Le PIB rend compte de l'activité économique d'une société et peut être défini comme la somme de tous les biens et services produits par cette société. Le PIB du Québec était de 290 milliards de dollars en 2006-2007, alors que la taille du budget atteignait 58 milliards de dollars, soit 20 % du PIB (Cliche, P. *Gestion budgétaire et dépenses publiques*, Québec, Presse de l'Université du Québec, 2009).

Régie des rentes du Québec

<http://www.rrq.gouv.qc.ca>

Créée en 1966 elle a pour mandat de faire appliquer la Loi sur le régime de rentes du Québec; d'appliquer la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (RCR) communément appelés « fonds de pension » et, à ce titre, elle relève du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale; d'administrer le crédit d'impôt remboursable pour le Soutien aux enfants (CIRSE) – à cette fin, elle relève de la ministre de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine.

Régime de retraite

Régime selon lequel une pension est assurée aux personnes admises à la retraite, et dont le capital est initialement constitué par des retenues sur le salaire.

Rente de retraite

http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/programmes/regime_rentes/rente_retraite/Pages/rente_retraite.aspx

La rente de retraite du Régime de rentes du Québec fait partie des revenus de base que le travailleur peut obtenir dès l'âge de 60 ans, s'il a cotisé au Régime. Le montant de la rente de retraite est calculé selon l'âge du travailleur et les revenus de travail à partir desquels il a cotisé au Régime de rentes du Québec.

Retraite

Situation d'une personne qui a cessé son activité professionnelle et qui a droit à une prestation de retraite. En vertu de la Loi sur les normes du travail (Québec), un salarié a le droit de demeurer au travail même s'il a atteint ou dépassé l'âge ou le nombre d'années de service à compter duquel il serait normalement admissible à la retraite.

Révolution tranquille

Bref moment pendant lequel, fort d'un large consensus social, l'État québécois, son personnage principal, a été à la fois intensément réformiste et intensément nationaliste. Entre 1959 et 1968 en effet, c'est-à-dire du gouvernement de Paul Sauvé à celui de Daniel Johnson avec un sommet sous Jean Lesage, l'État québécois a poursuivi en même temps un objectif de modernisation accélérée sur le modèle de l'État-providence et un objectif très net de promotion nationale des Québécois francophones

(Ferreti, L. « La Révolution tranquille », *L'Action nationale*, vol. LXXXIX, n° 10, décembre 1999).

Service de la dette

Le paiement des intérêts d'une dette est un programme particulier que l'on désigne comme étant le service de la dette.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ABRAHAM-FROIS, Gilbert, Guy CAIRE, Philippe HUGON, Pierre LLAU, Françoise RENVERSEZ. *Dictionnaire d'économie : analyses, auteurs, institutions, politiques économiques*, 2^e édition, Paris, DALLOZ, 2002, 443 p.

BERNARD, André. *Politique et gestion des finances publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1992, 490 p.

BERNARD, André. *Problèmes politiques : Canada et Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994, 178 p.

BOTTIN, Michel. *Histoire des finances publiques*, Paris, Economica, 1997, 112 p.

BOUCHARD, Lucien, et coll. *Pour un Québec lucide*, 2005. [<http://www.pourunquebeclucide.com/documents/manifeste.pdf>] (Consulté en avril 2009).

BOUVIER, Michel. « Anthropologie et finances publiques : réflexions sur la notion de sacrifice fiscale », *Le contentieux fiscal*, revue française de finances publiques, Paris, n^o 7, 1987, p. 188.

BOYER, Marcel. *Manifeste pour une social-démocratie concurrentielle*, Québec, CIRANO, 2009, 170 p.

CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC. [<http://www.lacaisse.com>] (Consulté en juin 2009).

CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC, *Rapport annuel*, 2008. [http://www.lacaisse.com/fr/Rapport_annuel_fr/Pages/Rapportannuel2008.aspx?Mode=1&Page=2] (Consulté en juin 2009).

CLICHE, Pierre. *Gestion budgétaire et dépenses publiques : description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, 307 p.

COMITÉ DE TRAVAIL SUR LA PÉRENNITÉ DU SYSTÈME DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU QUÉBEC. *Pour sortir de l'impasse : la solidarité entre nos générations*, rapport et recommandations, Québec, gouvernement du Québec, 2005, 155 p.

CONSEIL EXÉCUTIF NATIONAL DU PARTI QUÉBÉCOIS ET COMITÉ NATIONAL DES JEUNES DU PARTI QUÉBÉCOIS. *Rétablir l'équité entre les générations*, Québec, 1998, 44 p.

CONSEIL PERMANENT DE LA JEUNESSE. *Le Régime de rentes du Québec : pour vous, pour nous et pour nos enfants*, Québec, gouvernement du Québec, 1996, 40 p.

CORAK, Miles, sous la dir. de. *Les finances publiques et l'équité intergénérationnelle*, Ottawa, Statistique Canada et Développement des ressources humaines Canada, 1998, 164 p.

CRÊTE, Jean. *Politiques publiques : le Québec comparé*, Québec, Les presses de l'Université Laval, 2006, 300 p.

DAVID, Françoise, et coll. *Manifeste pour un Québec solidaire*, 2005, 12 p. [<http://www.cmm-csn.qc.ca/MGACMS-Client/Protected/File/J764Y66955UG45B7Z43BP3G6F9MW88.pdf>] (Consulté en avril 2009).

DUBUC, Alain. *L'éloge de la richesse : des idées pour donner au Québec les moyens de ses ambitions*, Montréal, Éditions voix parallèles, 2006, 336 p.

FÉDÉRATION ÉTUDIANTE UNIVERSITAIRE DU QUÉBEC. *Avis sur la dette publique : tenants et aboutissants*, Montréal, 2007, 37 p.

FINANCES QUÉBEC. *Le fonds des générations : pour favoriser l'équité entre les générations, la pérennité des programmes sociaux et la prospérité*, Québec, gouvernement du Québec, 2006, 52 p.

GILL, Louis. « Remboursement de la dette : une fausse urgence », *L'Action nationale*, Québec, volume XCVI, n° 3, mars 2006, p. 17-24.

« L'écran de fumée du "Fonds des générations", *L'Action nationale*, volume XCVI, n° 4-5, avril-mai 2006, p. 12-14, Québec.

« L'état des finances publiques et la capacité de payer du gouvernement », *Les Classiques des sciences sociales*, Québec, 2007. [<http://dx.doi.org/doi:10.1522/030076181>] (Consulté octobre 2009).

Vieillesse de la population et finances publiques : la « futurologie à rebours » de Pierre Fortin et Luc Godbout, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, Québec, 2007, 30 p.

GODBOUT, Luc, et Karine DUMONT. *Mettre cartes sur table pour résoudre le déséquilibre fiscal*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, Québec, 2005, 53 p.

GODBOUT, Luc, Pierre FORTIN, Matthieu ARSENEAU, Suzie ST-CERNY. *Oser choisir maintenant : des pistes de solution pour protéger les services publics et assurer l'équité entre les générations*, Québec, Les presses de l'Université Laval, 2007, 150 p.

GODBOUT, Luc, sous la dir. de. *Agir maintenant pour le Québec de demain : des réflexions pour passer des manifestes aux actes*, Québec, Les presses de l'Université Laval, 2006, 264 p.

GODET, Michel, et Marc MOUSLI. *Le vieillissement, une bonne nouvelle?* Paris, La documentation française, 2008, 268 p.

GREFFE, Xavier. *Comprendre la politique économique*, Paris, Economica, 1993, 112 p.

GUÉRIN, Serge. *L'invention des seniors*, Paris, Hachette-Littératures, 2007, 196 p.

Institut de la statique du Québec. *Le Québec chiffres en main*, Québec, gouvernement du Québec, 2009.

JOANIS, Marcelin, et Claude MONTMARQUETTE. *La dette publique : un défi prioritaire pour le Québec*, rapport de projet, Québec, CIRANO, 2004, 57 p.

La problématique de la dette publique au Québec : causes, conséquences, solutions, Rapport Bourgone, Québec, CIRANO, 2005, 43 p.

LACHAPELLE, Guy, Luc BERNIER, Pierre P. TREMBLAY. *Le processus budgétaire au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1999, 174 p.

LE BOURG, Éric. *Le vieillissement en questions*, Paris, CNRS éditions, 1998, 147 p.

MINISTÈRE DES FINANCES. *Les finances publiques du Québec : vivre selon nos moyens*, Québec, gouvernement du Québec, 1993, 41 p.

Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs : le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014, Québec, gouvernement du Québec, 2009, 60 p.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. *L'assurance-médicaments : un acquis social à préserver*, Québec, gouvernement du Québec, 2002, 45 p.

PELLETIER, Mario. *La Caisse dans tous ses états : l'histoire mouvementée de la Caisse de dépôt et placement du Québec*, Québec, Carte Blanche, 2009, 368 p.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC. *Une réforme du Régime de rentes du Québec : pour vous et vos enfants : garantir l'avenir du Régime de rentes du Québec*, document de consultation, Québec, gouvernement du Québec, 1996, 50 p.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC. *Fière de bâtir votre avenir depuis 40 ans*, gouvernement du Québec, Québec, gouvernement du Québec, 2005, 24 p.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC. *Vers un Régime de rentes du Québec renforcé et plus équitable*, Québec, gouvernement du Québec, 2008, 69 p.

ROBSON, William B.P. *Time and Money: The Fiscal Impact of Demographic Change in Canada*, n° 185, juillet, C.D. Howe Institute, 2003, 5 p.

ROUSSEAU, Paul-Henri. *La Caisse et la crise financière*, allocution prononcée devant la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, Montréal, 2009, 10 p.

TREMBLAY, Pierre P., sous la dir. de. *L'État administrateur : modes et émergences*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1997, 423 p.

TREMBLAY, Pierre P. *Sisyphé et le financement de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005, 216 p.

WEBER, Luc *L'État acteur économique : analyse économique du rôle de l'État*, Paris, Economica, 1988, 303 p.