

LES CLÉS D'UN BUDGET QUI FAIT VÉRITABLEMENT UNE PRIORITÉ DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DES QUÉBÉCOIS·ES

Mémoire

de



*Alliance du personnel
professionnel et technique
de la santé et des services sociaux*

Présenté au ministre des Finances, Éric Girard, dans le cadre des consultations prébudgétaires 2024-2025, par l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS)

le 21 décembre 2023

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'APTS	3
INTRODUCTION	4
1. FINANCES PUBLIQUES : PORTRAIT ET PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION	4
A. UN CADRE BUDGÉTAIRE VIABLE	5
I. LES SURPLUS BUDGÉTAIRES À NOS PORTES	5
II. UNE DETTE PUBLIQUE SOUS CONTRÔLE... LORSQUE L'ON NE JOUE PAS AVEC LES CHIFFRES	7
III. UN SERVICE DE LA DETTE STABLE ET EN ZONE SÉCURITAIRE	9
B. UN CADRE BUDGÉTAIRE VIABLE, MAIS PERFECTIBLE	9
2. BOUCLIER BUDGÉTAIRE : POUR REBÂTIR LE RSSS SUR DES BASES SOLIDES	12
A. MÉCANISME DU « BOUCLIER BUDGÉTAIRE »	12
B. LA PREUVE EST DANS LE PUDDING : UNE APPLICATION RÉTROSPECTIVE	13
3. DÉPRIVATISATION : DES ENGAGEMENTS POUR GUÉRIR L'INFECTION	15
CONCLUSION	17
ANNEXE 1 : LISTE DES RECOMMANDATIONS	18

PRÉSENTATION DE L'APTS

L'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) est une organisation syndicale qui représente plus de 65 000 personnes professionnelles et techniciennes qui travaillent dans la grande majorité des établissements du réseau québécois de la santé et des services sociaux. Elle a pour mission de défendre les droits de ses membres par la négociation et l'application de sa convention collective ainsi que de promouvoir leurs intérêts.

L'APTS rassemble une expertise large et diversifiée puisque ses membres, dont 86 % sont des femmes, occupent plus d'une centaine de titres d'emploi différents. Elle est la seule organisation syndicale à représenter exclusivement, et très majoritairement, le personnel professionnel et technique du réseau public de la santé et des services sociaux du Québec, identifié comme la catégorie 4 dans le réseau.

Les membres de l'APTS travaillent dans des établissements qui ont différentes missions : centres hospitaliers, CLSC, CHSLD, centres jeunesse, centres de réadaptation, milieux de vie substituts et institutions de santé publique. L'organisation a donc une vue à la fois globale et spécifique de l'ensemble du réseau de la santé et des services sociaux du Québec.

À travers toutes ses interventions relatives au système québécois de santé et de services sociaux, l'APTS défend les grands principes de la Loi canadienne sur la santé, soit la gestion publique, l'universalité, l'accessibilité, l'intégralité et la transférabilité.

Sa mission prioritaire est l'étude, la sauvegarde, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux, moraux, éducatifs et professionnels de ses membres. C'est dans ce même esprit qu'elle se consacre plus particulièrement à la négociation et à l'application des conventions collectives. Afin de réaliser cette mission, et dans le cadre de toutes ses actions, l'APTS est guidée par les valeurs fondamentales que sont la solidarité, la démocratie, l'égalité, la justice sociale, la liberté et la coopération.

L'APTS défend en premier lieu les droits à la syndicalisation, à la liberté syndicale et à la négociation. Elle assure aussi la défense des droits des femmes, de la diversité culturelle et sexuelle et de la pluralité de genres ainsi que le droit, pour toutes et tous, de travailler dans un milieu sain, dans le respect et la dignité. Elle revendique le droit à des conditions de travail et de vie décentes pour toute la population. Étant constituée à 86 % de femmes, l'APTS milite pour une meilleure conciliation famille-travail-vie personnelle et pour des solutions collectives qui mettront fin aux inégalités de sexe et de genre.

INTRODUCTION

Ce mémoire suit de quelques semaines l'imposition par bâillon d'une nouvelle grande réforme des structures qui encadrent les activités du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS). Cet énorme chantier - lancé quelques mois avant les dernières élections - a culminé en décembre 2023 avec l'adoption du projet de loi n° 15, Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace (PL 15), qui pave la voie à la création de l'Agence santé Québec (ASQ), désormais chargée de la gestion des activités courantes du RSSS. Dans notre mémoire déposé en Commission parlementaire en juin 2023, nous avons déjà fait état des limites et des risques associés à la mise en place de cette agence à l'efficacité pour le moins incertaine, à la poursuite de la tendance à la surcentralisation du réseau et à l'ouverture à une plus grande participation du secteur privé.

Nous notons que le gouvernement ira de l'avant malgré les critiques et les inquiétudes formulées par la vaste majorité des intervenant-e-s qui ont pris position sur le projet de réforme du ministre Dubé. Ceci dit, nous voulons profiter de ce mémoire pour nourrir les réflexions du gouvernement sur la marche à suivre du côté de la planification budgétaire des sommes allouées au réseau. Ainsi, trois axes fondamentaux guident nos réflexions pour qu'enfin le personnel du réseau reçoive le soutien financier dont il a besoin pour mener à bien la mission du RSSS :

1. à sens inverse des baisses d'impôt consenties lors du dernier budget, il est urgent d'augmenter les capacités fiscales du gouvernement afin d'améliorer la viabilité budgétaire de l'État et sa capacité d'investissement;
2. il est essentiel de créer un mécanisme de protection légal, inspiré de la Loi sur l'équilibre budgétaire, afin de protéger le réseau de tout retour à l'austérité;
3. il est crucial de lancer dès maintenant un plan ambitieux de déprivatisation afin de purger le réseau de ce parasite qui le phagocyte.

1. FINANCES PUBLIQUES : PORTRAIT ET PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION

Tout bon mémoire prébudgétaire doit commencer par un portrait rapide de l'état des finances publiques. Il s'agit de savoir si l'État a atteint sa limite en termes de nouvelles dépenses possibles ou s'il a encore une marge pour engager de nouveaux fonds. Comme nous le verrons dans les pages suivantes, la réponse est sans équivoque : oui, les finances publiques se portent bien et oui, il serait possible pour le gouvernement de prendre de nouveaux engagements budgétaires. Plus encore, comme nous le verrons en conclusion de cette section, le gouvernement pourrait décider d'améliorer sa propre marge de manœuvre en appliquant, en tout ou en partie, une réforme progressiste de son régime fiscal.

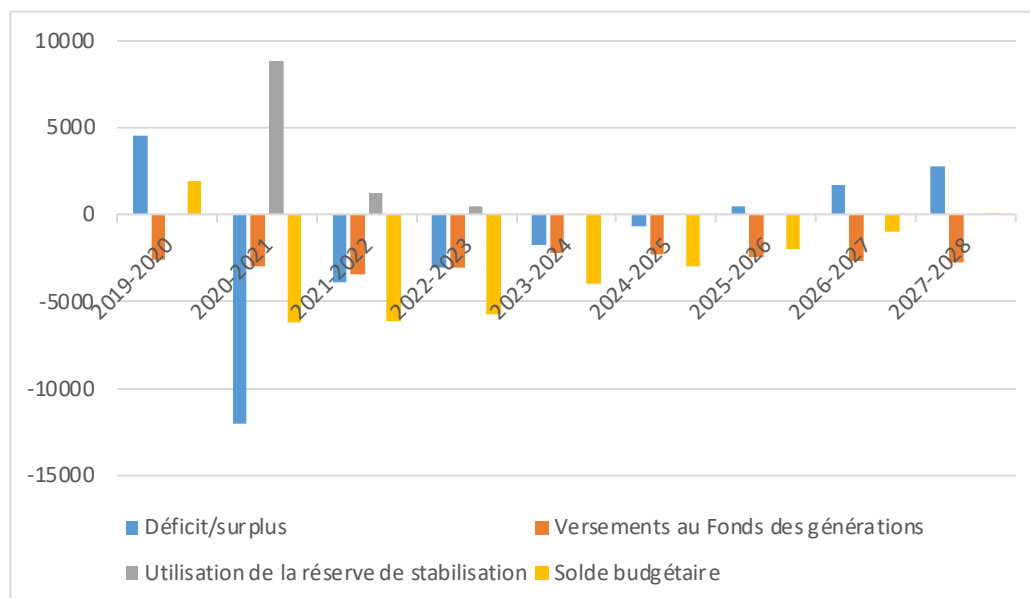
a. Un cadre budgétaire viable

i. Les surplus budgétaires à nos portes

Débutons notre tour d'horizon des finances publiques en observant les principaux résultats - passés et projetés - inscrits au cadre financier du gouvernement. Bien entendu, comme les données inscrites dans le **graphique 1** le montrent, le cadre financier du gouvernement a connu une évolution pour le moins accidentée durant les années de la pandémie. Partant d'un contexte de surplus budgétaire en 2019-2020 qui, malgré des versements de 2,6 G\$ au Fonds des générations, laissait tout de même Québec avec un solde budgétaire positif de 1,9 G\$, la pandémie est venue changer radicalement la donne. Dès 2020-2021, un déficit de 12 G\$ a été constaté qui, en raison des 3 G\$ versés au Fonds des générations, aurait laissé le gouvernement avec un solde négatif important si ce n'était de l'utilisation décisive de la réserve de stabilisation (8,8 G\$).

Les années suivantes, la situation a d'abord empiré pour ensuite commencer à s'améliorer en suivant le retour à la normale et la levée des contraintes sanitaires. Les soldes budgétaires 2021-2022 et 2022-2023 se situaient tout juste au-delà des -6 G\$. Nous sommes maintenant dans une trajectoire de retour à l'équilibre d'ici 2027-2028.

Graphique 1 : Résultats passés et projetés du cadre financier du gouvernement québécois (en millier de \$)



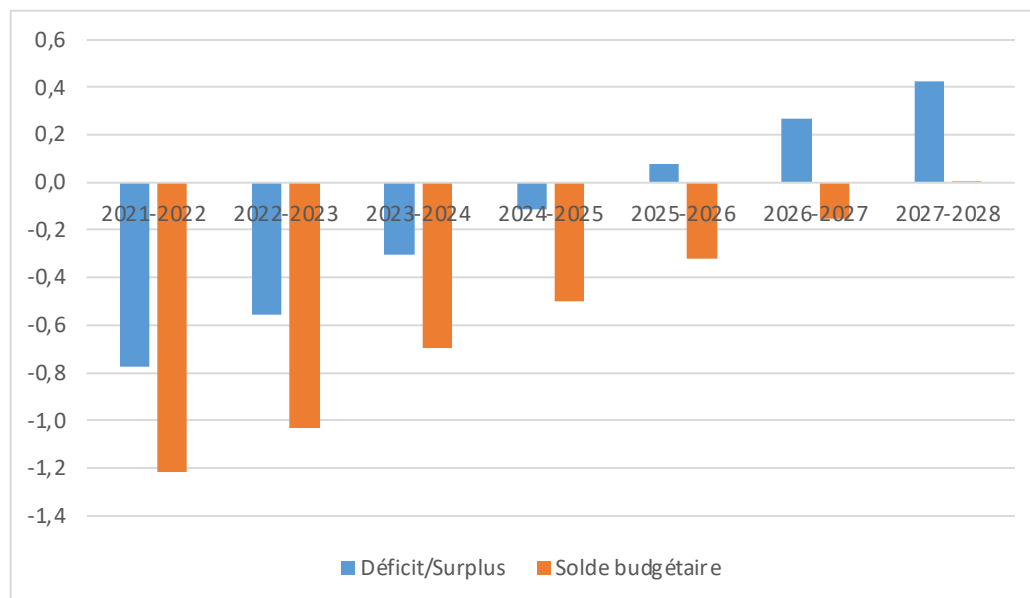
Sources: Budget du Québec 2019-2020 à 2023-2024; Le point sur la situation financière et économique du Québec - Automne 2023.

Ceci dit, si l'on s'intéresse aux déficits au sens des comptes publics, soit au bilan réel des revenus et des dépenses du gouvernement avant les versements forcés au Fonds des générations, un autre portrait se dessine. Certes, un déficit de 3,9 G\$ est constaté en 2021-2022 et un autre de 3 G\$ l'année suivante, mais nous sommes déjà assez près d'un retour à l'équilibre. En fait, l'année budgétaire 2023-2024 devrait observer un déficit assez bas de 1,8 G\$ et, pour l'année à venir, qui devrait tomber sous la barre du G\$. Si les projections gouvernementales se concrétisent, nous verrons un retour des surplus budgétaires dès 2025-2026, soit deux ans plus tôt que ce qu'annonce le gouvernement pour se conformer à la Loi sur l'équilibre budgétaire.

Ce constat nous incite à rappeler dès maintenant une position que nous défendons depuis quelques années dans nos mémoires prébudgétaires : l'utilisation d'une définition de l'équilibre budgétaire conforme à la réalité des comptes publics serait plus appropriée que le recours à la définition de solde budgétaire. La communication gouvernementale autour de l'état des finances publiques y gagnerait en clarté, tout en ouvrant la porte à de possibles réaménagements autour des versements à faire – ou non – au Fonds des générations. Nous reviendrons plus loin sur ces aspects.

Intéressons-nous désormais à l'amplitude des déficits, des surplus ainsi que du solde budgétaire. Lorsqu'indiqué en milliards de dollars, il est difficile de se faire une idée juste de l'ampleur des défis budgétaires devant nous. Le **graphique 2** remédie à ce problème en calculant le poids des résultats budgétaires en relation avec le produit intérieur brut (PIB) du Québec. Ce faisant, nous pouvons constater la faible amplitude du niveau actuel du déficit (0,3 % du PIB en 2023-2024 et 0,1 % pour 2024-2025) et même du solde budgétaire négatif (0,7 % pour l'année en cours et 0,5 % l'an prochain). À titre de comparaison, le déficit du gouvernement fédéral pour 2023-2024 représentera 1,6 % du PIB canadien¹, soit un niveau plus de 5 fois plus élevé que ce que nous connaissons au Québec, le tout sans trajectoire prévisible de retour à l'équilibre budgétaire.

Graphique 2 : Amplitude des déficits/surplus et du solde budgétaire par rapport au PIB (en %)



Sources: Budget du Québec 2022-2023 et 2023-2024; Le point sur la situation financière et économique du Québec - Automne 2023. Calculs de l'APTS.

¹ Perspectives économiques et financières – octobre 2023, Bureau du Directeur parlementaire du budget.

Un premier constat s'impose : la situation déficitaire actuelle ne peut servir de justification pour ne pas rehausser les dépenses publiques, surtout lorsque l'on considère que Québec a choisi d'amputer ses propres revenus en mars dernier en offrant aux Québécois-es une baisse d'impôt valant 1,7 G\$².

Bien entendu, l'état annuel de l'équilibre budgétaire n'est qu'un aspect devant être pris en compte, mais cela nous indique tout de même que nous ne sommes pas dans une situation d'urgence, où le gouvernement devrait s'empresse de mettre en place des mesures de restriction de ses dépenses.

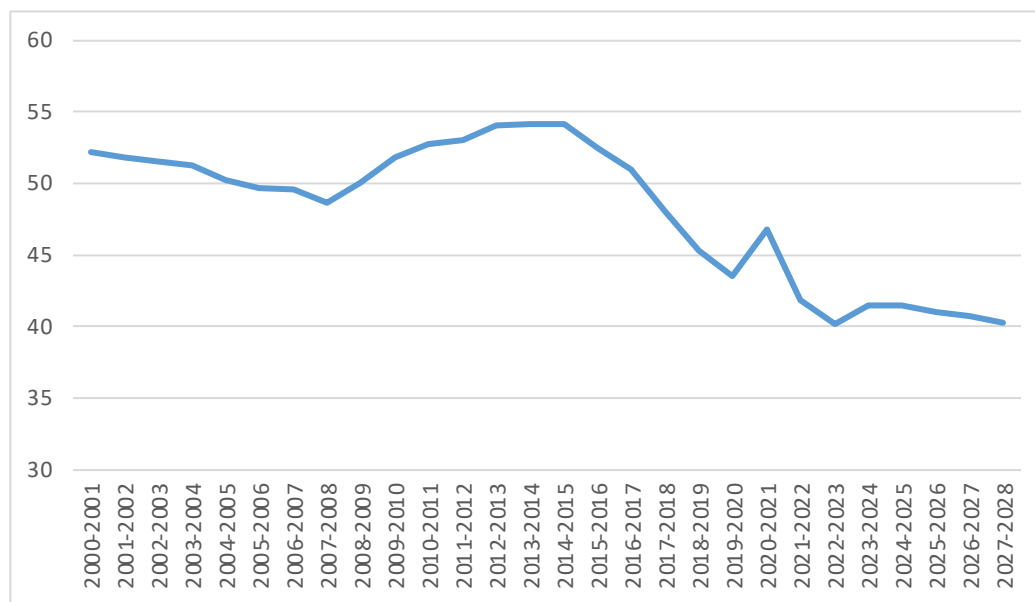
ii. Une dette publique sous contrôle... lorsque l'on ne joue pas avec les chiffres

Pour nous donner un portrait plus complet, il convient de nous intéresser au niveau de notre endettement public. Débutons par l'état de la dette brute québécoise, en utilisant le ratio dette/PIB, soit le poids de notre endettement reporté sur la richesse produite par notre économie.

Le **graphique 3** présente l'évolution de ce ratio depuis le début du siècle. Nous pouvons en tirer certains constats :

- malgré la grande crise économique de 2007-2008 et celle causée par les restrictions sanitaires, la tendance à la baisse du poids de notre endettement est relativement constante,
- dès 2021-2022 - et ce malgré le choc pandémique - les objectifs initiaux de la Loi sur la réduction de la dette et du Fonds des générations ont été atteints et dépassés³,
- d'ici 2027-2028, le ratio dette brute/PIB devrait continuer de diminuer, pour atteindre un plancher à 40,3 %,
- ces projections sont plus élevées que celles de l'an dernier, notamment en raison de l'impact des baisses d'impôt annoncées lors du budget de mars 2023.

Graphique 3 : Dette brute du Québec par rapport au produit intérieur brut (en %)



Sources : Statistiques budgétaires du Québec - Mars 2023; Le point sur la situation financière et économique du Québec - Automne 2023.

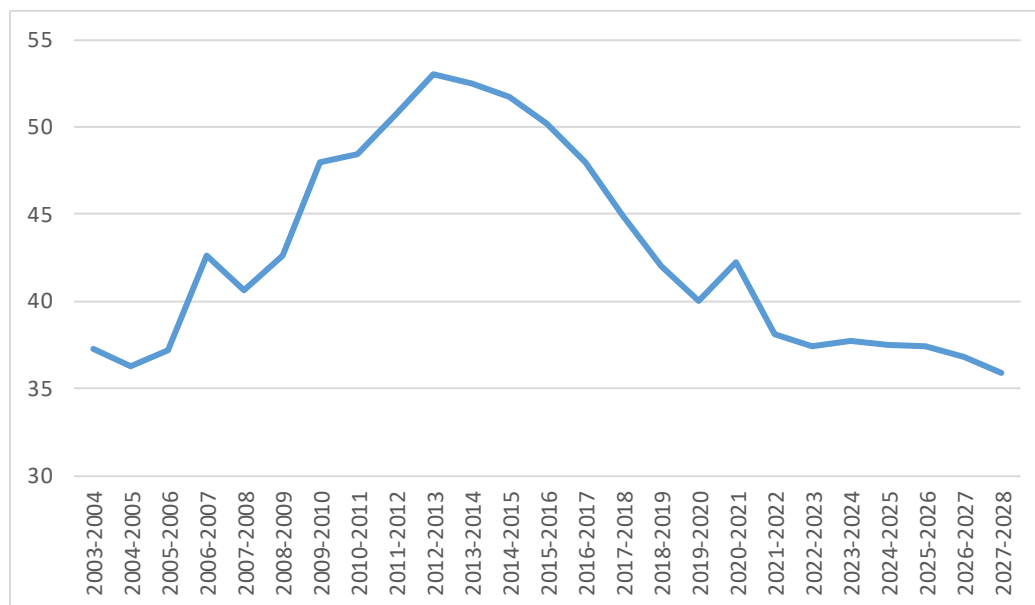
² Budget du Québec 2023-2024 : un Québec engagé, gouvernement du Québec, mars 2023.

³ Loi sur la réduction de la dette et instituant le fonds des générations, version avant les modifications apportées par le PL 35 à l'automne 2023.

Face à ces constats, en déposant et en adoptant le projet de loi 35⁴ à l'automne 2023, le gouvernement a fait le choix de concrétiser un engagement pris en mars dernier lors du dépôt du budget : établir de nouvelles cibles de réduction de la dette basées cette fois sur la dette nette et non plus la dette brute⁵. En procédant ainsi, au-delà du changement dans le type de dette qui sera pris en compte pour constater le respect des cibles légales de réduction de la dette, le ministère a fait le choix conscient de reconduire le cadre austère qui définit la politique budgétaire du gouvernement québécois depuis environ un quart de siècle.

La nouvelle cible légale à atteindre d'ici 2037-2038 sera donc un ratio dette nette/PIB de 30 %⁶. Nous voyons dans le **graphique 4** que ce ratio devrait se situer à 35,9 % en 2027-2028. Au lieu de relancer de nouvelles cibles de réduction de la dette, le gouvernement aurait pu faire le choix d'une simple stabilisation afin, comme nous le verrons plus loin, d'être légalement en mesure de mettre fin aux versements annuels au Fonds des générations et ainsi de dégager une marge de manœuvre importante pour réinvestir dans l'amélioration des services publics.

Graphique 4 : Dette nette du Québec par rapport au produit intérieur brut (en %)



Sources : Statistiques budgétaires du Québec - Mars 2023; Le point sur la situation financière et économique du Québec - Automne 2023.

⁴ PL 35 : Loi concernant la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 21 mars 2023 et modifiant d'autres dispositions.

⁵ Budget du Québec 2023-2024 : un Québec engagé, op. cit.

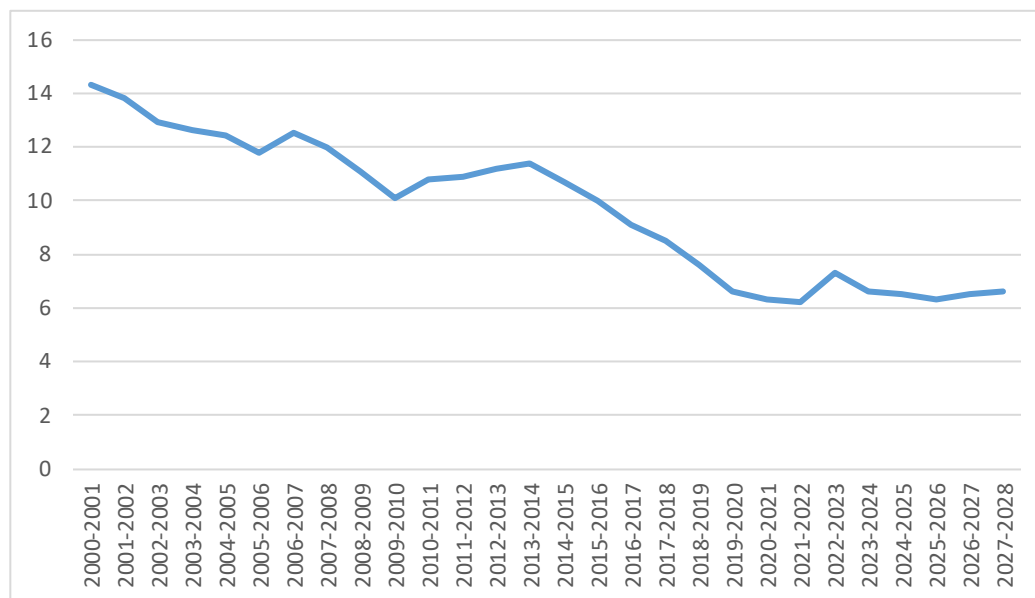
⁶ Précisons ici que, dans la loi qui a été votée en décembre 2023, il est fait mention d'une borne maximale de 32,5 % à ne pas dépasser. Le gouvernement s'est donc donné un peu de souplesse dans l'application de sa propre loi.

iii. Un service de la dette stable et en zone sécuritaire

Complétons ce rapide tour d’horizon en regardant du côté de l’évolution des coûts associés au service de la dette. Si la viabilité des finances publiques à moyen et long terme semble être assurée⁷, cette situation pourrait changer en raison de la hausse des taux d’intérêt et de son impact sur les sommes devant être versées en intérêt sur les emprunts du gouvernement. De 2023-2024 à 2027-2028, la projection d’évolution du service de la dette demeure stable à 6,6 % des revenus consolidés (**graphique 5**). Et comme les prévisions économiques tablent sur un abaissement du taux directeur de la Banque du Canada dès le 2^e trimestre 2024⁸, rien n’indique que le « fardeau » de la dette sera plus lourd à porter dans les années à venir.

C’est donc dire qu’il n’y a pas, en ce moment, de bombe à retardement qui pourrait justifier le choix du gouvernement d’aller de l’avant avec de nouvelles cibles de réduction de la dette.

Graphique 5 : Service de la dette par rapport aux revenus consolidés du gouvernement (en %)



Source: Statistiques budgétaires du gouvernement du Québec - Mars 2023; Le point sur la situation financière et économique du Québec - Automne 2023.

b. Un cadre budgétaire viable, mais perfectible

Nous venons de voir pourquoi les finances publiques du Québec se portent bien, et ce, malgré le contexte post pandémie déficitaire. Pourtant, comme l’expérience récente du processus de renouvellement des conventions collectives des employé-e-s du secteur public nous l’a encore démontré, l’enjeu de marge de manœuvre du gouvernement est toujours un sujet fortement débattu. C’est pourquoi, cette année encore, nous proposons au gouvernement d’être proactif afin de se donner un cadre fiscal à même de prendre

⁷ GODBOUT, Luc; ST-AURICE, Yves et ST-CERNY, Suzie : *Soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, édition 2023 - Un portrait différent*, CFFP, 2023.

⁸ TESSIER-MOREAU, Lorenzo et VACHON, Hendrix : *Des baisses de taux à l’horizon en 2024*, Desjardins - Études économiques, décembre 2023.

en charge le financement des défis structurants qui affligent le Québec : refinancement adéquat des services publics, lutte aux changements climatiques, recul de la place qu'occupe le secteur privé dans le domaine de la santé, etc.

Pour aller en ce sens, plusieurs options s'offrent au gouvernement. Le **graphique 6** fait état de trois propositions afin de l'inspirer dans la préparation de son prochain budget :

- considérant le bon état de notre dette publique, la suspension totale des versements au Fonds des générations devrait être envisagée par Québec. Un tel geste dégagerait une marge de manœuvre pour de nouveaux engagements financiers à hauteur de 2,3 G\$ pour 2024-2025 et de 2,8 G\$ en 2027-2028⁹,
- l'abolition de la surrémunération des médecins, qui ont pu compter sur une très importante hausse de l'enveloppe budgétaire à leur disposition. Si leur rémunération avait suivi celle des autres salarié-e-s du RSSS, Québec aurait pu rediriger jusqu'à 1,5 G\$ dans son réseau¹⁰,
- l'annulation de la baisse d'impôt de mars dernier afin de dégager 1,7 G\$ en nouvelle capacité budgétaire¹¹.

Avec ces trois options sur la table, Québec pourrait rehausser de 5,5 G\$ le financement des services publics, tout en s'épargnant les difficultés associées à une réforme plus ambitieuse de son régime fiscal. Toutefois, une réforme plus ambitieuse pourrait être envisagée. Surtout lorsque l'on considère les faits suivants :

- au Québec, les gens appartenant au 10 % des plus riches possèdent un patrimoine 76 fois plus élevé que celui de 40 % des plus pauvres¹²,
- de 1982 à 2019, toujours au Québec, la part du revenu national après impôt des membres du 1 % des plus riches a crû de 53,4 %. Quand on s'intéresse au 0,01 % des plus riches, cette augmentation est de 374,8 %¹³.

Considérant ces faits, le gouvernement devrait réfléchir à des solutions fiscales plus ambitieuses. C'est pourquoi nous lui demandons de mettre en place - en tout ou en partie - les propositions fiscales avancées par la Coalition Main rouge, qui totalisent 14 G\$ en nouveaux revenus potentiels¹⁴.

⁹ *Le point sur la situation financière et économique du Québec - Automne 2023.*

¹⁰ HURTEAU, Philippe et PLOURDE, Anne, *Réduire la rémunération des médecins pour refinancer le réseau de la santé et des services sociaux*, IRIS, Montréal, 2021.

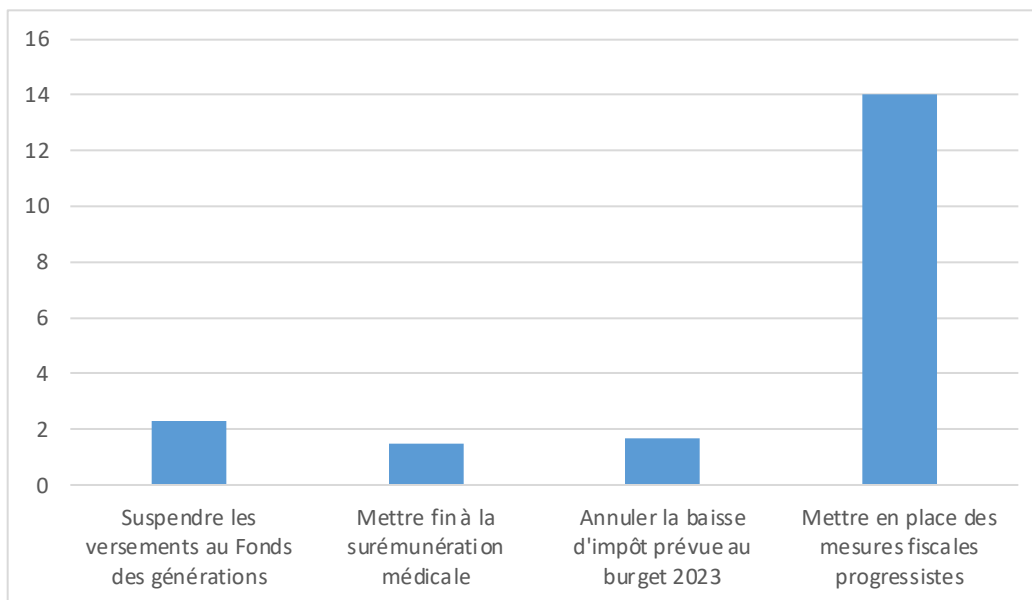
¹¹ *Budget du Québec 2023-2024 : un Québec engagé*, op. cit.

¹² BOUCHER, Geoffroy et TORRES, Sandy : *Les inégalités de patrimoine au Québec*, Observatoire québécois des inégalités, 2023.

¹³ XUERE, Silas; FISHER-POST, Matthew; DELORME, Delorme et LAJOIE, Camille : *Évolution des inégalités de revenus au Canada et regard sur les provinces - 1982-2021*, CFFP, 2023.

¹⁴ Solutions fiscales et mesures de contrôle des dépenses proposées par la Coalition Main rouge, automne 2021.

Graphique 6 : Options pour augmenter la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement (en G\$)



Sources: *Le point sur la situation économique et financière du Québec - Automne 2023*; HURTEAU, Philippe et PLOURDE, Anne, *Réduire la rémunération des médecins pour refinancer le réseau de la santé et des services sociaux*, IRIS, Montréal, 2021; *Budget du Québec 2023*; *Solutions fiscales et mesures de contrôle des dépenses proposées par la Coalition Main rouge, automne 2021*.

Recommandation 1

Considérant l'état des finances publiques et les besoins importants en matière de financement des services à la population, que le gouvernement :

- suspende jusqu'à nouvel ordre la totalité des versements au Fonds des générations;
- lutte contre la surrémunération médicale;
- annule la plus récente baisse d'impôts.

Recommandation 2

Considérant la tendance lourde à la concentration de la richesse, que le gouvernement s'inspire des propositions d'alternatives fiscales de la Coalition Main rouge pour améliorer la marge de manœuvre de l'État.

2. BOUCLIER BUDGÉTAIRE : POUR REBÂTIR LE RSSS SUR DES BASES SOLIDES

Depuis maintenant deux ans, l'APTS suggère au ministre des Finances de s'inspirer de la Loi sur l'équilibre budgétaire et du concept de « déficit zéro » afin de mettre en place un mécanisme de protection des budgets dédiés à la santé et aux services sociaux. Ce « bouclier budgétaire », que nous proposons à nouveau et dont nous expliquerons le fonctionnement plus bas, aurait comme objectif de garantir qu'un seuil minimal soit toujours atteint en matière de financement du RSSS ainsi que de garantir la prévisibilité des sommes investies. Dans le contexte de l'adoption récente, sous bâillon, du projet de loi n° 15 et du recours accru au « financement à l'activité » souhaité par le gouvernement, notre proposition gagne cette année en pertinence : en s'éloignant des réflexes strictement comptables, elle place en son centre l'idée d'opérer une jonction entre planification budgétaire rigoureuse, d'une part, et satisfaction des besoins populationnels, d'autre part.

Que le gouvernement se donne comme objectif un retour à l'équilibre budgétaire d'ici 2027-2028 et une réduction de la dette publique n'est en effet pas sans nous faire craindre le retour des compressions budgétaires. Dans l'énoncé économique de novembre 2023 déjà, le gouvernement affichait ses couleurs : 3,3 % d'augmentation du budget du RSSS en 2024-2025 et 4 % en 2025-2026¹⁵. Dans un contexte d'incertitude économique où une récession risque de survenir¹⁶ et de restreindre le cadre financier de l'État, des engagements si bas en matière de financement du réseau nous inquiètent vivement. C'est pourquoi l'APTS revient encore à la charge cette année. Si le gouvernement souhaite véritablement « refonder » le réseau de la santé et des services sociaux sur des bases solides, il devrait s'engager à mettre en place notre proposition ou, à tout le moins, à en étudier l'application dans le cadre de sa planification budgétaire.

a. Mécanisme du « bouclier budgétaire »

Commençons par rappeler le fonctionnement du mécanisme de « bouclier budgétaire » que nous proposons. Chaque année, le gouvernement devrait confier le mandat au·à la Vérificateur·rice général·e de produire une analyse des crédits nécessaires pour maintenir le niveau des services offerts par le réseau et répondre aux nouveaux besoins populationnels. L'établissement du niveau de financement du RSSS devrait alors minimalement s'arrimer aux sommes indiquées par le·la Vérificateur·rice général·e. Lors du dépôt du budget, le ministre des Finances devrait alors faire rapport à l'Assemblée nationale, advenant que les crédits alloués à la santé et aux services sociaux soient inférieurs aux sommes indiquées par le·la Vérificateur·rice général·e. Dans un tel cas, le ministre des Finances devrait expliquer les circonstances l'ayant mené à un tel choix, en plus de fournir un plan de rétablissement du financement.

¹⁵ *Le point sur la situation financière et économique du Québec*, op. cit.

¹⁶ JEAN, Jimmy : *Perspectives 2024 : la lutte à l'inflation tire à sa fin... mais elle aura été coûteuse*, Desjardins – Études économiques, 11 décembre 2023.

Dans le dernier quart de siècle, Québec a construit un appareillage légal contraignant en matière de gestion des finances publiques. Avec la Loi sur l'équilibre budgétaire et celle sur la réduction de la dette, le ministère des Finances a activement travaillé à soumettre ses activités d'allocation de ressources à une série de contraintes légales. S'il est alors acceptable de restreindre la marge de manœuvre du gouvernement au nom de l'équilibre budgétaire et de la diminution de la dette publique, pourquoi ne pourrait-on pas appliquer le même type de logique contraignante au financement des soins de santé et des services sociaux?

De plus, la mise en place d'un tel mécanisme permettrait au gouvernement d'envoyer un message fort à la population et au personnel du réseau : à partir de maintenant, aucun retour à l'équilibre budgétaire ne se fera au détriment de la capacité du RSSS à bien remplir ses missions.

Recommandation 3

Instaurer un mécanisme de « bouclier budgétaire » afin de stabiliser le financement du réseau de la santé et des services sociaux.

b. La preuve est dans le pudding : une application rétrospective

Afin de démontrer la pertinence de notre proposition nous allons répéter l'exercice des dernières années, soit appliquer le « bouclier budgétaire » de manière rétrospective afin d'en évaluer l'impact s'il avait été en fonction. Pour ce faire, nous procédons de la manière suivante. Au **graphique 7**, nous montrons deux séries de données pour établir la démonstration souhaitée. La première série présente l'évolution des dépenses réelles allouées au programme « Services dispensés à la population ». La seconde représente cette évolution, mais cette fois en postulant une croissance basée le « bouclier budgétaire ».

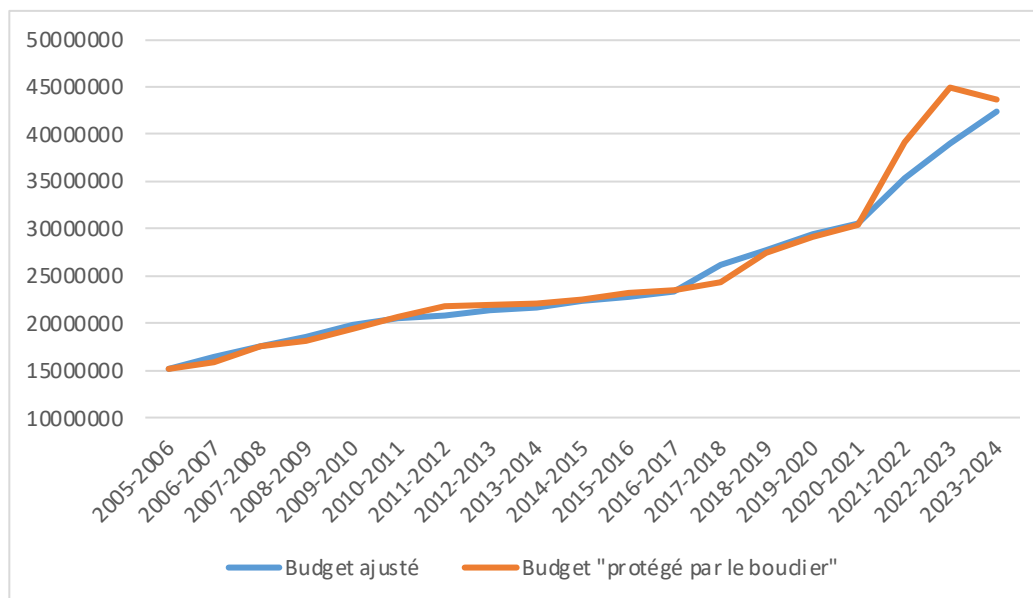
- **Série 1 :** budget ajusté. Nous utilisons les sommes dépensées dans le programme « Services dispensés à la population » qui chapeaute les 19 « programmes-services » et « programmes-soutien » du MSSS. Ce faisant, c'est le financement des services à la population qui est au centre de notre attention et nous évitons de contaminer la présentation des résultats avec l'outrageuse explosion de la rémunération du corps médical survenue entre 2007 et 2017.
- **Série 2 :** budget protégé par le bouclier. Pour créer cette seconde série, nous prenons pour base le modèle proposé par le ministère des Finances lui-même dans le cadre du dépôt du budget de juin 2014¹⁷, modèle qui fut repris également par l'équipe de la Chaire sur la fiscalité et les finances publiques de l'Université de Sherbrooke¹⁸. Ainsi, trois éléments sont à la base du facteur de croissance que nous appliquons aux dépenses de santé et de services sociaux à partir de leur niveau de 2008-2009 : 1) Les dépenses de santé selon l'âge; 2) les coûts d'amélioration et de bonification des services; 3) l'inflation dans le domaine de la santé et des services sociaux.

¹⁷ Budget 2014-2015, *Le défi des finances publiques du Québec*, Gouvernement du Québec, 2014, p. 18.

¹⁸ Dans leurs travaux, l'équipe de la Chaire désigne ce modèle comme la « méthode traditionnelle ». Voir : GODBOUT, Luc; ST-MAURICE, Yves et ST-CERNY, Suzie; op. cit.

Partant de ce modèle, nous pouvons maintenant observer qu'un écart de près de 1,3 G\$ persiste entre le financement réel et ce qui aurait dû être versé au RSSS pour protéger la qualité et l'accès aux soins et services. L'APTS en arrive à la conclusion qu'une stabilisation du financement de la santé et des services sociaux est de mise. Avec le niveau actuel de dépenses du gouvernement projeté pour les prochaines années, nous craignons que le déficit de financement indiqué plus haut reparte à la hausse. À ce compte, l'établissement d'un financement plus stable et prévisible devrait être au centre de l'actuelle réforme du RSSS afin d'éviter l'alternance destructurante entre des périodes de coupures et des périodes de réinvestissements.

Graphique 7 : Budget réel réservé aux services à la population par rapport au budget ajusté en fonction du « bouclier budgétaire » (en G\$)

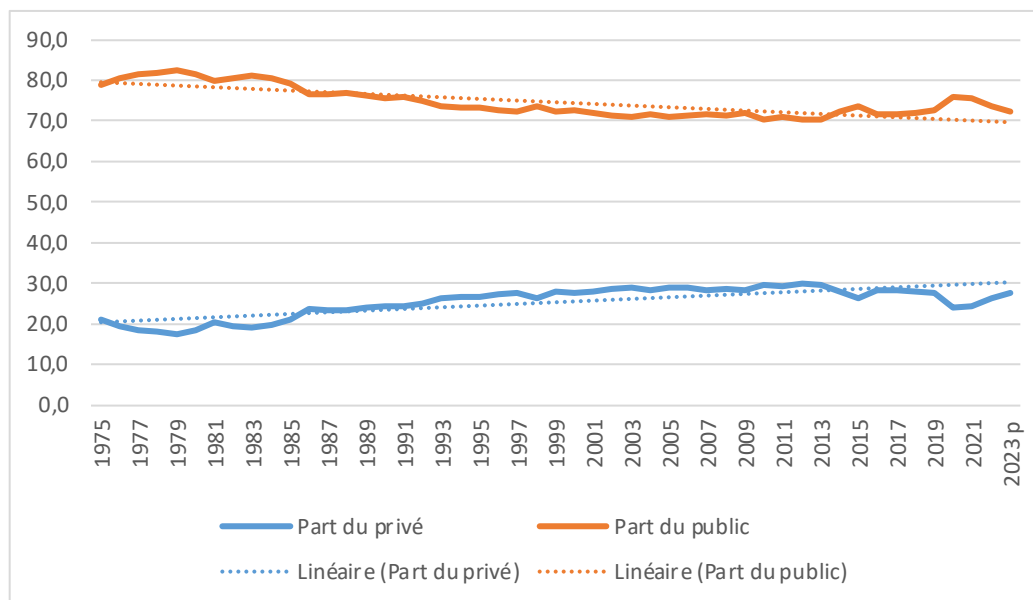


Sources: *Compte public 2005-2006 à 2021-2022 - vol.2*; *Budget des dépenses 2022-2023 et 2023-2024*; *Statistique Canada. Tableau 18-10-0005-01. Indice des prix à la consommation, moyenne annuelle, non désaisonnalisé*; *Budget du Québec 2023-2024, p. G. 5*; *Institut canadien d'information sur la santé (2022). Tendances des dépenses nationales de santé. Base de données sur les dépenses de santé de 1998 à 2020. Tableau E.1.23.2. Calculs de l'APTS.*

3. DÉPRIVATISATION : DES ENGAGEMENTS POUR GUÉRIR L'INFECTION

Au-delà de la proposition du « bouclier budgétaire » qui vise à faire en sorte que le RSSS soit toujours minimalement financé à son plancher afin d'éviter que s'y applique une politique d'austérité, il convient aussi, lors de la planification budgétaire de l'État, de s'interroger sur la place des acteurs privés au sein de l'écosystème socio-sanitaire québécois. Les données présentées dans le **graphique 8** montrent une trajectoire claire : le secteur privé gagne du terrain au Québec. Si la part de marché des entreprises privées tournait autour du 20 % durant les années 1970 – avec un creux à 17,5 % en 1979 – elle avoisine aujourd'hui les 30 %. Comme l'intention d'augmenter cette part se confirme, il nous semble important d'offrir une perspective différente, plus à même de protéger le caractère public, gratuit et universel du réseau.

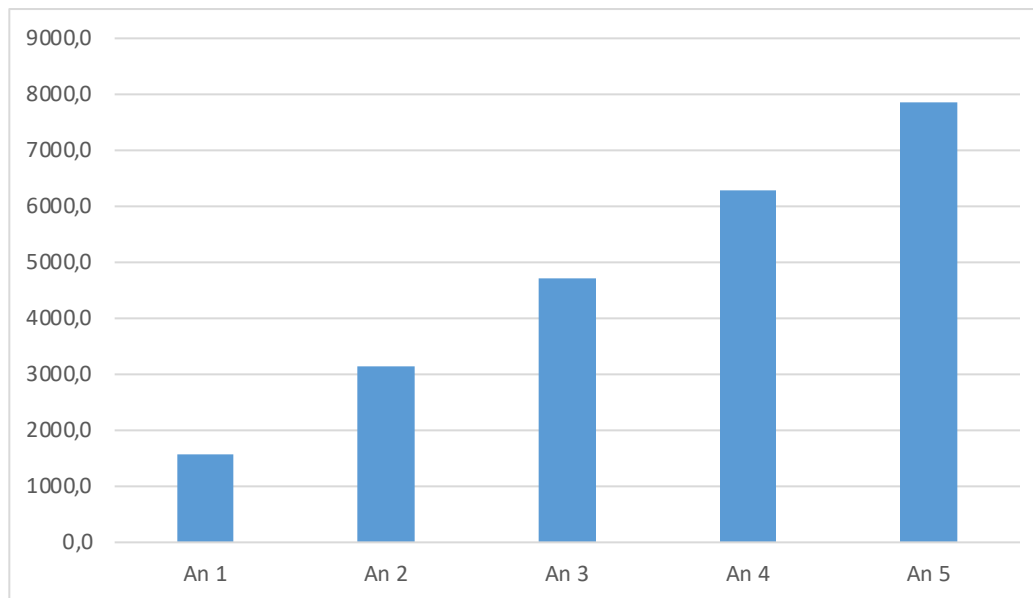
Graphique 8 : Évolution des parts des dépenses publiques et privées de santé au Québec (en %)



Source: Institut canadien d'information sur la santé, Base de données sur les dépenses nationales de santé, 2023. Série B. Calculs de l'APTS.

C'est pour cela que nous prenons la peine, dans ce mémoire, d'avancer une proposition de déprivatisation étalée sur cinq ans. Le principe sur lequel ce plan se base est simple : non pas éliminer d'un seul coup la place du secteur privé en santé, mais œuvrer de manière énergique pour la ramener à son niveau plancher de 1979. Pour y arriver, Québec devrait injecter annuellement un peu moins de 7,9 G\$ (**graphique 9**).

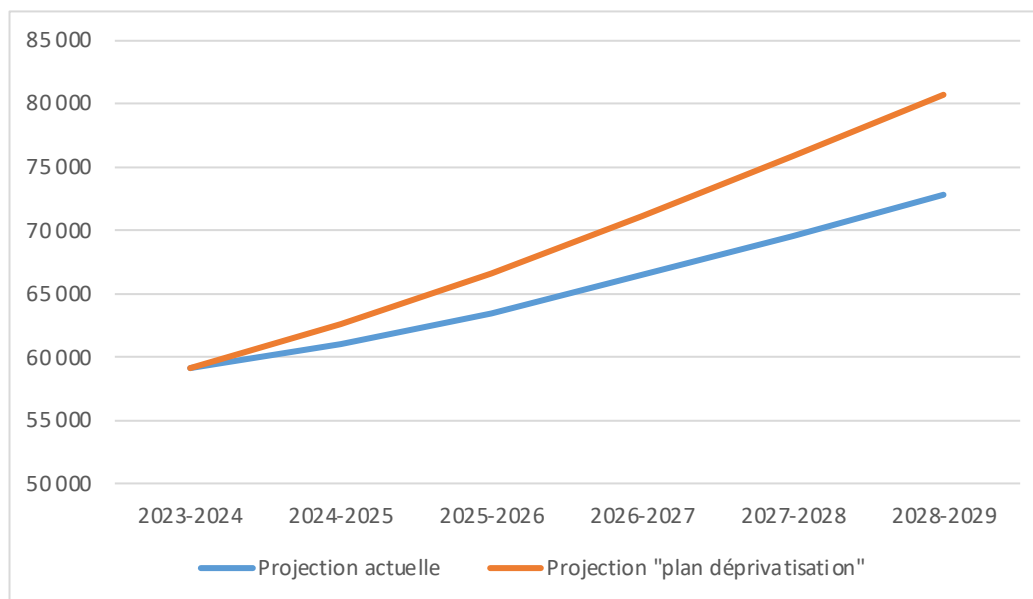
Graphique 9 : Cibles quinquennales de déprivatisation



Source: Institut canadien d'information sur la santé, Base de données sur les dépenses nationales de santé, 2023. Série B. Calculs de l'APTS.

Le **graphique 10** nous permet d'observer l'impact d'une telle orientation sur les fonds alloués au portefeuille de la santé et des services sociaux. Si le gouvernement allait de l'avant avec cette proposition, les dépenses de portefeuille du gouvernement pour la santé et les services sociaux franchiraient le cap des 80 G\$ en 2028-2029, venant ainsi justifier nos propositions inscrites aux recommandations 1 et 2 de ce mémoire, relatives à l'amélioration des capacités budgétaires de l'État.

Graphique 10 : Impact des cibles de déprivatisation sur les dépenses du portefeuille en santé et en services sociaux (en M\$)



Sources: Institut canadien d'information sur la santé, Base de données sur les dépenses nationales de santé, 2023. Série B; Le point sur la situation financière et économique du Québec - Automne 2023; Soutenableté budgétaire du Québec - Édition 2023. Calculs de l'APTS.

Recommandation 4

Mettre en œuvre un plan de déprivatisation du RSSS en augmentant les ressources financières qui lui sont allouées afin de faire reculer les dépenses de nature privée en santé et services sociaux.

CONCLUSION

Nous avons démontré dans ce mémoire que, malgré les impacts budgétaires de la pandémie, le gouvernement demeure dans une bonne position pour mettre en place une politique audacieuse visant à consolider les services publics. Pour ce faire, le prochain budget du ministre des Finances doit prioriser un réinvestissement en ce sens. Il en va du bien-être de la population : mieux financer le RSSS, c'est mettre les besoins des Québécois-es en haut de la liste des priorités gouvernementales. Il en va aussi de la revalorisation du rôle de l'État comme garant du bien commun. Dans le contexte découlant de la pandémie, ce rôle se doit d'être revalorisé et mis au service d'un plan ambitieux d'élimination de la pauvreté.

Tout réinvestissement doit aussi passer par une stabilisation à long terme du financement des services à la population. C'est pourquoi nous invitons le ministre des Finances à étudier la possibilité de mettre en place notre proposition de « bouclier budgétaire ». En santé et services sociaux, le gouvernement doit créer les mécanismes nécessaires afin de mettre fin à l'évolution en montagne russe des fonds investis.

Nous lui recommandons également de débloquer une enveloppe spéciale dédiée à faire reculer les dépenses de nature privée en santé et en services sociaux. Ce n'est qu'en procédant ainsi qu'il sera possible de protéger le caractère public, gratuit et universel du RSSS.

Le gouvernement a entre ses mains tous les outils pour agir dès le prochain budget. Il reste à voir si la volonté politique sera au rendez-vous!

ANNEXE : LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Considérant l'état des finances publiques et les importants besoins en matière de financement des services à la population, que le gouvernement :

- suspende jusqu'à nouvel ordre la totalité des versements au Fonds des générations;
- lutte contre la surrémunération médicale;
- annule la plus récente baisse d'impôts.

Recommandation 2

Considérant la tendance lourde à la concentration de la richesse, que le gouvernement s'inspire des propositions d'alternatives fiscales de la Coalition Main rouge pour améliorer la marge de manœuvre de l'État.

Recommandation 3

Instaurer un mécanisme de bouclier budgétaire afin de stabiliser le financement du réseau de la santé et des services sociaux.

Recommandation 4

Mettre en œuvre un plan de déprivatisation du RSSS en augmentant les ressources financières qui lui sont allouées afin de faire reculer les dépenses de nature privée en santé et services sociaux.

SIÈGE SOCIAL

1111, rue Saint-Charles Ouest, bureau 1050
Longueuil (Québec) J4K 5G4
Tél. : 450 670-2411 ou 1 866 521-2411
Télec. : 450 679-0107 ou 1 866 480-0086

BUREAU DE QUÉBEC

1305, boul. Lebourgneuf, bureau 200
Québec (Québec) G2K 2E4
Tél. : 418 622-2541 ou 1 800 463-4617
Télec. : 418 622-0274 ou 1 866 704-0274

www.apsq.com • info@apsq.com

