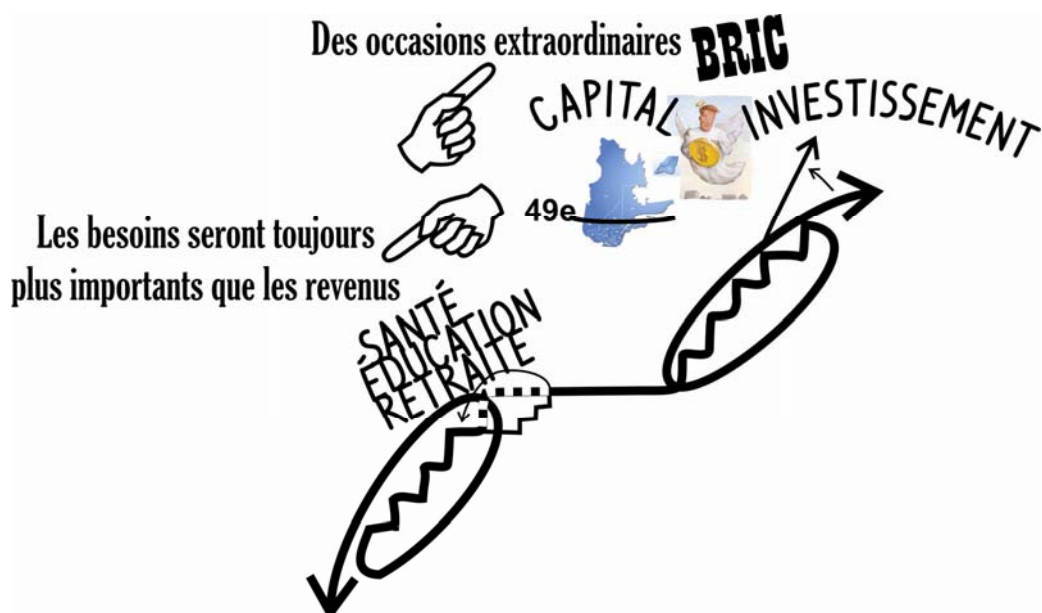


Le budget du Québec 2011-2012

# Trois regards alors qu'il faut «tendre vers un Québec sans pauvreté»

Incluant un rappel des faits saillants du budget



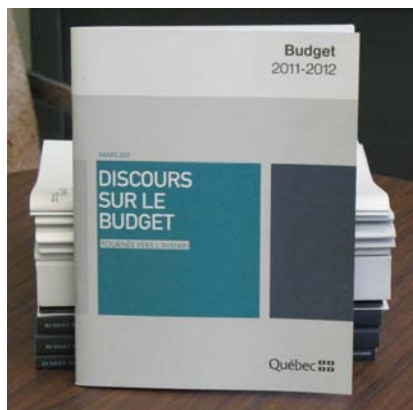
Document produit par Vivian Labrie



Collectif pour un Québec sans pauvreté  
Août 2011

**Note préliminaire.** L'analyse présentée dans les pages suivantes puise largement dans le travail conceptuel effectué depuis 1998 dans le cadre de trois carrefours de savoirs différents : le Carrefour de savoirs sur les finances publiques (1998-2000), le Carrefour de savoirs sur les besoins essentiels (2003-2005) et le Carrefour de savoirs sur la richesse et les inégalités au Saguenay-Lac-St-Jean (2010- ). Ces petits groupes autonomes ont été composés à chaque fois en assurant une participation importante de personnes en situation de pauvreté. Ils ont été soutenus par une animation attentive et ont mené leurs explorations en se donnant beaucoup de liberté tout en étant très près des actions et réflexions en cours dans le réseau du Collectif pour un Québec sans pauvreté. Avec le temps, l'apport de ces «think tanks» de la marge se cumule dans les analyses budgétaires du Collectif. Comme cette contribution est plus que substantielle et qu'il faut la présenter et l'expliquer si on veut pouvoir y référer ensuite dans l'analyse, il a été décidé cette année d'en présenter le rationnel dans un document séparé. Ces aspects de théorie et de méthode qui fondent le travail d'analyse pourront ensuite être enrichis d'année en année à mesure que de nouvelles intuitions, compréhensions, modélisations s'ajouteront à cet ensemble de références en évolution. L'idée étant de poursuivre les quêtes qui se présentent et d'en venir à penser autrement en intégrant ce qu'on aperçoit et comprend du monde depuis l'expérience de la pauvreté pour agir de façon plus juste en direction de sociétés sans pauvreté et riches de tout leur monde.

Ce document est disponible sur le site du Collectif à l'adresse suivante : [http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le\\_budget\\_du\\_Quebec\\_2011-2012-Concepts\\_et\\_methode-ok.pdf](http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le_budget_du_Quebec_2011-2012-Concepts_et_methode-ok.pdf). Le présent article y réfère à plusieurs reprises.



Le discours sur le budget du Québec 2011-2012 a été prononcé le 17 mars 2011, quelques semaines après le discours inaugural d'un gouvernement malmené par divers scandales qui tentait, en lançant une nouvelle session parlementaire, de recadrer les débats à l'Assemblée nationale et de redorer son image. Comment lire ce budget et comment comprendre son impact éventuel sur la société québécoise ?

Cette année en particulier, le budget met en jeu, sans pour autant le mettre en débat, le rapport de la société à la richesse et plus précisément, le contrat implicite entre la population québécoise et son gouvernement à ce sujet.

Ce pas de plus, qui vient s'ajouter aux tendances des dernières années dans l'ajustement structurel du Québec aux exigences des marchés, sera plus facile à présenter si on procède par regards successifs.

**Premier regard.** La première lecture qui s'impose pour ce deuxième budget du ministre Bachand, est celle d'un budget de l'«année d'après». Ce budget 2011-2012 suit et applique les orientations drastiques annoncées dans le budget 2010-2011, lequel était générateur d'inégalités flagrantes<sup>1</sup>. L'ensemble des mesures annoncées est cette fois organisé selon un discours de développement économique qui vient confirmer l'approche à deux poids deux mesures perceptible dans le budget 2010-2011, où on libérait l'ambition d'une élite entreprenante pendant qu'on responsabilisait le reste de la population par rapport aux contraintes associées à des finances publiques en déficit<sup>2</sup>.

**Deuxième regard.** Lorsqu'on passe à une analyse plus détaillée selon la technique minutieuse utilisée par les années antérieures<sup>3</sup>, on constate toutefois que la transformation du contrat social implicite est plus profonde et qu'elle atteint une nouvelle couche : c'est la structure même de présentation des revenus et des dépenses de l'État qui se trouve modifiée par diverses annonces mettant en place un ensemble de fonds

---

<sup>1</sup> Voir l'analyse du premier budget Bachand téléchargeable au lien suivant : [http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/110131-Budget\\_du\\_Qubec\\_2010-2011-Une\\_dizaine\\_d\\_observations.pdf](http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/110131-Budget_du_Qubec_2010-2011-Une_dizaine_d_observations.pdf).

<sup>2</sup> On pourrait relier le discours sur le budget au discours inaugural qui l'a précédé de quelques semaines. Le discours sur le budget inclut habituellement quelques formules d'allégeance aux choix de gouvernance du premier ministre. Cette année cela prend la forme d'une référence aux éléments de plan annoncés dans le discours inaugural. Ces allusions restent toutefois peu développées et ne fournissent pas a priori de clé de lecture importante au-delà du raccord.

<sup>3</sup> Cette analyse est disponible au lien suivant : [http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le\\_budget\\_du\\_Qubec\\_2011-2012-Analyse\\_detaillée-ok.pdf](http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le_budget_du_Qubec_2011-2012-Analyse_detaillée-ok.pdf). La méthode comme telle est décrite dans deux documents séparés qui peuvent être consultés aux liens suivants, [http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le\\_budget\\_du\\_Qubec\\_2011-2012-Concepts\\_et\\_méthode-ok.pdf](http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le_budget_du_Qubec_2011-2012-Concepts_et_méthode-ok.pdf) (une présentation générale) et [http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/090225-Les\\_budgets\\_du\\_Qubec\\_accumules-Budget\\_2008-2009-Article\\_de\\_fond-ok.pdf](http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/090225-Les_budgets_du_Qubec_accumules-Budget_2008-2009-Article_de_fond-ok.pdf) (une analyse plus spécialisée avec des impacts sur dix ans).

dédiés qui sont extraits des ventilations habituelles. Ce regard est proposé dans la seconde section de l'article. On y verra qu'il devient plus difficile de suivre la comptabilité publique en raison de la multiplication des fonds. Cette nouvelle opacité s'ajoute au fait qu'il est devenu pratiquement impossible au cours des dernières années de suivre les impacts des décisions budgétaires au plan de la redistribution de la richesse en raison de la clientélisation des mesures affectant les revenus des particuliers. Elle montre que dans la logique de l'effritement de l'État en tant qu'instrument des solidarités constaté d'un budget à l'autre, des pans entiers de fonctions données à l'État depuis les années 1960 sont en train d'être recadrés dans des structures de financement qui formeront désormais autant de silos aux règles différentes, plus ou moins progressives, qui devront être suivis un à un plutôt que dans un cadre consolidé.

**Troisième regard.** Enfin l'insistance sans précédent mise cette année sur les ressources, naturelles et humaines, à transformer en PIB futur – au profit de qui et de quoi ? -- vient bousculer sans crier gare les fondements peu débattus du contrat social implicite entre la population québécoise et son gouvernement depuis la Révolution tranquille. Le point de mire déborde des huit cases plus techniques de l'analyse pour se situer en amont, dans des zones hors de l'univers monétaire. À cet égard, la réflexion effectuée par le Carrefour de savoirs sur les finances publiques au tout début de ses travaux, en 1998, s'avère très pertinente en portant le regard sur ce qu'est la richesse et sur la manière dont on conceptualise les rapports entre le PIB, les ressources, la monnaie et la richesse.

Cette perspective, présentée dans la troisième section de l'article, soulève la question de la maîtrise par la population de son projet de vie collective sur son territoire et des outils de suivi qui y sont relatifs. Elle montre à quel point l'approche budgétaire actuelle très centrée sur le PIB, un indicateur totalement insensible aux inégalités, fait le jeu de la loi du plus fort en pleine période de reconcentration de la richesse sur un petit nombre de très riches. Ces nouvelles prétentions à capter sans débat préalable des ressources non encore insérées dans l'univers des échanges monétaires rappellent que d'autres boussoles seraient non seulement possibles, mais nécessaires pour favoriser de meilleures décisions publiques et pour contrer les distorsions de jugement qui peuvent se produire quand on confond PIB et richesse.

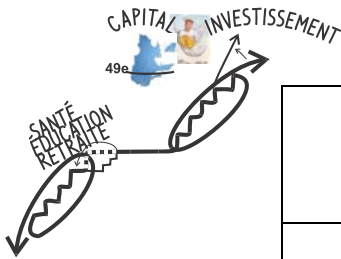
Ici le document réfère à un exercice séparé où les boussoles développées par le Carrefour de savoirs sur la richesse et les inégalités au Saguenay-Lac-St-Jean sont appliquées au Plan Nord, un projet phare du budget 2011-2012, laissant voir un ensemble de dimensions méritant considération. La démonstration conduit à souhaiter la prise en compte de telles boussoles, idéalement dans la documentation budgétaire d'un gouvernement se percevant comme le dépositaire d'un projet collectif débattu collectivement, et sinon dans la boîte à outils de la vigilance citoyenne.

On verra tout au long de ces regards successifs à quel point l'apport conceptuel des réflexions suivies tenues au cours des ans lors de carrefours de savoirs avec des personnes en situation de pauvreté s'avère précieux et en phase avec divers courants émergents ici et ailleurs pour débusquer les présupposés économiques et repenser l'économie autrement.

Commençons d'ailleurs par rappeler les principales mesures de ce budget en les reportant dans la ventilation en huit cases qui, d'année en année depuis les travaux du Carrefour de savoirs sur les finances publiques, permet de les suivre et de s'y retrouver<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Voir les références mentionnées à la note 3.



## Budget du Québec 2011-2012

### «Tournés vers l'avenir»

#### Les mesures annoncées

La colonne à gauche des mesures indique l'ordre de présentation dans le discours

<p><b>1. Les revenus des particuliers</b></p>	<p>I M</p>	<p>Frais de scolarité : Augmentation de 325 \$ par année jusqu'en 2017 (droits annuels au baccalauréat passant de 2168 \$ en 2011-2012 à 3793 \$ par année en 2016-2017, i.e. 75 % d'augmentation), avec garantie que l'endettement n'augmentera pas pour les étudiants boursiers (118 M\$ à terme, soit le tiers de l'augmentation de revenus escomptée). <b>Travailleurs de 65 ans ou plus</b> : nouveau crédit d'impôt (120 M\$ à terme par année, pour une récupération maximum de 1 504 \$ par année). <b>Régime des rentes</b> : augmentation à partir du 1 janvier 2012 du taux de cotisation de 0,15 % pendant 6 ans, jusqu'à 10,8 %, avec un mécanisme d'ajustement automatique à compter de 2018. Bonification des rentes demandées après 65 ans et réduction mensuelle des rentes demandées avant 65 ans. Développement à venir de nouveaux régimes volontaires d'épargne-retraite (consultations à venir). <b>AinéEs</b> : Élargissement du crédit d'impôt remboursable pour aidants naturels (11,5 M\$ en 2011). Déduction augmentée pour les frais transitoires à l'admission dans un CHSLD. <b>Services à domicile</b> : 4 M\$ de plus par année.</p>
<p><b>2. Les revenus des entreprises</b></p>	<p>J</p>	<p>Redevances remodulées pour les gaz de schiste. Création d'Exportation Québec (40 M\$ de plus sur trois ans). Pour les nouveaux entrepreneurs, mise en place du fonds Capital Angés Québec (30 M\$, soit 20 M\$ par Investissement Québec et 10 M\$ des anges investisseurs). Création du Fonds Relève Québec (50 M\$, soit 20 M\$ d'Investissement Québec, et 10 M\$ chacun du Fonds de solidarité FTQ, Capital régional et coopératif Desjardins et Fondation). Hausse de 1 G\$ à 1,25 G\$ du plafond de capitalisation de Capital régional et coopératif Desjardins. Ajout de 10 M\$ aux fonds locaux d'investissements. [Augmentation des cotisations à la Régie des rentes.]</p>
<p><b>3. Les revenus du gouvernement</b></p>	<p>B O</p>	<p>Recettes de 1 G\$ de plus que prévu pour 2010-2011. Rappel de la création de l'Agence du revenu le 1<sup>er</sup> avril 2011 : objectif de récupération fiscale de 1,2 G\$ en 2013-2014 ramené à 1,4 G\$. Objectif de 320 M\$ pour 2010-2011 en voie d'être réalisé. Lutte contre la contrebande de tabac et contre le travail au noir : 5 M\$ au financement de travaux d'enquêteurs. Et autres mesures.</p>
<p><b>4. La répartition entre niveaux de gouvernement</b></p>	<p>E P</p>	<p><b>Municipalités</b> : compensation de 100 000 \$ par puits de gaz de schiste mis en productions sur une période de dix ans. <b>Fédéral</b> : appel à un règlement non encore obtenu sur l'harmonisation des taxes de vente. Discussions à venir en lien avec l'échéance en 2014 des principaux transferts aux provinces.</p>
<p><b>5. Les programmes du gouvernement</b></p>	<p>C H</p>	<p><b>Dépenses de 700 M\$ de plus que prévu pour 2010-2011.</b> Maintien de la prétention de réaliser «62% de l'effort» vers l'équilibre budgétaire, soit 6,9 G\$ en quatre ans (1,4 G\$ en 2010-2011 tel que prévu). <b>Écoles</b> : 240 M\$ pour des outils pédagogiques numériques, 25 M\$ par année en 2016-2017 pour que la moitié de la 6<sup>e</sup> année soit en anglais, 13 M\$ sur trois ans pour le soutien aux équipes sportives des écoles secondaires publiques, 50 M\$ de plus en 2011-2012 au Fonds pour le développement du sport et de l'activité physique. <b>Universités</b> : plan de financement 2011-2017. Investissements annuels en plus qui atteindront 850 M\$ en 2016-2017 (augmentation des budgets des universités de 25 %) avec contribution du gouvernement de 430 M\$, le reste devant venir des dons privés (165 M\$) (création de Placements Universités) et des étudiants (augmentation des frais de scolarité).Création du Fonds pour l'excellence et la performance universitaires (atteindra 160 M\$ en 2016-2017). Centre hospitalier universitaire vétérinaire de l'Université de Montréal : 2,8 M\$ en</p>

## Le discours sur le budget du Québec 2011-2012 – Trois regards

	<p>L</p> <p>N</p> <p>Q</p>	<p>2011-2012 et 3,5 M\$ par année ensuite. <b>Santé</b> : première édition des Comptes de la santé. Le FINESS (Fonds de financement pour les établissements de santé et de services sociaux) assure une croissance annuelle de 5% jusqu'en 2013-2014. «Enveloppe» [i.e. contribution santé] de 575 M\$ pour 2011-2012. <b>Politique familiale</b> : 15 000 nouvelles places de garderie à 7\$ à compter de 2012-2013 jusqu'en 2015-2016 (558 M\$) [engagement électoral en 2008]. Organismes communautaires Famille : 1 M\$ par année de plus sur trois ans. <b>AînéEs</b> : soutien accru à Municipalité amie des aînés et aux carrefours d'information pour les aînés. <b>Logement</b> : construction de 2000 logements sociaux prévue dans le budget 2011-2012 d'Accès logis (140 M\$). Âge d'admissibilité au programme Allocation logement réduit de 55 ans à 50 ans sur cinq ans pour les personnes seules et les couples sans enfants (11,4 M\$ de plus par an à terme). <b>Développement durable</b> : remplacement du crédit d'impôt remboursable pour les véhicules écoénergétiques en programme de rabais à l'achat ou à la location (50 M\$ sur cinq ans). Route verte : 20 M\$ sur cinq ans. Éthanol-carburant : nouveau crédit d'impôt remboursable (jusqu'en 2018). Eaux souterraines : 5 M\$ de plus sur trois ans. <b>Culture</b> : 3 M\$ sur trois ans au Conseil des arts et des lettres du Québec. Création du Fonds Capital Culture Québec (100 M\$ en partenariat avec le Fonds de solidarité FTQ) pour les projets culturels d'envergure internationale. Virage numérique : 9 M\$ sur trois ans. Musée des beaux-arts : 6,4 M\$ de plus pour compléter la construction du Pavillon Claire et Marc Bourgie. Incitations fiscales envisagées pour favoriser le mécénat et la philanthropie culturelle.</p>
<p><b>6. L'emploi et l'économie</b></p>	<p>D</p> <p>G</p> <p>K</p>	<p>L'<b>économie va bien</b> : recul de seulement 0,3% en 2009 et croissance de 3% en 2010. Prévision de croissance de 2% en 2011. <b>Saisir les occasions</b> en lien avec le rebondissement rapide du BRIC: Brésil, Russie, Inde, Chine. «Des changements de cette envergure ne se produisent pas plus d'une fois par siècle. Ils offrent des occasions extraordinaires aux économies qui disposent de compétences ou de ressources naturelles. Au Québec, nous avons les deux.» <b>Plan Nord</b> : Création du Fonds du Plan Nord, 1,6 G\$ sur 5 ans, infrastructures et mesures pour les communautés, 500 M\$ sur cinq ans en participations à des projets privés. <b>Gaz de schiste</b> : 6 M\$ sur trois ans pour intensifier les inspections, 7 M\$ pour l'évaluation environnementale stratégique, révision du régime de redevances, qui passera de 10 à 12 % à entre 5 et 35 % de la valeur au puits. Compensations aux municipalités. <b>Forêt</b> : 45 M\$ jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau régime forestier de 2013. Création d'un groupe de travail sur l'utilisation du bois dans la construction. <b>Virage numérique</b> : 900 M\$ sur dix ans (stratégie de l'économie numérique, accroître la capacité des infrastructures, augmenter l'étendue du réseau). <b>Montréal</b> : création de l'Institut de la finance structurée et des instruments dérivés de Montréal (contributions combinées de 15 M\$ sur dix ans). <b>Infrastructures</b> : Réduction à partir de 2012-2013 des investissements jusqu'à un niveau annuel de 1,7 % du PIB en 2021-2022.</p>
<p><b>7. La dette</b></p>	<p>F</p>	<p>Une fois l'équilibre budgétaire atteint, versement annuel au Fonds des générations de 25 % de toutes les redevances minières, pétrolières et gazières au-delà d'un montant de 200 M\$.</p>
<p><b>8. L'équilibre du budget</b></p>	<p>A</p>	<p>Maintien de l'objectif de déficit zéro pour 2013-2014. Déficit prévu pour 2010-2011 : 4,5 G\$. Déficit réel : 4,2 G\$ 2010-2011, soit 300 M\$ de moins que prévu, soit 1,3 % du PIB. Recettes de 1 G\$ de plus. Dépenses de 0,7 G\$ de plus. Déficit prévu de 3,8 G\$ 2011-2012, de 1,5 G\$ 2012-2013. [Provisions pour éventualités de 300 M\$ (800 M\$ sur trois ans).] Il reste 1,025 G\$ de mesures à identifier pour atteindre le déficit zéro.</p>

## **Premier regard : le budget de l'année d'après, ses occasions d'affaires pour les unEs et ses restrictions pour les autres**



L'ordre de présentation des mesures dans le Discours sur le budget 2011-2012 suit un raisonnement qui mérite l'attention, du moins dans sa première partie, pour ce qu'il révèle des orientations en train d'être prises. En suivant l'ordre des lettres dans la grille de faits saillants en huit cases des pages précédentes, on peut en suivre la ventilation et la manière dont les diverses mesures viennent s'y répartir. Pour résumer le tout en quelques lignes, le ton est à peu près celui-ci :

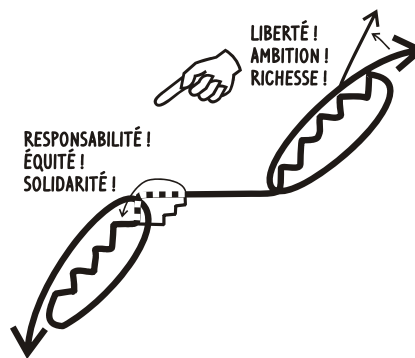
Attention, l'équilibre budgétaire, à réatteindre en 2013-2014, reste la priorité (A) avec un déficit légèrement moindre que prévu pour 2010-2011, ce qui conduit aux premières nouvelles sur les revenus (B) et les dépenses (C). Ceci dit, l'économie va bien et il y a des occasions d'affaires à l'horizon grâce au «BRIC», soit les économies émergentes et demandeuses que sont le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine (D) pour les sociétés qui, comme nous, ont des ressources naturelles et humaines (il est mentionné au passage que pour les fameux gaz de schiste, il y aura des retombées pour les municipalités (E) et qu'on versera une partie des redevances minières et gazières au fonds pour la dette (F)). Une fois la partie sur les ressources naturelles présentée (G), dont les mesures relatives au Plan Nord, on passe aux ressources humaines, qu'il y a lieu d'optimiser. Ce raisonnement conduit à s'occuper de mieux développer les compétences (H), d'où les mesures en éducation et sur le financement des universités et d'autres mesures pour garder les travailleurEs plus âgéEs au boulot (I) et en responsabilité de leurs vieux jours. Pendant ce temps, on va mettre des «anges investisseurs» (J) au service des entreprises. Au-delà de cet angle principal, on va compléter le virage numérique (K), garder la spécialisation de Montréal dans les produits dérivés, et attention, mettre les freins au programme d'infrastructures (fini les folies). Pour parler de solidarité, un petit mot sur la santé (L), la politique familiale, les aînéEs, côté revenus (M) et services (N), sans oublier la pauvreté et le développement durable puisqu'on doit en parler (y a des lois...). Revenons aux revenus (O), on vous l'avait dit qu'on s'occuperait de l'évasion fiscale, et bien on a des résultats ! Il faudrait aussi parler du fédéral (P), qui nous doit des milliards entre autres pour l'harmonisation de la taxe de vente. Pour finir ça en beauté, concluons sur la culture, d'autant plus que le ministère en cause fête son cinquantième anniversaire (Q).

L'argument du déficit revient donc d'entrée de jeu et il faut y porter attention au moins pour deux raisons. Tout d'abord, il reste encore pour 1,025 G\$ de mesures à identifier pour atteindre cet équilibre en 2013-2014, dont 500 M\$ du côté de la santé et des services sociaux, ce qui veut dire qu'il faudra surveiller les

annonces à venir à ce sujet au cours des prochains mois. Ensuite, le gouvernement maintient son raisonnement erroné sur la répartition des «efforts» à fournir pour l'atteinte du déficit zéro, selon lequel il fournirait 62 % des efforts, les entreprises 7 % et les particuliers 31 %. Cela a été dit et redit<sup>5</sup> : l'État en soi n'est pas un être qui fait des efforts, ce sont toujours des personnes qui en font que ce soit par des charges supplémentaires, des emplois perdus ou des services en moins. La question est plutôt de savoir quelles personnes doivent faire les efforts. Il y a là une tromperie qui s'incruste dans l'argumentaire.

Le gouvernement maintient le cap sur le retour à l'équilibre budgétaire. Dans le budget 2010-2011, il a identifié plus de 90 % des mesures nécessaires au retour à l'équilibre budgétaire et s'est engagé à réaliser 62 % de cet effort. *Plan Budgétaire*, p. A-4.

L'essentiel du discours de cette année loge toutefois dans le raisonnement économique qui prend le relais pour confirmer et spécifier la tendance à deux poids deux mesures présente dans le budget 2010-2011. L'impact de ce dernier budget sur la métaphore des escaliers roulants avait été illustré comme suit.



La nécessité de rééquilibrer les finances publiques conduisait à des mesures visant à augmenter les revenus de l'État sans augmenter les impôts, autrement dit en évitant que les plus riches contribuent en fonction leur revenu. Au nom de la responsabilité, de l'équité et de la solidarité par rapport au déficit, on augmentait la taxe de vente, la taxe sur l'essence, ainsi que divers tarifs, tout en instaurant une contribution santé forfaitaire destinée à éponger l'augmentation des coûts de santé au-delà d'un certain pourcentage. Cette contribution santé forfaitaire, une mesure des plus régressives, était applicable, selon un montant fixe, à tout revenu de plus de 14 040 \$, autrement dit à des ménages en déficit de couverture de leurs besoins essentiels et non encore sortis de la pauvreté tout autant qu'aux ménages les plus à l'aise. Ce faisant, elle venait fragiliser ces ménages pauvres, de même que ceux de classe moyenne peu fortunée. Le nouveau crédit pour la solidarité, instauré de son côté pour compenser la hausse de la taxe de vente et regrouper d'autres crédits, ne prenait pas en compte ce poids supplémentaire. Par ailleurs l'approche économique du budget visait par diverses mesures à libérer les ambitions entrepreneuriales des Québécoises, un discours centré dans les faits sur une minorité déjà en situation d'ascension sociale ou y prétendant, et profitant surtout à la fraction en situation de réussite de cette minorité. Cette dichotomie a été représentée par une précarisation de la zone de palier adjacente à l'escalier roulant du bas et par une accélération de la montée dans les échelons du haut de l'escalier du haut

Toujours aussi concentré sur le PIB et muet sur les inégalités que le budget 2010-2011, le budget 2011-2012 vient préciser ce découpage avec des termes non équivoques.

---

<sup>5</sup> Voir l'analyse de 2010-2011, [http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/110131-Budget\\_du\\_Quebec\\_2010-2011-Une\\_dizaine\\_d\\_observations.pdf](http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/110131-Budget_du_Quebec_2010-2011-Une_dizaine_d_observations.pdf), de même que l'article suivant d'Alain Noël : «Chacun sa part ?», *Options politiques*, 31, 6, juin 2010, p. 88, <http://www.irpp.org/po/archive/jun10/noel.pdf>.





La liberté, l'ambition, la richesse à libérer y prennent la forme d'occasions d'affaires extraordinaires, qui ne se présentent qu'une fois par siècle. Il faut retenir le passage suivant du discours du budget, qui résume fort bien le repositionnement préconisé dans «l'ordre économique nouveau», qui, en évolution de discours économiques antérieurs, mentionne plutôt les économies émergentes du BRIC que l'espace nord-américain/européen<sup>6</sup> :

En revanche [par rapport aux difficultés économiques du partenaire américain], les économies émergentes, qui représentent maintenant 40 % de l'économie mondiale, ont rebondi rapidement et vigoureusement. Ces pays, principalement le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine, ont été et resteront les locomotives de la croissance mondiale.

Ces pays vivent de façon accélérée ce que nous, les pays industrialisés, avons vécu au cours des dix-neuvième et vingtième siècles : d'une part, ils se dotent d'infrastructures modernes, qui requièrent quantité de ressources naturelles et humaines; d'autre part, la consommation de biens et services s'y démocratise.

Des changements de cette envergure ne se produisent pas plus d'une fois par siècle. Ils offrent des occasions extraordinaires aux économies qui disposent de compétences ou de ressources naturelles. Au Québec, nous avons les deux. Une population instruite, qualifiée et créative. Et des ressources naturelles à fort potentiel de valeur.

Cette conjoncture favorable ne sera pas éternelle. Nous devons aux Québécois d'aujourd'hui et -- oui! -- à ceux de demain, d'agir maintenant pour saisir les occasions de créer de la richesse et de positionner solidement le Québec dans l'ordre économique nouveau.

Malgré les contraintes budgétaires imposées à court terme par le retour à l'équilibre, ce budget contient des mesures qui accroîtront la capacité des Québécois de saisir, ici et ailleurs, les occasions que leur offre ce nouveau monde. D'une part, ce budget présente des mesures propres à optimiser les bénéfices à tirer de nos abondantes ressources naturelles. D'autre part, et je dirais de façon plus importante encore, il contient des mesures propres à renforcer, mobiliser et appuyer le savoir-faire des Québécois. *Discours sur le budget*, p. 3.

Autrement dit, malgré les contraintes budgétaires, on va agir dans trois directions essentiellement : faciliter l'exploitation des ressources naturelles, développer les compétences et faciliter l'investissement privé, dont l'exportation.

On verra plus loin comment les annonces sur le Plan Nord et le développement de l'industrie minière, gazière, pétrolière forcent à se poser une question fondamentale sur la richesse : qui en a les droits ?

---

<sup>6</sup> «Et troisièmement, nous donnerons au peuple québécois l'espace dont il a besoin pour grandir. Cet espace, nous le créerons avec l'entente France-Québec sur la mobilité des travailleurs; cet espace, nous le déploierons dans un accord entre le Canada et l'Union européenne; cet espace, nous le développerons par de nouvelles alliances au sein de la fédération canadienne; ce nouvel espace, nous l'occuperons en nous donnant un plan pour développer le Nord québécois.» Jean Charest, *Discours inaugural*, 8 mars 2009.

Dans le cas des aides à l'exportation et à l'entrepreneuriat, la participation du gouvernement aux mouvements des anges investisseurs avec la création du Fonds Anges Québec, introduit un langage surprenant pour qualifier des mesures dans un budget. Elles relèvent presque du merveilleux et du surnaturel. Le langage se fait ascensionnel, ailé, éthéré... alors qu'il s'agit tout simplement de doubler la mise d'investisseurs privés dans les phases initiales de développement de diverses entreprises. On passe ce faisant de fonds d'investissements à partenaires publics, coopératifs ou syndicaux à des fonds dont les partenaires sont privés.

Quant au développement des compétences, il se traduit dans le discours d'une part en augmentation du financement des universités... notamment par la hausse de frais de scolarité et d'autre part, en diverses mesures pour retenir la main d'œuvre dite d'expérience, autrement dit les travailleurEs âgéEs, par le bâton et la carotte (récompenser le travail et la prise de la retraite au-delà de 65 ans, pénaliser la retraite avant 65 ans<sup>7</sup>). De façon moins visible, dans la documentation du Budget de dépenses relative au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, cette approche trouve un troisième volet dans le rétrécissement du discours de lutte contre la pauvreté sur la seule dimension de l'emploi, laissant de ce fait échapper d'autres dimensions pourtant incontournables. Ce rétrécissement est lui-même porteur d'un double message, l'accent sur l'emploi ne distinguant pas le moyen pour répondre à la demande des unEs de la solution annoncée à la pauvreté des autres, avec toutes les dérives qu'on pourrait recommencer à craindre du côté de l'aide de dernier recours. L'envers du discours pro-investisseurEs s'annonce lourd pour certains groupes, comme on va le voir maintenant. Les étudiantEs, les travailleurEs âgéEs, et les adultes en marge du marché de l'emploi se trouvent instrumentalisés dans le projet d'affaires qui organise cette année le discours budgétaire.

L'extrait suivant qui vient conclure le Discours sur le budget s'identifie à la partie de la population qui reconnaît «les défis et les contraintes» et fait preuve de résilience. Si les unEs auront leur part de défis, bien soutenus, d'autres auront plus que leur part de contraintes.

Ce budget est le budget des Québécois qui reconnaissent les défis et les contraintes, et qui les transcendent pour construire leur avenir plutôt que de l'attendre et de le subir. Le Québec est une des nations riches et performantes du monde. Nous l'oublions trop facilement. Nous avons traversé la crise mieux que les autres pays développés, y compris nos plus proches partenaires. Aujourd'hui, le Québec est au bon endroit au bon moment pour prendre une place de choix dans le nouvel ordre économique mondial. *Discours sur le budget*, p. 45.

Quand il est question en effet des protections sociales et des services à la population, cette fois le ton change. On rappelle les moyens réduits par le déficit, on invoque la prudence :

[À propos de préserver l'intégrité, la qualité et la solidarité de nos services publics.] Les besoins seront toujours plus importants que les revenus disponibles et nécessaires pour y répondre. *Discours sur le budget*, p. 1.

En plus de la contribution santé, qui commence à être perçue avec son forfait bien plus pesant sur les faibles revenus juste au-dessus des revenus exemptés que sur les hauts revenus, de nouvelles charges s'ajoutent au niveau de l'éducation et de la retraite. Et c'est au même endroit, juste au-dessus des très faibles revenus exemptés, que le bât blesse, à la jonction entre les encore pauvres, retournéEs plus loin dans l'escalier roulant du bas et une classe moyenne peu fortunée dont les sécurités s'effritent et qui s'y trouve projetée à son tour.

---

<sup>7</sup> Même si le Discours sur le budget précise que nous n'en sommes pas rendus au Québec à repousser l'âge de la retraite, une nouvelle limite se dessine par les incitations à rester au travail jusqu'à 70 ans. En fait, nous en sommes à désigner une nouvelle période de transition, de 60 à 70 ans, associée de pénalités et d'incitations visant le maintien en emploi, ce qui influencera à coup sûr les choix des gens.

Revoyons, du point de vue de ces nouvelles charges, les cibles associées au développement des compétences qui est dit nécessaire pour saisir les occasions d'affaires. Elles touchent trois grandes missions publiques : l'éducation, la retraite et le développement de la main d'œuvre.

**L'éducation.** Du côté de l'éducation, il faut retenir, et ce n'est pas banal, que la hausse des frais de scolarité est carrément mise au service de l'amélioration du financement des universités. Parmi les diverses solutions possibles aux demandes de celles-ci, on choisit de privilégier l'augmentation de la contribution des étudiantEs, assignéEs à augmenter leur mise dans un pari fait sur leur meilleure vie future quitte à emprunter maintenant pour le faire. C'est dire qu'une génération d'étudiantEs verra abruptement augmenter ses charges, ce qui relèvera sa participation financière au niveau qui prévalait avant les grandes réformes de la Révolution tranquille, qui visaient par ailleurs à augmenter l'accessibilité des études supérieures. On a beau affirmer que l'aide financière aux études compensera les augmentations par de meilleures bourses aux étudiantEs plus pauvres, il faut savoir que l'accès aux bourses reste limité aux situations les plus sévères et que de nombreuses familles non admissibles ne seront pas en mesure de contribuer aux études de leurs jeunes. Malgré ce que prétend la documentation budgétaire, cette pression accrue sur de faibles revenus et la perspective d'endettements insurmontables qui y sera associée risque de renforcer l'écart de fréquentation universitaire en faveur des milieux plus aisés et de diminuer le nombre d'universitaires «de première génération» en provenance de milieux moins aisés. Comparativement, et selon la même logique voulant que les études donnent de meilleures chances de revenus dans la vie d'une personne, il aurait été sensé d'envisager plutôt un financement en imposant davantage l'ensemble des particuliers à partir d'un certain niveau de revenu correspondant statistiquement aux avantages d'une plus grande scolarisation. Autrement dit, un financement de l'éducation à même la fiscalité générale selon une méthode progressive répondrait tout aussi bien à l'objectif de faire payer l'éducation par ceux et celles qu'elle enrichit.

**La retraite.** L'autre morceau des sécurités collectives ouvert par le budget 2011-2012 est celui des retraites. La manœuvre est à plusieurs dimensions. Le vieillissement de la population est un fait. Il fallait s'attendre à un reparamétrage du système de sécurité du revenu à la vieillesse. La manière dont le système actuel fonctionne est par ailleurs assez bien expliquée dans la documentation budgétaire, avec ses dimensions de revenu garanti, de revenu cotisé dans le régime public ou d'épargne dans un régime privé. La question ici revient encore une fois à : qui paie quoi pour qui ? La réponse se rapproche quant à elle un peu plus du «chacun pour soi». Deux impératifs se trouvent ici conjugués : équilibrer le régime public de retraite, garder davantage la main d'œuvre âgée au travail.

Encore une fois les mesures incitant à rester au travail plus longtemps – bonification des rentes demandées après 65 ans, réduction des rentes demandées avant 65 ans -- qui sont annoncées risquent de précariser une catégorie de population située à la limite de la sortie de la pauvreté et des classes moyennes peu fortunées. Elles ne toucheront pas directement les plus pauvres et les personnes sans emploi, non cotisantes à la Régie des rentes, qui resteront assujetties au minimum des minimums à la retraite, soit la pension de vieillesse plus le supplément de revenu garanti. De leur côté, les plus à l'aise pourront trouver des avantages dans le fait de rester plus longtemps sur le marché du travail si cela leur convient. La difficulté sera pour les travailleurEs à faible revenu, sans régime de retraite privé, ayant peu de cotisations cumulées à la Régie des rentes. Ces personnes auront éventuellement des décisions difficiles à prendre entre 60 et 70 ans quant à rester sur le marché du travail ou prendre leur retraite, ceci alors que l'usure liée à des conditions de travail exigeantes est souvent grande dans les emplois faiblement rémunérés.

Le Canada avait marqué des points, il y a une génération, du côté de la réduction de la pauvreté des personnes âgées. Le contexte impose de réexaminer ces gains et ce qui pourrait les menacer. Il y a notamment à gagner l'expertise nécessaire pour bien saisir les impacts des différentes mesures annoncées pour les personnes âgées de 50 à 70 ans travaillant à faible revenu et éventuellement admissibles au

supplément de revenu garanti : impact de l'âge de la demande de prestations à la Régie des rentes du Québec, impact des crédits d'impôt au travail après 65 ans, impact de l'instauration obligatoire de régimes de retraite privés volontaires. Il faudra notamment faire attention aux situations de pauvreté juste au-dessus des seuils de référence pour la couverture des besoins de base, voir les impacts des nouvelles règles de la Régie des rentes pour les personnes à l'aide sociale qui sont présentement tenues de retirer leurs prestations de la Régie des rentes à 60 ans même si cela réduit le montant auquel elles auront droit ensuite, et mieux connaître les impacts fins des décisions de cotiser (RÉER, CELI, autres régimes) ou de travailler plus longtemps sur le revenu effectif à la retraite dans les zones de revenu donnant droit au supplément de revenu garanti. Quand par exemple se trouverait-on entre 60 et 70 ans à s'user plus pour rien ou presque rien ou à prendre des décisions pénalisantes au plan de ses revenus à la retraite en raison de nouvelles règles ou par défaut d'être informéE suffisamment ?

**Le développement de la main d'œuvre.** Dans un contexte de besoin de main d'œuvre et de raréfaction de celle-ci, en raison notamment du vieillissement de la population, on pourrait s'attendre à un pouvoir de négociation accru de ceux et celles qui, avec le soutien voulu, pourraient occuper les emplois nécessaires. Ou du moins, on pourrait espérer une considération plus grande de la part des pouvoirs publics et des entreprises. C'est relativement le cas pour les travailleurEs âgées d'expérience et pour les populations autochtones au nord du 49<sup>e</sup> parallèle conviées à contribuer au Plan Nord. Les unEs et les autres sont en posture d'exercer un pouvoir de négociation et trouvent effectivement une place dans le Discours sur le budget. Qu'arrive-t-il cependant quand le pouvoir de négociation n'est pas là, autrement dit quand un déficit de protections sociales et de sécurité du revenu fait de l'emploi une question de survie, qu'on soit âgéE, immigrantE, au sud du 49<sup>e</sup> parallèle ou jeune ? On trouve la réponse non pas dans le Discours sur le budget, mais dans le Budget de dépenses du Conseil du trésor, aussi appelées crédits. Le plan de gestion du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale est explicite et laisse voir l'envahissement de plus en plus complet de l'approche de la lutte contre la pauvreté, laquelle devrait être multidimensionnelle, par un impératif emploi non pas centré sur le développement du potentiel des personnes, pour elles-mêmes comme pour la communauté, mais bien de la «main d'œuvre», pour d'autres. On est devant des «bassins de main-d'œuvre sous-représentés» à activer et à autonomiser :

Dans ce contexte, le Ministère entame l'exercice financier 2011-2012 : En réitérant les préoccupations liées aux bassins de main-d'oeuvre sous-représentés tels les travailleuses et travailleurs expérimentés et les personnes immigrantes nouvellement arrivées; [...] En affirmant sa préoccupation d'autonomie économique pour les personnes et les familles du Québec, notamment en accompagnant de jeunes adultes de moins de 25 ans dans une démarche vers l'emploi et en privilégiant l'emploi comme principal moyen de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale; En coordonnant le Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015 : le Québec mobilisé contre la pauvreté, afin de poursuivre son engagement pris en vertu de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (L.R.Q., c. L-7).» *Budget de dépenses*, volume III, p. 109.

L'orientation 1 du plan de gestion, relative à l'emploi, le répète :

Favoriser la participation du plus grand nombre de personnes au marché du travail. Avec les perspectives de décroissance de la population en âge de travailler, il devient essentiel de mobiliser tous les bassins de main-d'oeuvre afin de disposer d'un nombre suffisant de travailleurs qualifiés. Parmi les populations qui composent les bassins de main-d'oeuvre disponibles, certaines présentent des taux d'emploi inférieurs à ceux de la population active en général. C'est particulièrement le cas des travailleuses et travailleurs expérimentés de 55 à 64 ans et des personnes immigrantes nouvellement arrivées ou issues de minorités visibles. *Budget de dépenses*, volume III, p. 111.

L'orientation 3, «Aider les personnes et les familles», qui touche aux programmes de sécurité du revenu, y est complètement assujettie.

[...] l'action du Ministère s'inscrit dans une démarche visant à favoriser l'activation des prestataires de l'assistance sociale, à valoriser le travail, à améliorer l'incitation au travail, de même qu'à améliorer les conditions de vie, et ce, dans l'objectif de favoriser davantage la participation de toutes les personnes au marché du travail.» [Les actions

## Le discours sur le budget du Québec 2011-2012 – Trois regards

envisagées sont les suivantes :] «favoriser l'incitation au travail auprès des clientèles de l'assistance sociale, afin d'accroître la proportion des prestataires qui quittent ces programmes de façon durable; soutenir l'intégration en emploi des jeunes adultes de moins de 25 ans en proposant des actions visant la recherche de solutions alternatives au recours à l'assistance sociale et favorisant la sortie de l'aide pour une durée prolongée. *Budget de dépenses*, volume III, p. 112-113.

Les chiffres confirment la différence de discours. Une logique de réel soutien à l'emploi et à l'amélioration des conditions de vie, sur la base d'un «défi» à relever à plusieurs, supposerait des investissements. En fait, c'est plutôt le cumul des «contraintes» qui prévaut. Cette année poursuit les diminutions récurrentes des années précédentes : le budget 2011-2012 du programme d'aide à l'emploi, qui est 870,4 M\$, est en diminution de 12,6 M\$ par rapport à la dépense probable 2010-2011<sup>8</sup>. De même, le budget 2011-2012 du programme d'aide financière de 2 925,3 M\$ est en diminution de 41,9 M\$ par rapport à la dépense probable 2010-2011. Qui plus est, c'est encore ce ministère, pourtant essentiel à une réelle politique d'accès à l'emploi, qui remporte la palme des baisses d'effectifs sur tous les autres ministères avec 376 ETC (équivalents de temps complet) en moins. Dans ce contexte de multiples «contraintes», quand le Ministère indique qu'il travaille «en étroite collaboration avec de nombreux organismes communautaires actifs notamment dans les secteurs de l'emploi, de la lutte contre la pauvreté ainsi que dans le domaine de la défense collective des droits», il faudrait entendre les principaux intéressés là-dessus !

Le principal du discours du budget 2011-2012 s'arrête là. Ce qui vient ensuite touche à un ensemble de sujets plus disjoints dont il faut parler parce que des décisions ont été prises. On regroupe dans une section intitulée «Consolider nos outils de solidarité», un ensemble dispersé de mesures sociales, étoffé au nom de la solidarité avec les générations futures et du développement durable de quelques mesures vertes qui sont en fait des mesures de développement économique. Comme c'est le cas depuis plusieurs budgets, cette section est navrante de légèreté au plan de la solidarité sociale comme telle. Alors que dans la section précédente, «malgré les contraintes budgétaires imposées à court terme par le retour à l'équilibre», en raison d'occasions qui ne passent qu'une fois par siècle, on annonçait «des mesures qui accroîtront la capacité des Québécois de saisir, ici et ailleurs, les occasions que leur offre ce nouveau monde», ici, le miroir tendu consiste à agir «à la hauteur de nos moyens».

Le Québec est une société où les valeurs humaines sont importantes. Nous tentons sans cesse d'améliorer la qualité de vie des Québécois, particulièrement celle des familles et des aînés, et de lutter contre la pauvreté pour le bénéfice de tous. Cette solidarité s'étend aux générations qui nous suivront. Aussi, le gouvernement du Québec est un leader mondial en matière de protection de l'environnement et de développement durable. Nous continuons de consolider cette position en poursuivant la mise en oeuvre de mesures novatrices. Malgré le difficile contexte budgétaire actuel, il est important de poursuivre nos efforts. Nous le faisons à la hauteur de nos moyens. *Discours sur le budget*, p. 29.

Pour la solidarité sociale, la hauteur des moyens consiste à ceci :

- un rappel de l'usage qui sera fait de la contribution santé dans le cadre d'un nouveau fonds, le FINESSS, une façon pour le moins effrontée de transformer en «dépense» du gouvernement un nouveau revenu inégalitaire perçu auprès des contribuables ;
- l'accomplissement d'une promesse de nouvelles places en garderie ;
- quelques mesures de soutien aux aînés ;
- quelques mesures de lutte contre la pauvreté, soit la mise en chantier en 2011-2012 de 2000 logements sociaux dans le cadre du programme Accès-Logis, l'accès graduel, sur

---

<sup>8</sup> On invoque un financement moindre du fédéral en raison de la bonne performance économique du Québec.

## Le discours sur le budget du Québec 2011-2012 – Trois regards

cinq ans, au programme d'Allocation logement à 50 ans plutôt qu'à 55 ans pour les personnes seules et les couples sans enfants et, du côté de l'économie sociale, 4 M\$ de plus par année pour l'accès aux soins à domicile.

En fait, confirmant en cela le Plan d'action 2010-2015 lancé en juin 2010, l'enjeu de la réduction de la pauvreté est un non lieu dans ce budget. On parle de pauvreté avec des formulations de convenance. Hormis les mises en chantier, bonnes pour l'économie, et la miette au programme d'Allocation logement, les questions fondamentales, comme celle de l'amélioration des revenus des plus pauvres, notamment les personnes seules et les couples sans enfants, restent totalement en dehors du radar.

Sur le terrain de la pauvreté, autrement dit de celles et ceux qui n'ont rien, on est très loin de ce genre de formulations audacieuses qui s'adressent aux détenteurs de capitaux :

« Tout en les encadrant, le Plan Nord facilitera les investissements privés sur le territoire, en rendant celui-ci plus accessible, avec la contribution financière des développeurs. De grands travaux d'infrastructures de transport terrestre, maritime et aérien désenclaveront ce territoire pour faciliter aussi bien le développement touristique que le développement minier ou énergétique. » *Communiqué 4.*

Et il n'y a pas d'ange. Il est tout de même étrange, même si la chose est anecdotique, que le mot ange, touchant à l'apport de capitaux à des entreprises en démarrage, comme dans Capital Anges Québec (14 fois) et anges investisseurs (14 fois), voire même Anges Québec (4 fois), apparaisse plus de fois dans la documentation budgétaire (37 fois) que le mot pauvreté (25 fois, soit deux fois moins que dans le budget 2010-2011). Ceci alors qu'une loi impose au Québec de figurer en 2013 au rang des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres et qu'il est certainement très loin du compte. On cherche le plan et les balises pour l'atteinte de cette obligation.

Le nouveau crédit pour la solidarité annoncé dans le budget 2010-2011, la seule mesure éventuellement intéressante des derniers budgets pour avancer dans cette direction, reste aussi hors champ : alors qu'on entre cette année dans son application, il n'en est plus question. Il faudra rester vigilantE.

Conclusion de cette lecture : l'absence d'obligation de faire état d'une stratégie de réduction des inégalités équivaut à des inégalités entretenues par défaut et par les doubles discours.

### ***Deuxième regard : brouillages sur les revenus, les dépenses et la redistribution de la richesse***

« Quand un peuple contrôle ses finances publiques, il reste maître de ses choix et de son destin. Voilà ma responsabilité envers les Québécois d'aujourd'hui et ceux de demain », a déclaré aujourd'hui le ministre des Finances, M. Raymond Bachand, au moment de rendre public le budget 2011-2012 du gouvernement du Québec. *Communiqué 1.*

Le ministre a raison d'affirmer qu'un peuple en contrôle de ses finances publiques reste maître de ses choix. Il a beau dire, son deuxième budget rend plus difficile que par les années passées de réunir les fils conducteurs de cette maîtrise, si tant est que cette maîtrise est possible à partir de la documentation budgétaire, pourtant fort épaisse.

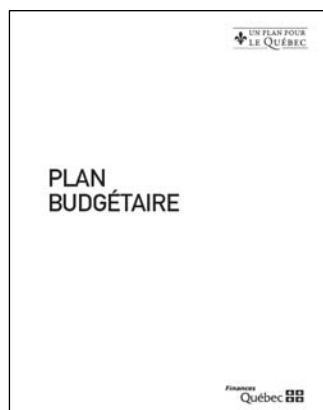
Au-delà du Discours sur le budget comme tel, à chaque année, une importante documentation technique, notamment le Plan budgétaire et les Renseignements additionnels (intégrés cette année au Plan budgétaire) permet de connaître le détail des mesures et fournit de nombreuses ventilations sur divers aspects de la comptabilité publique. Pour suivre les budgets publics, hormis les huit cases dans lesquelles on peut verser les mesures annoncées, il est important de suivre aussi l'évolution des revenus et des dépenses du gouvernement, de même que leur impact sur les revenus des gens par couche de revenu. C'est ce qu'on retrouve d'année en année dans l'analyse détaillée publiée par le Collectif pour un Québec

sans pauvreté aux tableaux 1, 2, 3 et 4, qui sont réalisés à partir de tableaux qu'on trouve dans le Plan budgétaire<sup>9</sup>.

Depuis quelques années, il est devenu très difficile sinon impossible de trouver les données permettant de voir les impacts des décisions budgétaires en termes de redistribution de la richesse en fonction de l'échelle des revenus. Dans l'analyse détaillée, ces données faisaient jusqu'à cette année la matière des tableaux 3, sur les impacts cumulés des mesures fiscales et des protections sociale sur les revenus de particuliers, et 4, sur l'évolution des sommes redistribuées aux contribuables par tranche de revenu, un regard essentiel pour suivre en quoi le budget priorise ou non l'amélioration des revenus du cinquième le plus pauvre sur ceux du cinquième le plus riche de la population.

En plus, cette année, la préparation des tableaux 1, sur l'évolution des revenus, et 2, sur l'évolution des dépenses, a présenté des difficultés nouvelles, reliée à la création de plusieurs nouveaux fonds, qui viennent modifier, rétroactivement, la manière de présenter les revenus et les dépenses de l'État et leur évolution dans le temps.

Les conséquences de ces reconfigurations, non perceptibles si on ne suit pas le budget à la trace d'année en année, sont importantes : on perd le fil des impacts structurels des décisions sur les revenus de l'État, sur les dépenses de programme et sur les gens. D'où ce second regard, plus technique, pour présenter le problème.



Mises ensemble, la multiplication de fonds dédiés, qui modifie cette année la manière de présenter les revenus et les dépenses (tableaux 1 et 2 de l'analyse détaillée), et les approches ciblées ou indirectes (crédits ou mesures spécifiques à un groupe d'âge, taxes, droits à payer) qui ont rendu impossible ces dernières années de suivre les fonctions de redistribution de l'État (tableaux 3 et 4 de l'analyse détaillée) ajoutent autant de clauses particulières à un contrat social et fiscal qui devient de plus en plus difficile à lire dans sa dimension «universelle». La question est plus que posée : la population québécoise connaît-elle toujours, si tant est qu'elle l'a mieux connu, le contrat qui la lie à son État au plan des finances publiques, de la redistribution du revenu et des services collectifs ? Où et comment a-t-elle son mot à dire face aux choix qui sont faits en son nom et à leurs conséquences à court, moyen et long terme ? Voici quelques détails, plusieurs perplexités, et bien peu de réponses.

---

<sup>9</sup> Voir [http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le\\_budget\\_du\\_Quebec\\_2011-2012-Analyse\\_detaillee-ok.pdf](http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le_budget_du_Quebec_2011-2012-Analyse_detaillee-ok.pdf), p. 57-59.

# Le discours sur le budget du Québec 2011-2012 – Trois regards

## 1. Les nouveaux fonds à comptabilité particulière

**4. Et maintenant, des tableaux.**  
 Un budget public se peut comprendre sans ceux-ci, mais le processus et ceux qui le suivent (voir l'annexe 1) ont une importance capitale, car ils permettent de voir comment le gouvernement modifie la structure des revenus. Le gouvernement modifie la méthode pour comptabiliser ses revenus, ce qui favorise à modérer rétroactivement les chiffres pour des années plus antérieures. Plus tôt le processus, plus le processus est transparent et plus les citoyens peuvent en bénéficier. Plus tôt le processus, plus le processus est transparent et plus les citoyens peuvent en bénéficier.

Chaque fois que l'on modifie la structure des revenus, on doit aussi modifier la façon de les compter. Les chiffres de base de la comptabilité générale ne sont pas affectés par ces modifications. C'est la comptabilité particulière qui est affectée. C'est la comptabilité particulière qui est affectée.

Comptes rendus financiers (tableaux 1 et 2) du budget 2011-2012

	2010-2011		2011-2012		2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018		2018-2019		2019-2020		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
<b>Revenus</b>																					
Revenus administratifs	46 095	46 562	46 601	46 640	46 679	46 718	46 757	46 796	46 835	46 874	46 913	46 952	46 991	47 030	47 069	47 108	47 147	47 186	47 225	47 264	47 303
<b>Dépenses</b>																					
Dépenses de programme	43 898	44 410	44 921	45 432	45 943	46 454	46 965	47 476	47 987	48 498	49 009	49 520	50 031	50 542	51 053	51 564	52 075	52 586	53 097	53 608	54 119
<b>Excédent</b>																					
Excédent	2 197	2 152	1 680	1 208	736	264	-171	-683	-1 192	-1 701	-2 209	-2 718	-3 227	-3 736	-4 245	-4 754	-5 263	-5 772	-6 281	-6 790	-7 299

**Tableau 2. Évolution de la structure des dépenses de programme du gouvernement du Québec, par CIG**  
 (en millions de dollars)

	2010-2011		2011-2012		2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018		2018-2019		2019-2020			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20		
<b>Dépenses de programme</b>	43 898	44 410	44 921	45 432	45 943	46 454	46 965	47 476	47 987	48 498	49 009	49 520	50 031	50 542	51 053	51 564	52 075	52 586	53 097	53 608	54 119	
<b>Éducation</b>	13 588	13 753	13 918	14 083	14 248	14 413	14 578	14 743	14 908	15 073	15 238	15 403	15 568	15 733	15 898	16 063	16 228	16 393	16 558	16 723	16 888	17 053
<b>Santé</b>	4 988	5 066	5 144	5 222	5 300	5 378	5 456	5 534	5 612	5 690	5 768	5 846	5 924	6 002	6 080	6 158	6 236	6 314	6 392	6 470	6 548	6 626
<b>Transport</b>	3 039	3 071	3 103	3 135	3 167	3 199	3 231	3 263	3 295	3 327	3 359	3 391	3 423	3 455	3 487	3 519	3 551	3 583	3 615	3 647	3 679	3 711
<b>Environnement</b>	1 877	1 910	1 943	1 976	2 009	2 042	2 075	2 108	2 141	2 174	2 207	2 240	2 273	2 306	2 339	2 372	2 405	2 438	2 471	2 504	2 537	2 570
<b>Autres</b>	5 508	5 520	5 532	5 544	5 556	5 568	5 580	5 592	5 604	5 616	5 628	5 640	5 652	5 664	5 676	5 688	5 700	5 712	5 724	5 736	5 748	5 760

Le problème est présent plus techniquement dans les tableaux 1 et 2 de l'analyse détaillée : la manière de comptabiliser les revenus de l'État et les dépenses de programme change en raison notamment de l'apparition de nouveaux fonds dédiés. Le gouvernement utilise déjà le procédé des fonds, en collaboration avec d'autres institutions, pour gérer des programmes d'investissements et d'aide aux entreprises, comme les FIER. Il a choisi d'aborder le paiement de la dette en constituant un fonds, le Fonds des générations. Ce qui est particulier ici, c'est qu'on transfère dans des fonds dédiés des pans complets de ce qui relevait jusqu'à maintenant du fonctionnement général des ministères :

- le FINESSS, ou Fonds pour le financement des établissements de santé et de services sociaux, instauré pour recueillir la très régressive contribution santé et en réallouer les fonds tout en limitant à 3 % la croissance officielle des dépenses de santé et de services sociaux, vient, ce faisant, modifier la comptabilité du Ministère de la Santé et des Services sociaux, tout en prenant en charge des dépenses aussi de base que l'amélioration des services pour les personnes âgées ;
- Le FORT, ou Fonds des réseaux de transport terrestre, instauré pour gérer la perception et l'usage des droits, permis et taxes reliés à l'essence et au transport, vient par exemple réduire rétroactivement à 0,8 G\$ le budget 2009-2010 du ministère des Transports, qui avait plutôt été de 2,5 G\$ selon la comptabilité antérieure.
- Le FRAF, ou Fonds relatif à l'administration fiscale, vient quant à lui financer la nouvelle Agence du revenu qui remplace le ministère du Revenu.

L'impact de ces déplacements monétaires est de plusieurs milliards de dollars. Dans les tableaux présentés dans la documentation budgétaire 2011-2012, les décisions sont appliquées rétroactivement pour donner des comparables sur les années antérieures, avec les notes explicatives nécessaires. Il faut toutefois avoir fréquenté les mêmes tableaux dans la documentation budgétaire des années précédentes pour voir l'impact de ces transformations. Par exemple, avec la nouvelle Agence du Revenu, le ministère du Revenu disparaît complètement des ventilations de dépenses par ministère, y compris pour les années antérieures. Dans quelques années, ce pourra être comme s'il n'avait jamais existé. Isolé du fonctionnement d'ensemble des ministères, chacun de ces fonds doit maintenant être examiné en fonction de ses propres règles de gouvernance, incluant, dans certains cas, un conseil d'administration qui lui sera propre. C'est un peu comme lire des états financiers où il faudrait se référer à une série de projets particuliers pour comprendre l'ensemble. Notons aussi que le Plan Nord sera également financé dans le cadre d'un fonds particulier.



## 2. La clientélisation des protections et des services

**Tableau 3. Impact cumulé des mesures fiscales et des protections sociales sur le revenu des particuliers et sur l'écart de budget 2004-2005 au budget 2009-2010 (en \$ courants)**

Le tableau suivant résume l'état de l'écart de budget pour le budget 2009-2010 et la détermination des mesures fiscales et des protections sociales qui ont contribué à réduire cet écart. Il est présenté par tranches de revenus, de sorte à ce que les mesures qui ont un impact positif sur le revenu des particuliers soient indiquées en vert et celles qui ont un impact négatif en rouge.

Revenu de base	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Impact cumulé
Revenu de base	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Impôt sur le revenu	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-600
Protections sociales	50	50	50	50	50	50	300
Autres mesures	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>950</b>	<b>950</b>	<b>950</b>	<b>950</b>	<b>950</b>	<b>950</b>	<b>350</b>

**Tableau 4. Revenu redistribué aux contribuables selon la tranche de revenu**

**INFORMATION MANDUANTE POUR 2008-2009, 2009-2010 ET 2010-2011**

Revenu de base	Budget 2008-2009	Budget 2009-2010	Budget 2010-2011	Indicateur de mesure
Revenu de base	1 000	1 000	1 000	100%
Revenu redistribué	100	100	100	10%
<b>Total</b>	<b>1 100</b>	<b>1 100</b>	<b>1 100</b>	<b>110%</b>

L'autre situation touche à la manière de procéder dans les transferts de revenus entre les particuliers et les finances publiques. C'est toute la fonction de contribution et de redistribution qui est en cause ici. Pendant plusieurs années, il a été possible de suivre dans les tableaux 3 et 4 de ce document l'impact des décisions budgétaires sur les particuliers par tranche de revenu, et les montants en cause par tranche de revenu, ce qui permettait de vérifier dans quelle mesure les décisions budgétaires augmentaient ou réduisaient les inégalités. Depuis le budget 2009-2010, il est impossible de produire ces tableaux pour la simple raison que les données nécessaires ne sont pas présentes dans la documentation budgétaire. Sans pouvoir le consolider avec les impacts des années précédentes, on pouvait toujours déduire l'impact de la contribution santé et du crédit pour la solidarité dans le budget 2010-2011. Le suivi n'est pas donné cette année.

Par ailleurs, les mesures de transfert de revenus entre les contribuables et l'État qui sont annoncées depuis quelques années changent de nature. Encore une fois, une procédure plus universelle (une structure d'imposition, de crédits et de protection sociales dont l'impact peut être décliné sur l'ensemble des revenus) cède le pas à des procédés clientélistes (taxes, tarifs, crédits ciblés) dont l'impact varie selon les comportements de consommation ou selon des situations particulières, par exemple l'âge, qui ne s'appliquent pas à tout le monde.

C'est le cas encore cette année avec l'augmentation des frais de scolarité, qui s'adresse aux étudiantEs, et les mesures incitatives au travail qui s'appliquent au travailleurEs de 65 ans et plus.

La seule exception récente en tant que mesure universelle conçue avec une progressivité pouvant corriger des écarts, le crédit d'impôt pour la solidarité, n'est pas mise en évidence, tel que mentionné précédemment, dans la documentation de cette année.

On ne peut plus faire les tableaux.

## 3. Qu'en penser et que faire ?

Les deux tendances qui occasionnent ces brouillages, soit les nouveaux fonds et les nouvelles formes de transferts, sont en fait interreliées, par exemple les taxes à l'essence qui vont au FORT. Comment comprendre cette évolution ? Pourquoi ces décisions qui effacent le passé et le remodelent<sup>10</sup> ? Impératif de

<sup>10</sup> Sans la documentation budgétaire des années précédentes et les analyses détaillées mentionnées plus haut, une personne lisant la documentation de cette année trouverait par exemple que le budget du ministère des Transports était de 0,681 G\$ en

performance pour les fins de la comparaison internationale ? Assujettissement à des logiques d'affaires ? Mode idéologique favorable au principe de l'utilisateur-payeur ? Absence de balise faisant voir le problème au-delà de l'ajustement comptable ? Insouciance face à la population et à l'expertise citoyenne ? Nouveaux principes comptables dont il faudrait connaître les motivations ? Toutes ces réponses à la fois ?

À défaut de pouvoir nommer les motivations, on peut à tout le moins tenter de discerner les conséquences de ces tendances.

**Une première conséquence** pourrait être d'affecter la manière de rendre compte de la croissance des revenus et des dépenses et de leur « poids dans l'économie », autrement leur proportion par rapport au PIB. On connaît les pressions des marchés, par ailleurs gourmands quand il s'agit d'éponger leurs failles, pour réduire les poids des administrations publiques dans la structure du PIB. Les affirmations suivantes vont en ce sens et elles montrent comment, avec le temps, on pourra éliminer les détails qui font le raccord avec la manière antérieure de comptabiliser les revenus et les dépenses. Elles montrent aussi qu'on assiste de ce fait à une transformation de la notion de dépense de programme et de ce qui y est inclus.

Dans ce premier extrait, on mentionne deux taux de croissance, sans les fonds et avec les fonds.

« Il est prévu que les dépenses de programmes augmenteront de 2,4 % en 2011-2012. En conséquence, considérant les sommes versées dans les nouveaux fonds créés par le gouvernement pour financer certaines activités, le taux de croissance des dépenses sera de 3,7 % en 2011-2012, comparativement à la prévision de 2,8 % du budget de l'an dernier. Ces nouveaux fonds sont constitués du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT), du Fonds relatif à l'administration fiscale (FRAF) et du Fonds pour le financement des établissements de santé et de services sociaux (FINESSS). » *Communiqué 2.*

Dans ce second extrait, on ne mentionne que le plus bas taux, sans les fonds reliés à l'Agence du revenu et au transport.

« Les dépenses de programmes passeront de 59,8 milliards de dollars en 2010-2011 à 61,3 milliards de dollars en 2011-2012, soit une augmentation de 1 465 millions de dollars ou de 2,4 %. » *Communiqué 3.*

Les extraits suivants confirment ces interprétations des transitions en cours. Ils maintiennent pour le moment les nuances dans les tableaux, histoire de fournir des « bases comparables ». Avec le temps, on risque de tout simplement les oublier comme si les façons de faire qui prévalaient jusqu'ici n'avaient jamais existé.

Comme prévu lors de leur création, les dépenses du FORT et du FRAF sont dorénavant soustraites des dépenses de programmes du gouvernement pour être comptabilisées dans les fonds spéciaux, comme c'est le cas avec le FINESSS. De plus, la Loi sur l'Agence du revenu du Québec prévoit que la provision pour créances douteuses sera désormais inscrite à l'encontre des revenus budgétaires, alors qu'auparavant elle était inscrite aux dépenses de programmes. » *Communiqué 3.*

« Le poids des dépenses dans l'économie devrait se situer à 20,0 % en 2011-2012 avant la mise en oeuvre du FORT et du FRAF et incluant le FINESSS. Par la suite, le gouvernement entend poursuivre une gestion rigoureuse des dépenses de programmes et ramener graduellement, d'ici 2014-2015, leur poids dans l'économie à une proportion équivalente à ce qu'elle était avant la récession économique. » *Plan budgétaire*, p. C.28.

Cet autre extrait montre que l'impact des réaffectations dans les trois fonds mentionnés sera d'environ 3,6 G\$ en 2011-2012, ce qui est plus que substantiel. Un ministère doté d'un tel budget serait le quatrième

---

2007-2008 alors qu'il était en réalité de 2,148 G\$ selon la documentation budgétaire 2010-2011. De même, elle trouverait que les revenus en droits et permis de cette même année étaient 0,323 G\$ alors qu'ils étaient de 1,04 G\$ dans la documentation 2010-2011. Quand des missions changent de ministère, l'argent reste dans les revenus totaux. Cette fois, il disparaît du périmètre des ministères.

en importance parmi les ministères québécois, ce qui indique l'ampleur des sommes soustraites à la gestion courante des ministères quand le gouvernement affirme que ses dépenses de programmes seront de 61,3 G\$ en 2011-2012. En effet, après avoir produit un tableau présentant la ventilation de cette somme, un communiqué précise ce qui suit.

Par ailleurs, ces dépenses n'incluent pas celles des nouveaux fonds créés par le gouvernement pour mieux gérer certaines activités.

Les dépenses :

- du Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux (FINESSS), financées par la contribution santé instaurée dans le dernier budget, atteindront 575 millions de dollars en 2011-2012 et contribueront à porter la croissance des dépenses de santé à 5 %;
- du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) pour les routes et le transport en commun, financées par la taxe sur les carburants, les droits d'immatriculation et les permis de conduire, atteindront 2 392 millions de dollars en 2011-2012.
- du Fonds relatif à l'administration fiscale (FRAF) servant au fonctionnement de la nouvelle Agence du revenu du Québec, financées à même les revenus tirés des impôts et taxes, atteindront 723 millions de dollars en 2011-2012. *Communiqué 3.*

**Une autre conséquence** touche aux diverses structures de financement et de gouvernance, qui, étant propres à chaque fonds, ouvrent plusieurs fronts quant au type de contribution, plus ou moins progressive ou régressive, venant financer des dépenses publiques. Le débat sur les paliers d'imposition peut ainsi se trouver contourné.

L'exemple le plus patent est le FINESSS, au financement le plus régressif qui soit, puisqu'il s'agit d'un forfait, qui vient tout à coup financer, par un effort au revenu énormément plus grand pour les bas revenus, des dépenses financées auparavant par la fiscalité générale et les charges sociales des entreprises. Les 575 M\$ de cette enveloppe prévus pour 2011-2012, financés par une contribution de 100 \$ en 2011 pour toutes les personnes au revenu de plus de 14 040 \$, serviront à des investissements pour les personnes âgées (150 M\$), au déploiement de groupes de médecine familiale (100 M\$) et d'infirmières praticiennes spécialisées (18 M\$), à des chirurgies (100 M\$), à de nouvelles installations (50 M\$), à l'amélioration de la performance (5 M\$), au soutien à l'optimisation (7 M\$). De ces 575 M\$, 395 M\$ iront aux établissements de la santé, «respectant ainsi l'engagement du gouvernement». En 2012, cette contribution doublera, ce qui fait que ce fonds portera en 2012-2013 sur environ 1 G\$.

Pourquoi traiter séparément ces investissements et les financer dans le cadre d'un paiement à forfait ? Chose certaine, c'est 1 G\$ de dépenses de santé courantes qui seront dorénavant financées dans ce forfait fiscalisé. Pourquoi, par exemple, prendre dans les revenus de la contribution santé les fonds d'un Plan d'investissement pour les aînés ? Considérant le vieillissement de la population, on pave de ce fait la voie à justifier de nouvelles augmentations de cette contribution injuste et à rendre «normal» de faire assumer le vieillissement par une «flat tax».

Du côté de l'Agence du revenu, qui remplace carrément le ministère du Revenu, l'enjeu semble plutôt du côté de la gouvernance comme l'évoque un autre extrait.

«Tout en demeurant à l'intérieur du périmètre comptable du gouvernement, l'Agence du revenu du Québec bénéficiera davantage d'autonomie.» *Plan budgétaire*, p. A.51.

**Une autre conséquence encore** à cette évolution est qu'il faut une expertise encore plus pointue que par les années précédentes pour suivre les méandres des choix gouvernementaux à travers ces décisions et la documentation fournie. C'est d'autant plus problématique que les finances publiques du Québec sont le principal instrument financier, et de loin, des QuébécoisES, leur donnant en principe un contrôle démocratique sur environ le quart du PIB. Encore faut-il que la population puisse disposer des outils pour

participer à l'exercice et exercer son pouvoir de discernement. Autrement le levier financier principal de la vie en démocratie reste à la merci du petit nombre qui a les moyens de l'influence.

Les constats faits ici rappellent l'importance de ce qu'on trouve et ne trouve pas dans la documentation budgétaire : la population est en droit d'exiger de pouvoir suivre. Par ailleurs, si ces constats, faits avec les moyens du bord, se trouvaient validés par d'autres observateurEs, il faudrait alors en conclure qu'il est plus que temps de provoquer un débat de fond sur les orientations structurelles qui sont en train d'être prises. Peut-on prétendre à un contrat social si on ne peut pas voir et lire ce qu'on a besoin de savoir dans le contrat ? Ou si on ne peut pas en discuter les termes ?



Avec le cadre des revenus et des dépenses qui change, des milliards changent de place dans la reddition comptable : qu'est-ce qui se passe avec le revenu, le transport, la santé, la contribution santé, les créances douteuses, les permis et redevances ? Chose certaine, on réécrit l'histoire comptable avec quelques milliards en moins. Pourquoi ?

### ***Troisième regard : le rapport à la richesse et ses boussoles***

En amont de ces considérations techniques, une particularité encore plus questionnante différencie le budget de cette année des précédents : l'accent principal mis cette fois sur les richesses à extraire du territoire et à transformer en PIB futur.

En effet, d'une année à l'autre, même si les grandes tendances restent les mêmes, on peut suivre la mise en place des mécanismes venant soutenir les idéologies préconisées et leurs horizons d'une case à l'autre des huit cases de l'analyse détaillée. Par exemple, au début des années 2000, on a réduit les impôts et annoncé des mesures ayant pour effet de réduire les revenus de l'État. Le gouvernement Charest a à son tour porté son attention aux dépenses, puis à la dette, puis au déficit, ramenant l'enjeu du déficit zéro qui avait fait les débats des années 1996-2000.

Cette fois-ci, on sort des huit cases et même de l'univers du PIB comme approche de l'économie et du développement et on s'intéresse à des ressources, naturelles et humaines, qui, dans la théorie économique développée par le Carrefour de savoirs sur les finances publiques en 1998, se rapporte à ce qui avait été désigné comme «la richesse antérieure»<sup>11</sup>. Ces ressources, une fois valorisées et entrées dans l'univers monétaire, deviennent éventuellement comptabilisées dans le PIB pour leur partie qui devient associée à la production et à la redistribution de la richesse monétaire. Dans une perspective de maîtrise des outils collectifs, de présence sur le territoire et de réduction des inégalités, cette activation de ressources suppose un débat : à qui et vers quoi la nouvelle richesse monétaire ainsi générée ira-t-elle ? On fait dans ce budget

---

<sup>11</sup> Voir [http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le\\_budget\\_du\\_Quebec\\_2011-2012-Concepts\\_et\\_methode-ok.pdf](http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le_budget_du_Quebec_2011-2012-Concepts_et_methode-ok.pdf).

comme si ce rapport entre les acteurs du PIB et les ressources était défini et débattu. Or il ne l'est pas ou ne l'est plus dans une société qui s'est progressivement éloignée de grandes réorganisations de la Révolution tranquille. Il est par ailleurs surprenant de voir tout à coup une résurgence du secteur primaire comme pôle de développement dans une économie beaucoup passée au secteur tertiaire.

Compte tenu que la grande tendance des marchés et des élites économiques et des gouvernements qui s'y soumettent va depuis les années 1980 vers un mouvement fort de re-concentration de la richesse sur les plus riches<sup>12</sup>, on peut questionner cet appétit soudain pour les ressources non encore exploitées : retour aux mains mises des grandes compagnies comme avant la Révolution tranquille, avec la bénédiction des éluEs, opportunités d'affaires liées aux économies émergentes, épuisement des autres vecteurs de concentration de la richesse, tentative de voir en avant et de positionner le Québec devant les enjeux des prochaines décennies sans perdre de vue les impératifs de développement durable ?

Cette montée d'appétits se laissait soupçonner depuis quelques budgets dans les interstices de l'emphase mise sur le développement durable et une économie plus verte. Elle a littéralement explosé depuis le budget 2010-2011 à même la crise des gaz de schiste, les diverses révélations sur le potentiel pétrolier cédé par Hydro-Québec au secteur privé et la réapparition des projets miniers après une période où les cours des matières premières étaient trop faibles pour les rentabiliser. C'est tout le sous-sol qui émerge comme facteur de richesse sous les pieds des occupantEs du territoire qui découvrent tout à coup que celui-ci fait l'objet de droits, de permis, de redevances et d'ententes diverses, dont ils ne connaissaient même pas la nature.

C'est un peu comme apprendre qu'on a gagné à la loto, mais que le billet qu'on avait a été transigé vers d'autres détenteurEs, ou encore de découvrir que pour avoir accès au prix, il va falloir détruire quelque chose de très précieux, ce qui demande réflexion, et de se faire dire d'un ton léger qu'on ne fait pas d'omelette sans casser des œufs.

On pense ici à cette vieille histoire d'un ogre dupé par un fermier : la première année l'ogre a passé comme contrat avec le fermier qu'en échange de divers services, il aurait la moitié de la récolte, soit celle qui pousse dans la terre. Découvrant que le fermier a semé des céréales, des courges, des tomates, des haricots, et qu'il se ramasse avec des racines sans valeur, il réclame l'année suivante d'avoir la partie au-dessus du sol, ce qui fait que le fermier sème des pommes de terres, des betteraves, des carottes... La mode est présentement au sous-sol.

Il faut aussi remarquer le ton grandiose du discours et les arguments de vente, comme si on cherchait à persuader quelqu'un de quelque chose. C'était présent dans les derniers discours inauguraux, et dans les premières annonces sur le Plan Nord. Le grandiose, tout comme le Plan Nord atterrissent cette fois sur le terrain du budget. Cet enrichissement promis est associé – mode, argument de vente ou volonté réelle ? – d'affirmations qui se veulent rassurantes au plan du respect de l'environnement et du développement durable.

« Ce territoire est riche. Riche d'or, de cuivre, de fer, de nickel, de diamants, de terres rares et d'autres minéraux pour lesquels il existe une forte demande; riche d'énergies renouvelables, de sources d'énergie hydraulique ou éolienne; riche d'une beauté sauvage et d'une biodiversité qui constituent un attrait touristique original de marque »  
*Communiqué 4.*

---

<sup>12</sup> Voir les analyses faites autour du budget 2010-2011.

## Le discours sur le budget du Québec 2011-2012 – Trois regards

« Cette année, notre action se tourne du côté du gaz de schiste. Il est maintenant permis de croire que le sous-sol québécois recèle un important potentiel gazier. Néanmoins, comme l'a affirmé le premier ministre dans son discours inaugural du 23 février dernier, ce développement se fera comme il le faut ou il ne se fera pas [...] » *Communiqué 4.*

Parlons d'abord des ressources. Le Québec compte sur un vaste territoire de 1,7 million de kilomètres carrés doté d'importantes ressources naturelles : de l'eau en abondance, des forêts immenses, un sous-sol riche en minéraux et en hydrocarbures. *Discours sur le budget*, p. 5.

Ce territoire est riche. Riche d'or, de cuivre, de fer, de nickel, de diamants, de terres rares et d'autres minéraux pour lesquels il existe une forte demande; riche d'énergie renouvelable, de source hydraulique ou éolienne; riche d'une beauté sauvage et d'une biodiversité qui constituent un attrait touristique de marque. Riche, surtout, de personnes et de collectivités profondément attachées à leur coin de terre et à leur mode de vie. Le premier ministre nous convie à la mise en valeur de ce vaste territoire. Il nous invite à le réaliser dans le respect du développement durable, de concert avec les occupants actuels et les acteurs concernés, au profit de l'ensemble des Québécois. *Discours sur le budget*, p. 5.

Mais ce qui vaut au nord du 49<sup>e</sup> parallèle vaut au sud également. Où qu'elles soient sur notre territoire, les richesses naturelles sont partie intégrante du patrimoine de tous les Québécois. Il est primordial que nous tirions un profit maximal de leur mise en valeur. *Discours sur le budget*, p. 7.

Les résultats de cette réforme, qui gagnent à être mieux connus, sont éloquentes. En 2003, c'est au Québec qu'on imposait le moins les profits des sociétés minières au Canada. Aujourd'hui, à rentabilité égale, les droits et impôts prélevés sur les profits des sociétés minières actives au Québec dépassent de 13 % la moyenne des autres provinces canadiennes, et de 40 % les droits et impôts prélevés en Alaska ou au Nevada, deux États riches en ressources minérales. Au seul titre des redevances minières, le Québec exige maintenant des contributions de 28 % plus élevées que la moyenne au Canada. *Discours sur le budget*, p. 7.

Notre richesse véritable se trouve dans la tête de nos jeunes, dans leur volonté d'apprendre et dans notre détermination à leur fournir une éducation à la hauteur de leur immense potentiel. Communiqué 5

« Moteurs de l'économie du savoir et pépinières d'une main-d'oeuvre qualifiée, les universités québécoises doivent disposer des ressources financières nécessaires pour assurer la qualité de l'enseignement et de la recherche et être parmi les meilleures au monde » *Communiqué 6.*

On ne reprochera pas en soi à un discours économique d'emprunter à la poésie. Si la poésie sert d'argument à une vente, il convient toutefois d'examiner les termes de celle-ci. Après avoir utilisé l'argument du déficit pour reconfigurer les revenus et les dépenses de l'administration publique québécoise en générant encore plus d'inégalités dans la population, on annonce ici qu'on va se tourner vers l'avenir – c'est le titre du discours sur le budget – en puisant dans le patrimoine collectif, au nord et au sud du 49<sup>e</sup> parallèle, des ressources qui généreront plus de richesse. On n'annonce toutefois pas comment on va s'assurer que cette richesse profite à tout le monde, dans une société plus riche de tout son monde.

Dans le budget 2011-2012, une nouvelle limite dans la redéfinition des rapports entre l'administration publique, les entreprises et les particuliers est en train d'être franchie dans la continuité des ajustements faits de budget en budget sur les finances publiques depuis la loi sur le déficit zéro en 1996 et plus encore depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Charest en 2003, dont l'agenda néocapitaliste était explicite. La population est en droit de demander le contrat et de voir qui est en train de signer quoi et au nom de qui. Elle aurait beaucoup avantage en fait à en profiter pour réfléchir à son propre rapport à la richesse. Autrement dit à revenir aux bases de son projet et de ce qui la lie comme société aux instances qu'elle se donne. Surtout si l'enjeu détermine plusieurs décennies et engage les générations qui viendront ensuite.

La question se pose : où en sommes-nous dans une perspective de plus long terme quant au rôle que doit jouer un État par rapport à une population<sup>13</sup> ?

À cet égard, le radar centré sur le PIB et sur la théorie économique dominante, omniprésent dans la documentation budgétaire, ne suffit pas, surtout que d'importants lobbys, favorisés par cette approche et actifs sur la scène mondiale et transnationale, sont à l'œuvre, comme celui des mines. Les ratios sur le PIB et les taux de croissance à l'appui ne permettent pas de discerner si le gouvernement agit comme instrument des appétits et/ou des solidarités. L'exemple, hors budget et hors juridiction, du gouvernement fédéral qui ne veut pas voir l'armée «compétitionner» avec le secteur privé pour ramasser les dégâts d'une inondation aux destructions exceptionnelles dans la vallée du Richelieu est très parlant à cet égard : c'est la part de PIB des entreprises que l'administration publique cherche à protéger, aux dépens des intérêts et des investissements citoyens qu'elle serait censée défendre<sup>14</sup>. Une autre dérive, dans la documentation budgétaire cette fois, est celle de la référence au mot «droit» comme à quelque chose qui s'achète comme dans le terme «droits de scolarité» ou au sens d'une «redevance»<sup>15</sup>. Il faut d'autres boussoles.

À cet égard, sans être exhaustives ni définitives, celles qui ont été développées depuis deux ans par le Carrefour de savoirs sur la richesse et les inégalités au Saguenay-Lac-St-Jean sur la base des apports citoyens antérieurs méritent d'être examinées, comme le montre l'application au Plan Nord qui en est faite dans un exercice exploratoire complémentaire au présent article<sup>16</sup>.



---

<sup>13</sup> Même elle se pose ici dans le cadre de la portion québécoise du panier, il faut bien sûr aborder cette question en prenant les jeux de niveaux de gouvernance en compte. Par exemple le budget de cette année est arrivé entre deux itérations du même budget fédéral, d'abord sans compensation pour l'harmonisation de la taxe de vente, puis, après les élections fédérales, avec celle-ci, une vétille d'environ 2 G\$ ! Par rapport aux administrations locales, le seul mouvement du budget du Québec 2011-2012 est une redevance aspirine imposée aux entreprises en cause vers les municipalités pour soigner le mal de gaz de schiste.

<sup>14</sup> Cet exemple pourrait également être examiné sous l'angle de ce qui relève du Produit intérieur brut (par exemple le chiffre d'affaires augmenté des entreprises de nettoyage), du Produit intérieur doux (par exemple les corvées de nettoyage) et de la Dépense intérieure dure (par exemple les dommages à la santé physique et mentale des résidentEs insuffisamment aidéEs) dans la réponse de la société et de ses institutions à cette catastrophe naturelle.

<sup>15</sup> Le mot droit, recensé 206 fois, apparaît au moins 106 fois au sens de droits de scolarité, une expression qui explose dans ce budget (n'apparaît que 12 fois dans le budget 2010-2011). Son sens usuel est celui d'une redevance, ce qui inclut plusieurs droits miniers, gaziers, pétroliers, droits d'exploration, d'immatriculation, droits et permis. Il n'est utilisé qu'un petit nombre de fois au sens de droits des personnes, comme dans droit à une retraite bien méritée (3), droit à l'égalité des chances (2), connaissance de ses droits (2), droit à un crédit d'impôt (3).

<sup>16</sup> Cet exercice est accessible au lien suivant : [http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le\\_budget\\_du\\_Quebec\\_2011-2012-Plan\\_Nord\\_et\\_boussoles-ok.pdf](http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le_budget_du_Quebec_2011-2012-Plan_Nord_et_boussoles-ok.pdf). Il montre le genre de questions auquel le ministre des Finances aurait dû répondre dans la documentation budgétaire s'il avait été tenu d'en tenir compte. Pour qui voudrait expérimenter avec ces boussoles, un outil aide-mémoire peut être téléchargé au lien suivant, [http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le\\_budget\\_du\\_Quebec\\_2011-2012-Outil\\_boussoles-ok.pdf](http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le_budget_du_Quebec_2011-2012-Outil_boussoles-ok.pdf), l'exercice sur le Plan Nord illustrant le genre d'usage qui peut en être fait.

À courte vue, les approches massivement centrées sur le PIB et l'emploi font encore l'affaire pour une majorité d'intervenants. De plus en plus depuis quelques années, des voix s'élèvent pour soulever les anomalies de ces approches, leurs asymétries et les aberrations auxquelles elles conduisent en termes de développement. Le regard sur la richesse et les concepts de Produit intérieur brut et de Dépense intérieure brute venus de démarches de croisements de savoirs vécues avec des personnes en situation de pauvreté ont pu sembler très marginaux par les années antérieures dans leur remise en question du tout au PIB et à l'emploi. Ces années-ci, ils rejoignent des préoccupations similaires venues par exemple de la Commission Stiglitz et de FAIR<sup>17</sup>, un Forum pour d'autres indicateurs de richesse formé en marge de celle-ci, ou d'économistes comme Pavan Sukhdev qui, utilisant de son côté la même métaphore, estime que l'humanité «navigue avec une boussole défectueuse»<sup>18</sup>. De même pour le genre de mise en question du tout à l'emploi qu'en vient à faire Jean-Claude Ravet dans un numéro récent de la revue *Relations*<sup>19</sup>.

Chose certaine, pour qu'un Québec sans pauvreté et riche de tout son monde se concrétise, il est impératif de continuer à poser la question des inégalités et d'offrir des angles pour contribuer aux retournements nécessaires et aux changements de regards. À cet égard les outils conceptuels venus de la marge qui ont alimenté la présente analyse présentent plusieurs atouts. On l'aura vu, ils ont l'avantage de déplacer l'éclairage du chiffre et des comportements des personnes vivant la pauvreté vers les modes de vie de l'ensemble d'une société qui s'est habituée à générer des perdants pour faire des gagnants. Ils invitent, pour reprendre une expression chère à Patrick Viveret, à regarder les contes derrière les comptes<sup>20</sup>. On voudrait bien que dans ses décisions et sa documentation budgétaire, le ministre des Finances prenne l'habitude de les utiliser comme boussoles vers une société différente. En attendant, du côté de l'action citoyenne et des chercheurs de sens qui explorent dans cette direction, il y a tout à gagner à les intégrer à la boîte à outils et à prendre l'habitude d'y recourir.

Québec, le 31 août 2011

---

<sup>17</sup> Voir <http://www.idies.org/index.php?category/FAIR> et <http://www.politiquessociales.net/Indicateurs-au-dela-du-PIB>.

<sup>18</sup> Voir Louis-Gilles Francoeur, «Biodiversité : l'étalon PIB cache le passif, L'humanité navigue avec une boussole défectueuse constate l'économiste Pavan Sukhdev», *Le Devoir*, 19 mai 2010, p. A8.

<sup>19</sup> «Le travail salarié ne peut plus être l'activité humaine centrale de la société, d'autant plus que la production de la richesse qui se concentre entre les mains d'une minorité en est de plus en plus déconnectée, ou en nécessite de moins en moins.» Jean-Claude Ravet, «L'emploi : l'état de la précarisation», *Relations*, 748, mai 2011, p. 12.

<sup>20</sup> Voir son rapport *Reconsidérer la richesse* (<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000191/0000.pdf>), et *Pourquoi ça ne va pas plus mal ?*, publié en 2005 aux éditions Fayard C'est aussi l'intention des «Contes de la richesse», une série de propositions théâtrales tirées de ces œuvres et produites par la compagnie de théâtre française La Tribouille, de même que par le théâtre Parminou au Québec.