

**IRIS**

Institut de recherche  
et d'informations  
socio-économiques

OCTOBRE 2010  
RAPPORT DE RECHERCHE

# La révolution tarifaire au Québec

Philippe Hurteau, chercheur

Guillaume Hébert, chercheur

Francis Fortier, chercheur-associé



# Sommaire

Afin de combler le présent déficit budgétaire de l'État, le gouvernement québécois a entamé une large démarche de révision de ses sources de revenus. Plusieurs idées sont avancées ; l'option d'une augmentation de la tarification exigée en échange d'un accès à un service semble être retenue par le ministère des Finances. Dans cette étude, l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) démontre de quelle manière la « révolution tarifaire », imposée à la population par le gouvernement québécois, est motivée non pas par le rétablissement de l'équilibre budgétaire, mais par un projet politique visant à transformer profondément le rôle de l'État. Par le recours à la tarification, le gouvernement opère un démantèlement du financement collectif des services publics au profit d'un financement individualisé basé sur le principe de l'utilisateur-payeur. Ce passage d'un régime fiscal vers un autre a également comme résultat d'importer au sein des services publics les pratiques managériales issues de l'entreprise privée.

## Principales conclusions

- Dans les secteurs de l'hydro-électricité, de l'éducation postsecondaire, de la santé et des services de gardes, d'importantes augmentations tarifaires sont à prévoir si le gouvernement décide d'appliquer jusqu'à son terme le principe de l'utilisateur-payeur.
- Par le financement des services publics au moyen de la tarification, le gouvernement instaure une forme de fiscalité régressive.
- Pour un ménage du 2e quintile (24 410 \$ en revenus annuels), la révolution tarifaire représente une augmentation de 17,98 % des tarifs à payer vis-à-vis de ses revenus si l'un de ses membres va à l'université et de 7,45 % s'il envoie un enfant en service de garde.
- À l'opposé, pour un ménage du 5e quintile (194 500 \$ en revenus annuels), la révolution tarifaire ne représente qu'une augmentation de 2,40 % des tarifs à payer par rapport à ses revenus si l'un de ses membres va à l'université et de 1,08 % s'il envoie un enfant en service de garde.
- La tarification est une mesure de financement qui nuira à l'accessibilité aux services publics pour les plus démunis et pour la classe moyenne, ces deux groupes ne pouvant assumer le paiement des tarifs exigés.
- L'absence de tarifs ou leur maintien à de bas niveaux a déjà prouvé son efficacité en termes d'accessibilité. Par exemple, la fréquentation postsecondaire des jeunes Québécois et Québécoises de 15 à 24 ans (47,83 %), qui profitent des tarifs les plus bas, est la plus élevée au Canada.
- En basant le financement des services publics sur la tarification, le gouvernement souhaite favoriser le développement de la concurrence inter-établissements au sein des services publics.
- L'objectif n'est plus de baser le financement des services publics sur les besoins de la population, mais sur la performance économique des administrateurs qui sera mesurée à leur capacité d'autofinancer leurs établissements.
- Le « fonds santé » créé lors du dernier budget est un bon exemple de ce glissement, puisque la distribution des sommes y étant accumulées se fera en fonction de la performance des établissements et non en fonction de leurs besoins.
- Au final, la révolution tarifaire vise à instaurer un rapport purement marchand, de type coûts-bénéfices, entre la population et les services publics qui lui sont offerts.



## Table des matières

---

Sommaire	3
Table des matières	5
Liste des sigles et acronymes	8
Liste des schéma et graphique	9
Liste des tableaux	9
Méthodologie	11
Introduction	13
<b>CHAPITRE 1 Théorie de la tarification : l'utilisateur-payeur et le signal-prix</b>	<b>15</b>
1.1 Utilisateur-payeur : modèle d'équité néolibéral	15
1.2 Signal-prix : tarifier les services publics au prix du marché	17
1.3 Croissance économique et tarification	17
1.4 Iniquité et tarification	18
<b>CHAPITRE 2 Tarification hydro-électrique : une stratégie de privatisation</b>	<b>19</b>
2.1 Mythes entourant l'augmentation des tarifs d'Hydro-Québec	19
2.2 Tarification de l'électricité et taxation régressive	19
2.3 Risques de privatisation	20
<b>CHAPITRE 3 Augmentation des droits de scolarité : marchandisation du savoir et limitation de l'accessibilité</b>	<b>22</b>
3.1 Hausse des cotisations étudiantes et retrait de l'État	22
3.2 Qui paiera quoi?	23
3.3 Fréquentation scolaire et tarification	23
3.3.1 Impacts de la tarification sur le profil socio-économique des étudiant-e-s postsecondaires et sur l'accessibilité aux études	24
3.3.2 Tarification différenciée : étudier en médecine au Canada	25
3.3.3 Programmes d'assistance financière : subventions aux plus riches	26
3.4 Marchandisation des universités : de la concurrence inter-établissements aux hausses tarifaires	27
<b>CHAPITRE 4 Tarification et santé</b>	<b>28</b>
4.1 Propositions du budget Bachand	29
4.2 Conséquences des propositions du budget Bachand	29
4.3 La logique du privé succède à l'intérêt du public au cœur même de l'appareil d'État	29
4.4 Conclusion	31

<b>CHAPITRE 5</b>	<b>Augmentation des frais de garde : passage d'une politique familiale à une politique financière</b>	<b>32</b>
5.1	Justification unidimensionnelle de la hausse des tarifs de garde	32
5.2	Défaire le consensus	32
5.3	Hausse des frais, hausse de l'iniquité	33
5.4	Travail et famille – dilemme d'un faux choix	33
5.5	Ouvrir des places?	34
5.6	Conclusion : le consensus n'est pas un mythe	34
<b>CHAPITRE 6</b>	<b>La révolution tarifaire mise à nue</b>	<b>35</b>
6.1	Tarification et fiscalité régressive	35
6.2	Marchandisation du rapport de la population aux services publics	35
	<b>Conclusion</b>	<b>37</b>
	<b>Lexique</b>	<b>38</b>
	<b>Notes</b>	<b>40</b>



## Liste des sigles et acronymes

---

CHSLD	Centre hospitalier de soins de longue durée
CPE	Centre de la petite enfance
CIRANO	Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations
COFHE	Consortium on Financing Higher Education
FSSUC	Frais de scolarité et de subsistance dans les universités et collèges du Canada
G\$	Milliard de dollars
IEDM	Institut économique de Montréal
IRIS	Institut de recherche et d'informations socio-économiques
kWh	Kilowattheure (consommation de 1000 watts durant une heure)
M\$	Million de dollars
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
PPP	Partenariat public-privé
SFR	Seuil de faible revenu

## Liste des schéma et graphique

---

SCHÉMA 1	Diversité des modes de financement selon le type de biens et services publics	15
GRAPHIQUE 1	Composition des campus de la COFHE selon le revenu familial des étudiant-e-s, en %	25

## Liste des tableaux

---

TABLEAU 1	Impact sur les différents ménages québécois de l'application d'un nouveau tarif résidentiel d'électricité basé sur la moyenne canadienne	20
TABLEAU 2	Répartition du financement public et privé des établissements d'enseignement universitaire québécois, 1988-2003 (en % du financement total)	22
TABLEAU 3	Part des droits de scolarité pour un-e étudiant-e à temps plein dans les revenus après impôt d'un ménage québécois du 2 <sup>e</sup> au 5 <sup>e</sup> quintile, selon la moyenne québécoise et la moyenne canadienne	23
TABLEAU 4	Taux de fréquentation postsecondaire (en %) des jeunes de 15 à 24 ans, selon la région, 2006	24
TABLEAU 5	Participation aux études universitaires au Canada (en %), selon le niveau de revenu des ménages	24
TABLEAU 6	Part des étudiant-e-s canadien-nes en médecine par revenus familiaux (en %)	26
TABLEAU 7	Part des propositions tarifaires en santé du budget Bachand dans les revenus d'un ménage, composé de deux adultes et deux mineurs	29
TABLEAU 8	Impact sur les ménages québécois (avec enfant en garderie) de frais de garde passant de 7 \$ à 10 \$	34
TABLEAU 9	Synthèse de l'impact des tarifs sur les ménages québécois (avec étudiant-e universitaire à temps plein)	35
TABLEAU 10	Synthèse de l'impact des tarifs sur les ménages québécois (avec enfant en garderie)	36



## Méthodologie

### LES FAMILLES TYPES

La présente étude révèle l'impact qu'aura le virage tarifaire. Pour mesurer cet impact sur les dépenses des ménages en fonction de leurs revenus, nous avons défini des familles types en fonction de leur revenu après impôt.

Elles correspondent à cinq quintiles (composés de 20 % des familles économiques de deux personnes ou plus) créés à partir des données de Statistique Canada pour 2007<sup>1</sup>. Ces quintiles sont définis en fonction du revenu des ménages après impôt. Le choix d'une division des quintiles appuyée sur les revenus après impôt s'inscrit dans une prise en compte d'une réalité empirique très simple : aux fins d'une tarification, le revenu disponible est un critère plus pertinent de l'accès à un service public essentiel que le revenu brut. Les quintiles sont ainsi répartis : 1<sup>er</sup> quintile : moins de 33 800 \$, 2<sup>e</sup> quintile : 33 800 \$ à 47 000 \$, 3<sup>e</sup> quintile : 47 000 \$ à 61 600 \$, 4<sup>e</sup> quintile : 61 600 \$ à 84 400 \$ et 5<sup>e</sup> quintile : 84 400 \$ et plus. Nous avons, pour ces différents calculs, utilisé la médiane de chaque quintile pour déterminer les familles types de l'étude.

Les différentes études et recommandations en faveur d'une hausse tarifaire conviennent de la nécessité de mesures fiscales de soutien permettant d'en limiter l'impact sur les ménages à faible revenu. Au Québec, en 2007, pour un ménage composé de deux adultes et deux enfants, le seuil de faible revenu (SFR) est de 24 410 \$<sup>2</sup>. Faute de connaître à l'avance les mesures de soutien qui seraient appliquées, nous avons décidé de ne pas inclure dans l'analyse les ménages au revenu après impôt inférieur au SFR, et ce, même si cette catégorie risque d'être affectée tout autant que les autres, sinon plus, par les nouveaux tarifs. Par contre, puisque la famille type du 2<sup>e</sup> quintile est définie à partir d'une limite inférieure de 33 800 \$, un groupe au revenu compris entre le SFR et le revenu minimum du 2<sup>e</sup> quintile risquerait de ne pas être pris en compte. Nous avons donc inclus une première famille type recevant le SFR. Pour le dernier quintile, nous en avons fixé la limite supérieure en retirant le centile de revenu le plus élevé, soit 305 000 \$ et plus<sup>3</sup>, de ce quintile. Pour ne pas exclure de l'analyse ce 1 % des ménages, nous en avons fait une catégorie additionnelle de 305 000 \$ et plus. Cette démarche sert à créer des familles types de comparaison permettant de détailler l'application des tarifs pour un portrait vraiment global. Il ne s'agit pas de créer des catégories comme une classe moyenne, des riches ou des pauvres, mais bien de pouvoir établir un coût référence de comparaison pour chacun des quintiles et des secteurs étudiés, tout en tenant compte des catégories situées aux extrémités pour ne pas les exclure de l'analyse. Chacun des tableaux portant sur l'impact des tarifs le constate donc auprès de six familles types basées sur leur revenu, soit 24 410 \$, 40 400 \$, 54 300 \$, 73 000 \$, 194 500 \$ et 305 000 \$ et plus.

Nous avons également défini la famille type comme composée de 2 adultes et 2 enfants à charge, sur la base de la médiane (2,3 enfants)<sup>a</sup> des familles avec enfants constatée lors du dernier recensement long de 2006<sup>4</sup>.

### LE CHOIX DES INDICES PAR SECTEUR

Pour les références d'une hausse spécifique des frais de chacun des secteurs étudiés (les frais de santé, d'électricité, de services de garde et de scolarité), nous nous sommes appropriés les données utilisées par les études recommandant des hausses tarifaires dans chacun de ces secteurs. L'impact de ces recommandations a été calculé sur une année et comparé aux coûts actuels et à la proportion du revenu des familles types qu'accapareraient de tels tarifs. Pour chacun des secteurs à l'étude, nous avons mesuré la proportion (%) du revenu consacrée au tarif aujourd'hui, la proportion projetée avec l'application intégrale des tarifs proposés et la hausse que représenterait l'application du nouveau tarif selon chaque revenu.

a Nous avons préféré la médiane à la moyenne puisque celle-ci n'est pas représentative (coefficient de variation = 43,24 %).

#### FRAIS DE SANTÉ

Pour le secteur de la santé, nous avons étudié pour chacune de nos familles types l'effet de la ponction liée au « fonds santé » à son apogée (200 \$ par individu) et de la « franchise santé » de 25 \$ par visite, mesures issues du budget Bachand<sup>5</sup>. Nous avons fait ces calculs pour un ménage type de deux adultes et deux enfants. En ce qui concerne la franchise santé, nous l'avons calculée à partir du nombre médian<sup>a</sup> annuel de visites, soit 1,3 visite par membre de la famille<sup>6</sup>.

#### FRAIS D'ÉLECTRICITÉ

À la fois pour les coûts actuels et les coûts projetés, nous nous sommes appuyés sur les données citées par le Groupe de travail sur la tarification des services publics (rapport Montmarquette)<sup>7</sup>. Nous avons donc calculé l'impact sur les ménages de l'application d'une hausse des frais d'électricité rattrapant la moyenne canadienne. Dans le secteur résidentiel, cette moyenne canadienne est de 10,10 cents le kWh.

#### FRAIS DE SERVICES DE GARDE

L'analyse d'une hausse des frais de garde s'est faite en comparant les coûts actuels (7 \$) avec la recommandation du Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques de hausser les frais à 10 \$ par jour par enfant<sup>8</sup>. Afin de calculer l'impact sur une année entière, nous avons établi à 260 le nombre de journées où chaque enfant bénéficie de services de garde.

#### FRAIS DE SCOLARITÉ

Pour la hausse des frais de scolarité, nous avons pris pour référence un ensemble de rapports gouvernementaux qui proposent comme objectif tarifaire l'atteinte de la moyenne canadienne (rapport Montmarquette, fascicules du Comité consultatif sur les finances publiques, etc.). Nous établissons cette moyenne en nous basant sur les données de Statistique Canada, plus précisément sur le rapport intitulé : Frais de scolarité et de subsistance dans les universités et collèges du Canada (FSSUCC) (2009). Ces calculs ont été effectués pour un individu par ménage fréquentant l'université.

#### LA SYNTHÈSE DES TARIFS

Nous avons également produit des tableaux synthèses afin d'exposer l'impact sur les ménages d'une hausse de l'ensemble des tarifs précités. Puisque les ménages, hormis quelques cas, n'ont pas à la fois d'enfants à la garderie et d'individus fréquentant l'université, nous avons subdivisé la hausse générale des frais en deux catégories. La première couvre l'ensemble des frais, y compris ceux de services de garde pour un enfant mais en excluant les frais de scolarité, et l'autre fait l'inverse, soit inclure l'ensemble des frais, y compris ceux de scolarité pour un-e étudiant-e, mais en excluant les frais de services de garde.

---

a Nous avons préféré la médiane à la moyenne puisque celle-ci est peu représentative (cv = 28,65 %) et est tirée vers le haut par des cas de maladies chroniques ou de personnes âgées qui sont des groupes de personnes susceptibles d'une fréquence de consultation médicale plus élevée que la majorité qui est à l'étude.

## Introduction

---

Le 30 mars dernier, le gouvernement du Québec a déposé son budget pour l'année 2010-2011. De toutes les annonces contenues dans ce document budgétaire, baptisé par les médias le « budget Bachand », les hausses marquées de tarification des services publics sont les mesures qui ont davantage retenu l'attention des citoyens-ne-s. Étaient en cause l'introduction d'une contribution santé, l'augmentation des tarifs d'Hydro-Québec, l'instauration d'un ticket modérateur, des hausses des droits de scolarité et une indexation générale de l'ensemble des tarifs. Pour reprendre les propres termes du ministre des Finances, ce budget représente une véritable « révolution culturelle », puisqu'il tend à normaliser le principe de l'utilisateur-payeur comme mode de financement des services publics.

Les annonces en question ne sont ni le produit du hasard ni sans lien avec les campagnes répétées menées par certains groupes de pression liés au milieu des affaires. Dans la présente étude, l'Institut de recherche et d'informations socio-économique (IRIS) s'intéresse aux objectifs de tarification inhérents au budget plutôt qu'à son contenu particulier. En clair, nous désirons mettre en relief la mouvance qui sert de corollaire aux annonces budgétaires. Pour ce faire, nous baserons sur les propositions concrètes avancées par les partisans des hausses tarifaires (think tank, centres de recherche universitaire, comités gouvernementaux, etc.), afin d'évaluer les impacts de ces hausses sur les finances des ménages québécois et sur le mandat des institutions publiques.

Nous nous pencherons spécifiquement sur les quatre secteurs des services publics où sont proposées des hausses de tarifs : la santé, l'université, Hydro-Québec et les services de garde. Dans chacun de ces cas, nous démontrerons en quoi la « révolution culturelle » du ministre Bachand consiste en la mise en place d'un système fiscal régressif, l'imposition d'un mode individuel dans la relation des Québécois et Québécoises à leurs services publics, voire l'abandon d'une solidarité sociale basée sur un accès universel. En somme, nous montrerons que cette démarche s'inscrit dans une logique de privatisation globale de ces services.



# Chapitre 1

## Théorie de la tarification : l'utilisateur-payeur et le signal-prix

Avant de nous attarder à différents cas de figure, voyons sur quelles idées-phares s'appuient les propositions de transformation radicale des politiques tarifaires du gouvernement québécois. Sans remonter aux racines théoriques de cette approche, l'on peut cerner comment s'articule au Québec, depuis le fameux « Manifeste des lucides » une vaste opération de relations publiques visant à convaincre la population des bienfaits de tarifs accrus.

Qu'il s'agisse de rapports adressés au gouvernement (rapport Castonguay sur le financement des soins de santé, rapport Montmarquette sur la tarification généralisée des services publics, les trois fascicules produits par le Comité consultatif du ministre des Finances dans le cadre des consultations pré-budgétaires 2010, etc.) ou de publications émanant de différents think tank de la droite économique (CIRANO, IEDM, Institut Fraser, etc.), cette dernière présente constamment des augmentations tarifaires comme la meilleure option pour financer l'État. Cette persistance jette le discrédit sur le principe et la tradition de l'impôt progressif et compromet ouvertement la dimension universelle des services publics.

Les partisans des hausses tarifaires s'appuient généralement sur trois types d'arguments : un principe d'équité, la notion de l'utilisateur-payeur ; un principe d'efficacité, basé sur la notion de signal-prix ; et un principe économique, la nécessité de renflouer les coffres de l'État sans nuire à la croissance. Dans cette section, nous reprendrons sommairement ces trois arguments.

### 1.1 UTILISATEUR-PAYEUR : MODÈLE D'ÉQUITÉ NÉOLIBÉRAL

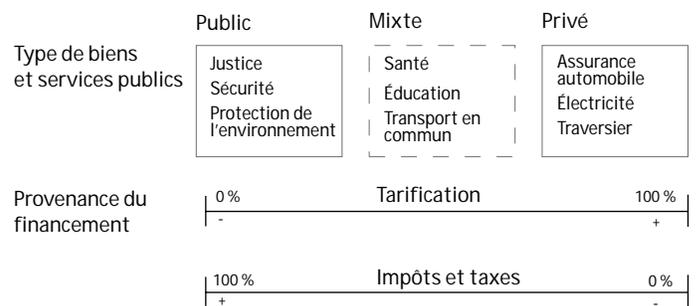
Dans l'univers fiscal, le recours accru à la tarification s'est posé en principe, celui de l'utilisateur-payeur, soit « faire payer à l'usager les coûts qu'il impose au reste de la collectivité » en plus de lui imposer un supplément pour « l'obtention d'un bien de qualité supérieure »<sup>9</sup>. Dans l'esprit du rapport Montmarquette, le principal bénéficiaire d'un service public est la personne qui l'utilise directement. Suivant cette logique, quoi de plus normal que cette personne en assume le financement : « L'imposition de tarifs pour les services publics se justifie par le principe de l'utilisateur-payeur, qui implique que les bénéficiaires d'un bien ou d'un service doivent en assumer les coûts. »<sup>10</sup>

Le principe de l'utilisateur-payeur rompt avec une certaine tradition fiscale au Québec. Les services publics ne seraient plus seulement financés au moyen de l'impôt sur le revenu des sociétés ou des particuliers (deux formes d'imposition basées sur une certaine redistribution de la richesse), mais également par chaque individu au moment de son utilisation à la pièce des services offerts par l'État. Il y a donc là une individualisation

radicale du rapport de la population aux services publics : ces services ne sont plus traités en fonction des bienfaits sociaux qu'ils induisent, mais uniquement en termes d'avantages fournis à tel ou tel individu.

Dans le rapport Montmarquette, certains services publics sont qualifiés de services privés ou de services mixtes<sup>11</sup>. Dans ces deux cas, il s'agit de services qui devraient maintenant être assumés soit entièrement par l'utilisateur, soit par l'utilisateur et l'État. Le schéma 1 montre la répartition qu'effectuent, pour le moment, les partisans du principe de l'utilisateur-payeur entre les services publics, mixtes et privés.

SCHÉMA 1 Diversité des modes de financement selon le type de biens et services publics



Source : Joseph FACAL, Lise LACHAPPELLE et Claude MONTMARQUETTE, Mieux tarifier pour mieux vivre ensemble, Rapport du Groupe de travail sur la tarification des services publics, Gouvernement du Québec, 2008, p. 37.

Toutefois, les objectifs de rentabilité économique à court terme ne doivent pas être les seuls critères de détermination des modes de financement. Des considérations sociales de solidarité, de promotion de comportements sains et de droits fondamentaux doivent également guider ces décisions. Et si des économistes souhaitent éclairer le débat, ils doivent utiliser l'ensemble des notions économiques disponibles. Or, dans leur tentative d'établir des critères distinguant « services publics », « services mixtes » et « services privés », Montmarquette et ses collègues se livrent à une analyse incomplète de la théorie économique en oubliant plusieurs considérations importantes.

Dans leur rapport, ils reprennent fidèlement les critères classiques de distinction entre des « biens publics purs » et des biens privés :

Les « biens publics purs » sont des biens, des services ou des ressources qui bénéficient à tous. Ils se caractérisent par :

- la « non-rivalité », ce qui signifie que la consommation du bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre ;
- la « non-exclusion », c'est-à-dire par le fait que personne ne peut être exclu de la consommation de ce bien.

Comme on ne peut pas distinguer les personnes qui utilisent et bénéficient des biens publics purs de celles qui ne le font pas, il s'avère impossible d'imposer une forme de tarification à l'usage. Le financement collectif par la fiscalité est considéré comme la réponse raisonnable à cette situation. Les exemples classiques de justice, de sécurité et de protection de l'environnement ne restent pertinents que dans l'hypothèse d'une distribution équitable de ces services selon les quartiers et les groupes sociaux. À l'inverse, les biens privés purs seraient ceux dont il est possible d'identifier les utilisateurs et dont les bénéficiaires ne profitent qu'à ces derniers. Pour ceux-ci, une pleine et entière tarification serait la solution équitable.

Le rapport Montmarquette ajoute à cette analyse la notion d'externalités positives ou négatives afin de distinguer des « biens publics mixtes ». Il s'agit de biens dont il est possible d'identifier les utilisateurs, mais qui apportent des avantages (ou des inconvénients) non seulement à l'utilisateur directement, mais aussi à la société en général. Ces externalités positives (négatives) justifient l'intervention de l'État dans la fixation du prix, car la société a avantage à favoriser (défavoriser) l'utilisation du service afin de profiter de ces externalités (ou de les limiter) au maximum. Le transport en commun, porteur d'externalités positives sur le plan de l'environnement, de la réduction de la congestion et de l'étalement urbain, fait partie de ces services mixtes. Au même titre, comme le reconnaît le rapport, la santé et l'éducation ont également des externalités positives. Contrairement à ce qui est avancé dans le rapport Montmarquette, pour mesurer la part du financement public, il ne faut pas s'appuyer sur la proportion des avantages allant à chacune des parties (individus ou société), mais plutôt considérer uniquement si les bénéfices reçus par la société justifient le niveau de contribution de l'État.

De plus, l'analyse des critères de modes de financement d'un service doit aussi faire référence aux nombreux problèmes d'accessibilité des services et à la distribution inéquitable des risques sociaux. Les considérations sur l'accessibilité des services prennent note de deux facteurs. Premièrement, la simple réalité du coût important de certains services (santé, éducation, services de garde, etc.) va en limiter l'accès pour les citoyen-ne-s les moins fortuné-e-s à moins que l'État ne prenne en charge ce fardeau. Ce facteur devient particulièrement important lorsqu'il s'agit de services essentiels ou ayant de fortes externalités sociales positives. Par exemple, il faut noter que les coûts effectifs de l'université ne se limitent pas aux frais de scolarité, mais comprennent également ceux de subsistance lorsqu'on alloue son temps aux études plutôt qu'à un emploi rémunéré. Deuxièmement, des imperfections du marché empêchent les assurances ou le financement privé de résoudre réellement ces problèmes de tarifs prohibitifs. Un accès inégal à l'information et des discriminations exercées par le monde de l'assurance et de la finance ont pour effet, particulièrement au niveau de l'éducation et de la santé, de grever de coûts excessifs ou même de priver de services les personnes

appartenant à des groupes sociaux dont le risque statistique moyen est jugé plus élevé.

Par exemple, en santé, les clients jugés les plus à risque voient leurs demandes rejetées par plusieurs compagnies d'assurances et doivent souvent se contenter de polices moins complètes et beaucoup plus coûteuses. Du côté de l'éducation, dans un marché financier compétitif et non réglementé, les créanciers estiment le risque lié à un prêt étudiant selon trois critères :

- l'existence de garanties additionnelles (richesse actuelle de l'étudiant ou de ses parents) ;
- les risques d'abandon ou d'échec de la formation universitaire ;
- le flux de revenus prévu à la suite de la formation.

Plus le niveau de risque est élevé, plus onéreux sera le taux d'intérêt facturé pour un prêt étudiant. Ainsi on comprend bien que le marché du financement de la formation universitaire imposera une discrimination statistique aux personnes issues de milieux modestes (moins de patrimoine en garantie et plus fort taux d'abandon à prévoir) ou qui choisissent des formations donnant accès à des emplois moins payants. Dans ce dernier cas, le désavantage sera double, des intérêts plus élevés et une capacité moindre de remboursement rapide les forçant à payer des intérêts plus longtemps que leurs collègues.

Le rapport du Groupe de travail sur la tarification des services publics ne tient pas compte non plus du risque social, soit les divers malheurs de la vie qui peuvent s'abattre sur des individus de manière aléatoire, hors du contrôle de ces derniers. La maladie, les handicaps, la pollution, les catastrophes naturelles et les licenciements économiques sont des exemples types de risques sociaux. En plus de l'adversité, ces événements viennent souvent réduire les ressources des personnes et augmenter leurs dépenses. Il est fondamentalement inéquitable de réclamer des victimes de tels risques une contribution plus grande au financement de leurs remèdes. Une personne atteinte d'un cancer causé par la pollution n'a pas à ajouter une responsabilité individuelle à son malheur en écopant des coûts de ses traitements. Il faut d'ailleurs préciser que ces risques sociaux ne sont pas distribués de manière équitable au sein de la société : ils se renforcent bien souvent entre eux.

Ces critères supplémentaires, que le rapport Montmarquette passe sous silence, doivent enrichir toute réflexion sur la nature des services publics ou privés et leur mode de financement optimal sur les plans économique et social.

À l'étude du schéma 1, on comprend aisément que le principe de l'utilisateur-payeur vise une fragmentation et un désinvestissement étatique du financement des services publics. Du secteur de la santé, en passant par l'éducation, les services de garde et l'électricité, le recours à la tarification privilégie les dynamiques individuelles de chacun de ces secteurs au détriment de leurs effets collectifs positifs. En refiletant la facture de tels services à leurs utilisateurs et utilisatrices, on oblitère complètement l'existence d'un pacte politique d'égalité et de solidarité entre Québécois et Québécoises autour de

la reconnaissance d'un cycle de vie collectif allant du CPE au CHSLD. Si le même parcours est emprunté par tous et toutes, n'est-il pas normal d'en partager les coûts et les risques au moyen d'un financement collectif, comme nous le faisons déjà au Québec<sup>a</sup>?

## 1.2 SIGNAL-PRIX : TARIFER LES SERVICES PUBLICS AU PRIX DU MARCHÉ

Les adeptes des hausses tarifaires se réfèrent au concept du « signal-prix » afin de légitimer leur position. Ils affirment que tarifier les services à leur juste prix permettrait de limiter le gaspillage tout en ayant des vertus pédagogiques – pour la population – quant à la valeur et au coût des services en question. On peut se demander si ce concept de signal-prix ne cache pas l'intention de dépolitiser les mesures tarifaires du gouvernement, en retirant des mains des élu-e-s la capacité de décider du niveau des tarifs exigés de la population.

Un objectif premier de la tarification serait de lutter contre le gaspillage ou l'utilisation indue de services publics. Comme le disent les experts membres du Comité consultatif, la tarification vise à « influencer les comportements dans la bonne direction et [contribue] à mieux utiliser les infrastructures ». <sup>12</sup> Dans cette optique, on considère d'entrée de jeu l'utilisation des services publics – et, partant, leur accessibilité – comme une quantité à modérer. Cette idée d'envoyer le bon signal-prix pour éviter le gaspillage a le défaut de tenir pour acquis cette notion de gaspillage. Or, qu'en est-il? Bien souvent, l'utilisation d'un service ne répond pas à un choix individuel mais à une nécessité, et l'abstention d'en faire usage risque d'entraîner des conséquences graves. Une personne fiévreuse qui se présente à l'urgence d'un hôpital peut-elle être, d'un point de vue médical, jugée comme gaspilleuse? Doit-on réellement considérer l'étudiante qui, en cours de formation, en vient à se réorienter comme une personne consommant indûment des services publics?

On constate que la tarification cherche à réduire le recours aux services publics, et ce, de deux manières : en assimilant a priori leur utilisation à du gaspillage et en en restreignant l'universalité par l'instauration de barrières tarifaires. Que ce soit en santé ou en éducation, les champions de la tarification ne font pas de cas de l'universalité et de l'accessibilité des services. Ils optent plutôt pour une distribution basée sur le mérite ou sur l'enthousiasme des usagers et usagères : « Les tarifs, lorsque déterminés correctement, sont généralement considérés comme étant équitables puisqu'ils attribuent les biens et les services publics aux ménages qui les valorisent le plus » <sup>13</sup>.

Cette phrase résume bien la philosophie qui sous-tend la tarification : il faut valoriser les services publics pour y avoir droit et cette valorisation doit se matérialiser par une contribution financière ou par une utilisation adéquate. Ce type

d'argumentaire devient rapidement absurde : quelle famille ne valorise pas la santé? Quel est le lien entre les ressources financières des familles et leur « valorisation » de l'éducation postsecondaire? La froidure de l'hiver varie-t-elle en fonction des priorités énergétiques des familles ou de leurs efforts pour contrer les changements climatiques?

Enfin, on nous dit qu'il importe d'ajuster chaque tarif à ce que serait son prix de marché, c'est-à-dire au niveau de tarification qui rendrait l'offre de service profitable pour l'entreprise privée. On préservera ainsi « la fonction "signal" du tarif relative à la valeur du bien offert et à l'usage judicieux qu'il convient d'en faire » <sup>14</sup>. Les experts gouvernementaux nous renseignent sur le critère ultime de cet usage judicieux : « Il faut enfin souligner que la tarification force à s'interroger sur la pertinence du service public. » <sup>15</sup> C'est reconnaître que la tarification instaure un processus de constante révision et restriction des services offerts à la population par l'État et, dans un même mouvement, en augmente le potentiel de rentabilité pour les fournisseurs et investisseurs privés.

## 1.3 CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET TARIFICATION

Finalement, le recours à la tarification comme mode de financement des services publics se targue d'un argument économiste. Parmi l'ensemble des outils à la disposition du gouvernement pour se financer, la tarification serait la méthode la moins dommageable pour la croissance de l'économie. Au final, la tarification et les taxes à la consommation seraient les modes de prélèvements fiscaux les plus aptes à ne pas freiner celle-ci, du fait de ne décourager ni l'épargne ni l'investissement <sup>16</sup>.

Cette vision d'une fiscalité asservie à la croissance économique pose trois problèmes pratiques. D'abord, si elle permet de libérer les classes favorisées de l'impôt à payer pour dégager de nouveaux capitaux à investir, rien ne nous assure que cet argent sera investi dans l'économie productive, plutôt que de servir à la simple spéculation financière. Comme le montre l'éclatement des différentes bulles spéculatives depuis 10 ans (nouvelles technologies, immobilier, papiers commerciaux, etc.), l'investissement spéculatif n'est pas une garantie de croissance soutenue. À l'opposé, les plus démunis et la classe moyenne sont plus durement touchés par les modes régressifs de taxation<sup>b</sup>. Comme ces personnes ont été les grandes perdantes de la croissance économique des 30 dernières années <sup>17</sup>, on comprend le scepticisme de la population vis-à-vis des augmentations de taxes et de tarifs.

a Nous reviendrons sur cette question dans le cadre de la dernière section de cette étude.

b Les chapitres qui suivent développent cette assertion.

Ensuite, contrairement aux dires des « lucides »<sup>a</sup> et autres ténors de la droite économique, l'instauration d'une plus grande part de tarification n'est en rien un simple rééquilibrage, appelé à réduire une part démesurée des impôts dans les revenus de l'État. Il s'agit plutôt de battre en brèche le principe d'une redistribution de la richesse, opérationnalisé par le régime d'impôt, puisque l'on qualifie de « logique qu'un nouveau tarif ou l'accroissement d'un tarif existant conduise à une diminution équivalente des impôts »<sup>18</sup>. Il s'agit donc d'une logique de substitution et non de refinancement. L'objectif n'est pas tant de trouver de nouvelles manières de financer les services publics en supplément des modes de financement actuels que d'utiliser la tarification et son principe de légitimation, l'utilisateur-payeur, pour transformer radicalement le régime fiscal québécois. Ce qu'on vise n'est pas le refinancement des services publics, mais une révolution dans leur principe : d'une responsabilité collective (impôt), on souhaite passer à un ensemble de charges individuelles (tarifs).

#### 1.4 INIQUITÉ ET TARIFICATION

L'assertion selon laquelle le maintien des tarifs abordables équivaldrait à une forme de subvention aux riches est tout à fait erronée<sup>19</sup> du fait qu'elle omet l'existence de l'impôt proportionnel sur le revenu. Dans une société sans impôt, de bas tarifs pourraient effectivement représenter une aubaine pour les familles à hauts revenus. Mais au Québec comme au Canada, les familles aisées participent davantage au financement des services publics en payant beaucoup plus d'impôt sur leurs revenus. Pour faire réellement payer leur part aux familles aisées, ce n'est pas une augmentation de tarifs qu'il faut mettre en place, mais bien leur diminution, couplée à une augmentation de l'impôt sur le revenu essentiellement progressif<sup>20</sup>.

---

a À l'automne 2005, à l'instigation de Lucien Bouchard, 12 personnalités québécoises d'allégeances politiques différentes signent le « Manifeste pour un Québec lucide ». Ce manifeste proposait de rompre définitivement avec le modèle québécois afin d'y substituer un modèle socio-économique axé sur le marché.

# Chapitre 2

## Tarification hydro-électrique : une stratégie de privatisation

Le budget du Québec 2010-2011 annonce l'augmentation, entre 2014 et 2018, de 1 ¢/kWh le tarif du bloc patrimonial d'Hydro-Québec<sup>21</sup>. Par cette mesure, le gouvernement désire accroître ses revenus de 1,6 G\$. Toutefois, plusieurs indices laissent entrevoir, au-delà d'un projet d'augmentation de revenus de l'État, une logique de reprivatisation de ce service public essentiel. Le présent chapitre compte trois sections : la première rappelle certains mythes entourant la question de l'augmentation des tarifs d'Hydro-Québec; la deuxième démontre l'aspect régressif et injuste d'une telle politique, et la dernière éclaire les risques de privatisation liés aux augmentations tarifaires.

### 2.1 MYTHES ENTOURANT L'AUGMENTATION DES TARIFS D'HYDRO-QUÉBEC

Les apologistes des hausses tarifaires ont développé toute une série d'arguments pour convaincre la population du bien-fondé de leur proposition. Nous en retiendrons trois au caractère particulièrement incomplet et fallacieux. En décembre 2009, l'IRIS a publié une note socio-économique faisant le tour de cette question<sup>22</sup>; nous nous contenterons donc de résumer le contenu de cette note. À en croire les promoteurs, les hausses tarifaires seraient justifiées soit parce que les tarifs actuellement en vigueur équivaldraient à vendre l'électricité en solde, soit parce que seuls des tarifs différents pourraient influencer le niveau de consommation de la population et ainsi réduire un gaspillage, soit encore parce qu'une telle hausse serait le seul moyen de mettre fin à une subvention déguisée aux bien nantis.

Hydro-Québec vend-elle son électricité en solde aux Québécois et Québécoises? Sur cette question, rappelons certains faits :

- La division Production d'Hydro-Québec, qui est responsable de l'électricité du bloc patrimonial, est celle qui a réalisé, et de loin, le plus gros bénéfice net (2,1 G\$) en 2008.
- Ce bénéfice de 2,1 G\$ représente 68 % des bénéfices réalisés par Hydro-Québec cette année-là.
- Ce même bénéfice se traduit, pour la division Production, par un taux de rendement annuel sur l'avoir de l'actionnaire de 21 %.
- Le bénéfice net sur les ventes au Québec représente 54 % du bénéfice net total de la division Production.
- Le taux de rendement de 21 % est largement supérieur aux taux de rendement jugés raisonnables par la Régie de l'énergie du Québec pour les divisions Transport et Distribution. Actuellement, les rendements autorisés

de ces deux divisions réglementées sont de 7,6 et 7,0 % respectivement.

Vu ces données, il est difficile de soutenir l'affirmation selon laquelle Hydro-Québec vendrait son électricité à rabais. Les tarifs actuels d'électricité font déjà payer aux consommatrices et consommateurs québécois l'ensemble des coûts de production d'Hydro-Québec, y compris les nouvelles productions plus coûteuses. Au regard de la marge de profits déclarée par Hydro-Québec, rien ne nous permet d'affirmer qu'elle vend son électricité en solde. Au contraire, si on appliquait à la lettre le principe de l'utilisateur-payeur, il faudrait immédiatement consentir une forte baisse de tarifs à la population québécoise, tant le rendement actuel de la division Production est surélevé. De plus, Hydro-Québec réalise au Québec des revenus au moins aussi intéressants que sur ses marchés d'exportation.

On entend également dire qu'une augmentation tarifaire aurait un impact direct sur le niveau de consommation des ménages. Il s'agirait donc d'une mesure environnementale visant à diminuer une consommation d'énergie qualifiée d'excessive. Dans les faits toutefois, on constate qu'une augmentation de 10 % de la facture d'électricité n'entraînerait qu'une baisse de 1,62 %<sup>23</sup> des kWh consommés. Considérant que la population québécoise consomme surtout de l'énergie pour se chauffer, il s'agit d'une consommation difficile à changer radicalement. C'est donc dire qu'une bonne part de la consommation d'électricité des Québécois et Québécoises a une «élasticité-prix» très faible, peu réactive à une modulation des structures de prix. En fait, une politique vigoureuse de meilleure efficacité énergétique (amélioration de l'isolation des immeubles, réforme des normes de construction, hausse des standards environnementaux pour les appareils domestiques énergivores, etc.) serait certainement plus efficace qu'une simple hausse tarifaire pour faire diminuer la consommation d'électricité.

Finalement, les partisans des hausses tarifaires soulignent que des tarifs trop abordables seraient en fait une forme de subvention déguisée aux plus fortunés<sup>24</sup>. Ici, on constate une grossière erreur d'analyse. Dans le budget d'un ménage défavorisé, la facture d'électricité pèse plus lourd que dans le budget d'un ménage aisé. Il ne s'agit donc pas d'une subvention des pauvres vers les riches, mais de la démonstration que la tarification hydro-électrique est une forme de taxation régressive. L'outil fiscal apte à équitablement répartir la richesse n'est pas la tarification, mais l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. Malgré les nombreuses attaques qu'il subit ces dernières années<sup>25</sup>, cet outil continue d'atténuer les inégalités créées par l'économie de marché.

### 2.2 TARIFICATION DE L'ÉLECTRICITÉ ET TAXATION RÉGRESSIVE

Comme pour les droits de scolarité ou les frais de services de garde, les promoteurs de hausses tarifaires d'Hydro-Québec parlent de la moyenne canadienne comme niveau-cible de

tarification<sup>26</sup>. C'est le cas du rapport Montmarquette sur la tarification des services publics. Quant au Comité consultatif mis en place par le ministre des Finances en appui à son budget 2010, c'est le tarif de nos voisins d'Ontario qu'il propose de mimer<sup>27</sup>. Nous retiendrons ici la moyenne canadienne comme outil de comparaison, puisqu'il s'agit du référent le plus fréquemment utilisé. Selon les calculs du groupe de travail Montmarquette, rejoindre la moyenne canadienne apporterait à l'État des revenus supplémentaires d'environ 2,3 G\$<sup>28</sup>. Mais il en coûterait annuellement 361 \$ de plus aux ménages à faibles revenus, 504 \$ de plus aux ménages de la classe moyenne et 789 \$ de plus aux ménages fortunés. Autant de bénéfices pour l'actionnaire d'Hydro-Québec, nous apprend le rapport Montmarquette : « La rente jusqu'ici versée aux consommateurs serait transférée à l'actionnaire, c'est-à-dire au contribuable. »<sup>29</sup> En clair, il s'agirait d'une opération à effet nul dans laquelle, au mieux, on retirerait un avantage tarifaire aux consommateurs (la population) pour le remplacer par une plus grande rentabilité pour les contribuables (la population).

L'effet négatif d'une telle mesure ne se trouve pas tant dans une contradiction artificielle entre contribuable et consommateur, mais dans le niveau différentiel d'efforts demandés aux divers usagers et usagères. En privilégiant les hausses tarifaires pour régler les problèmes budgétaires de l'État, le groupe Montmarquette fait la promotion d'une mesure visant à taxer outre mesure les pauvres et la classe moyenne. Ce que M. Montmarquette nomme l'atteinte du « coût d'opportunité » nous semble plutôt relever de l'opportunisme : défiscaliser toujours davantage les contribuables fortuné-e-s par l'instauration de mesures fiscales régressives. C'est ce que montre notre tableau 1 en détaillant l'effet pour différentes familles types du passage du mode de tarification québécois à celui ayant cours dans le reste du Canada.

Pour la majorité des ménages québécois, le rattrapage de la moyenne canadienne représenterait donc une hausse annuelle

de 504 \$ de leur facture d'électricité, tandis que pour les ménages les plus fortunés, cette hausse ne serait que de 789 \$. Loin d'entraver un transfert allégué de richesse des pauvres aux riches, une telle mesure équivaldrait à une augmentation disproportionnée des ponctions fiscales pratiquées par Hydro-Québec chez les ménages les plus démunis et dans la classe moyenne. Voyons comment.

Pour un ménage type du 2<sup>e</sup> quintile, la part de la facture d'électricité représente déjà 2,92 % du revenu annuel. En rejoignant la moyenne canadienne, cette part s'élèvera à 4,17 %, soit une augmentation de 1,25 %. Inversement, pour un ménage du 5<sup>e</sup> quintile, le même rattrapage aura un impact beaucoup moins drastique. En effet, la part de la facture d'électricité passera de 0,99 % du revenu annuel à 1,40 %, soit une augmentation effective de 0,41 %. Cet écart est encore plus important pour les familles vivant à la limite du SFR. La part de leur revenu accaparée par la facture d'électricité atteindra près de 7 %. Le poids de la consommation électrique dans le budget du ménage augmentera donc beaucoup plus rapidement pour les familles à faible revenu ou de la classe moyenne, ce qui démontre le caractère régressif de cette proposition.

### 2.3 RISQUES DE PRIVATISATION

En toile de fond du débat sur la question tarifaire se trouve un questionnement plus fondamental sur l'avenir d'Hydro-Québec : cette société d'État doit-elle demeurer de propriété publique ou, au contraire, être privatisée ? La hausse tarifaire d'un service public se révèle, plus souvent qu'autrement, n'être que le premier pas d'une privatisation de l'entreprise<sup>30</sup>. Par des hausses de tarifs, on espère rendre la société d'État plus attrayante et en faciliter l'acquisition par des investisseurs privés.

On peut se demander si l'un des objectifs des hausses tarifaires ne serait pas de délester Hydro-Québec de sa mission première – fournir de l'électricité à bas prix sur l'ensemble du territoire québécois – au profit d'une mission strictement

TABLEAU 1 Impact sur les différents ménages québécois de l'application d'un nouveau tarif résidentiel d'électricité basé sur la moyenne canadienne

Revenu des ménages après impôt	Dépense actuelle	Proportion actuelle du revenu consacré	Nouveau tarif	Proportion projetée du revenu consacré	Augmentation	Augmentation de la proportion du revenu consacré
24 410 \$	1180 \$	4,83 %	1684 \$	6,90 %	504 \$	2,06 %
40 400 \$	1180 \$	2,92 %	1684 \$	4,17 %	504 \$	1,25 %
54 300 \$	1180 \$	2,17 %	1684 \$	3,10 %	504 \$	0,93 %
73 000 \$	1180 \$	1,62 %	1684 \$	2,31 %	504 \$	0,69 %
194 500 \$	1931 \$	0,99 %	2720 \$	1,40 %	789 \$	0,41 %
305 000 \$	1931 \$	0,63 %	2720 \$	0,89 %	789 \$	0,26 %

Source : Joseph FACAL, Lise LACHAPELLE et Claude MONTMARQUETTE, op. cit. Calculs des auteurs.

commerciale de recherche du rendement maximum. De cette manière, une entreprise privée acquérant Hydro-Québec pourrait déjà avoir à sa disposition une entreprise de type commercial dont extraire un profit maximum.

Significativement, la stratégie ministérielle de « vente » de hausses tarifaires pour les consommateurs résidentiels correspond en tout point à la stratégie communicationnelle proposée par la Banque mondiale aux différents gouvernements du monde pour faciliter les privatisations : établir clairement les objectifs à atteindre en les appuyant sur des promoteurs crédibles, utiliser les médias de masse pour diffuser le message et avoir recours à des méthodes innovantes dans le domaine des relations publiques<sup>31</sup>. Dans le cas qui nous préoccupe, les objectifs sont clairs : il s'agit de tarifier l'électricité au prix de marchés extérieurs. Pour y arriver, tant le ministre des Finances que le premier ministre ont utilisé leur crédibilité politique, tout en mettant en place un comité d'experts dits indépendants appelés, au final, à convaincre l'opinion publique du bien-fondé des mesures édictées. D'ailleurs, la Banque mondiale insiste également sur l'importance d'associer à une démarche de privatisation des experts extra-gouvernementaux afin d'en renforcer la crédibilité<sup>32</sup>.

Mais qu'en est-il du lien intime constaté entre les hausses tarifaires et la privatisation des services ? Quinze pour cent des grandes privatisations effectuées dans le monde l'ont été dans le domaine de l'énergie<sup>33</sup> ; or, ces privatisations ont toujours été suivies ou précédées de hausses tarifaires. Globalement, on enregistre une hausse significative des prix demandés aux usagers lorsqu'un processus de privatisation se met en branle<sup>34</sup>. Cette escalade n'est certainement pas étrangère à la chute mondiale des taux de satisfaction à l'endroit des politiques de privatisation, à l'origine de nombreux mouvements de contestation populaire.

Ce déclin de popularité des privatisations s'est avéré durant la décennie 1990 partout où elles ont été instaurées. L'Amérique latine (particulièrement le Mexique, le Brésil et l'Argentine) est passée d'un taux de satisfaction de 75 % en 1995 à celui de 35 % en 2002. Durant la même période, la proportion de la population jugeant que les privatisations étaient bénéfiques pour leur pays est passée de 51 % à 28 %. En fin de compte, 70 % des répondant-e-s considéraient que les services essentiels comme l'eau et l'électricité devaient rester sous propriété publique<sup>35</sup>. Les mêmes tendances s'observent à l'échelle de la planète. En Afrique subsaharienne tout comme en Asie de l'Est, seul un tiers de la population maintient son appui aux privatisations. En Russie et en Europe centrale et de l'Est, 70 % des gens interrogés jugent que leur qualité de vie s'est détériorée à la suite des privatisations.

L'entreprise privée qui se substitue à l'entreprise d'État en garde plus souvent qu'autrement le caractère monopolistique. Mais libéré des entraves réglementaires publiques, ce monopole privé a maintenant tout loisir d'augmenter les tarifs réclamés à ses client-e-s<sup>36</sup> puisqu'il échappe à toute concurrence. Il est donc

possible de conclure que les bénéficiaires des privatisations espérés pour les contribuables – si tant est qu'il y en ait – s'acquiescent aux prix de hausses de tarifs pour les consommateurs<sup>37</sup>. Ce facteur fait dire à des analystes de la Banque mondiale que la propriété publique demeure une option valable lorsqu'il est question de société d'État monopolistique<sup>38</sup>.

Alors pourquoi vouloir privatiser Hydro-Québec et renverser l'acquis le plus reconnu de la Révolution tranquille ? L'encadrement législatif et la propriété publique permettent un contrôle effectif des tarifs demandés à la population québécoise tout en s'assurant de la qualité et de la régularité du service offert sur l'ensemble du territoire. Les répercussions de la privatisation du service d'électricité en Californie devraient nous servir de contre-exemple : hausse vertigineuse des tarifs, interruption fréquente de service parce que l'entreprise propriétaire préfère produire en-deçà des besoins de la population pour maintenir son taux de profit, inégalité du service offert sur le territoire, etc.

Puisque l'une des causes du mécontentement face aux privatisations dans le domaine de l'énergie et de l'électricité est la hausse des prix qui les accompagne, il ne serait pas surprenant de voir un gouvernement néolibéral comme celui du Québec préférer assumer à l'avance le blâme d'augmentations si elles contribuent à discréditer le caractère public de ce service. Ce serait un autre facteur de conformité entre le plan de vente de la « révolution culturelle » du ministre Bachand et les recommandations de la Banque mondiale pour faciliter l'adhésion des populations au principe de la privatisation.

## Chapitre 3

### Augmentation des droits de scolarité : marchandisation du savoir et limitation de l'accessibilité

Avec l'augmentation des tarifs hydro-électriques, la hausse des droits de scolarité est l'une des mesures iconiques des partisans de la révolution tarifaire<sup>a</sup>. Plusieurs arguments sont avancés en appui à ce choix : les hausses tarifaires seraient rendues indispensables par l'incapacité du gouvernement à financer adéquatement les universités; ce serait un bon moyen pour responsabiliser les étudiant·e·s en leur faisant prendre conscience du coût réel de leur éducation; enfin, le maintien de « faibles » droits de scolarité nuirait à la compétitivité des établissements d'enseignement dans un contexte de forte concurrence à l'échelle nord-américaine et mondiale en raison du « manque à gagner » – dans la case des revenus générés pas les étudiant·e·s – que doivent assumer les universités dans leur budget d'opération.

La présente section remet en question ces arguments. Encore ici, une hausse des droits de scolarité serait-elle une politique de véritable refinancement de l'éducation universitaire ou une simple manœuvre de substitution de ses sources de financement? Au-delà de la rhétorique néolibérale sur la responsabilité et l'investissement dans le capital humain des individus, cette hausse ne se résumerait-elle pas à l'établissement d'une ponction fiscale régressive, discréditant ce qui restera de financement collectif? Et, finalement, l'instauration d'une logique de concurrence entre les universités vise-t-elle à améliorer l'efficacité des établissements d'enseignement ou à les soumettre davantage à une filière marchande menant, à terme, à une privatisation complète de l'enseignement supérieur?

C'est à ces questions que nous essaierons de répondre dans les pages qui suivent. Nous distinguerons les impacts concrets d'une hausse tarifaire dans le monde de l'éducation universitaire des impacts théoriques vantés par les chantes de la droite économique.

#### 3.1 HAUSSE DES COTISATIONS ÉTUDIANTES ET RETRAIT DE L'ÉTAT

Depuis septembre 2008, et jusqu'à l'automne 2012, les étudiant·e·s québécois doivent déjà absorber une hausse de 50 \$ par session, ce qui, à terme, représentera une hausse totale de

a Quelques exemples de publications vantant les mérites d'une augmentation des tarifs universitaires : Michel AUDET, Lucien BOUCHARD, Joseph FACAL, Monique JÉRÔME-FORGET, et collab., *Pacte pour le financement concurrentiel de nos universités*, 2010; Marcel BOYER, *Manifeste pour une social-démocratie concurrentielle*, CIRANO, 2009, *Manifeste pour un Québec lucide*, 2005. Des textes aux propositions plus spécifiques seront cités plus bas.

30 %, soit 1000 \$ par an. Le plus récent budget provincial n'est pas un plan précis d'augmentation à instaurer à la fin du cycle actuel, mais une simple assertion que le gouvernement entend poursuivre après 2012 sa politique d'alourdissement tarifaire.

La politique d'augmentation des tarifs universitaires se présente dans un contexte de resserrement des dépenses gouvernementales. La seule manière de pallier la non-volonté du gouvernement de financer adéquatement les établissements d'enseignement serait d'augmenter la part des besoins dévolue aux étudiant·e·s. Toutefois, présenter une telle hausse comme une politique de refinancement des universités ne tient pas la route si l'on analyse ce qui s'est passé au Québec lors de la hausse imposée au début des années 1990. Les droits de scolarité sont alors passés de 519 \$ à 1703 \$ en sept ans<sup>39</sup>. À l'époque, le gouvernement a tenté de justifier cette hausse par un manque de financement et s'est engagé à payer cette augmentation d'un investissement durable en éducation. Dans les faits, il y a eu simple substitution des sources de financement des universités : d'un financement massivement public, on est passé, par lente érosion, à un financement axé davantage sur des sources privées et sur les cotisations étudiantes. Le tableau 2 montre l'évolution de ces sources de financement entre 1988 et 2003.

TABLEAU 2 Répartition du financement public et privé des établissements d'enseignement universitaire québécois, 1988-2003 (en % du financement total)

	Dépenses publiques	Dépenses des ménages	Autres dépenses privées
1988	87,0	5,4	7,5
2003	67,8	11,0	21,2
Variation	(19,2)	5,6	13,7

Source : Statistique Canada, *Dépenses en enseignement universitaire selon la provenance directe des fonds, 2003*; VIERSTRAETE, Valérie, *Les frais de scolarité, l'aide financière et la fréquentation des établissements d'enseignement postsecondaire*, MELS, 2007.

Fait intéressant, c'est à la fin des années 1990 que le taux d'investissement public dans le financement de l'éducation postsecondaire a atteint un minimum, à 63,6 %, contre 11,6 % venant des droits de scolarité et 20,8 % d'autres sources de financement privé<sup>40</sup>. C'est donc à la suite de la période de dégel des frais de scolarité (1989-1994) que s'est effectué l'essentiel du transfert de financement. À la lumière de cette évolution lors du dernier dégel, il y a fort à parier que les hausses actuelles ainsi que celles projetées pour 2012 ne résulteront pas en fonds supplémentaires pour les universités, mais en de nouvelles baisses du financement public. En ce sens, la conversion provinciale en baisses d'impôt du dernier transfert fédéral destiné à l'éducation post-

secondaire semble illustrer la volonté du gouvernement de miser désormais sur des sources privées de financement universitaire<sup>a</sup>, puisque même lorsque se présente une occasion de hausser le financement public, il préfère la laisser passer.

### 3.2 QUI PAIERA QUOI ?

Le comparatif le plus souvent évoqué par les économistes proches du milieu des affaires pour justifier une hausse des droits de scolarité est un alignement des tarifs du Québec sur ceux payés dans le reste du Canada. Ce comparatif est utilisé à la fois par des think tank<sup>41</sup> et des groupes de recherche universitaire<sup>42</sup> pour « démontrer » le caractère archaïque des tarifs réduits en vigueur au Québec. Plus récemment, la mise à niveau des droits de scolarité québécois avec ceux ayant cours au Canada anglais est également devenue le leitmotiv de différents groupes d'experts travaillant pour le gouvernement<sup>43</sup>. Bref, rejoindre la moyenne canadienne en matière de droits de scolarité semble l'objectif préconisé par les partisans des hausses tarifaires. Nous utiliserons donc ce cas de figure précis pour évaluer l'impact d'une telle politique sur les finances de divers ménages québécois.

Actuellement, les étudiant-e-s québécois doivent assumer des droits de scolarité moyens de 2 180 \$ pour une année d'études à temps complet<sup>44</sup>. La moyenne canadienne, hormis le Québec, s'élève quant à elle à 5 329 \$. C'est donc dire que pour une année complète d'études, il en coûte 3 149 \$ de plus à un-e étudiant-e canadien-ne fréquentant l'université ailleurs qu'au Québec. Rejoindre cette moyenne canadienne appellerait donc une augmentation de 144,45 % des droits de scolarité en vigueur au Québec.

Le tableau 3 montre quelle ponction dans le revenu des ménages représenterait une transition du niveau tarifaire québécois vers celui prévalant dans le reste du Canada.

Le coût de l'éducation universitaire d'un-e étudiant-e représente actuellement 8,93 % du revenu total d'une famille à revenu annuel après impôt de 24 410 \$. En appliquant la moyenne canadienne, cette part passerait à 21,83 %, soit une augmentation de 12,90 %. À titre comparatif, l'application de la moyenne canadienne dans le domaine des droits de scolarité ne représenterait qu'une ponction fiscale additionnelle de 1,62 % pour les ménages types du 5<sup>e</sup> quintile.

### 3.3 FRÉQUENTATION SCOLAIRE ET TARIFICATION

Un argument souvent évoqué pour justifier les droits de scolarité est que l'imposition d'une hausse de tarifs ne nuirait pas à l'accessibilité aux études. La présente étude ne prétend pas à une évaluation exhaustive des facteurs déterminant l'accès à l'enseignement supérieur, mais il est important de faire valoir certains faits pour démontrer le caractère réducteur de l'argumentaire pro-tarifification. Ainsi, nous comparerons les taux de fréquentation universitaire du Québec avec ceux du reste du Canada, et tâcherons de dresser un portrait du profil socio-économique des étudiant-e-s. Nous soulignerons également les carences des programmes de prêts et bourses qui pourraient pallier des hausses tarifaires. Rappelons tout de même que les droits de scolarité ne sont pas l'unique facteur modelant la fréquentation universitaire. Quatre déterminants semblent faire une relative unanimité parmi les chercheur-e-s ayant examiné la question : le revenu et le niveau de scolarité des parents<sup>45</sup>, le niveau de tarification, l'encadrement familial et la valorisation de

TABLEAU 3 Part des droits de scolarité pour un-e étudiant-e à temps plein dans les revenus après impôt d'un ménage québécois du 2<sup>e</sup> au 5<sup>e</sup> quintile, selon la moyenne québécoise et la moyenne canadienne

Revenu des ménages après impôt	Dépense actuelle	Proportion actuelle du revenu consacré	Nouveau tarif	Proportion projetée du revenu consacré	Augmentation	Augmentation de la proportion du revenu consacré
24 410 \$	2180 \$	8,93 %	5329 \$	21,83 %	3149 \$	12,90 %
40 400 \$	2180 \$	5,40 %	5329 \$	13,19 %	3149 \$	7,79 %
54 300 \$	2180 \$	4,01 %	5329 \$	9,81 %	3149 \$	5,80 %
73 000 \$	2180 \$	2,99 %	5329 \$	7,30 %	3149 \$	4,31 %
194 500 \$	2180 \$	1,12 %	5329 \$	2,74 %	3149 \$	1,62 %
305 000 \$	2180 \$	0,71 %	5329 \$	1,75 %	3149 \$	1,03 %

Source : Statistique Canada, Frais de scolarité et de subsistance dans les universités et collèges du Canada (FSSUC), 2009. Calculs des auteurs.

a En 2007, quelques semaines avant les élections, le gouvernement Charest préféra distribuer un cadeau aux électeurs et aux électrices par le biais d'une baisse d'impôt financée à même un versement de 950 millions\$ en provenance d'Ottawa et qui devait régler en partie le déséquilibre fiscal en matière de financement de l'éducation postsecondaire.

l'éducation en bas âge<sup>46</sup>. Le premier de ces facteurs apparaît le plus déterminant : les chances d'accéder à l'université sont directement proportionnelles à la position dans la pyramide sociale. Ainsi, les jeunes Canadien-ne-s issu-e-s de familles défavorisées n'iront à l'université que dans un cas sur cinq, en regard d'une fois sur deux pour les jeunes provenant des classes aisées<sup>47</sup>.

### 3.3.1 IMPACTS DE LA TARIFICATION SUR LE PROFIL SOCIO-ÉCONOMIQUE DES ÉTUDIANT-E-S POSTSECONDAIRES ET SUR L'ACCESSIBILITÉ AUX ÉTUDES

Pour convaincre la population qu'il n'existe aucun lien entre la tarification et la fréquentation scolaire, les partisans de tarifs accrus prétendent que la participation universitaire est plus basse au Québec qu'ailleurs au Canada. Cette comparaison directe ne tient pourtant pas la route.

Comme l'indique le tableau 4, le Québec réussit, contrairement à ce qui est avancé par la droite économique, à se classer parmi les provinces canadiennes dont le taux de fréquentation postsecondaire dépasse de 9 % la moyenne canadienne. Les bas frais d'inscription au cégep ont même pour effet de valoir au Québec le meilleur taux de participation des jeunes au collégial de tout le Canada. C'est un argument de taille à l'appui d'une gratuité scolaire au niveau universitaire.

TABLEAU 4 Taux de fréquentation postsecondaire (en %) des jeunes de 15 à 24 ans, selon la région, 2006

	Canada	Nouvelle-Écosse	Québec	Ontario	Colombie-Britannique
Collégial	14,10	6,94	19,78	12,65	17,62
Universitaire	24,69	34,46	28,05	25,86	20,25
Tous les niveaux	38,79	41,40	47,83	38,50	37,87

Source : Statistique Canada : v2582481 ; v2589771 ; v2594631 ; v259706 ; v2606781 ; v31215364 ; v31217442 ; v31219604 ; v31221423 ; v31222437 ; v46453829 ; v46461767 ; v46464035 ; v46465169. Calcul des auteurs

La comparaison des taux de fréquentation au Québec et dans le reste du Canada ne règle pas toutes les questions. Il faut voir comment différentes personnes, provenant de différents milieux sociaux, subissent différemment une même hausse de tarifs. De manière générale, on constate que l'augmentation des droits de scolarité participe à la diminution des chances d'une transition directe du secondaire au postsecondaire<sup>48</sup>. Ce délai entre la fin du secondaire et l'inscription au postsecondaire (ou, dans le cas du Québec, entre la fin du cégep et l'inscription à l'université) est un des facteurs de baisse de l'accessibilité des études. L'entrée précoce sur le marché du travail, corollaire du délai avant l'inscription à l'université, fragilise le maintien de la fréquentation scolaire, surtout chez les jeunes de milieux défavorisés.

Ainsi, plusieurs rapports font état d'une diminution de la fréquentation universitaire lorsqu'intervient une hausse de tarifs. Pour chaque hausse de 1000 \$ des droits de scolarité, la fréquentation universitaire baisse de 1 à 3 %<sup>49</sup>. De plus, cette même tranche de 1000 \$ de plus réduit de 1,9 % le passage direct à l'université<sup>50</sup>. Ce qui préoccupe n'est pas tant la diminution en nombre absolu des cohortes étudiantes, mais la transformation imposée à la composition de ces cohortes. La corrélation constatée entre le niveau des droits de scolarité et la fréquentation des plus démunis n'a pas lieu dans le cas des jeunes provenant de familles aisées<sup>51</sup>. Donc, même si l'on peut projeter des augmentations tarifaires qui ne modifieraient pas beaucoup le nombre d'étudiant-e-s inscrits à l'université, ce que font les partisans des hausses, cette projection élude toute réflexion sur la mixité sociale des cohortes étudiantes.

En plus de décourager la fréquentation scolaire des jeunes issu-e-s de familles défavorisées, les hausses tarifaires tendent également à freiner la participation de personnes dont le père ou la mère n'a pas de diplôme universitaire. En Ontario, par exemple, « [la] hausse importante des droits de scolarité a donc comme corrélation que les étudiants venant de familles moins scolarisées sont maintenant moins représentés »<sup>52</sup>. Puisqu'il existe un lien fort entre le niveau de scolarisation et les revenus d'une famille, ce constat nous amène à en faire un deuxième sur l'expérience ontarienne des hausses tarifaires : la diminution des inscriptions en provenance des milieux défavorisés s'y accompagne d'une augmentation des inscriptions à temps partiel. Bref, les étudiant-e-s moins nanti-e-s doivent modifier leur parcours universitaire afin d'absorber la hausse de leurs coûts d'éducation. Nous y reviendrons plus loin.

À l'échelle du Canada, les hausses tarifaires sont devenues la norme depuis le début des années 1990. À ce moment, le taux de participation des étudiant-e-s issu-e-s de la classe moyenne et des milieux défavorisés variait entre 23 et 32 %, mais il a diminué à mesure que s'implantaient ces hausses. Par exemple, en 1995, le taux de participation universitaire de jeunes issus de familles ayant 25 000 \$ et moins de revenus annuels s'élevait à 30 %. Six ans plus tard, soit en 2001, ce taux n'était plus que de 20 %<sup>53</sup>. Dans l'ensemble, notre tableau 5 brosse un constat limpide : l'ensemble des familles ayant des revenus annuels inférieurs à 75 000 \$ ont vu leur taux de participation universitaire chuter,

TABLEAU 5 Participation aux études universitaires au Canada (en %), selon le niveau de revenu des ménages

Revenus des ménages (en \$)	Moins de 25 000	25 000 à 50 000	50 001 à 75 000	75 001 à 100 000	Plus de 100 000
Taux de participation universitaire	19,5	23,3	25,0	38,2	45,6

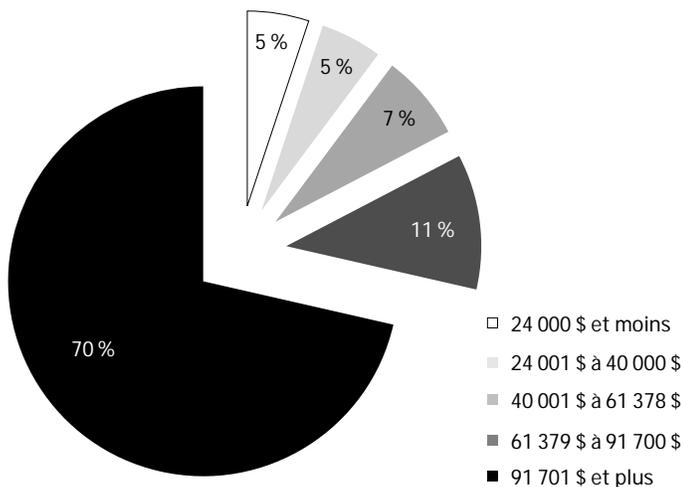
Source : Patrick De BROUCKER, Accéder aux études postsecondaires et les terminer : la situation des étudiants à faibles revenus, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP), 2005.

alors que la participation universitaire des familles aux revenus annuels supérieurs à 75 000 \$ s'est maintenue ou a augmenté.

Il existe donc un lien entre la participation universitaire et la tarification exigée des étudiant-e-s. Même si ce fait demeure fortement nié par les partisans de la déréglementation, il nous semble de plus en plus difficile de contredire différentes observations empiriques. Une nuance toutefois : les augmentations tarifaires induisent une diminution de la participation des plus démunis-e-s à l'enseignement universitaire, mais ce n'est pas le cas pour tout le secteur postsecondaire. L'explication en est simple : si le revenu familial et le niveau tarifaire déterminent la participation universitaire, ce constat est moins vrai en ce qui a trait à l'enseignement collégial<sup>54</sup>.

Comme les collèges canadiens et les cégeps exigent des frais de scolarité plus bas que les universités et offrent des cycles de formation plus courts, on remarque que plusieurs étudiant-e-s réorientent leur parcours scolaire pour se doter d'une formation moins coûteuse. À ce titre, l'exemple américain est frappant. Face à des hausses de tarifs universitaires de 37 % à 57 % entre 1995 et 2007 (selon le cycle d'études et le caractère public ou privé de l'établissement)<sup>55</sup>, les jeunes issu-e-s de milieux défavorisés ont grandement modifié leurs choix de parcours pour se rabattre sur les formations collégiales de deux ans, de quatre à six fois moins coûteuses par an que les parcours universitaires.

GRAPHIQUE 1 Composition des campus de la COFHE selon le revenu familial des étudiant-e-s, en %



Source : Williams Project on the Economics of Higher Education, Williamstown, 2005, p. 14.

Les hausses de tarifs contribuent donc en soi à l'institution d'un système d'éducation à deux vitesses. D'un côté, des universités de pointe surfinancées et pouvant attirer les meilleur-e-s candidat-e-s par l'octroi de bourses généreuses financées à même des frais de scolarité élevés et, de l'autre, des universités de second ordre et des collèges/cégeps destinés à

fournir une éducation postsecondaire minimale aux personnes qui ne peuvent se payer les meilleurs établissements d'enseignement. Le graphique 1 illustre la concrétisation d'un système universitaire conçu comme lieu de reproduction de l'élite économique. À voir les effectifs des collèges et universités privés formant le Consortium on Financing Higher Education (COFHE), c'est-à-dire les 31 établissements qui forment le cœur du système d'éducation d'élite aux États-Unis, la disparité entre la fréquentation scolaire des plus nantis-e-s et des plus démunis-e-s est littéralement abyssale.

### 3.3.2 TARIFICATION DIFFÉRENCIÉE : ÉTUDIER EN MÉDECINE AU CANADA

Il est souvent avancé par les adeptes des hausses de tarifs en éducation que le Québec devrait instaurer un principe de différenciation des droits de scolarité. Selon cette logique, il serait normal qu'un-e étudiant-e en médecine, par exemple, paie davantage de droits de scolarité qu'un-e étudiant-e en sociologie, puisque le coût de son éducation est plus élevé et que cette personne peut escompter de meilleurs revenus une fois ses études terminées. En plus de déroger clairement au principe d'universalité d'accès à l'université et de passer sous silence le fait que le futur ou la future médecin pourra effectivement recevoir une rémunération plus élevée, mais devra aussi contribuer davantage aux finances publiques à travers l'impôt, une telle différenciation des droits de scolarité entraînerait une ghettoïsation des champs d'étude en fonction de l'origine sociale. Les étudiant-e-s favorisé-e-s pourront à loisir devenir médecin, avocat, dentiste, vétérinaire, etc., tandis que la population étudiante restante sera exclue d'office de ces domaines d'études.

Pour illustrer les dangers de la mise en place d'une politique de droits de scolarité différenciés au Québec, étudions les conséquences de cette politique sur l'accessibilité des plus démunis-e-s aux études en médecine dans le reste du Canada. Comme le fait remarquer De Broucker, « [Les] preuves fragmentaires qui se dégagent des recherches laissent entendre que de tels différentiels de coûts entre les programmes pourraient exercer une influence sur la décision d'étudiants à faibles revenus de poursuivre des études menant à des titres professionnels »<sup>56</sup>. Au Canada, les frais de scolarité exigés pour un an d'études en médecine sont passés, en dollars constants de 2005, de 2 976 \$ en 1993-1994 à 10 318 \$ en 2005-2006<sup>57</sup>. C'est précisément ce genre d'augmentation vertigineuse qui met en danger le principe d'accessibilité à l'éducation supérieure.

Dans les faits, la politique de différenciation des frais de scolarité dans les facultés canadiennes de médecine a limité l'accessibilité scolaire. Un sondage mené auprès des étudiant-e-s révèle que ces hausses différenciées ont été associées à une augmentation corrélative de l'endettement, à des limitations financières et à la modification des parcours universitaires. Comme on pouvait s'en douter « the survey also showed that

students from lower-income families, specific visible minority groups (i.e. Black and Aboriginal Canadians) and rural areas were substantially under-represented in the Canadian medical student population»<sup>58</sup>.

De 2001 à 2007, la part des étudiant-e-s canadiens provenant de milieux défavorisés n'a cessé de baisser dans les facultés de médecine du Canada. Le tableau 6 relate cette lente érosion de la diversité sociale.

**TABEAU 6** Part des étudiant-e-s canadien-nes en médecine par revenus familiaux (en %)

Revenus familiaux	Étudiant-e-s inscrit-e-s en médecine, 2001	Étudiant-e-s inscrit-e-s en médecine, 2007
Moins de 20 000 \$	6,2	5,1
De 20 000 à 40 000 \$	11,4	7,7
De 40 001 à 60 000 \$	17,2	13,2
De 60 001 à 80 000 \$	15,6	14,1
De 80 001 à 100 000 \$	13,2	13,2
Plus de 100 000 \$	36,5	46,7
Total	100	100

Source : Shaheed MERANI, Sonya ABDULLA, Jeffrey C. KWONG et collab., *Increasing tuition fees in a country with two different models of medical education*. 2010

En fait, le Québec, en raison de ses droits de scolarité plus bas et non-différenciés, est l'endroit au Canada où l'on retrouve la plus grande mixité sociale au sein des facultés de médecine<sup>59</sup>. Sans y trouver une représentation équilibrée des différentes classes sociales, c'est au Québec qu'un-e jeune issu-e d'une famille pauvre a le plus de chances de pouvoir étudier en médecine. Ce fait tient beaucoup au fardeau financier plus raisonnable des étudiant-e-s québécois-es. En 2007, 31,3 % des étudiant-e-s en médecine au Québec disaient ressentir un stress financier, en comparaison de 50,9 % pour les étudiant-e-s du reste du Canada<sup>60</sup>.

Les facultés de médecine aux frais de scolarité abordables ont donc une meilleure capacité d'attraction de personnes issues des milieux défavorisés. Ce facteur est particulièrement important lorsqu'on sait que ce sont précisément ces candidat-e-s à la profession médicale qui ont le plus tendance à souhaiter aller travailler dans les régions touchées par une pénurie de médecins, les régions éloignées, par exemple). Ces

personnes sont également plus susceptibles de prêter une attention particulière aux problèmes de santé des minorités exclues, et elles sont les plus attachées au principe d'un accès universel aux soins de santé<sup>61</sup>. C'est dire que le modèle d'éducation d'élite associé aux hausses de tarifs risque de conduire à un système de santé tout aussi orienté vers une attention sélective aux besoins des mieux nanti-e-s.

### 3.3.3 PROGRAMMES D'ASSISTANCE FINANCIÈRE : SUBVENTIONS AUX PLUS RICHES

Les adeptes de hausses de droits de scolarité parlent souvent de préserver l'accessibilité aux études postsecondaires en instaurant des programmes d'aide financière plus généreux pour les plus démunis. Ce type de proposition, malgré ses qualités à première vue, ne peut constituer une politique efficace d'accessibilité, et cela, pour deux raisons : d'abord, parce que les principaux bénéficiaires de tels programmes sont les étudiant-e-s provenant de milieux favorisés, et ensuite, parce que ces programmes ont démontré leur incapacité à atténuer efficacement les contraintes financières liées aux augmentations de droits de scolarité.

Les frais de scolarité accessibles sont souvent présentés comme une forme de subvention aux plus riches : puisque plus de gens d'origine aisée vont à l'université, maintenir de bas tarifs serait une forme de soutien indirect à leur égard. Le principe d'équité exigerait donc une augmentation des tarifs, avec promesse d'une augmentation de l'aide financière aux plus démunis. Pourtant, ni l'une ni l'autre de ces assertions ne tient la route.

D'abord, les frais de scolarité accessibles ne représentent pas une forme de subvention aux plus riches que pourraient empêcher des hausses tarifaires :

Le fait de fixer les droits de scolarité en fonction des rendements moyens joue contre les diplômés à revenus moins élevés, qui auront plus de difficulté à rembourser leurs prêts. En utilisant des données fiscales, il [Mackenzie, 2004] démontre aussi que les avantages résultant des subventions à l'enseignement universitaire à partir des recettes générales de l'État sont répartis uniformément entre les diverses tranches de revenu, de sorte que les subventions gouvernementales aux frais de fonctionnement des universités ne constituent pas un subside en faveur des contribuables à hauts revenus par les contribuables à faibles revenus, comme certains l'ont prétendu.<sup>62</sup>

Le lieu où s'opère un transfert de fonds qui avantage les étudiant-e-s issu-e-s de milieux favorisés n'est donc pas celui des politiques tarifaires. Une structure tarifaire abordable, ou l'absence de tarification, sans être une panacée, incarne au contraire le principe d'ouverture et d'accessibilité. C'est plutôt du côté des programmes d'aide financière que l'on peut constater les effets

d'une dérive inégalitaire, avec le passage progressif d'un système d'aide financière basé sur les besoins des étudiant-e-s à un système de plus en plus basé sur les résultats scolaires<sup>63</sup>. Puisque les étudiant-e-s provenant de milieux favorisés ont généralement plus de chances d'acquiescer des dossiers scolaires « performants » au secondaire, le passage au système d'aide au mérite ne favorise en rien l'accès des plus démunis-e-s. Ce type d'aide, au final, ne fait que soutenir des étudiant-e-s qui auraient de toute façon fréquenté l'université.

Compter uniquement sur une majoration des programmes d'aide financière ne peut alors représenter une politique favorable à l'accessibilité ou à la « diplomation » des jeunes défavorisés-e-s<sup>64</sup>. En plus, ce type de programmes qui ne tient pas compte des besoins concrets des étudiant-e-s les plus pauvres ne parvient pas non plus à soutenir adéquatement les étudiant-e-s issus-e-s de la classe moyenne<sup>65</sup>. L'État considère habituellement qu'ils et elles proviennent de milieux familiaux « trop aisés » pour recevoir les bourses destinées aux plus démunis-e-s, même si ces familles n'arrivent pas à soutenir financièrement le parcours universitaire d'un-e ou de plusieurs étudiant-e-s.

L'établissement d'une politique fiscale intégrant une forme d'épargne destinée au paiement des études (comme le Régime enregistré d'épargne-études du Québec) encourt le même type de problème. Comme c'est le cas généralement pour les REER, ce type de bénéfice fiscal axé sur l'épargne en vient à ne favoriser que les plus fortunés. À l'échelle canadienne, les plus récentes études révèlent que les premiers bénéficiaires de ces politiques fiscales d'épargne-études sont les ménages à revenus élevés :

[The] evidence that does exist suggests that programs designed to enhance wealth for the purpose of financing PSE are more likely to benefit families with higher incomes. [...] [The] use of Registered Education Savings Plans (RESPs) and the related Canada Education Savings Grants (CESGs) is concentrated amongst both high-income families and families where the parents are highly educated, and is in direct conflict with the program's intent of increasing post-secondary education accessibility amongst children from low-income families.<sup>66</sup>

Le portrait qui se dessine du système universitaire canadien n'est donc pas un référent avantageux sur lequel baser un modèle équitable de développement pour les universités québécoises. Les politiques de frais de scolarité élevés, plus ou moins compensés par des programmes d'aide financière, mènent, tant au Canada qu'aux États-Unis, au renforcement des inégalités déjà présentes à l'université. Par exemple, un menuisier ontarien devait, en 1980, travailler 83 heures pour payer une année d'université en médecine à l'un de ses enfants. Ce même menuisier doit actuellement travailler 500 heures pour le même résultat<sup>67</sup>. Que ce soit par l'élévation de l'endettement<sup>68</sup> ou par la nécessité plus fréquente de cumuler travail et

études<sup>69</sup>, l'augmentation des tarifs à l'université contribue à en limiter l'accessibilité.

### 3.4 MARCHANDISATION DES UNIVERSITÉS : DE LA CONCURRENCE INTER-ÉTABLISSEMENTS AUX HAUSSES TARIFAIRES

La conversion de l'économie québécoise en « économie du savoir » exerce une pression inouïe sur nos différents réseaux d'éducation. On ne cherche plus à former des citoyen-ne-s critiques ou à transmettre une culture spécifique, mais à rendre plus efficaces et productifs les agent-e-s économiques de demain. Cette marchandisation du savoir, c'est-à-dire la compréhension et l'acceptation de ce savoir basé uniquement sur la capacité qu'il a à faire fructifier un investissement, se présente à nous sous différentes formes : réforme de la gouvernance, introduction des principes de concurrence inter-établissements, construction d'infrastructures en PPP, augmentation des fonds privés – publicité, contrats de recherche – dans le financement universitaire, etc.<sup>a</sup>.

Les augmentations tarifaires sont partie prenante de ce processus de privatisation-marchandisation : privatisation parce qu'on centre les questions de financement et d'accessibilité sur une perspective individuelle de rendement privé, et marchandisation parce que l'éducation s'inscrit entièrement dans un processus de création de valeur et de participation à la croissance économique. Pour les partisans des hausses tarifaires, l'augmentation des droits de scolarité permettrait de favoriser la compétitivité entre les établissements d'enseignement : les cotisations étudiantes étant appelées à devenir une part importante de leur financement, les universités devront faire des pieds et des mains afin d'attirer un grand nombre d'étudiant-e-s. Ici, l'éducation universitaire n'est donc plus qu'un produit mis en marché par des organisations afin de s'attirer des acheteurs. L'objectif de rentabilité et de profit, même au sein d'institutions d'enseignement publiques, est au final destiné à occuper tout l'espace.

Au-delà des problèmes d'accessibilité qu'occasionne l'augmentation des droits de scolarité, on constate que c'est la nature même de l'institution universitaire qui est prise pour cible : l'éducation, vertu sur laquelle s'accorde l'ensemble des intervenant-e-s, se transforme en entreprise déterminée par la recherche de rentabilité. La valeur sociale de l'éducation universitaire cède le pas à un type de valeur quantifiable, basé sur un calcul coût-bénéfice de nature strictement économique.

a Pour plus d'information, lire : Stephan J. BALL et Deborah YOUDELL, La privatisation déguisée dans l'éducation publique, Internationale de l'éducation, 2007.

## Chapitre 4 Tarification et santé

De toutes les sphères de la société où l'État assure une responsabilité importante, le secteur de la santé est certainement celui qui fait l'objet de plus de convoitise par les promoteurs du privé. Et pour cause : la santé est un domaine dans lequel les populations investissent des ressources considérables qui se calculent en dizaines de milliards. La grande entreprise y voit donc un marché potentiel énorme.

Le thème de la santé est devenu au Québec, comme dans la plupart des pays occidentaux, un enjeu omniprésent sur la scène politique. En 2003, c'est d'ailleurs sur ce thème que le Parti libéral de Jean Charest construit sa campagne électorale et remporte l'élection. Qui plus est, l'Assemblée nationale a mandaté plusieurs groupes de travail, comités ou commissions afin de réfléchir à la pérennité<sup>70</sup> et au financement<sup>71</sup> du système de santé québécois.

Mais chacun des rapports produits par ces comités propose un élargissement plus ou moins grand du privé dans le domaine de la santé. Par exemple, le rapport Castonguay (2008) lance que le Québec doit se rallier à la « méthode d'achat » de répartition des ressources entre les centres hospitaliers. Ce système attribue aux hôpitaux un financement en fonction du nombre de patients traités, les plaçant en situation de concurrence réciproque.

Conformément à la méthode d'achat, le patient serait considéré comme une source de revenus, au lieu d'être perçu comme une dépense. Ce changement ferait en sorte que l'hôpital serait orienté vers le patient. Il ne considérerait plus le patient comme un facteur de dépense. L'hôpital serait incité à adopter les méthodes de gestion les plus efficaces, incluant la sous-traitance.<sup>72</sup>

Il faut noter que ce rapport évoque aussi la mise sur pied d'hôpitaux privés. Le ministre de la Santé de l'époque, Philippe Couillard, sembla montrer peu d'enthousiasme face aux conclusions du rapport Castonguay. Les propositions les plus nettement favorables au secteur privé, comme celle d'un ticket modérateur, n'ont alors pas été retenues. Néanmoins, les recommandations de ce document rejailliront dans le débat sur la santé à peine deux ans plus tard, à l'occasion de la publication des fascicules du Comité consultatif sur les finances publiques, qui fait appel à « l'exploitation des possibilités offertes par la concurrence dans le secteur de la santé »<sup>73</sup> et propose la série suivante de modes de tarification<sup>74</sup> :

- Mise en place de la franchise santé (25 \$ par visite médicale), limitée à 1 % du revenu ;
- Autofinancement de la participation des adhérent-e-s au régime public d'assurance-médicaments ;

- Hausse du tarif pour les services ambulanciers ;
- Contribution ajustée au revenu pour les services de maintien à domicile ;
- Application du régime public d'assurance-médicaments pour les médicaments administrés en établissements de santé.

De fait, dès 1991, le Ministère évoquait de nouveaux modes de financement des coûts du système de santé. Il est révélateur de constater qu'à cette époque, la tarification régressive n'était pas la seule voie envisagée : « Des choix collectifs majeurs s'imposent entre une révision fondamentale du panier de services sociaux et de santé (désassurance totale ou partielle de certains services), une augmentation importante du fardeau fiscal et une tarification liée à la consommation. »<sup>75</sup> Mais, comme plusieurs observateurs le prédisaient alors, l'avenue fiscale n'a jamais été sérieusement considérée<sup>76</sup>.

La part croissante de la santé dans l'ensemble du budget du Québec et les problèmes d'accessibilité des soins – hérités des mises à la retraite du personnel de santé et d'autres coupures imposées il y a une quinzaine d'années – ont permis à certains d'affirmer que le secteur privé devait maintenant « venir à la rescousse » du système de santé québécois. Les partisans d'un rôle accru du privé en santé laissent entendre qu'un tel virage rendrait le système plus efficace, tout en favorisant son financement. À les croire, cette efficacité s'obtiendrait notamment en instaurant les pratiques et critères du privé au sein du système public.

Sans surprise, les propositions de financement de la santé intégrées au budget 2010-2011 font écho aux différents rapports de personnalités nommées par le gouvernement et aux arguments des think tank néolibéraux<sup>a</sup>, qui se multiplient ces dernières années. Elles s'inscrivent en continuité avec les propositions d'élargissement de la place du privé ou d'introduction au sein du secteur public de la logique du privé. Comme nous le verrons dans la présente section, ces propositions ont pour effet de convertir le système de santé du Québec aux préceptes d'une « révolution tarifaire ». Dans un premier temps, nous décrirons quelles sont ces propositions et anticiperons l'impact financier qu'elles auront pour les ménages québécois. Puis nous analyserons la véritable portée de ces mesures sur la santé des Québécois et Québécoises, avec leur aspect régressif et leurs risques de privatisation mur à mur.

a De 2007 à 2009, l'Institut économique de Montréal (IEM) a publié, à lui seul, cinq notes économiques vantant les mérites du privé : La place du secteur privé dans le système de santé québécois : un aperçu des frais existants (août 2007), Portrait de l'utilisation des salles d'attente des hôpitaux québécois (décembre 2007), Le secteur privé dans un système de santé public : l'exemple français (avril 2008), La disponibilité des infirmières pour la pratique mixte (juin 2008), et Médecins spécialistes au Québec : Évaluation de l'offre de service (avril 2009).

#### 4.1 PROPOSITIONS DU BUDGET BACHAND

Le budget Bachand procède à d'importantes réformes tarifaires dans le domaine de la santé. De quoi s'agit-il ?

##### UNE CONTRIBUTION SANTÉ DE 200 \$ PAR ADULTE

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010, la population québécoise doit payer une « contribution santé » pour avoir accès aux services médicaux. Cette cotisation, payable au moment de la déclaration de revenu annuelle, est fixée à 25 \$ par adulte en 2010 et grimpera à 100 \$ puis 200 \$ dans les deux prochaines années. (Certains ménages à faible revenu en seront exemptés.)

Par le biais de cette mesure, le gouvernement espère pouvoir générer à terme des revenus de près de 950 M\$. Cet argent sera versé dans un fonds destiné au financement des établissements de santé et sera redistribué en fonction de la performance des hôpitaux. Cette mesure vise à placer les établissements en compétition, ce qui équivaut à induire une logique de concurrence au sein du secteur public.

En outre, la contribution santé est une mesure régressive. Même si certains ménages défavorisés y échappent, c'est une dépense uniforme imposée à toutes les citoyen-ne-s, sans égard à leur capacité de payer.

##### UNE FRANCHISE SANTÉ DE 25 \$ PAR VISITE<sup>a</sup>

La seconde mesure de tarification de la santé ne prend pas effet en 2010-2011 ; il s'agit d'une « franchise santé », c'est-à-dire un montant d'argent réclamé aux patient-e-s en fonction du nombre de leurs consultations médicales au cours de l'année<sup>77</sup>. Le budget se borne à annoncer la mesure pour de prochaines années et de suggérer un tarif de 25 \$, comme le proposait le rapport Castonguay. La contribution maximale serait fixée à 1 % du revenu annuel, toujours selon la formule proposée par l'ex-ministre libéral Castonguay, reconverti dans le secteur privé.

Difficile de distinguer la « franchise santé » du tristement célèbre ticket modérateur, un procédé utilisé dans certains pays où l'on tarifie les services de santé pour en « dissuader l'utilisation excessive ». Cette mesure n'a toujours pas fait ses preuves en matière de rééducation anti-« gaspillage », mais il est généralement admis qu'elle a un effet pervers : les économies générées en termes de diminution du nombre de consultations médicales se transforment en dépenses supplémentaires pour le traitement de cas plus lourds du fait d'avoir été négligés. De plus, mentionnons que l'introduction d'une « franchise santé » demeure illégale aux termes de la Loi canadienne sur la santé, qui décrète l'accessibilité du système.

a Le ministre Bachand semble vouloir faire marche arrière sur cette question. Nous conservons tout de même la franchise santé dans notre analyse puisque son instauration demeure compatible avec l'étude globale de la révolution tarifaire.

#### 4.2 CONSÉQUENCES DES PROPOSITIONS DU BUDGET BACHAND

Voyons quel serait, à terme, l'effet sur le budget des ménages de l'application de ces deux mesures combinées, la cotisation santé de 200 \$ et la franchise santé de 25 \$ par visite. Dans le scénario qui suit, nous prendrons pour exemple le cas d'un ménage de quatre personnes, dont deux enfants mineurs.

Le tableau 7 illustre le cas d'un ménage composé de deux adultes et deux enfants soumis aux propositions de la contribution santé (200 \$ par adulte) et de la franchise santé (1,35 visite par an par personne, 25 \$ par visite). Même si toute famille paierait le même montant, soit 535 \$, l'impact de ce tarif sur les dépenses des ménages différerait d'un quintile à l'autre. Par exemple, une famille du 2<sup>e</sup> quintile de la population consacrerait aux nouveaux tarifs de santé 1,32 % de son revenu. En comparaison, les familles du quintile le mieux nanti verraient leurs contributions pour la santé ne représenter que 0,28 % de leur revenu. Le tableau montre comment les mesures de financement régressives proposées dans le dernier budget du Québec créeraient un fardeau 12 fois plus lourd pour les familles assujetties au seuil du faible revenu que pour celles gagnant 305 000 \$ et plus.

TABLEAU 7 Part des propositions tarifaires en santé du budget Bachand dans les revenus d'un ménage, composé de deux adultes et deux mineurs

Revenu des ménages après impôt	Nouveau tarif	Proportion projetée du revenu consacré
24 410 \$	535 \$	2,19 %
40 400 \$	535 \$	1,32 %
54 300 \$	535 \$	0,99 %
73 000 \$	535 \$	0,73 %
194 500 \$	535 \$	0,28 %
305 000 \$	535 \$	0,18 %

Source : MINISTÈRE DES FINANCES, Budget 2010-2011, Vers un système de santé plus performant et mieux financé, Gouvernement du Québec, 2010. Calculs des auteurs.

#### 4.3 LA LOGIQUE DU PRIVÉ SUCCEDE À L'INTÉRÊT DU PUBLIC AU CŒUR MÊME DE L'APPAREIL D'ÉTAT

Durant les années 1950-1960, le gouvernement fédéral a adopté des lois visant à garantir l'universalité de l'accès aux soins de santé<sup>78</sup>. Au Québec, c'est la Loi sur les services de santé et services sociaux qui instaure le réseau public de santé que nous connaissons aujourd'hui. À cette époque, tant au niveau fédéral que provincial, l'État assure une couverture grandissante facilitant l'accès des citoyens-ne-s aux soins

médicaux (ex. : examens de la vue, soins dentaires, etc.). En 1984, le Parlement fédéral promulgue la Loi canadienne sur la santé. Il choisit de réaffirmer le caractère universel des soins de santé au Canada en établissant cinq conditions pour rembourser environ la moitié des dépenses de santé des provinces<sup>a</sup>.

Mais à partir des années 1980, le gouvernement du Québec entreprend de « désassurer » la population. Il le fait en réduisant le panier de services assurés par l'État, avec l'objectif affiché de mieux contrôler les coûts du système de santé mais en en restreignant l'accessibilité et en négligeant gravement la prévention. Ces mesures de désassurance ont eu pour effet d'entraver l'accès des personnes dénuées d'assurances privées à certains soins, tels la physiothérapie, les frais d'hôpitaux à l'extérieur du pays, les soins dentaires pour enfants de moins de 10 ans, les examens de la vue des 18 à 40 ans, etc. Ces personnes écopent dès lors de tarifs pour ces soins prodigués en cliniques privées<sup>79</sup>.

Au fil du temps, les promoteurs du privé continuent d'occuper le terrain évacué par l'État. En plus des rapports favorables (Clair, Ménard, Castonguay, etc.) au développement d'un réseau parallèle de santé et d'un jugement de la Cour suprême autorisant cette emprise (arrêt Chaoulli, 2005), on voit les partisans du privé étendre la logique du privé au sein même du système public en assujettissant les deux systèmes à une même logique. Le rapport Castonguay affirmera ainsi :

L'achat de services et la détermination des montants payés qui l'accompagne présentent l'avantage additionnel d'engager les différents acteurs du système à se poser la vraie question, soit celle de savoir quel établissement rend les meilleurs services au meilleur coût, pour un besoin donné. [...] Le débat confrontant le secteur public au secteur privé serait en bonne partie vidé de son sens, puisque le niveau des paiements resterait le même – que le service soit rendu par l'un ou par l'autre.<sup>80</sup>

Dans le budget Bachand, c'est la contribution santé qui illustre le mieux l'adhésion du gouvernement québécois à cette idéologie pro-privé en santé. On peut observer cette capitulation devant le privé par le choix du mode de redistribution aux hôpitaux de l'argent du nouveau fonds, en fonction de leurs performances. Cette mesure introduit le principe de concurrence inter-établissements, qui rompt avec leur mode historique de financement. La distribution des fonds publics est désormais appelée à dépendre du rendement des administrateurs – ou du poids des cas traités – plutôt que des besoins de la population selon un principe d'accès universel. Ce virage équivaut à adopter les valeurs gestionnaires du privé, soit la concurrence, la rentabilité et la recherche du moindre coût dans l'octroi d'un service, sans égard nécessaire à la qualité. Ces trois modes caractéristiques de la gestion du privé sont

difficilement réconciliables avec une priorité aux besoins vérifiables de la population.

Non seulement la logique du privé n'est-elle pas compatible avec une prestation de soins accessibles à l'ensemble de la population, mais elle n'a pas connu de succès convaincant à l'étranger<sup>81</sup>. En Angleterre, le système visant à rémunérer les hôpitaux en fonction du nombre de patient-e-s reçu-e-s a eu pour effet de multiplier les visites pour des actes médicaux qui auraient pu être prodigués en une seule fois. De plus, les différents établissements ont eu tendance à réserver leurs ressources au traitement des cas plus légers, se désintéressant des cas jugés trop lourds qui monopolisent davantage de ressources. En Suède, les chantres du privé ont parlé d'amener les patient-e-s à voir les hôpitaux comme des fournisseurs de services parmi lesquels magasiner le meilleur rapport qualité/prix. Malgré cet impératif, la patientèle tend toujours à choisir un établissement de santé non en fonction de sa « performance », mais plutôt de sa proximité ou de sa facilité d'accès.

En ce qui a trait à la franchise santé, ou ticket modérateur, dont le budget Bachand fait l'annonce pour les prochaines années, il faut rappeler que ce procédé a été maintes fois proposé et que ses prétendus avantages ont été maintes fois réfutés. Il s'agirait de réduire les coûts du système de santé en prévenant les « abus » des patient-e-s. Or, s'il est vrai que le ticket modérateur parvient à écarter des soins un certain nombre de patient-e-s, le système de santé ne fait pas d'économies pour autant. En effet, les tarifs imposés en vertu de ce procédé ont tendance à néoigner que les moins nanti-e-s et les personnes âgées. Surtout, ils font obstacle à la possibilité de diagnostiquer rapidement des conditions qui coûteront beaucoup plus cher à traiter lorsqu'elles auront dégénéré. Décourager ainsi la prévention et un suivi efficace « va augmenter le nombre de décès, le nombre d'hospitalisations et leur coût », selon le Dr Guillaume Charbonneau, président du Collège québécois des médecins de famille<sup>82</sup>.

En Saskatchewan, un ticket modérateur avait été mis en place durant quelques années au début des années 1970. Ce sont les personnes âgées et les plus pauvres qui ont le plus réduit leurs consultations médicales (-18 %), alors que les plus riches les multipliaient<sup>83</sup>. Les coûts du système sont demeurés stables, mais on pouvait anticiper leur augmentation prochaine étant donné la dégradation de l'état de santé des patient-e-s plus vulnérables, tenu-e-s à l'écart du système par le ticket modérateur. Le gouvernement de la province a abandonné cette mesure en 1975.

Autre récente démonstration de l'inefficacité du ticket modérateur : en janvier 2010, un article du *New England Journal of Medicine* a établi que son imposition aux États-Unis avait pour effet de réduire dans un premier temps le nombre de visites, mais, dans un deuxième temps, d'augmenter le nombre de ces visites ainsi que de la durée des séjours moyens. Cet effet se fait ressentir plus durement chez les personnes âgées, les personnes

a Ces cinq conditions sont : la gestion publique, l'universalité, l'accessibilité, la transférabilité et l'intégralité.

à plus faible revenu, les Noir-e-s et les gens aux prises avec des problèmes d'hypertension, de diabète, etc.<sup>84</sup>. À quoi faut-il s'attendre du côté des malades chroniques, des cancéreux, des sidéens...? En outre, il faut savoir que les seules dépenses ainsi modérées sont les « premières visites », qui ne sont responsables que de 6 à 7 % des dépenses de santé. De ce nombre, combien sont effectivement attribuables à des abus<sup>85</sup> ?

#### 4.4 CONCLUSION

La décision du gouvernement Charest de procéder à l'imposition d'un ticket modérateur n'est pas innocente. Il est bien connu qu'une telle mesure est illégale au sens de la Loi canadienne sur la santé; c'est pour cette raison que le budget Bachand prend soin d'indiquer « qu'une franchise santé ne restreindrait pas l'accessibilité au système de santé » et que l'effet recherché « est orienteur plutôt que modérateur »<sup>86</sup>.

Ce passage du budget mentionne même que cette franchise pourrait intéresser d'autres provinces canadiennes. Joignant les actes à la parole, le Québec a cherché des appuis chez les gouvernements des autres provinces, lors du Conseil de la Fédération tenu à Winnipeg en août 2010. Si une telle coalition devait voir le jour, les partisans du privé pourraient se permettre d'exiger des « aménagements » à la Loi canadienne sur la santé afin de se soustraire à son exigence d'universalité<sup>87</sup>. Cela équivaldrait à lever, dans le domaine de la santé publique, un des derniers obstacles à freiner l'avancée de la « révolution tarifaire ».

## Chapitre 5

### Augmentation des frais de garde : passage d'une politique familiale à une politique financière

En 1997, le gouvernement québécois instaurait un réseau de garderies subventionnées associé à une politique de bas tarifs (les « garderies à 5 \$ »), basé sur un double objectif pour la société québécoise : une conciliation travail-famille et le développement psycho-éducatif et cognitif des enfants.<sup>88</sup> Historiquement, les frais de garde n'ont pas été institués dans le but de minimiser le coût pour l'État d'un service qu'il offrait déjà. Ils faisaient plutôt partie à l'époque d'une politique familiale concertée où le recours à la tarification était un moyen plutôt qu'une fin : son niveau était surbaissé pour favoriser l'accès de toutes les familles aux objectifs sociaux précités. Mais aujourd'hui, les diverses analyses économiques du Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques<sup>89</sup> aboutissent à la recommandation de faire passer les frais de garde<sup>a</sup> de 7 \$ à 10 \$ par jour<sup>90</sup>, une hausse de 43 %.

Le présent chapitre veut montrer que cette recommandation de hausse tarifaire opère un renversement politique de l'utilité des garderies, faisant d'un projet politique familial et social une simple stratégie de financement. Pire : ceux qui qualifient d'inéquitable la politique actuelle proposent des solutions qui, loin de les régler, vont dans la plupart des cas exacerber des inégalités socio-économiques que la politique de frais réduits visait à limiter.

Pour ce faire, nous dépouillerons l'analyse des tenants de la « révolution tarifaire » en ce qui concerne les frais de garde. Leurs stratégies s'en tiennent généralement à une lecture économiste de la politique familiale. Ensuite, comme cette analyse purement économique laisse pour compte le consensus social justifiant les garderies à contribution réduite, nous verrons si cette formule est réellement inéquitable, comme l'affirme le rapport Montmarquette. Dans un troisième temps, nous exposerons l'incompatibilité de chacune de ces critiques avec la proposition d'une hausse tarifaire. Pour conclure, nous aborderons la dimension éminemment politique du projet de hausse des tarifs, dissimulé sous l'« objectivité » apparente des chiffres et le spectre moral de garderies financées de façon qualifiée d'inéquitable.

a Cette hausse vise les trois formes de garderies incluses dans la politique des services de gardes à contribution réduite, soit les CPE, les garderies à domicile et les garderies privées subventionnées. Par conséquent, tout au long de ce chapitre, les références aux frais de garde ne visent que ces types de garderies.

#### 5.1 JUSTIFICATION UNIDIMENSIONNELLE DE LA HAUSSE DES TARIFS DE GARDE

Avec le tarif actuel de 7 \$, le gouvernement contribue au financement de ce service à la hauteur de 84 %. En portant les frais de garde à 10 \$, il réduirait sa contribution à 80 %<sup>91</sup>. Les partisans de la tarification font de cet investissement un problème de gestion économique des dépenses de l'État québécois, et ce, au détriment de tout autre aspect :

En fait, le programme de soutien aux services de garde constitue un outil collectif intéressant et pertinent, afin de répondre aux tendances démographiques et aux habitudes de vie actuelles. Ce programme a cependant un coût très élevé : il faut le savoir et en être bien conscient, de telle sorte que le choix collectif que sa mise en œuvre représente soit pleinement assumé, et cela en toute transparence.<sup>92</sup>

En somme, l'analyse met l'accent sur le coût de la politique plutôt que sur ses effets. Ces arguments ne valident jamais réellement l'atteinte du double objectif de la politique. Cette manière de faire est un choix politique visant à transformer le critère de viabilité de la politique. On voudrait la limiter à une dimension monétaire et se contenter de la quantifier, plutôt que de tenir compte des répercussions positives ou négatives d'une telle politique pour les familles. Au-delà d'une compréhension de la mission donnée par le Québec à son État, il y a là un assaut visant à ébranler une conception sociale et la pertinence d'un État responsable d'autre chose que de réduire les taxes des mieux nanti-e-s. Cette manifestation d'un nouveau projet politique s'incarne surtout dans le rapport Montmarquette, particulièrement agressif face au consensus social sur la nécessité de services de garde à tarifs réduits. Pour le citer, le rapport défend son projet de hausse « même si un consensus clair semble s'être établi au sein de la population, quant à la pertinence des initiatives [les services de garde à contribution réduite] ainsi mises en œuvre par le gouvernement »<sup>93</sup>.

#### 5.2 DÉFAIRE LE CONSENSUS

Une lecture purement économiste du dossier des frais de garde ne peut suffire à dissoudre le consensus que reconnaît le rapport Montmarquette. Les tenants du virage tarifaire procèdent donc par étapes afin de réduire l'opposition à leur « révolution ». Pour ce faire, ils attribuent à la politique socio-familiale, c'est-à-dire aux tarifs réduits de services de garde, des problèmes inhérents que seul le virage tarifaire permettrait de régler :

- Un grand nombre de parents n'ont pas accès aux services de garde, en raison de la difficulté pour le gouvernement de couvrir tous les besoins ;

- Par choix personnel, certains parents n'utilisent pas les services de garde et préfèrent assurer eux-mêmes la garde de leurs jeunes enfants. Les soutiens qu'ils peuvent recevoir à cette fin n'ont aucune mesure avec la subvention versée au titre des services de garde;
- Le programme de services de garde est appliqué indépendamment du revenu des parents. En bénéficient donc des parents dont les revenus sont élevés, et qui pourraient ainsi assumer une part plus importante de la tarification.<sup>94</sup>

On ne peut nier l'existence de problèmes associés à la politique des frais de garde. Par contre, il ne suffit pas de clamer ces difficultés, il faut y proposer des solutions. Et c'est justement à ce chapitre, celui des solutions, que le projet d'une hausse tarifaire rate la cible.

### 5.3 HAUSSE DES FRAIS, HAUSSE DE L'INIQUITÉ

Afin d'anticiper les conséquences d'une augmentation des tarifs de garde (au-delà des nouveaux revenus cotisés), nous avons élargi la perspective propre au Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques relativement aux frais de garde et au rapport Montmarquette pour y inclure une analyse de l'impact d'une telle réforme sur les ménages en fonction de leur revenu. Nous avons appliqué intégralement les recommandations du Comité consultatif afin d'exposer l'aspect régressif de son projet tarifaire. En résumé, si elle bénéficierait aux parents plus fortunés, la hausse des tarifs recommandée susciterait une plus grande disparité dans la nouvelle part de revenu consacrée aux frais de garde.

L'augmentation des tarifs est la même pour l'ensemble des ménages<sup>a</sup>, c'est-à-dire 3 \$ de plus, soit 714 \$ par année par enfant. Ainsi, s'il en coûtait 1 666 \$ par année avant la hausse recommandée pour envoyer un enfant en garderie subventionnée, il en coûtera désormais 2 380 \$, sans égard au revenu du ménage<sup>b</sup>. En somme, chacun paiera le même prix pour le même service, mais l'impact sur les dépenses des ménages sera différent en fonction de leur revenu, et c'est sous cet angle qu'apparaît l'aspect inégalitaire de la politique tarifaire proposée.

En ce qui concerne la nouvelle part de revenu attribuée à la garde des enfants, les ménages consacreront maintenant pour un enfant en garderie entre 0,85 % et 10,65 % de leurs revenus après impôt. Plus un ménage gagne, moins importante sera la part de ses revenus destinée aux frais de garde. À titre d'exemple, un ménage gagnant 40 400 \$ après impôt, consacrerait 6,44 % de ses revenus pour envoyer un enfant en garderie. Par contre, un ménage gagnant 194 500 \$ n'aurait à consacrer, pour

le même service, que 1,34 % de ses revenus, et entre 1,56 % et 5,64 % pour deux enfants inscrits. Quant au ménage confiné au SFR, il lui en coûtera maintenant plus de 10 % de son revenu pour envoyer un enfant en garderie.

Donc, les recommandations actuelles de hausse des tarifs accentueraient les inégalités socio-économiques que les partisans de cette hausse reprochent à la politique familiale actuelle des frais de garde. Loin de réduire cette inégalité, leur hausse l'aggraverait. En somme, lorsque les tenants d'une hausse tarifaire brandissent la logique de l'utilisateur-payeur, il faut prendre en compte qu'une politique de frais fixes engendre des contributions différentes en fonction des revenus familiaux. Si le rapport Montmarquette a raison de noter l'inéquité d'un tarif indépendant du revenu, il néglige de préciser que cet effet s'aggrave avec la hausse du dit tarif.

### 5.4 TRAVAIL ET FAMILLE – DILEMME D'UN FAUX CHOIX

Le deuxième point levier utilisé contre le consensus social déploré dans le rapport Montmarquette, est le prétendu « choix » des familles d'envoyer leur enfant ou non en garderie. Cette dimension de choix demeure relative et ne reflète pas la réalité socio-économique des familles québécoises, tout en contournant la visée universelle de la politique. Deux réalités importantes y sont mises de côté : la proportion croissante (67 %) des familles avec jeunes enfants ayant besoin d'un double revenu, et celle des familles monoparentales, le plus souvent dirigées par la mère.

« [L]a proportion des familles comptant deux soutiens ayant des enfants d'âge préscolaire à la maison (âgés de moins de six ans) est passée de 31 % à 67 % au cours des trente dernières années », souligne Statistique Canada<sup>95</sup>. C'est-à-dire qu'aujourd'hui, deux familles sur trois ont des besoins en services de garde, qu'ils soient publics ou privés. Cette nouvelle réalité contemporaine marginalise la pertinence de tout « choix » des parents.

Quant aux familles monoparentales, il est évident que ce choix de travailler ou non est virtuel. Et, puisque la majorité des familles monoparentales sont dirigées par des femmes, une hausse de 43 % des frais de garde ajoutera à la discrimination sexiste en touchant celles-ci outre mesure.

Ces deux exemples ne sont qu'une illustration sommaire de tout ce qu'omet la démarche du rapport Montmarquette, apparemment peu intéressé par l'impact socio-économique d'une hausse des frais, ou par les véritables choix des familles. Sa critique vise essentiellement le consensus actuel et la notion de services de garde universels. Y mettre fin, quitte à individualiser l'accès aux services publics, c'est rendre plus acceptable par la société québécoise le projet de la révolution tarifaire.

a Nous ne prenons pas en compte l'impact sur les coûts des services de garde du crédit d'impôt remboursable pour les frais de garde d'enfant (fédéral et provincial).

b Le montant a été calculé pour un enfant en garderie 260 jour/année, soit pour un parent travaillant à temps plein, moins les jours fériés et deux semaines de vacances.

## 5.5 OUVRIR DES PLACES ?

La troisième critique du rapport Montmarquette est probablement la mieux arrimée à la réalité. Malgré une augmentation constante du nombre de places de garderie à contribution réduite, l'offre demeure insuffisante. Encore une fois, la question à poser est celle du lien entre ce problème exposé et la solution alléguée : Est-ce qu'une hausse de tarifs va engendrer plus de places ?

Pour cette critique de la politique, les tenants de la hausse tarifaire jouent de simplicité. Ils exposent leur solution de la façon suivante : si le gouvernement réduit ses coûts pour chaque place en garderie, il aura plus d'argent à réinvestir pour créer de nouvelles places. Le calcul semble logique jusqu'à ce qu'on y intègre une composante cruciale du projet politique du virage tarifaire, soit la réduction correspondante de l'impôt sur le revenu, puisque c'est la politique tarifaire qui est appelée à financer les dépenses gouvernementales. Arrimée à une baisse d'impôt, la hausse des tarifs ne générera pas de nouveau revenu à investir.

Par contre, une hausse importante des frais de garde risque de changer le ratio entre les familles demandeuses et le nombre de places en garderie. Ce n'est pas le nombre de places qui va augmenter, mais le nombre de candidates qui diminuera. Face à des coûts trop élevés, certaines familles perdront l'accès aux services de garde et devront se débrouiller autrement. C'est une autre figure du rejet de l'universalité des services dans le projet politique d'une révolution tarifaire.

## 5.6 CONCLUSION : LE CONSENSUS N'EST PAS UN MYTHE

Nous croyons avoir mis à jour le programme politique qui soutient l'exigence d'une hausse des frais de garde d'enfants. Il s'agit d'un cas de figure des stratégies communes aux tenants de telles hausses. Mais, contrairement aux augmentations réclamées dans les champs de l'enseignement et de l'hydroélectricité, par

exemple, la dérive politique n'a pas encore été totalement normalisée pour résumer le dossier à un simple problème technique de gestion économique. D'où la nécessité pour le rapport Montmarquette de soulever des enjeux autres que strictement économiques pour ébranler le consensus justifiant la politique actuelle. Par contre, comme nous l'avons montré, il n'y a aucun lien réel entre les problèmes soulevés et les solutions alléguées pour justifier une hausse des tarifs. En fait, dans bien des cas, leur effet serait tout le contraire.

TABLEAU 8 Impact sur les ménages québécois (avec un enfant en garderie) de frais de garde passant de 7 \$ à 10 \$

Revenu des ménages après impôt	Dépense actuelle	Proportion actuelle du revenu consacré	Nouveau tarif	Proportion projetée du revenu consacré	Augmentation	Augmentation de la proportion du revenu consacré
24 410 \$	1820 \$	7,46 %	2600 \$	10,65 %	780 \$	3,20 %
40 400 \$	1820 \$	4,50 %	2600 \$	6,44 %	780 \$	1,93 %
54 300 \$	1820 \$	3,35 %	2600 \$	4,79 %	780 \$	1,44 %
73 000 \$	1820 \$	2,49 %	2600 \$	3,56 %	780 \$	1,07 %
194 500 \$	1820 \$	0,94 %	2600 \$	1,34 %	780 \$	0,40 %
305 000 \$	1820 \$	0,60 %	2600 \$	0,85 %	780 \$	0,26 %

Source : Robert GAGNÉ, Luc GODBOUT, Pierre FORTIN et Claude MONTMARQUETTE, Fascicule 3 : Le Québec face à ses défis : Une voie durable pour rester maître de nos choix, Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, Gouvernement du Québec, 2010, Fascicule 3, op. cit. Calculs des auteurs.

# Chapitre 6

## La révolution tarifaire mise à nue

Chacun des chapitres qui précèdent a mis en évidence certains axiomes du projet d'augmentation de la tarification des services publics. Que ce soit dans des secteurs de la distribution de l'électricité, de l'éducation universitaire, des soins de santé ou les services de garde, le recours accru à la tarification passe chaque fois par l'instauration d'une politique fiscale régressive devant introduire une relation marchande et élitiste entre l'utilisateur du service et l'organisme chargé de le dispenser à la population. Loin d'être la politique de refinancement et de renforcement du secteur public qui est promise, les hausses de tarifs se révèlent un pas supplémentaire vers une privatisation de services essentiels.

### 6.1 TARIFICATION ET FISCALITÉ RÉGRESSIVE

Nous avons insisté tout au long de cette étude sur le caractère lourdement régressif au plan fiscal de l'instauration d'une révolution tarifaire qui en est à ses premières étapes. Les tableaux qui suivent dévoilent l'impact combiné des différentes mesures analysées. Nous ne nous sommes pas limités à un seul tableau synthèse, compte tenu que les contribuables n'utilisent pas simultanément et en tout temps l'ensemble des services publics. Dans les différents scénarios élaborés, nous projetons l'utilisation par tous et toutes des soins de santé et des services d'Hydro-Québec et les complétons par divers scénarios de recours aux services de garde et de fréquentation universitaire. Les tableaux suivants représentent donc le plus fidèlement possible les situations concrètes vécues par la plupart des ménages québécois.

Notre série de tableaux concerne deux cas : les ménages ayant un-e étudiant-e à l'université (tableau 9) ou les ménages ayant un enfant en garderie (tableau 10). On y observe la part

des revenus des différentes familles types qu'accaparerait l'instauration des nouveaux tarifs. L'objectif est d'identifier la part supplémentaire des revenus des ménages qui, advenant l'application complète de la révolution tarifaire, serait détournée vers le paiement de ces tarifs.

Dans le cas d'un ménage sans enfant inscrit à des services de garde, mais avec un individu inscrit à l'université, on constate une hausse importante de la part des revenus familiaux accaparée par les nouveaux tarifs. Dans ce cas, un ménage avec un revenu de 40 400 \$ devra payer une contribution fiscale supplémentaire de 10,86 %. Ce taux d'effort supplémentaire exigé sera de 2,40 % pour un ménage type du 5<sup>e</sup> quintile.

Dans ce cas, un ménage sans étudiant-e à l'université mais avec un enfant en garderie, on constate que l'imposition de nouveaux tarifs représentera une augmentation de la ponction fiscale de 4,50 % des revenus après impôt pour une famille du 2<sup>e</sup> quintile. Cette augmentation ne représente qu'une augmentation de 1,08 % pour le 5<sup>e</sup> quintile (194 500 \$) et de 0,69 % et moins pour le dernier centile (305 000 \$). Par contre, un ménage au revenu de 24 410 \$ après impôt devra déboursier 19,74 % de ce revenu pour le nouveau tarif de frais de garde.

### 6.2 MARCHANDISATION DU RAPPORT DE LA POPULATION AUX SERVICES PUBLICS

En plus du caractère fiscalement régressif des mesures tarifaires analysées, on a montré qu'elles ne viendront pas, pour l'essentiel, refinancer des services qui en auraient grandement besoin, mais plutôt les soumettre à un rapport marchand conforme aux pratiques concurrentielles de l'entreprise privée. Dans cette optique, les Québécois et Québécoises passeraient du statut d'usagers et usagères de services financés par leurs impôts à celui de simples consommateurs et consommatrices de services dont on occulterait la portée sociale.

Dans ce modèle de l'utilisateur-payeur, les usagers et usagères de services publics sont d'abord conçues comme des

TABLEAU 9 Synthèse de l'impact des tarifs sur les ménages québécois (avec étudiant-e universitaire à temps plein)

Revenu des ménages après impôt	Dépense actuelle	Proportion actuelle du revenu consacré	Nouveau tarif	Proportion projetée du revenu consacré	Augmentation	Augmentation de la proportion du revenu consacré
24 410 \$	3360 \$	13,76 %	7748 \$	31,74 %	4388 \$	17,98 %
40 400 \$	3360 \$	8,32 %	7748 \$	19,18 %	4388 \$	10,86 %
54 300 \$	3360 \$	6,19 %	7748 \$	14,27 %	4388 \$	8,08 %
73 000 \$	3360 \$	4,60 %	7748 \$	10,61 %	4388 \$	6,01 %
194 500 \$	4111 \$	2,11 %	8784 \$	4,52 %	4673 \$	2,40 %
305 000 \$	4111 \$	1,35 %	8784 \$	2,88 %	4673 \$	1,53 %

Source : Calculs des auteurs.

« sources de revenus » pour des gestionnaires publics qui veront le financement de leurs établissements de plus en plus assujéti non aux besoins de la population, mais à leur capacité de rentabiliser la santé, l'éducation, les garderies ou le chauffage résidentiel. Cette marchandisation du bien commun qu'opère la tarification prend divers visages. Hydro-Québec se transforme progressivement en société d'État à vocation purement commerciale, destinée à renflouer les coffres de l'État vidés par une décennie de saccage fiscal. Sa mission fondamentale de fournir de l'électricité à bas prix aux Québécois et des Québécoises sur l'ensemble du territoire est ainsi délaissée. Les universités ne sont plus pensées comme des lieux de rayonnement culturel, de transmission du savoir ou de développement de l'esprit critique, mais uniquement comme espaces où les étudiant-e-s sont invité-e-s à valoriser un « capital humain » dans la seule perspective de trouver et exercer n'importe quel emploi. Le système de santé, conçu et juridiquement défini au départ comme une assurance collective d'accès universel de la population à des soins de qualité, est démembré par le biais d'un discours culpabilisateur sur la responsabilisation individuelle et sur la prise de conscience par chacun des coûts sociaux qu'il ou elle engendre en se faisant soigner.

Dans cette vaste offensive de remodelisation de la conscience collective, une exception demeure : les services de garde. Contrairement aux augmentations réclamées dans les champs de l'enseignement et de l'hydroélectricité, par exemple, la dérive politique entourant ce dossier des frais de garde n'a pas encore été totalement normalisée pour en faire un simple problème technique de gestion économique. D'où la nécessité pour le rapport Montmarquette de soulever des enjeux autres que strictement économiques pour ébranler le consensus protégeant la politique actuelle. Point de discours politique sur la responsabilisation individuelle, sur le nécessaire libre marché, sur le juste prix à payer ou sur les vertus de l'utilisateur-payeur. Cette retenue dans les propos des adeptes des

hausse tarifaires s'explique aisément : contrairement à l'électricité, à la santé ou à l'éducation, le discours néolibéral qui tend à rabattre toute question sociale sur l'équation marchande coûts-bénéfices n'est pas encore parvenu à présenter sous cet angle les besoins des enfants et des parents à leur égard. On peut penser qu'une hausse tarifaire sans hausse équivalente de services suscitera l'insatisfaction chez les parents ayant besoin des services de garde. Mais pour le lobby néolibéral, les nouveaux tarifs seront déjà une victoire.

Somme toute, l'étude de la question tarifaire nous mène à la conclusion suivante : l'intensification du recours à la tarification n'a pas réellement pour but d'augmenter le financement des services publics pour les pérenniser. Au contraire, les risques de leur privatisation sont attisés par l'application de la « révolution culturelle » préconisée par le gouvernement Charrest avec le budget Bachand. Dans cette révolution, la distinction entre les services fournis par le secteur public et ceux fournis à fort prix par des entrepreneurs privés tend à s'estomper au point de les rendre bientôt indissociables.

TABLEAU 10 Synthèse de l'impact des tarifs sur les ménages québécois (avec enfant en garderie)

Revenu des ménages après impôt	Dépense actuelle	Proportion actuelle du revenu consacré	Nouveau tarif	Proportion projetée du revenu consacré	Augmentation	Augmentation de la proportion du revenu consacré
24 410 \$	3000 \$	12,29 %	4819 \$	19,74 %	1819 \$	7,45 %
40 400 \$	3000 \$	7,43 %	4819 \$	11,93 %	1819 \$	4,50 %
54 300 \$	3000 \$	5,52 %	4819 \$	8,87 %	1819 \$	3,35 %
73 000 \$	3000 \$	4,11 %	4819 \$	6,60 %	1819 \$	2,49 %
194 500 \$	3751 \$	1,93 %	5855 \$	3,01 %	2104 \$	1,08 %
305 000 \$	3751 \$	1,23 %	5855 \$	1,92 %	2104 \$	0,69 %

Source : Calculs des auteurs.

## Conclusion

---

Le « budget Bachand » est un pas de géant vers une révolution tarifaire bien plus vaste. En s'appuyant sur un grand nombre de rapports commandés par le ministère des Finances, le gouvernement québécois invite la population à percevoir la question tarifaire comme un choix relevant d'une saine réorientation des politiques fiscales de l'État et comme une fatalité économique à laquelle nous devrions, tôt ou tard, nous conformer.

Cette révolution tarifaire implique pourtant une série d'effets et de risques qui ne peuvent être ignorés. Du point de vue de la justice fiscale, elle représente une rupture radicale avec le principe de redistribution de la richesse qui caractérise historiquement tout régime fiscal progressif. En privilégiant plutôt – et systématiquement – des mesures régressives qui vont appauvrir les pauvres, le gouvernement du Québec semble privilégier le néolibéralisme extrême des idéologues qui cherchent à abolir la progressivité de l'impôt au profit de mesures à taux régressif, où riches et pauvres paient le même montant – s'ils et elles en disposent! – pour le même service, assimilé à un simple produit de consommation, plutôt qu'à un besoin et un droit. La fiscalité perd alors sa fonction de mécanisme de redistribution servant une meilleure cohésion sociale et limitant l'aggravation des inégalités propres à l'économie de marché.

Le projet de réforme fiscale ne saurait être plus clair. Depuis l'an 2000, les gouvernements du Parti québécois (PQ) et du Parti libéral du Québec (PLQ) ont annoncé des baisses d'impôts de 8,9 G\$<sup>96</sup>. Depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Charest en 2003, c'est 5 G\$ de marge de manœuvre budgétaire qui ont été dilapidés en baisses d'impôt, consenties sans considération ni pour la constitution d'une réserve budgétaire digne de ce nom, ni pour les besoins criants de la population – l'amélioration du réseau de la santé, la résistance aux changements climatiques, la lutte à la pauvreté, le maintien de la qualité des différents réseaux d'éducation, etc.

Paradoxalement, les mesures régressives (taxes et tarifs) proposées dans le 3<sup>e</sup> fascicule du Comité consultatif sur les finances publiques visent précisément à augmenter les revenus de l'État de 5,6 G\$<sup>97</sup>. Dans le budget Bachand, ces mesures régressives touchant les particuliers s'élèvent à 3,5 G\$<sup>98</sup>. Les auteurs de propos catastrophistes sur la situation budgétaire, discours utilisés pour imposer une inéluctabilité des hausses tarifaires, restent, bien entendu, silencieux sur ce paradoxe.

Pour conclure, la tarification accrue des services publics n'est pas un simple moyen, mais une fin en soi. Cette priorité à la tarification vise à instaurer un rapport marchand axé sur une relation individualisée de type coûts-bénéfices entre les usagers et usagères et les services publics. Elle vise également à transformer ces services en lieu de valorisation économique, c'est-à-dire – comme l'entreprise privée – en organisations visant la rentabilité plutôt que la dispensation de services de qualité. Enfin, on peut se demander si une dernière finalité des réformes proposées n'est pas de pousser le système fiscal québécois vers le modèle de l'impôt à montant unique (flat tax), qui permet aux plus fortuné-e-s de réduire de beaucoup leur quote-part à un système de redistribution de la richesse dont ils et elles se passeraient bien désormais.

## Lexique

---

### Élasticité-prix

L'élasticité-prix est définie comme le rapport entre la variation de la demande d'un bien et la variation du prix de ce bien. Ce rapport est généralement négatif : lorsque le prix augmente, la quantité demandée diminue, et vice-versa.

### Impôts progressifs

Se dit de ceux qui augmentent plus rapidement que le revenu de l'individu ou de l'entreprise en cause, c'est-à-dire que le taux d'imposition augmente avec le revenu. Plus les revenus sont élevés, plus grande est la part d'impôt à payer. Les impôts progressifs sont généralement appliqués par tranches ou paliers.

### Impôt régressifs

Se dit de ceux dont l'effet diminue en regard de la hausse des revenus, même si leur montant augmente en valeur absolue. La TPS et la TVQ, par exemple, sont des taxes régressives parce que riches et pauvres paient le même montant en taxe sur chaque article, ce qui représente un fardeau relatif plus lourd à assumer pour les personnes plus démunies.

### Quintile

Tranche de 20 % des individus ou des ménages possédant la caractéristique de classification. Dans le cas présent, après avoir classé les familles en ordre croissant selon leurs revenus après impôt, nous les avons partagées en 5 groupes égaux, dits quintiles. Le premier quintile comprend donc les 20 % de la population ayant le moins d'argent à sa disposition alors que le dernier quintile est composé des 20 % en ayant le plus.

### Ménage

Un ménage, au sens économique, regroupe l'ensemble des personnes physiques vivant sous le même toit et dépendant économiquement les unes des autres. Un ménage peut être composé d'une seule personne, d'un couple ou d'une famille avec enfants.

### Revenu après impôt

Revenus une fois les impôts provinciaux et fédéraux retirés et les transferts gouvernementaux reçus. En d'autres mots, il s'agit de l'argent total disponible pour la consommation des ménages.

### Seuil de faible revenu

« Seuil de revenu en deçà duquel une famille est susceptible de consacrer une part plus importante de son revenu à l'achat de nécessités comme la nourriture, le logement et l'habillement qu'une famille moyenne. L'approche consiste essentiellement à estimer un seuil de revenu à partir duquel on s'attend à ce que les familles dépensent 20 points de plus que la famille moyenne pour l'alimentation, le logement et l'habillement »<sup>99</sup>.

### Signal-prix

En théorie, le signal-prix est un message adressé aux consommateurs et aux producteurs sous la forme d'un prix de vente de produits de base, indiquant aux producteurs d'accroître l'approvisionnement et/ou aux consommateurs de réduire la demande. Ce modèle idéal, basé sur la fiction d'un marché pur et parfait où les prix se fixeraient d'eux-mêmes, ne tient pas compte de facteurs comme l'asymétrie de l'information, l'existence d'une demande insolvable (personnes ayant un besoin mais pas l'argent pour y répondre) et les externalités sociales liées aux échanges ou à la production.

### Service public

La notion de service public désigne juridiquement toute activité exercée par la puissance publique ou pour son compte dans le but de satisfaire une demande sociale de services devant être accessible à tous les membres de la population.

### Tarif

Somme d'argent demandée en contrepartie de l'utilisation d'un service public. Il est généralement admis qu'il s'agit d'une ponction fiscale indirecte ayant un effet régressif. La tarification d'un service public équivaut généralement à déterminer que le financement de ce service incombe d'abord à ceux et celles qui les utilisent (utilisateurs-payeurs) et non à la collectivité. Au Québec, la tarification prend plusieurs formes : droits de scolarité, ticket modérateur en santé, frais de service de garde, tarifs d'Hydro-Québec, etc.

### Utilisateur-payeur

Principe selon lequel tout usager ou toute usagère doit payer pour les coûts engendrés par son utilisation des services publics. Dans cette perspective, le bénéficiaire des services publics n'est plus la collectivité, mais uniquement l'individu.

## Notes

1 STATISTIQUE CANADA. Tableau 202-0604 Limites supérieures de revenu et parts du revenu pour les quintiles de revenu après impôt, selon le type de famille économique, dollars constants de 2007, annuel, CANSIM (base de données), E-STAT (distributeur).

[http://estat.statcan.gc.ca/cgi-win/cnsmcgi.exe?Lang=F&EST-Fi=EStat/Francais/CII\\_1-fra.htm](http://estat.statcan.gc.ca/cgi-win/cnsmcgi.exe?Lang=F&EST-Fi=EStat/Francais/CII_1-fra.htm) (consulté le 10 juin 2010).

2 INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. Seuils de faible revenu après impôt, selon le nombre d'adultes et le nombre d'enfants par unité familiale, Québec, 1996 à 2007, [http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famils\\_mengs\\_niv\\_vie/revenus\\_depense/revenus/seuils96\\_2007\\_tab1.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famils_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/seuils96_2007_tab1.htm) (consulté le 10 juin 2010).

3 MURPHU, Brian, Paul ROBERTS et Michael WOLFSON. Les Canadiens à revenu élevé, <http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/2007109/article/10350-fra.pdf>, p. 6 (consulté le 10 juin 2010).

4 STATISTIQUE CANADA. Familles de recensement selon le nombre d'enfants à la maison, par province et territoire, Recensement de 2006 <http://www40.statcan.gc.ca/102/cst01/famil50f-fra.htm> (consulté le 10 juin 2010)

5 MINISTÈRE DES FINANCES, Budget 2010-2011, Vers un système de santé plus performant et mieux financé, Gouvernement du Québec, 2010, p. 26.

6 AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL. [http://cmisstats.mtl.rtsq.ca//tabloclip/index.php?resource\\_s=com.banque\\_jumelee.omni.omni1](http://cmisstats.mtl.rtsq.ca//tabloclip/index.php?resource_s=com.banque_jumelee.omni.omni1) (consulté le 10 juin)

7 FACAL, Joseph, Lise LACHAPELLE et Claude MONTMARQUETTE. Mieux tarifier pour mieux vivre ensemble, Rapport du Groupe de travail sur la tarification des services publics, Gouvernement du Québec, Québec, 2008, 103.

8 GAGNÉ, Robert, Luc GODBOUT, Pierre FORTIN et Claude MONTMARQUETTE. Fascicule 3, Le Québec face à ses défis : Une voie durable pour rester maître de nos choix, Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, Gouvernement du Québec, 2010, p. 72.

9 FACAL, Joseph, Lise LACHAPELLE et Claude MONTMARQUETTE. op. cit., p. 29.

10 LABERGE, Mathieu. Inefficacité, iniquité et marché politique : bases de l'immobilisme fiscal au Québec, CIRANO, 2008, p. 16.

11 Ibid, p. 38.

12 GAGNÉ, Robert, Luc GODBOUT, Pierre FORTIN et Claude MONTMARQUETTE. Fascicule 2, Le Québec face à ses défis : Des pistes de solutions, mieux dépenser et mieux financer nos services publics, Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, Gouvernement du Québec, 2010 p. 77.

13 LABERGE, Mathieu. op.cit., p. 16.

14 FACAL, Joseph, Lise LACHAPELLE et Claude MONTMARQUETTE. op. cit., p. 32.

15 GAGNÉ, Robert, Luc GODBOUT, Pierre FORTIN et Claude MONTMARQUETTE., Fascicule 2, op. cit., p. 77.

16 Ministère des finances. Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs, Gouvernement du Québec, 2009, p. 32.

17 COUTURIER, Eve-Lyne, et Bertrand SCHEPPER. Qui s'enrichit, qui s'appauvrit – 1976-2006, IRIS, 2010.

18 FACAL, Joseph, Lise LACHAPELLE et Claude MONTMARQUETTE. op. cit., p. 36.

19 BOYER, Marcel. Manifeste pour une social-démocratie concurrentielle, CIRANO, 2009, p. 87-89.

20 COUTURIER, Eve-Lyne, Philippe HURTEAU et Simon TREMBLAY-PEPIN. Budget 2010 Comment financer les services publics?, IRIS, 2010.

21 MINISTÈRE DES FINANCES, Budget 2010–2011, Budget en un coup d'œil, Gouvernement du Québec, 2010, p. 12.

22 COUTURIER, Eve-Lyne et Pierre-Antoine HARVEY. Devrait-on augmenter les tarifs d'électricité?, IRIS, 2009.

23 DUBREUIL, Annie. Analyse de la consommation d'électricité de la clientèle résidentielle du Québec, Rapport de recherche, Université de Montréal, 2005.

24 BOYER, Marcel. Hausser les tarifs d'électricité afin de valoriser le potentiel énergétique du Québec, IEDM, 2007.

25 HURTEAU, Philippe. D'où vient la crise des finances publiques?, IRIS, 2008.

26 FACAL, Joseph, Lise LACHAPELLE et Claude MONTMARQUETTE. op. cit., p. 103.

27 GAGNÉ, Robert, Luc GODBOUT, Pierre FORTIN et Claude MONTMARQUETTE. Fascicule 2, op. cit., p. 79.

28 FACAL, Joseph, Lise LACHAPELLE et Claude MONTMARQUETTE. op. cit., p. 104.

29 Idem.

30 GARCIA, Claude. Comment la privatisation d'Hydro-Québec permettrait-elle d'enrichir les citoyens québécois?, IEDM, 2009.

31 BANQUE MONDIALE. Public Communication Programs for Privatizations Projects : A Toolkit for World Bank, Task Team and Clients, 2006, p. 11.

32 Ibid. p. 33.

33 KIKERI, Sunita, et Aishetu F. KOLO. Privatizations : Trends and Recent Developments, Banque mondiale, 2005, p. 13.

34 AURIOL, Emmanuel, et PICARD, Pierre M., Infrastructures and Public Utilities Privatizations in Developing Countries, Banque mondiale, 2006, p. 3.

35 KIKERI, Sunita et Aishetu F. KOLO. op. cit., p. 22.

36 BANQUE MONDIALE. op. cit., p. 19.

37 AURIOL, Emmanuel, et Pierre M. PICARD. op. cit., p. 1.

38 Idem.

39 MELS. Indicateurs de l'éducation – Édition 2009, 2009, p. 49

40 CONSEIL DES MINISTRES DE L'ÉDUCATION (CANADA). Indicateurs de l'éducation au Canada, 2007, p. 240.

41 LABERGE, Mathieu. Les droits de scolarité et le financement à long terme des universités, IEDM, 2008; BELZILE, Germain. La hausse des droits de scolarité réduirait-elle l'accessibilité aux études universitaires?, IEDM, 2010.

42 LACROIX, Robert, et Michel TRAHAN. Les droits de scolarité et le financement à long terme des universités, CIRANO, 2007; LACROIX, Robert et TRAHAN, Michel, Le sous-financement des universités québécoises et une proposition de réinvestissement, CIRANO, 2007.

- 43 GAGNÉ, Robert, Luc GODBOUT, Pierre FORTIN et Claude MONTMARQUETTE. Fascicule 3, op. cit.
- 44 STATISTIQUE CANADA. Frais de scolarité et de subsistance dans les universités et collèges du Canada (FSSUC), 2009.
- 45 DROLET, Marie. Participation aux études postsecondaires au Canada : le rôle du revenu et du niveau de scolarité des parents a-t-il évolué au cours des années 1990?, Statistique Canada, 2005.
- 46 FINNIE, Ross, et Richard MUELLER. The effects of family income, parental education and other background factors on access to post-secondary education in Canada : evidence from the YITS, Canadian Education Project, 2008.
- 47 De BROUCKER, Patrice. Accéder aux études postsecondaires et les terminer : la situation des étudiants à faibles revenus, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP), 2005.
- 48 JOHNSON, David. Interprovincial variation in university tuition and the decision to attend university immediately after high school graduation, Canadian Education Project, 2008.
- 49 JOHNSON, D.R, et F. RAHMAN. « The role of economic factors, including the level of tuition, in individual university participation decisions in Canada », Canadian Journal of Higher Education, vol. 35, n° 3, 2005, p. 101-127 ; NEILL, C. The impact of tuition fees on the demand for university places, University of Toronto, 2004.
- 50 JOHNSON, David. op. cit. À ce sujet, lire également : VIERSTRAETE, Valérie. Les frais de scolarité, l'aide financière et la fréquentation des établissements d'enseignement postsecondaire, MELS, 2007.
- 51 Idem.
- 52 VIERSTRAETE, Valérie. op. cit., p. 69.
- 53 DROLET, Marie. op. cit., p. 13.
- 54 MUELLER, Richard E. Access and persistence of students from low-income backgrounds in Canadian post-secondary education : A review of the literature, Canadian Education Project, 2008.
- 55 Higher Education : Tuition Continues to Rise, But Patterns Vary by Institution Type, Enrolment, and Educational Expenditures, Report for the Chairman, Committee on Education and Labor, House of Representatives, Washington, 2007, p. 21.
- 56 De BROUCKER, Patrice. op. cit., p. 22.
- 57 VIERSTRAETE, Valérie. op. cit., p. 46.
- 58 MERANI, Shaheed, Sonya ABDULLA, Jeffrey C. KWONG, et collab. (2010), « Increasing tuition fees in a country with two different models of medical education », Medical Education, vol. 44, p. 578.
- 59 Ibid., p. 581.
- 60 Ibid., p. 582.
- 61 SAHA, S., G. GUITON, P.F. WIMMERS, et collab., « Student body racial and ethnic composition and diversity-related outcomes in US medical school », JAMA, 2008, vol. 300, no 10, pp. 1135-1145.
- 62 De BROUCKER, Patrice. op. cit., p. 25.
- 63 MUELLER, Richard E. op. cit., p. 8.
- 64 CHEMIN, Matthieu. Does Student Financial Aid Cause More Participation In and Graduation From University?, Canadian Education Project, 2009, p. 2.
- 65 MUELLER, Richard E. op. cit., p. 17.
- 66 Ibid., p. 10.
- 67 VIERSTRAETE, Valérie. op. cit., p. 71.
- 68 Access to Post-Secondary Education in Canada : Facts and Gaps, Canadian Policy Research Networks Conference, Ottawa, 2002.
- 69 MUELLER, Richard E. op. cit.
- 70 MÉNARD, Jacques. Pour sortir de l'impasse : la solidarité entre nos générations, Comité de travail sur la pérennité du système de santé et de services du Québec, Gouvernement du Québec, 2005.
- 71 CASTONGUAY, Claude. En avoir pour notre argent, Rapport du groupe de travail sur le financement du système de santé, Gouvernement du Québec, 2008.
- 72 Ibid., p. 193.
- 73 GAGNÉ, Robert, Luc Godbout, Pierre FORTIN et Claude Montmarquette, Fascicule 3, op. cit., p. 66.
- 74 Ibid., p. 72.
- 75 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, Un financement équitable à la mesure de nos moyens, Gouvernement du Québec, 1991, p. 112.
- 76 CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre, et collab., On n'a pas les moyens d'abandonner la gratuité, Groupe de recherche interdisciplinaire en santé, Université de Montréal, janvier 1992, p. 11.
- 77 MINISTÈRE DES FINANCES. Budget du Québec 2010-2011, Vers un système de santé plus performant et mieux financé, p. 26
- 78 Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques (1957) et Loi sur les soins médicaux (1966)
- 79 PATENAUDE, François, et collab., À qui profite le démantèlement de l'État, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, 1998.
- 80 CASTONGUAY, Claude. op. cit., p. 195
- 81 HÉBERT, Guillaume, et Jean-François LANDRY. Le Québec bénéficierait-il d'une présence accrue du privé en santé?, IRIS, février 2008.
- 82 DAOUST-BOISVERT, Amélie. « Les médecins s'unissent pour dénoncer le ticket modérateur », Le Devoir, 29 avril 2010, p. A1.
- 83 BECK, R.G et J.M. HORNE. « Utilization of publicly insured public health services in Saskatchewan before, during and after copayment », Medical Care, 1980, n° 18, p. 787-806.
- 84 TRIVEDI, A.N., H. MOLOO et V. MOR. « Increased ambulatory care copayments and hospitalizations among the elderly » The New England Journal of Medicine, 28 janvier 2010, vol. 362, n° 4, <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMs0904533> (consulté le 10 juin 2010)
- 85 Myth busters – User fees would stop waste and ensure better use of the health-care system, Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé, 2001.
- 86 MINISTÈRE DES FINANCES. Budget du Québec 2010-2011, Vers un système de santé plus performant et mieux financé, Gouvernement du Québec, 2010, p. 28
- 87 BÉLAIR-CIRINO, Marcel. « Conseil de la fédération : Division sur le recensement », Le Devoir, 5 août 2010.

- 88 FACAL, Joseph, Lise LACHAPELLE et Claude MONTMARQUETTE. op. cit., p. 119.
- 89 GAGNÉ, Robert, Luc GODBOUT, Pierre FORTIN et Claude MONTMARQUETTE. Fascicules 1, 2 et 3, op. cit.
- 90 GAGNÉ, Robert, Luc GODBOUT, Pierre FORTIN et Claude MONTMARQUETTE, Claude. Fascicule 3, op. cit., p. 72.
- 91 Idem.
- 92 FACAL, Joseph, Lise LACHAPELLE et Claude MONTMARQUETTE. op. cit., p. 124.
- 93 Ibid. p. xxxiii.
- 94 Ibid. p. 124.
- 95 MARSHALL, Katherine. « La semaine de travail de la famille », Perspective, Statistique Canada, avril 2009, p. 6.
- 96 HURTEAU, Philippe. D'où vient la crise des finances publiques?, IRIS, 2008.
- 97 GAGNÉ, Robert, Luc GODBOUT, Pierre FORTIN et Claude MONTMARQUETTE. Fascicule 3, op. cit., p. 59.
- 98 MINISTÈRE DES FINANCES. Budget 2010–2011, Budget en un coup d'œil, op. cit., p. 6.
- 99 STATISTIQUE CANADA. Les seuils de faible revenu de 2008 et les mesures de faible revenu, 2009, p. 4.





**IRIS**

Institut de recherche  
et d'informations  
socio-économiques

L'IRIS, un institut de recherche sans but lucratif, indépendant et progressiste, a été fondé en 2000. L'Institut produit des recherches sur les grands enjeux de l'heure (partenariats public-privé, fiscalité, éducation, santé, environnement, etc.) et diffuse un contre-discours aux perspectives que défendent les élites économiques.

Institut de recherche et d'informations socio-économiques  
1710, rue Beaudry, bureau 2.0, Montréal (Québec) H2L 3E7  
514 789-2409 · [www.iris-recherche.qc.ca](http://www.iris-recherche.qc.ca)