

**Mettre un terme aux
compressions : un budget pour
des services publics accessibles et
de qualité**

**Mémoire présenté au ministre des
Finances, Carlos J. Leitão, dans le cadre
des consultations prébudgétaires
2016-2017**

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Janvier 2016



La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente plus de 200 000 membres, dont 130 000 environ font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent quelque 240 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'AREQ (CSQ), l'Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien), de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire, des communications et du municipal.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 75 % de femmes et 30 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Table des matières

Introduction	1
1. Le sous-investissement dans les services publics.....	2
2. L'austérité semble être là pour rester	3
3. Tour d'horizon des compressions.....	4
4. Des ressources disponibles pour financer adéquatement les services publics	9
4.1 Accroître le financement des services publics par la fiscalité	9
4.2 Le vrai solde budgétaire	13
4.3 La réduction de la dette du Québec.....	13
5. Contre la privatisation des services de garde éducatifs à l'enfance	16
Conclusion	20
Liste des recommandations	21

Liste des tableaux

Tableau I	Croissance des budgets depuis 2013-2014 et prévision des couts de système du MFQ.....	3
Tableau II	Compressions imposées aux commissions scolaires depuis 2010-2011.....	4
Tableau III	Évolution des budgets de certains ministères et programmes depuis 2013-2014.....	5
Tableau IV	Compressions imposées aux cégeps depuis 2010-2011.....	6
Tableau V	Compressions imposées aux universités depuis 2012-2013	7
Tableau VI	Compressions imposées aux services de garde éducatifs à la petite enfance depuis 2012-2013	8

Liste des figures

Figure 1 : Prévion de l'évolution des couts de système.....	2
Figure 2 : Croissance des dépenses de programmes.....	3

Introduction

Lors des élections de 2014, le Parti libéral du Québec (PLQ) avait promis, par la voix de son chef, Philippe Couillard, que :

La croissance économique nous permettra de mieux financer nos services publics, d'atteindre et de maintenir l'équilibre budgétaire, de réduire le poids de notre dette pour les générations futures et d'alléger le fardeau fiscal trop lourd que supporte la classe moyenne¹.

Le cadre financier du PLQ prévoyait alors des hausses de budget annuelles de 4 % en santé, de 3,5 % en éducation et un gel pour les autres ministères et organismes. Selon le PLQ, ces hausses devaient protéger les missions essentielles de l'État que sont l'éducation et la santé.

Or, depuis son arrivée au pouvoir, la stratégie du gouvernement a été tout autre. Les chiffres de la mise à jour économique de novembre dernier montrent même que l'austérité pour l'année 2014-2015 a été plus dure que prévu dans le budget de mars 2015. Évidemment, pour les membres de la CSQ, ce n'est pas une surprise puisqu'ils sont aux premières loges pour constater l'ampleur des compressions qui ont été imposées par le gouvernement depuis son arrivée au pouvoir ainsi que les effets des compressions sur les services publics et leurs conditions de travail.

Nous croyons qu'il est temps pour le gouvernement de mettre un terme à cette ère de compressions et d'accorder un financement adéquat pour les services publics. Nous accueillons positivement le récent « réinvestissement » en éducation et la récente aide financière accordée aux centres pour toxicomanes. Nous osons espérer qu'il s'agit d'un début de prise de conscience du gouvernement sur les effets néfastes de l'austérité.

Nous croyons également que le Québec a les moyens de financer adéquatement et équitablement les services publics, et c'est ce que nous démontrons dans le présent mémoire.

¹ PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC (2014). *L'équipe économique du PLQ créera 250 000 emplois en 5 ans*, Communiqué de presse (6 mars).

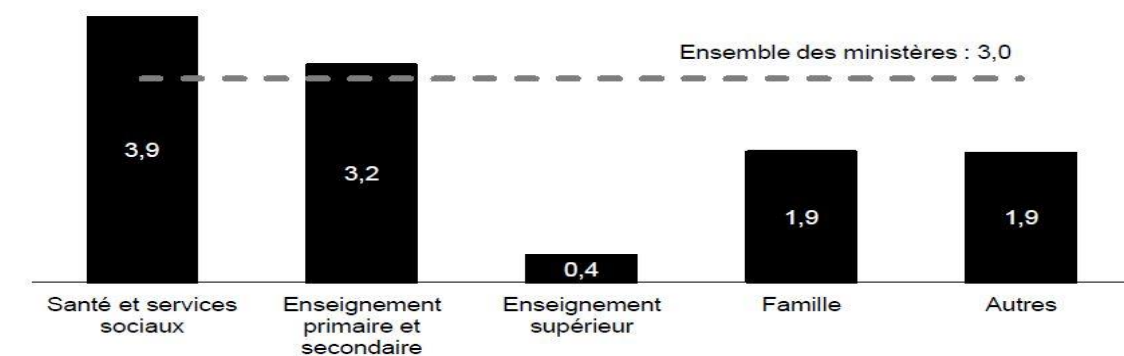
1. Le sous-investissement dans les services publics

Selon la mise à jour économique de novembre, la hausse globale des dépenses de programmes a été de seulement 1,6 % en 2014-2015. Pour 2015-2016, le ministère des Finances du Québec (MFQ) prévoit que cette hausse s'établira à 1,7 %, mais le dernier rapport mensuel des opérations financières disponible, pour l'année 2015-2016², nous apprenait en décembre que le contrôle des dépenses semble beaucoup plus sévère qu'annoncé jusque-là (hausse des dépenses de programmes de seulement 0,8 % plutôt que de 1,7 %).

Il est évident que ces niveaux de croissance des dépenses sont inférieurs à ce qui est requis pour maintenir le panier de services offert à la population. Lors du budget 2014, le MFQ écrivait :

En raison de l'évolution prévue de la démographie et des prix entre 2013-2014 et 2023-2024, il faudrait augmenter les dépenses de 3,0 % en moyenne par année pour reconduire le panier de services actuel tout en maintenant inchangé son mode de prestation. Pour la santé et les services sociaux ainsi que pour l'enseignement primaire et secondaire, la croissance attribuable à ces facteurs devrait être particulièrement importante, se situant à 3,9 % et 3,2 % par année en moyenne [voir figure 1]³.

Incidence de la démographie et des prix sur la croissance des dépenses entre 2013-2014 et 2023-2024
(en points de pourcentage)



Source : Calculs du ministère des Finances du Québec.

Figure 1 : Prévion de l'évolution des couts de système

Source : QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES (2014). *Le défi des finances publiques du Québec, Budget 2014-2015* (juin), p. 24.

² Il s'agit du rapport au 30 septembre 2015 publié le 11 décembre 2015 (www.finances.gouv.qc.ca/documents/mensuel/fr/MENFR_rmof_10_05.pdf).

³ QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES (2014). *Le défi des finances publiques du Québec, Budget 2014-2015* (juin), p. 24.

Le tableau I ci-dessous montre la croissance annuelle moyenne des budgets octroyés par le gouvernement Couillard au cours des deux dernières années pour les grands réseaux et les estimations des coûts de système du MFQ pour la période 2013-2014 à 2023-2024. Ces estimations du MFQ donnent une indication que les hausses de budget consenties depuis deux ans sont bien inférieures aux coûts de système et expliquent les compressions des deux dernières années.

Tableau I
Croissance des budgets depuis 2013-2014 et
prévision des coûts de système du MFQ

Programmes	Croissance annuelle moyenne des budgets (2013-14 à 2015-16)	Prévision de l'évolution annuelle des coûts de système du MFQ (pour la période 2013-14 à 2023-24)
Éducation préscolaire, primaire et secondaire	+0,97 %	+3,2 %
Enseignement supérieur	-0,3 %	+0,4 %
Santé et services sociaux	+2,05 %	+3,9 %
Aide à la famille	-0,25 %	+1,9 %

Sources : BUDGETS DU QUÉBEC. Calculs CSQ et QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES (2014). *Le défi des finances publiques du Québec, Budget 2014-2015* (juin), p. 24.

2. L'austérité semble être là pour rester

Pour les prochaines années, la mise à jour économique laisse entrevoir de bien faibles hausses de budget malgré le léger « réinvestissement » en éducation. La croissance moyenne des dépenses de programmes est établie à 2,3 % entre 2014-2015 et 2019-2020 et à 2,8 % à compter de 2017-2018 (figure 2).

En résumé, au cours des cinq prochaines années, la croissance des dépenses sera inférieure à ce qui serait requis pour maintenir le panier actuel de services à la population. Si le gouvernement ne change pas ses orientations budgétaires, de nouvelles compressions semblent donc inévitables.

Croissance des dépenses de programmes
(en pourcentage)

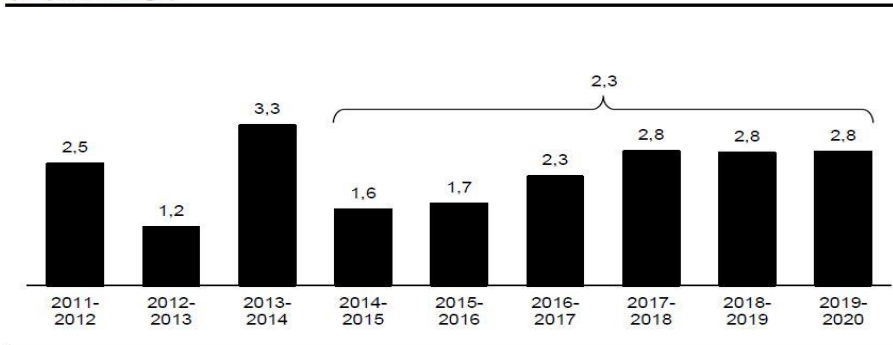


Figure 2 : Croissance des dépenses de programmes

Source : QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES (2015). *Le Plan économique du Québec, mise à jour de novembre 2015*, Graphique A.5., p. A.23.

Pour la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), la perspective de nouvelles compressions est tout à fait inacceptable. Depuis deux ans, l'évolution des budgets dans les grands réseaux (voir le tableau I), les réductions de budget significatives pour de nombreux portefeuilles ministériels et différents programmes (tableau II) ainsi que l'accumulation des compressions depuis 2010 rendent la situation intenable.

3. Tour d'horizon des compressions

a) Éducation préscolaire, primaire et secondaire

La plus récente compilation des compressions depuis 2010 montre que les commissions scolaires ont dû, jusqu'à maintenant, éponger des manques à gagner de près d'un milliard de dollars (tableau II).

Tableau II
Compressions imposées aux commissions scolaires depuis 2010-2011

	Total (en M\$)
Budget 2010-2011	65
Budget 2011-2012	143,2
Budget 2012-2013	144,7
Budget 2013-2014	288
Budget 2014-2015	160
Budget 2015-2016	150
TOTAL	950

Sources : BUDGETS DU QUÉBEC, compilation par la Fédération des commissions scolaires du Québec et la Centrale des syndicats du Québec.

Les compressions des années 2010-2011 à 2013-2014 résultent de l'application de diverses mesures, notamment le plan de retour à l'équilibre budgétaire de 2010, la récupération d'enveloppes non utilisées, la récupération dans les réserves des commissions scolaires, la réduction des dépenses administratives et non salariales, et la modification touchant le régime de péréquation de la taxe scolaire.

Tableau III
Évolution des budgets de certains ministères et programmes
depuis 2013-2014

Ministères et programmes	Évolution des budgets	Millions \$	Évolution en pourcentage
Éducation, Enseignement supérieur et Recherche			
Programmes			
Éducation préscolaire et enseignement primaire et secondaire	2015-2016	9 258,0	
	2013-2014	9 081,5	+1,94 % en 2 ans
Enseignement supérieur	2015-2016	5 282,3	
	2013-2014	5 313,7	-0,6 % en 2 ans
Aide financière aux études	2015-2016	705,6	
	2013-2014	612,2	+15,3 % en 2 ans
Santé et Services sociaux			
	2015-2016	32 850,7	
	2013-2014	31 086,6	+5,7 % en 2 ans
Programmes			
Services dispensés à la population	2015-2016	22 842,6	
	2013-2014	21 934,4	+4,1 % en 2 ans
Rémunération des médecins	2015-2016	6 832,0	
	2013-2014	6 142,0	+11 % en 2 ans
Famille			
Mesures d'aide à la famille	Budget 2015-2016	2 391,2	
	Dépenses 2013-2014	2 403,0	-0,5 % en 2 ans
Curateur public	Budget 2015-2016	47,5	
	Dépenses 2013-2014	56,4	-15,8 % en 2 ans
Développement durable, environnement et changements climatiques			
	Budget 2015-2016	148,0	
	Dépenses 2013-2014	164,0	-9,8 % en 2 ans
	Dépenses 2003-2004	181,0	-18,2 % en 12 ans -39,8 % compte tenu de l'évolution de l'IPC (+21,6 % entre 2003 et 2015)
Forêts, faune et parcs			
Programme			
Forêts	2015-2016	325,0	
	2013-2014	350,0	-7 % en 2 ans
Travail, Emploi et Solidarité sociale			
Programme			
Mesures d'aide à l'emploi	2015-2016	787,7	
	2013-2014	841,1	-6,4 en 2 ans
	2012-2013	871,5	-9,6 en 3 ans
Transport			
	2015-2016	656,2	
	2013-2014	707,8	-7,3 % en 2 ans
Relations internationales et de la Francophonie			
	2015-2016	94,7	
	2013-2014	103,9	-8,9 % en 2 ans
	2012-2013	115,0	-17,7 % en 3 ans
Justice			
Programme			
Condition féminine	2015-2016	7,7	
	2013-2014	10,6	-27,4 % en 2 ans

Source : Québec, Conseil du trésor, divers documents budgétaires.

En 2014, l'arrivée au pouvoir du gouvernement Couillard n'arrange pas les choses. Seulement 146,8 millions de dollars de crédits ont été ajoutés à l'enveloppe budgétaire allouée aux commissions scolaires alors que celles-ci estimaient leurs besoins à 296 millions de dollars supplémentaires pour cette année-là afin de couvrir les divers facteurs de croissance. Cet écart impose des compressions de l'ordre de 149 millions de dollars. À ces compressions annoncées lors du budget 2014-2015, il faut ajouter la compression additionnelle de 11 millions de dollars pour les efforts de réduction de la masse salariale et des dépenses de fonctionnement.

Finalement, le dernier budget, présenté en mars 2015, fait en sorte que le réseau de l'éducation préscolaire, primaire et secondaire doit composer pour son budget 2015-2016 avec 150 millions de dollars de moins que ce qui aurait été nécessaire pour faire face à l'augmentation de ses couts de système.

b) Enseignement supérieur

Pour le réseau collégial, la Fédération des cégeps estime les compressions effectuées entre 2011-2012 et 2015-2016 à 155 millions de dollars (tableau IV), ce qui représente environ 9 % du budget des cégeps.

Tableau IV
Compressions imposées aux cégeps depuis 2010-2011

	Compressions (en M\$)
2010-2011 et 2011-2012	50
2012-2013	16,2
2013-2014	16,5 (non récurrent)
Budget 2014-2015 (juin 2014)	20
Novembre 2014	19
Budget 2015-2016	45
TOTAL	155⁴

Sources : BUDGETS DU QUÉBEC. Compilation par la Fédération des cégeps (rapports annuels 2012-2013 et 2013-2014, et communiqués de presse).

⁴ La somme des compressions 2010-2015 n'arrive pas exactement à 155 millions de dollars.

Depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Couillard, c'est donc 84 millions de dollars de compression qui ont été exigés du réseau collégial. Évidemment, l'accumulation de compressions fait sentir ses effets, et les demandes du gouvernement ont inévitablement entraîné une réduction de personnel.

En ce qui concerne les universités, le Bureau de coopération interuniversitaire (BCI) estime à 270 millions de dollars les compressions imposées au réseau depuis 2012-2013, soit près de 10 % de son budget. La Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) donne quelques détails sur ces 270 millions de dollars de compression (tableau V).

Tableau V
Compressions imposées aux universités depuis 2012-2013

	Compressions (en M\$)	Détails
2012-2013	123	Compressions annuelles temporaires imposées par le gouvernement Marois pour deux ans
2013-2014	-	Sommet sur l'enseignement supérieur : réinvestissement promis de 1,7 G\$ sur cinq ans
2014-2015 (mai)	-	Annulation de la promesse de réinvestissement et transformation de la compression temporaire en compression permanente
2014-2015 (septembre)	49	Compressions additionnelles récurrentes (31 M\$ dans les enveloppes spécifiques, 11 M\$ pour la coupe de 2 % de la masse salariale et de 3 % dans le fonctionnement et 6,5 M\$ de réduction des dépenses administratives)
2014-2015 (novembre)	31,6	Compressions additionnelles récurrentes
2015-2016	70	
TOTAL	273,6	

Sources : FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES PROFESSEURES ET PROFESSEURS D'UNIVERSITÉ (2015). *Augmenter l'efficacité du réseau universitaire tout en préservant ses missions fondamentales d'enseignement et de recherche*, mémoire présenté à la Commission permanente de révision des programmes, [En ligne] (février), p. 6. [fqppu.org/wp-content/uploads/2015/03/FQPPU-me--moire-Commission-Robillard-vf-MR-20-02-15.pdf].

c) Petite enfance

Dans la mire du gouvernement Couillard depuis son arrivée, le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance a également fait les frais de compressions particulièrement importantes. L'Association québécoise des centres de la petite enfance (AQCE) estime à 174 millions de dollars les compressions effectuées par le gouvernement Couillard au cours des deux dernières années et à 432 millions de dollars celles effectuées depuis 2006.

L'AQCE et l'Association des garderies privées du Québec (AGPQ) ont conjointement dénoncé les nouvelles compressions de 120 millions de dollars

envisagées pour 2016-2017 (tableau VI). Ces compressions font partie d'un ensemble de mesures visant à favoriser la privatisation des services de garde en poussant les parents vers les garderies commerciales privées (voir la section 3 du présent mémoire).

Tableau VI
Compressions imposées aux services de garde éducatifs à la petite enfance depuis 2012-2013

Compressions (en M\$)		Détails
2013-2014	56,2	<ul style="list-style-type: none"> - CPE : 37,9 M\$ (récupération des surplus accumulés et ajustement de la subvention pour les enfants de 4 ans qui sera dorénavant basée sur un ratio éducatrice/enfants de 10 plutôt que de 8). - Garderies privées subventionnées : 18,3 M\$ (rationalisation des budgets de fonctionnement et ajustement de la subvention pour les enfants de 4 ans qui sera dorénavant basée sur un ratio éducatrice/enfants de 10 plutôt que de 8).
2014-2015	100	<ul style="list-style-type: none"> - CPE : 75 M\$ (récupération des surplus accumulés, gel de la subvention et réduction de la subvention à la suite de la hausse du tarif de 7 \$ à 7,30 \$). - Garderies privées subventionnées : 32,4 M\$ (rationalisation des budgets de fonctionnement, gel de la subvention et report de l'engagement de réduire l'écart de financement avec les CPE).
2015-2016	74	<ul style="list-style-type: none"> - CPE : 49,2 M\$ (récupération des surplus accumulés et rationalisation des budgets de fonctionnement de 2,95 %). - Bureaux coordonnateurs : 2,3 M\$. - Garderies privées subventionnées : 22,5 M\$ (rationalisation des budgets de fonctionnement de 3,9 %).
2016-2017	120 ⁵	Nouvelles compressions envisagées. Les coupes seraient basées sur le « tiers performant » et le taux de présence des enfants.
TOTAL	350	

Sources : Compilation de l'Association québécoise des centres de la petite enfance et de la Centrale des syndicats du Québec.

⁵ Certaines informations indiquent que les compressions de 120 M\$ incluraient déjà celles de 74 M\$ imposées en 2015-2016, ce qui « limiterait » à 46 M\$ les compressions additionnelles exigées au réseau des services de garde subventionnés en 2016-2017.

d) Santé et services sociaux

Malgré les hausses de budgets que le secteur de la santé reçoit chaque année, ce dernier n'est pas épargné par les compressions. En 2014, la défunte Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux (AQESSS) estimait la compression demandée aux établissements de santé cette année-là à environ 600 millions de dollars. L'AQESSS affirmait que cette compression aurait très certainement des répercussions sur les services offerts à la population.

Le budget 2015-2016, déposé en mars 2015, allait ajouter à cette compression. Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a bénéficié d'une croissance de son budget de seulement 1,4 % (461 millions de dollars additionnels) dont les deux tiers iront à la hausse de la rémunération des médecins (environ 300 millions de dollars).

Recommandation 1

Considérant l'ampleur des compressions imposées depuis quelques années et leurs effets sur les services publics offerts à la population et sur le personnel du secteur public, la CSQ recommande d'augmenter, pour les prochaines années, la croissance des dépenses de programmes de manière à préserver la qualité, l'accessibilité et l'étendue des services publics.

4. Des ressources disponibles pour financer adéquatement les services publics

4.1 Accroître le financement des services publics par la fiscalité

La CSQ rejette les prétentions voulant que le niveau global des contributions fiscales au Québec a atteint un seuil que nous ne saurions dépasser. S'il est vrai que l'effort fiscal est ici plus grand qu'ailleurs au Canada et sur le continent (un fait répété *ad nauseam* depuis des lustres), rien n'empêche d'aller un peu plus loin dans cette voie distinctive. De plus, cet effort est, encore aujourd'hui, entièrement compensé par la générosité des crédits d'impôt et du panier de services publics dont bénéficie la population.

Nous sommes effectivement d'avis qu'il y a une marge disponible pour hausser un peu le niveau global des contributions fiscales. Cette voie nous semble souhaitable afin de financer adéquatement les services publics et de préserver les programmes sociaux.

L'exemple des pays d'Europe du Nord montre éloquemment qu'une fiscalité plus intensive n'est pas synonyme de déchéance économique, contrairement à ce qui est largement et constamment véhiculé dans les médias. Ce modèle semble plutôt être la voie à suivre afin d'assurer l'égalité des chances et une qualité de vie pour tous, une judicieuse protection de l'environnement et des écosystèmes, une solide performance économique ainsi qu'une saine gestion des finances publiques.

Aussi, au moment de faire ses choix en matière de politiques fiscales, nous croyons que le gouvernement québécois ne peut et ne doit pas ignorer la réalité de la hausse des inégalités de revenus. Cette hausse, bien que moins prononcée au Québec qu'ailleurs sur le continent, n'en est pas moins réelle et préoccupante. Ainsi, tant que les revenus avant impôt seront aussi inégalement répartis, la fiscalité devra, chez nous, conserver l'une de ses fonctions premières, c'est-à-dire répartir la richesse.

Pour une présentation plus détaillée des moyens potentiels permettant d'aller chercher de nouveaux revenus, le MFQ peut se référer à nos mémoires présentés lors de précédentes consultations prébudgétaires ainsi qu'au plan de financement des services publics du Secrétariat intersyndical des services publics (SISP) dans le cadre de la présente consultation.

Par ailleurs, la CSQ désire également réaffirmer que l'une des façons permettant de générer des revenus accrus, c'est de stimuler la croissance économique. Or, à cet égard, la CSQ souligne son inquiétude quant à l'état de l'économie québécoise. Alors que le Parti libéral du Québec s'était présenté comme le parti politique le plus en mesure de stimuler l'économie du Québec, les dernières données économiques publiées sont plutôt inquiétantes.

Depuis son accession au pouvoir, la philosophie économique du gouvernement Couillard a été de limiter l'intervention de l'État et de réduire les contributions fiscales des entreprises dans le but de créer un environnement favorable à l'investissement et à la création d'emplois. Or, force est de constater que cette stratégie connaît des ratés importants. Le gouvernement doit maintenant passer en mode proactif. La CSQ est d'avis que le gouvernement doit, dans les plus brefs délais, élaborer et mettre en œuvre une politique de développement économique.

Recommandation 2

La CSQ recommande que le gouvernement vise à accroître le financement des services publics à l'aide d'une fiscalité plus progressive. Conséquemment :

- a) Les modifications fiscales annoncées devraient être compensées par de nouveaux revenus ;
- b) Le recours à la tarification et à la taxation régressive devrait être limité ;
- c) La contribution des entreprises au financement des services publics devrait être renforcée.

Par ailleurs, si nous connaissons l'impact financier des principaux abris fiscaux⁶, le MFQ demeure absolument muet (ou sans information) sur l'impact général pour les finances publiques d'un ensemble de stratégies de planification fiscale moins connues tels les comptes d'épargne libres d'impôt (CELI), l'utilisation des fondations privées ou des fiducies familiales ou l'incorporation des professionnelles et professionnels et le fractionnement des revenus.

La confiance envers notre système fiscal est ébranlée par un sentiment d'injustice vis-à-vis les abris fiscaux dont profitent les plus riches. Les récentes révélations sur l'utilisation à large échelle des paradis fiscaux par les contribuables fortunés et les grandes entreprises ont également attisé ce sentiment d'injustice, sentiment fort légitime soit dit en passant.

Par souci de transparence, le gouvernement doit mesurer l'impact de ces différentes stratégies sur la caisse commune et rendre publiques ces informations. Il s'agit de la seule voie permettant de s'attaquer à ce sentiment d'injustice. La population est en droit de savoir combien nous coûtent ces avantages consentis et les occasions d'évitement offertes à nos concitoyennes et concitoyens les plus riches.

⁶ Le MFQ publie annuellement les documents *Dépenses fiscales, Statistiques fiscales des particuliers et Statistiques fiscales des sociétés*.

Recommandation 3

La CSQ recommande que le ministère des Finances publie une analyse de l'impact financier des différentes stratégies de planification fiscale agressives et des divers abris fiscaux pour lesquels les données ne sont pas disponibles à l'heure actuelle.

Depuis plusieurs années, la CSQ recommande au gouvernement québécois de hausser le taux d'inclusion des gains en capital afin que tous les revenus soient traités sur un pied d'égalité, mais aussi afin de décourager la spéculation. Nous avons souligné que cette réforme devrait se faire en concertation avec le gouvernement fédéral et les provinces. Dans son rapport, la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (commission Godbout) recommande de procéder à une révision globale de l'imposition des gains en capital et d'y travailler de concert avec les autres provinces et le gouvernement fédéral.

Aussi, le Québec doit agir comme chef de file au sein de la fédération canadienne concernant la lutte contre les paradis fiscaux⁷. Il faut mettre de la pression sur le gouvernement fédéral puisque c'est ce dernier qui détient les grands leviers d'actions concernant ce problème.

Le Québec devrait donc faire les représentations nécessaires afin d'inscrire la réforme des gains en capital et la lutte contre les paradis fiscaux à l'ordre du jour du Conseil de la fédération ou des réunions des ministres des Finances du Canada. Aux prises avec d'importants défis budgétaires, l'ensemble des provinces canadiennes a tout intérêt à étudier sérieusement ces questions.

Recommandation 4

La CSQ recommande que le Québec agisse comme chef de file au sein de la fédération canadienne et exerce une pression sur le gouvernement fédéral, notamment par l'entremise du Conseil de la fédération, pour mettre en œuvre une réforme du traitement du gain en capital et pour intensifier la lutte contre les paradis fiscaux.

⁷

Il s'agit également d'une recommandation de la commission Godbout.

4.2 Le vrai solde budgétaire

En février dernier, lors des consultations prébudgétaires 2015, la CSQ avait souligné que la définition actuelle de solde budgétaire a pour effet de donner une image faussée de la réalité des finances publiques du Québec. Alors qu'on présente le solde budgétaire prévu en 2015-2016 comme étant à l'équilibre (le déficit zéro), tous reconnaissent maintenant qu'il camoufle en fait un surplus que le MFQ estimait dans sa mise à jour économique à 1,5 milliard de dollars.

Nous désirons réitérer notre avis qu'il est primordial que les chiffres des documents budgétaires reflètent la réalité et montrent clairement que les futurs déficits zéro représentent en fait des surplus importants.

La hausse importante des versements au Fonds des générations, qui est prévue au cours des prochaines années, est une décision éminemment politique concernant l'affectation de ces surplus. Dans le contexte où plusieurs services et programmes sont touchés par des compressions importantes, une plus grande transparence sur l'état des finances publiques est requise afin de permettre un débat réellement démocratique sur l'utilisation des surplus qui seront générés. Il y a donc lieu de revoir la définition prévue à la loi afin qu'elle reflète plus adéquatement la réalité.

Recommandation 5

La CSQ recommande de modifier la définition de *solde budgétaire* prévue à la Loi sur l'équilibre budgétaire afin que ce solde soit le surplus ou le déficit primaire du budget du gouvernement, c'est-à-dire le solde budgétaire avant les versements des revenus dédiés au Fonds des générations.

4.3 La réduction de la dette du Québec

Lors des dernières consultations prébudgétaires, la CSQ avait également questionné la hausse significative des versements au Fonds des générations au cours des prochaines années et la vitesse à laquelle le gouvernement entend réduire le ratio dette brute/produit intérieur brut (PIB).

Selon les objectifs établis en 2010 par la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, le ratio dette brute/PIB doit s'établir à 45 % en 2026 alors que celui des déficits cumulés doit s'établir la même année à 17 %.

Aussi, la mise à jour budgétaire de novembre dernier montre que le MFQ estime le ratio de la dette brute/PIB à 55,1 % au 31 mars 2015. Selon les objectifs fixés en 2010, le ratio doit donc être réduit de 10,1 points de pourcentage en 11 ans (55,1 % à 45 %).

Pour y arriver, le gouvernement a adopté une stratégie agressive en accroissant significativement les sommes versées au Fonds des générations. Nous sommes d'avis que, dans le contexte actuel, le gouvernement va trop vite.

En effet, nous sommes sur le point d'assister à un ralentissement marqué de la croissance de la dette brute en termes absolus. Alors que celle-ci augmentait de 6 à 10 milliards de dollars par année entre 2009-2010 et 2014-2015, son augmentation annuelle sera limitée à environ 2 milliards de dollars et moins à compter de 2017-2018. Comme nous l'avons expliqué dans notre mémoire déposé aux consultations prébudgétaires l'an dernier, cette réduction s'explique par la hausse des versements au Fonds des générations et par la réduction des immobilisations nettes.

Ainsi, l'évolution des immobilisations nettes, des versements au Fonds des générations et des autres facteurs de croissance de la dette brute au cours des prochaines années nous porte à croire que l'objectif du 45 % du ratio dette brute/PIB sera atteint plus tôt qu'en 2026.

Ce constat s'est imposé encore plus clairement lorsque nous avons fait l'exercice de prolonger jusqu'en 2026 les prévisions du ratio dette brute/PIB que le MFQ a fournies dans la mise à jour économique. Nous avons constaté que, si les versements au Fonds des générations étaient maintenus comme prévu actuellement, le ratio dette brute/PIB s'élèverait à environ 40,9 % en mars 2026, soit plus de 4 points de pourcentage au-delà de l'objectif visé. Le tableau VII présente les principales hypothèses que nous avons utilisées dans cette simulation.

Nos simulations ont montré qu'il était possible de réaffecter les versements au Fonds des générations à un réinvestissement dans les services publics entre 1,3 et 2 milliards de dollars par année sans compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de la dette.

Tableau VII
Principales hypothèses utilisées dans les prévisions du ratio dette brute/PIB
jusqu'en mars 2026

Principales hypothèses	2014-15 à 2019-20	2020-21 à 2025-26
Taux de croissance du PIB nominal	MFQ	3,3 %
Facteurs de croissance de la dette brute		
Immobilisation nette	MFQ	1,2 G\$ en 2020-2021 et 1 G\$ par la suite
Placements et avances	MFQ	1,93 G\$ (moyenne 2009-2019)
Autres facteurs	MFQ	0,79 G\$ (moyenne 2010-2019)
Versements au Fonds des générations		
Redevances hydrauliques		
Hydro-Québec	MFQ	taux de croissance de 1,37 % (moyenne de 2015-2016 à 2019-2020)
Producteurs privés	MFQ	100 M\$
Indexation du prix de l'électricité patrimoniale	MFQ	taux de croissance de 1,52 % (moyenne de 2015-2016 à 2019-2020)
Revenus miniers	MFQ	175 M\$
Taxe spécifique sur les boissons alcooliques	MFQ	500 M\$
Revenus de placement (taux de rendement sur l'actif du Fonds)	MFQ	6,45 %

Dans le contexte où d'imposantes compressions ont été imposées depuis quelques années dans les réseaux, les ministères et les organismes et où les prévisions de croissance des dépenses de programmes pour les prochaines années sont insuffisantes pour couvrir les coûts de système, la CSQ est d'avis qu'une partie des sommes devant être versées au Fonds des générations devrait servir à effectuer un tel réinvestissement dans les services publics.

Nous tenons à souligner qu'une telle diminution des versements au Fonds des générations **ne compromettrait en rien l'atteinte des objectifs fixés par la loi adoptée en 2010.**

Recommandation 6

La CSQ recommande de ralentir le rythme de réduction du ratio dette brute/PIB pour les prochaines années tout en maintenant l'objectif global de 45 % pour mars 2026. Pour ce faire, le gouvernement doit réduire, de façon substantielle, les versements au Fonds des générations à compter de 2016-2017 et réinvestir ces sommes dans les services publics.

5. Contre la privatisation des services de garde éducatifs à l'enfance

Les gouvernements libéraux successifs ont multiplié les mesures qui ont favorisé la privatisation des services de garde éducatifs à l'enfance :

- Bonifications du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants en 2008 et en 2009, et introduction du remboursement anticipé mensuel en 2011 ;
- Hausse et modulation de la contribution parentale en 2015 (PL28) ;
- Chasse aux « places fantômes » uniquement dans le réseau subventionné (PL27) ;
- Compressions à répétition dans le réseau subventionné (voir le tableau VI du présent mémoire) ;
- Ralentissement du développement des nouvelles places à contribution réduite jusqu'en 2021-2022.

L'effet de ces mesures est évident. Entre 2006 et 2015, le nombre de places offertes en Centre de la petite enfance (CPE) et en milieu familial régi a augmenté de 20 % et de 3 % respectivement. Durant la même période, le nombre de places offertes en garderies commerciales non subventionnées a explosé de 1 387 %, passant de 3 487 en 2006 à 51 843 en 2015. Les multiples mesures touchant les services de garde, adoptées par le gouvernement depuis son arrivée au pouvoir, ont toutes eu le même effet : pousser les parents, de même que les éducatrices et, en particulier, les responsables de services de garde en milieu familial, à délaisser le réseau public pour migrer vers le privé.

Dans le mémoire conjoint de la CSQ et de la Fédération des intervenantes en petite enfance du Québec (FIPEQ) sur le projet de loi 28⁸, nous avons présenté en détail tous les problèmes qu'engendrerait la mise en œuvre de la modulation proposée.

L'un de ces problèmes est la différence de cout net entre les places dans le réseau subventionné et les places non subventionnées. Le gouvernement avait la prétention de rétablir la parité des couts entre les différents types de services de garde. Nous avons démontré dans notre mémoire que la hausse et la modulation du tarif des places subventionnées font en sorte que, dans plusieurs cas, le réseau subventionné n'est plus financièrement avantageux pour les familles québécoises. Il s'agit d'une situation qui est bien documentée depuis quelques années et qui ne fait qu'empirer avec la modulation. Cette double structure tarifaire (une pour les places subventionnées et l'autre pour les places non subventionnées) occasionne donc actuellement un sérieux problème.

Aussi, la CSQ ne comprend pas cette orientation du gouvernement visant à favoriser les garderies commerciales non subventionnées. Toutes les études montrent que la qualité des services est beaucoup plus élevée dans le réseau public subventionné que dans les garderies commerciales non subventionnées. La récente étude de l'Institut de la statistique du Québec, *Grandir en qualité 2014*⁹, est sans équivoque à cet égard :

- Dans les garderies commerciales non subventionnées, 40 % des poupons sont exposés à des services insatisfaisants alors que dans les CPE, c'est à peine 2 % ;
- Dans les garderies commerciales non subventionnées, 36 % des enfants de 18 mois et plus sont exposés à des services insatisfaisants ;
- Le pourcentage d'enfants bénéficiant de services bons ou excellents est quatre fois plus élevé dans les CPE que dans les garderies commerciales non subventionnées.

⁸ CENTRALE DES SYNDICATS DU QUÉBEC, et FÉDÉRATION DES INTERVENANTES EN PETITE ENFANCE DU QUÉBEC (2015). *Investir dans nos enfants, Mémoire présenté à la Commission des finances publiques, dans le cadre des audiences publiques sur le projet de loi n° 28 – Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, [En ligne] (février), 25 p. D12657. [lacsq.org/fileadmin/user_upload/csq/documents/documentation/avis_memoires/2014-2015/D12657.pdf].

⁹ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2015). *Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs – Grandir en qualité 2014*, [En ligne] (14 décembre). [www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/education/milieu-garde/qualite-services-educatifs-2014.html].

Le gouvernement doit réaliser que **notre réseau de services de garde public constitue un investissement tout à fait stratégique pour l'avenir du Québec**. Les services éducatifs à l'enfance constituent le premier maillon du système d'éducation au Québec. Investir dans une éducation de qualité pour nos enfants, et ce, dès le plus jeune âge, est aussi important pour l'avenir du Québec que les autres types d'investissement, notamment ceux en infrastructure.

Pour toutes ces raisons, nous croyons qu'un changement de cap important s'impose. Nous proposons donc un retour à une contribution unique et universelle pour les services de garde éducatifs à l'enfance et la fin du système actuel comportant une double structure tarifaire. Les enfants occupant des places en garderies commerciales non subventionnées devraient être intégrés au réseau subventionné, et les services de garde en petite enfance ne devraient plus donner droit au crédit d'impôt pour frais de garde.

À partir des données fournies par le MFQ dans la mise à jour économique de l'automne 2014¹⁰, nous estimons qu'environ 41 000 places subventionnées pourraient être créées par ce recentrage du crédit d'impôt¹¹. Aucun enfant ne serait donc laissé sans une place en service de garde. Nous croyons qu'il est du devoir de la société québécoise d'offrir la meilleure qualité de services à nos enfants.

Finalement, il convient de rappeler que le gouvernement fédéral économise d'importantes sommes parce que le Québec a décidé de créer un réseau subventionné de services de garde éducatifs à l'enfance. Le fait que le Québec subventionne directement ces services plutôt qu'uniquement offrir un crédit d'impôt, comme c'est le cas dans les autres provinces canadiennes, fait économiser des millions de dollars au gouvernement fédéral.

Ainsi, plutôt que de réclamer une pleine compensation du gouvernement fédéral pour les sommes que le programme de services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés lui fait économiser, le gouvernement Couillard s'est tourné vers les familles québécoises en augmentant la tarification de ces services et a rogné sur la qualité en poussant les parents vers les garderies commerciales non

¹⁰ QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES (2014). *Le point sur la situation économique et financière du Québec* (automne), p. D.13.

¹¹ Le MFQ estime que le Québec investit 2,4 milliards de dollars pour les 220 000 places en service de garde à contribution réduite (en 2014). Cela représente un investissement annuel de 10,9 M\$ par 1000 places. Nous estimons qu'en 2014, la part du crédit d'impôt pour les services de garde à la petite enfance représente environ 450 M\$ sur les 589 M\$ qu'a coûté le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants (le reste pour les pensionnats, les camps de jour, etc.). Ces 450 M\$ permettraient donc la création d'environ 41 000 places à contribution réduite ($450 \div 10,9 \times 1\ 000 = 41\ 284$).

subventionnées. Nous ne pouvons accepter cette capitulation devant Ottawa et demandons que le Québec exige pleine compensation du gouvernement fédéral.

Recommandation 7

La CSQ recommande le retour à une contribution unique et universelle pour les services de garde éducatifs à l'enfance.

Recommandation 8

La CSQ recommande que les enfants occupant des places en garderies privées non subventionnées soient intégrés au réseau public subventionné et que les services de garde en petite enfance ne puissent donner droit au crédit d'impôt pour frais de garde.

Recommandation 9

La CSQ recommande que les sommes économisées par la modification du crédit d'impôt soient utilisées afin de créer un nombre de places suffisant en service de garde à contribution réduite pour accueillir tous les enfants occupant actuellement des places en garderies privées non subventionnées.

Conclusion

À la lueur des faits que nous avons présentés dans notre mémoire, nous croyons que le gouvernement doit changer de cap et doit mettre fin aux compressions imposées aux services publics et à la privatisation qui en découle. Le Québec est une société riche et a les moyens de financer adéquatement et équitablement les services publics qui profitent à toutes et à tous.

Liste des recommandations

1. Considérant l'ampleur des compressions imposées depuis quelques années et leurs effets sur les services publics offerts à la population et sur le personnel du secteur public, la CSQ recommande d'augmenter, pour les prochaines années, la croissance des dépenses de programmes de manière à préserver la qualité, l'accessibilité et l'étendue des services publics.
2. La CSQ recommande que le gouvernement vise à accroître le financement des services publics à l'aide d'une fiscalité plus progressive. Conséquemment :
 - a) Les modifications fiscales annoncées devraient être compensées par de nouveaux revenus ;
 - b) Le recours à la tarification et à la taxation régressive devrait être limité ;
 - c) La contribution des entreprises au financement des services publics devrait être renforcée.
3. La CSQ recommande que le ministère des Finances publie une analyse de l'impact financier des différentes stratégies de planification fiscale agressives et des divers abris fiscaux pour lesquels les données ne sont pas disponibles à l'heure actuelle.
4. La CSQ recommande que le Québec agisse comme chef de file au sein de la fédération canadienne et exerce une pression sur le gouvernement fédéral, notamment par l'entremise du Conseil de la fédération, pour mettre en œuvre une réforme du traitement du gain en capital et pour intensifier la lutte contre les paradis fiscaux.
5. La CSQ recommande de modifier la définition de *solde budgétaire* prévue à la Loi sur l'équilibre budgétaire afin que ce solde soit le surplus ou le déficit primaire du budget du gouvernement, c'est-à-dire le solde budgétaire avant les versements des revenus dédiés au Fonds des générations.
6. La CSQ recommande de ralentir le rythme de réduction du ratio dette brute/PIB pour les prochaines années tout en maintenant l'objectif global de 45 % pour mars 2026. Pour ce faire, le gouvernement doit réduire, de façon substantielle, les versements au Fonds des générations à compter de 2016-2017 et réinvestir ces sommes dans les services publics.
7. La CSQ recommande le retour à une contribution unique et universelle pour les services de garde éducatifs à l'enfance.

8. La CSQ recommande que les enfants occupant des places en garderies privées non subventionnées soient intégrés au réseau public subventionné et que les services de garde en petite enfance ne puissent donner droit au crédit d'impôt pour frais de garde.
9. La CSQ recommande que les sommes économisées par la modification du crédit d'impôt soient utilisées afin de créer un nombre de places suffisant en service de garde à contribution réduite pour accueillir tous les enfants occupant actuellement des places en garderies privées non subventionnées.

