

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA
COMMISSION SUR LA FISCALITÉ
ET LE FINANCEMENT
DES SERVICES PUBLICS

PAR

NORBERT RODRIGUE
PRÉSIDENT
CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE

Le 12 août 1996

Pourquoi le Conseil de la santé et du bien-être s'intéresse-t-il à la fiscalité?

Il y a diverses façons d'aborder la fiscalité. Il y a celle du politique, celle de l'économiste, celle de l'administrateur, celle du financier, celle du fiscaliste, celle du représentant d'un groupe associatif, etc. La fiscalité est interprétée selon plusieurs points de vue, selon les spécialités bien sûr mais aussi selon ses croyances, son idéologie, ses intérêts, son groupe d'appartenance. Au fil des ans, les gouvernements ont tenté tant bien que mal de réconcilier ces perspectives, ajoutant, retranchant, complexifiant toujours davantage le système fiscal, lui attribuant sans cesse de nouveaux objectifs, économiques, sociaux, communautaires. Aujourd'hui, nous nous retrouvons devant une telle somme, un tel carnet de mesures que les contribuables, les citoyens et citoyennes, ont presque fini par oublier l'essentiel, le coeur, la raison d'être des impôts et des taxes. La raison d'État est en train de se perdre dans le détail, le fatras bureaucratique, les dédales de la complexité.

Le Conseil de la santé et du bien-être s'intéresse à la fiscalité non pas évidemment en tant que spécialiste des questions fiscales et budgétaires des gouvernements. Notre champ d'action, c'est le développement social. Mais qui connaît bien les problématiques sociales sait qu'elles débouchent inévitablement sur des questions comme la redistribution de la richesse, le financement des mesures de protection et d'intégration sociale, le rôle de l'État. Nous voilà donc, *de facto*, plongés au coeur de la fiscalité. Ce n'est que par pure commodité, au fond, que nous isolons le social, l'économique, la fiscalité, parce que tous ces champs témoignent essentiellement d'un pacte social entre les individus et les institutions au sein d'une

société. En d'autres mots, ils traduisent une certaine «manière de vivre ensemble». Voilà pourquoi le Conseil veut apporter sa contribution au débat.

Je profite de l'occasion pour saluer l'initiative du gouvernement. Je souhaite que les travaux de la Commission nous permettent de nous donner des outils fiscaux qui répondent d'une véritable perspective intégrée de développement, social et économique, en d'autres mots d'une véritable *économie politique*. C'est dans cet esprit que le Conseil présente ce mémoire.

La fiscalité, instrument de solidarité

Dans quel genre de société voulons-nous vivre? Voilà sans aucun doute la grande question qui doit orienter tout le débat. Cette question doit nous conduire à déterminer au préalable, les principes, les paramètres, les règles qui orienteront notre «manière de vivre ensemble» et, ensuite, d'ajuster notre fiscalité et notre administration fiscale en conséquence. Nous en sommes en effet rendus au point où il faut convenir d'objectifs fondamentaux, tracer les grandes lignes de force, développer une vision globale afin de repenser la courbe-fiscale que nous avons tissée au fil des ans.

Le premier objectif des impôts et des taxes, faut-il le rappeler, c'est de corriger les déséquilibres du libre marché en permettant une redistribution de la richesse, plus juste, plus équitable. Cette redistribution prend la forme de prestations directes ou encore de services aux individus dirigés essentiellement vers les personnes les moins favorisées de la société. Le système fiscal vise donc à rétablir une certaine justice sociale.

Le deuxième objectif poursuivi avec les prélèvements fiscaux est, je dirais, davantage «entrepreneurial». Dans ce cas, les impôts et les taxes servent à mettre en place et à maintenir des services collectifs, dont l'ensemble des citoyens et citoyennes profitent. Ces services sont assurés par l'État, qui

agit comme entrepreneur, administrateur, gérant, au nom de la collectivité, de l'intérêt public. Je pense ici aux routes, à la sécurité publique, à l'assurance-automobile, aux services de santé, aux écoles, etc.

Voilà bien -les deux grands objectifs à la base de la fiscalité. D'autres, nombreux, se sont ajoutés au fil des ans, comme on le sait : soutenir les entreprises dans la création d'emploi et la croissance de la richesse, soutenir la recherche-développement, favoriser un secteur d'activité particulier ou une catégorie d'entreprises particulière, par exemple les PME; sur un autre plan, encourager l'épargne pour la retraite, reconnaître et aider les familles, enrichir le tissu communautaire, soutenir la formation, etc. Toutes ces mesures ont contribué au fil des ans à une augmentation graduelle des dépenses fiscales du gouvernement.

Mais revenons aux deux objectifs de base qui fondent notre fiscalité redistribuer plus équitablement la richesse et financer les outils collectifs (programmes gouvernementaux et services publics). Ils nous amènent à poser trois questions fondamentales : sommes-nous prêts, comme société, à reconduire nos principes de justice sociale et à soutenir les formes de redistribution de la richesse que nous avons développées au cours des ans? Voulons-nous consacrer autant d'efforts qu'hier au maintien et au développement d'outils collectifs? Est-il rentable, économiquement et socialement, de le faire?

Sur la première question, on entend souvent dire que la solidarité S'essouffle, qu'elle n'est plus ce qu'elle était. Pourtant, au-delà de certains éclats de voix sporadiques des tenants de l'État minimal, il faut constater au contraire que la solidarité est bien vivante au Québec. On n'a qu'à penser, pour s'en convaincre, à la force et au dynamisme du mouvement communautaire dont nous avons des centaines de démonstrations, en particulier dans le secteur de la santé, de la santé mentale et des services sociaux. On n'a qu'à penser encore à toutes ces initiatives issues du milieu pour revitaliser des villages ou des quartiers. Un autre exemple probant nous est fourni par le développement rapide que connaît actuellement l'économie solidaire. Enfin, lorsqu'une catastrophe survient, comme

celle qui a frappé le Saguenay récemment, il faut voir avec quelle vigueur et quelle vitesse la solidarité peut s'exprimer.

Certes, tout le monde s'entendra pour dire que les termes de la solidarité ont changé, que son expression a pris d'autres formes, mais elle n'en reste pas moins bien vivante.

Pourtant, d'un autre côté, les critiques s'élèvent de plus en plus contre les prélèvements obligatoires, les impôts et les taxes, qui devraient pourtant constituer les éléments de base de la solidarité. Comment l'expliquer? Il faut sans doute invoquer plusieurs motifs : la hauteur de l'ensemble des prélèvements, l'impopularité de certaines taxes -- par exemple, le tollé soulevé lors de l'entrée en vigueur de la TPS --, un certain discours ambiant, etc. Mais il me semble que les principales raisons tiennent aux trois facteurs suivants : un, le sentiment, assez répandu, que tout le monde ne paie pas sa juste part, ne contribue pas justement à l'effort de solidarité et même que certains profitent du système; deux, le fait que les gens ne font plus exactement le lien entre l'impôt et les taxes qu'ils payent et l'utilisation qu'on en fait; trois, la perte de légitimité des gouvernants et des institutions publiques en général. Ces trois facteurs sont interreliés et contribuent concurremment à la crise de la fiscalité.

L'équité : priorité à l'impôt progressif

Le Conseil de la santé et du bien-être n'a pas procédé à l'analyse fine de notre fiscalité, afin de déterminer précisément si elle est la plus juste et équitable possible. Nous laissons ce travail à d'autres, dont c'est le champ d'expertise et qui sont mieux outillés que nous pour le faire. Nous constatons cependant que, de façon générale, le système fiscal a perdu en progressivité au cours des dernières décennies, au profit surtout des sociétés. C'est là d'ailleurs une tendance générale partout en Occident. Nous constatons également que la multiplication des dépenses fiscales a surtout profité aux hauts salariés et aux sociétés. Nous savons par ailleurs que les deux principaux facteurs qui ont contribué à augmenter la dette publique au Québec sont justement l'augmentation des dépenses fiscales, qui a privé

graduellement l'État de revenus de plus en plus importants, -et la politique monétaire de la Banque du Canada, -qui a maintenu des taux d'intérêt élevés et ainsi empêché l'économie de livrer, son plein potentiel.

Le gouvernement du Québec n'a évidemment pas beaucoup d'emprise sur certains de ces éléments. La fiscalité, la politique monétaire et les finances publiques ne peuvent plus être limitées exactement au cadre territorial, national. Compétitivité oblige. Autrement dit, avec la libéralisation des échanges, il n'est plus possible de régler toutes ses affaires en famille. Mais le Conseil juge que le gouvernement dispose toujours d'une certaine marge de manoeuvre pour améliorer la progressivité de l'impôt, tout en gardant une fiscalité concurrentielle. Selon le Conseil, le gouvernement doit en faire un objectif central, prioritaire, l'impôt progressif offrant la plus grande transparence et la meilleure garantie d'équité.

La transparence : rétablir le lien entre le sacrifice fiscal et les avantages

La fiscalité doit non seulement être équitable mais elle doit être perçue largement comme telle. Cette question des perceptions est primordiale : tous les médecins et les soignants savent qu'il s'agit là d'un important facteur déterminant dans le traitement de la maladie ou d'un problème. De plus, l'utilisation des fonds doit être transparente pour que les contribuables acceptent de participer au financement de l'État. Cette question des perceptions est centrale; elle constitue même l'assise de notre système fiscal.

Or, la fiscalité apparaît de plus en plus opaque au contribuable. En fait, le traitement de la fiscalité est devenu une spécialité de haut niveau, un véritable secteur d'activité économique qui fait vivre des milliers de gens. Et comme tout le monde n'a pas accès également à cette expertise, le sentiment d'injustice est encore renforcé.

On aura beau augmenter la progressivité de l'impôt, procéder à tous les ajustements techniques pour améliorer l'équité, tous les calculs, toutes les mesures ne donneront pas les résultats escomptés si la population n'est pas convaincue que tout le monde fait un sacrifice juste et équitable, et que l'argent est bien utilisé. Mais si ces deux conditions sont remplies, on peut raisonnablement croire que la confiance sera rétablie et que les gens accepteront de payer leur quote-part, parce que les citoyens et citoyennes tiennent aux services publics.

Il faut en effet s'attaquer à une idée reçue, ce qui nous amène au deuxième grand objectif à la base de la fiscalité : le financement des services publics. Selon un discours largement répandu, la population souhaiterait un resserrement des mesures de protection sociale et une réduction globale des services de l'État. Or, les informations dont nous disposons indiquent qu'au contraire le soutien aux mesures collectives reste très fort. Ainsi, dans tous les sondages, la population québécoise réaffirme son appui au système de services de santé et de services sociaux. Les gens indiquent qu'ils seraient même prêts, s'il le faut, à contribuer davantage au financement du système.

Cette tendance n'est d'ailleurs pas particulière au Québec, puisqu'on la relève dans la plupart des consultations sur le sujet réalisées un peu partout en Occident. Ainsi, en Grande-Bretagne, on pourrait croire que le vent des réformes Thatcher au cours des années 1980 ait pu altérer le soutien de la population aux mesures sociales. Il semble bien que ce ne soit pas le cas. Une enquête réalisée en 1990 indique que la population appuierait, dans une proportion de 51 à 61 % (selon un gradient des classes les plus riches aux plus pauvres), une hausse de taxes et des dépenses pour l'éducation, la santé et le régime de pensions. Entre 2 et 4 % des gens seulement favoriseraient plutôt une nouvelle baisse des taxes et des dépenses. En France, un sondage plus récent arrive à des conclusions similaires. Bref, les populations restent très attachées aux mesures de protection sociale garanties par l'État et le soutien aux grands systèmes de services publics continue de recueillir l'appui de la majorité.

Cela étant dit, tout le monde souhaite évidemment l'adaptation des services publics aux besoins et une gestion serrée des finances publiques. En d'autres mots, les gens en veulent pour leur argent. Ils ne veulent pas nécessairement moins d'Etat; ils veulent «mieux d'Etat», selon la formule connue. D'après toutes les consultations publiques menées ces dernières années, il semble que le discours néolibéral ne trouve pas autant d'adhérents au sein de la population que chez ceux qui sont le plus susceptible d'en profiter. Toutes les «révolutions du bon sens» semblent en effet reposer davantage sur le mécontentement populaire, sur cette idée que les taxes et les impôts sont en partie gaspillés, mal gérés, que sur l'érosion de la solidarité. Ces virages à droite prennent en fait assise sur le manque de transparence, de lien entre l'argent perçu par l'État et les services publics. Au fond, ils exploitent la césure, le divorce entre le citoyen contribuable et le citoyen consommateur de services.

Une grande partie de la solution réside, sans aucun doute, dans la simplification du système fiscal dans le but de le rendre plus transparent. Mais il faut surtout rétablir une relation claire entre, d'une part, l'argent versé par le contribuable et les sociétés et, d'autre part, leur effort de solidarité et leur contribution aux services.

La voie la plus simple serait de fixer des impôts et des taxes dédiés l'attribution d'un prélèvement à des fins particulières constitue un excellent moyen & établir un rapport explicite entre les prélèvements de l'État et les services publics, et de favoriser ainsi l'adhésion des contribuables. Ainsi, les gens veulent bien payer pour l'assurance-automobile, qui recueille un large appui, mais ils acceptent mal qu'une partie de cet argent serve à d'autres fins que les services de transport.

Le Conseil de la santé et du bien-être favorise cette formule toutes les fois qu'elle est applicable. C'est dans cet esprit qu'il appuie, en particulier, la création d'un Fonds du patrimoine afin de s'attaquer au problème de la dette publique. Les consultations qu'il a menées sur le sujet lui confirment qu'une telle contribution dédiée recueille déjà un large appui populaire, ce qui confirme l'intérêt de la formule.

Toutefois, l'application générale du modèle se révélerait sans doute compliquée à cause de la nature de plusieurs services et de la nécessité, pour le gouvernement, de procéder chaque année à des arbitrages afin d'adapter ses programmes. Aussi, le Conseil propose à tout le moins d'améliorer grandement l'information sur les dépenses publiques, au-delà du discours du budget. Une solution serait de répartir les taxes et les impôts en fonction d'objectifs précis À titre d'exemples

Taxes et impôts pour le développement social
santé et services sociaux
éducation
etc.

Taxes et impôts de solidarité
sécurité du revenu et lutte à l'exclusion
soutien à la famille
etc.

Soutien au développement économique
subventions aux entreprises
soutien à l'emploi
etc.

Biens et services fournis par l'État (revenus et dépenses)

Paiement de la dette

Etc.

Il ne s'agit évidemment pas de constituer autant de fonds «fermés» qu'il y a de catégories. Il s'agit plutôt, essentiellement, d'indiquer des balises puis, lorsque c'est possible, de répartir les impôts et les taxes en fonction de ces balises. Dans sa forme la plus simple, cette solution pourrait se traduire par un ajout mineur à la déclaration de revenu, un feuillet d'information-sondage qui indique : l' la répartition des dépenses

gouvernementales en fonction d'objectifs précis; 2' qui demande au contribuable d'indiquer sa propre répartition.

Les dépenses fiscales : pour une approche intégrée

Il faut en outre alléger le système fiscal et, pour ce faire, revoir le concept même des dépenses fiscales. En d'autres mots, il faut questionner la manière dont le système fiscal est utilisé pour distribuer les subventions aux sociétés, aux familles, aux individus, ceci afin de rétablir la transparence.

Les dépenses fiscales souffrent de trois maux. Premièrement, étant moins visibles que les dépenses de programmes, elles sont davantage à l'abri d'un examen approfondi et des possibilités de coupures en période de restrictions budgétaires. Ainsi, ces dépenses ne font pas l'objet d'un examen interne lors de la révision de programmes ni d'un examen externe, de la part du Vérificateur général. Les dépenses fiscales devraient pourtant être administrées et évaluées comme des dépenses de programmes à la faveur d'un processus d'élaboration du budget plus transparent : il s'agit, dans les faits, de dépenses analogues aux dépenses de programmes.

Les dépenses fiscales sont affligées d'un autre grave défaut : elles envoient le message que l'on peut éluder ou, pour employer un anglicisme répandu chez nous, «sauver» de l'impôt : si l'on réalise telle activité, si l'on est placé dans telle circonstance, etc. Voilà pourquoi le Conseil propose de les remplacer plutôt, quand cela est possible, par les subventions directes.

Enfin', le plus gros problème avec les dépenses fiscales, c'est qu'on ne sait pas exactement à qui elles profitent ni quels objectifs précis elles servent. L'exemple du crédit à la recherche-développement est, sur ce plan, on ne peut plus probant, les entreprises d'ici investissant relativement peu par rapport aux avantages que la collectivité leur consent. Il faut donc, selon le Conseil, procéder à un examen complet des dépenses fiscales selon une approche intégrée et en fonction d'objectifs précis. On pourrait, par exemple, s'en remettre à une forme de classification comme celle qui a été

énoncée plus haut. Cet exercice permettrait de retrouver la transparence, les dépenses fiscales étant la principale cause de la complexité et de l'opacité du système.

La fiscalité, instrument de développement

La crise de la fiscalité nous renvoie au rôle de l'État, à la légitimité de l'intervention de l'Etat et à son efficacité. C'est le deuxième point que je voudrais maintenant aborder. Ces éléments sont intimement liés. Le rapprochement est d'ailleurs inscrit dans l'objet de travail même de la Commission la fiscalité et le financement des services publics. Il faut cependant prendre garde de ne pas se laisser entraîner dans des raccourcis trompeurs.

Les travaux préparatoires à la Commission -- les 27 fascicules -- semblent en effet nous placer en fait devant une seule alternative. En effet, selon l'esprit de ces documents, nous aurions essentiellement le choix comme société entre le financement public des services ou le financement par les individus; d'un côté la fiscalité, de l'autre le paiement direct. Dans le secteur de la santé et des services sociaux, nous sommes familiers avec cette alternative, pour l'avoir discutée, soupesée pendant plusieurs années. Je précise au passage que nous ne sommes pas les seuls au Québec à en avoir débattu puisque, dans la plupart des États occidentaux, cette question a été au coeur des travaux de nombreux groupes d'étude, commission d'enquête, travaux d'experts qui ont accompagné les réformes des services de santé. Le Conseil a examiné cette question. Voici quelques-unes des conclusions qu'il en tire.

Santé et services sociaux : une preuve que le social est aussi économique

Le système de services de santé et de services sociaux est important dans le débat, à plusieurs titres. Premièrement, il constitue un acquis social majeur, dont nous sommes très fiers et que nous voulons collectivement

maintenir, améliorer. ' Deuxièmement, il canalise chaque année près du tiers des dépenses de l'État. Troisièmement, il constitue l'un des plus beaux instruments d'équité qu'une société moderne puisse se donner. Le système de services de santé et de services sociaux, rappelons-le, permet en effet de redistribuer la richesse de trois manières : des plus riches vers les plus pauvres, des gens en bonne santé vers les gens malades, des jeunes générations vers les générations plus âgées.

Mais le système de services de santé et de services sociaux se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. La question des coûts est devenue lancinante, depuis quelques années déjà, tellement qu'elle occupe aujourd'hui l'avant-scène.

Quelles réponses peut-on apporter? La première, et certainement la plus facile, c'est de diminuer graduellement le financement de l'État sans se soucier d'augmenter, au moins au même rythme, la productivité du système. Pour ce faire, on peut procéder de diverses façons : désassurer certains services, instaurer une tarification, laisser libre cours au développement du marché libre...

Quelle serait la conséquence? Ce choix se traduirait par un coût économique, non seulement pour les individus mais pour la collectivité. En effet, il faut préciser qu'on fait une erreur de méthode dans nos analyses économiques quand on considère uniquement les dépenses publiques de services de santé et de services sociaux. La compétitivité de notre économie dépend, non pas seulement des dépenses publiques, mais bien des dépenses totales de services, c'est-à-dire la somme des dépenses publiques et des dépenses privées. Pour s'en convaincre, il faut voir comment les grandes entreprises américaines cherchent par tous les moyens à contenir les dépenses qu'elles affectent aux services de santé.

L'économique rejoint ici le social. En effet, tout délestage de l'État risque de se traduire, en bout de ligne, par un accès différencié aux services de santé pour les individus et donc une moins grande équité sociale. En

d'autres mots, ce que l'État ne dépense pas, c'est l'individu qui doit le dépenser; chacun le fera évidemment selon sa capacité de payer.

Oui mais, diront certains, l'Etat ne peut pas tout assurer. Déterminons un ensemble de services que nous considérons essentiels, par exemple les services cliniques dans les hôpitaux, les services médicaux, les services de laboratoire, etc. et laissons le reste au marché libre. À mon sens, ce genre de restrictions risque de coûter cher à moyen terme. L'expérience passée devrait nous éclairer là-dessus : nous avons fait ce genre de choix il y a 35 ans et nous en payons encore en partie les frais.

En effet, lorsque nous avons décidé, en 1961, d'assurer seulement les services hospitaliers, nous avons dirigé de facto les prestataires de services et la clientèle à l'hôpital, là où les services sont reconnus comme étant les plus chers. Pendant neuf ans, soit jusqu'à l'adoption de l'assurance-maladie en 1970, nous avons ainsi contribué, en toute bonne foi faut-il le dire et selon les connaissances de l'époque, à développer les services lourds, spécialisés pour la plupart des interventions. La conséquence, c'est qu'au début des années 1990, nous consacrons encore plus de 50 % de nos dépenses de santé aux services hospitaliers, un taux plus élevé que celui de tous les pays de l'OCDE, sans exception. Un virage majeur a été pris depuis ce temps, comme chacun le sait.

Faut-il vraiment répéter la même erreur dans d'autres secteurs? Par exemple, devrait-on désassurer l'aide à domicile -- un bien petit service, non essentiel selon plusieurs -- quand on sait qu'il s'agit là du plus important déterminant pour retarder l'hébergement chez les personnes âgées? Faudrait-il désassurer les services infirmiers à domicile quand on sait qu'ils seront de facto remplacés par les services médicaux, beaucoup plus chers? Faudrait-il encore se délester des services sociaux en CLSC, comme on l'a fait pour les services communautaires il y a quelques années, au profit des services de santé ambulatoires, quand on sait que les problèmes sociaux se traduisent très souvent en coûts de services de santé, et j'en passe? Poser les questions, c'est y répondre. En agissant ainsi,

nous planifierions notre propre inefficience et, pire, nous l'inscririons dans nos modes d'allocation budgétaire, bref elle deviendrait structurelle.

Y aurait-il un avantage à se tourner plutôt vers la tarification des services? Cette solution est déjà exploitée actuellement dans le système, que l'on pense aux tarifs de chambre à l'hôpital, à la contribution des personnes âgées hébergées. Avant de penser à de nouvelles formes de tarifs ou encore à une hausse des tarifs en vigueur, il faut en tout premier lieu revenir sur les motifs à la base de la tarification, sa raison d'être. Les principaux motifs sont : rendre plus visible le coût des services et rationaliser la demande ainsi que l'offre de services. Or, on sait que la plupart des services de santé et les services sociaux ne sont pas des biens comme les autres, pour au moins deux raisons. Premièrement, le consommateur ne dispose pas toujours de l'information nécessaire pour faire des choix éclairés; c'est donc, en très grande partie, le producteur qui décide de la nature et du volume de la consommation. Deuxièmement, la plupart des services et des biens de santé ne sont pas «désirables» en soi. Aussi, les règles du marché ne peuvent s'appliquer, la plupart du temps, dans ce domaine. Il faut tenir compte de ces deux paramètres importants lorsqu'on aborde la tarification.

Les grandes conclusions auxquelles est arrivé le Conseil sur cette question sont confirmées par une étude récente de l'OCDE. De la somme des expériences menées en Occident, l'OCDE conclut notamment

Si l'augmentation du ticket modérateur (tarif) dans les régimes publics réduit le coût pour l'État et peut-être le volume des soins de santé, il ne s'ensuit pas nécessairement que la dépense totale (de services de santé) diminue.

bien que les résultats d'un certain nombre d'études nationales paraissent confirmer l'idée que la participation aux frais pourrait être un moyen pratique de limiter les dépenses de santé, on ne constate guère dans la pratique (sauf pour les produits pharmaceutiques) que les pays où le

ticket modérateur est plus élevé présentent des dépenses plus faibles ou une augmentation des dépenses plus lente.

À ces conclusions de nature strictement économique, il faut ajouter les «déficits» de santé pour la population et l'augmentation graduelle des écarts entre les groupes, autant de facteurs qui freinent le développement d'une société.

Nous avons soulevé jusqu'à maintenant des hypothèses. Mais que se passe-t-il exactement dans la réalité? Au Québec, la part des dépenses privées de services de santé, c'est-à-dire assumée par les individus ou leur assurance, est passée de 18 % au début des années 1980 à près de 28 en 1994. Au moment où l'on se parle, il est raisonnable de penser qu'elle a atteint les 30 %. Je souligne que cette proportion est supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE. Par ailleurs, ce transfert vers le privé, c'est-à-dire essentiellement vers les individus, ne s'est pas traduit par une compression importante des dépenses totales. Le Québec consacrait en 1994, 9,9 % de son PIB aux services de santé, une proportion encore supérieure à celle de tous les pays industrialisés, exception faite des États-Unis.

Nous sommes donc engagés dans une tendance à la privatisation du financement des services de santé et ce, malgré les efforts qui ont été faits ces dernières années pour améliorer les façons de faire dans le réseau public de services. On peut imaginer ce que serait la situation si aucun virage n'avait été entrepris. Il faut aujourd'hui continuer de mettre nos énergies dans l'amélioration de la productivité, au lieu de penser à de nouvelles tarifications. C'est la seule solution acceptable, socialement et économiquement.

Il faut par ailleurs se méfier d'une autre idée reçue : le fait que le vieillissement de la population risque d'entraîner une explosion des coûts. Signalons simplement que parmi les pays qui affichent une meilleure performance que le Québec, il s'en trouve plusieurs dont la population est plus âgée, la proportion de personnes de 65 ans et plus atteignant parfois

15 et même 17 %. Ce fait nous indique qu'il faut éviter les projections linéaires dans le domaine des services de santé, parce que les moyens d'intervention sont très nombreux, variés et qu'ils évoluent très vite. La même remarque s'applique pour la technologie. Il est vrai qu'elle a dans le passé entraîné une explosion des coûts. Mais il est tout aussi vrai qu'elle a permis de prendre le virage ambulatoire, et donc d'améliorer notre performance, en rendant possible le recours à des techniques moins invasives, moins traumatisantes, et moins coûteuses.

Non, il n'y a pas de solution simple. La tarification apparaît justement comme une solution trop simple, de courte vue. Dans le secteur des services de santé, elle risquerait de faire perdre à l'État ses leviers, d'entraîner une augmentation des dépenses totales et donc de nuire à notre compétitivité. Par ailleurs, elle pourrait soulever de nouvelles résistances à l'endroit du système fiscal, les gens ayant l'impression de payer en double.

D'autres solutions ont été éprouvées dans les systèmes de santé à travers l'Occident. Le Conseil les a examinées et a proposé des orientations pour le Québec. Je ne les reprendrai pas ici. Je signalerai simplement qu'une bonne partie de la réponse à nos problèmes réside dans deux idées : un financement public fort qui permet à l'État de réguler globalement le système, de contrôler le prix des services et de mettre en place des incitatifs à la performance; une grande marge de manoeuvre sur le terrain au niveau local, celui des communautés d'appartenance, pour qu'il puisse adapter les services, moduler son organisation et choisir les interventions les plus pertinentes, les plus efficaces et les plus efficaces. En d'autres mots, il faut planifier globalement et laisser agir localement.

En terminant sur ce point, je dirais qu'il faut éviter dorénavant l'approche par compartimentation, ce vieux réflexe bureaucratique. C'est un peu ce que l'on fait, il faut bien l'admettre, quand on considère que ce que l'État ne paie pas ne coûte rien à la collectivité. Dans le domaine des services de santé et des services sociaux, et certainement dans d'autres secteurs, le coût se révèle souvent au contraire très élevé.

Pour un nouveau «modèle québécois»

Il faut savoir d'où l'on vient et qui nous sommes pour mieux décider où l'on va. Nous affirmions au départ que la fiscalité révèle d'une certaine manière de vivre ensemble. Il faut ajouter que la gestion de nos instruments collectifs en témoigne également. Or, notre manière de vivre ensemble au Québec a toujours été, jusqu'à un certain point, particulière en Amérique du Nord. Soyons modestes. Il ne s'agit pas de dire que nous avons fait mieux ou pire que les autres, disons simplement que nous avons fait les choses différemment, de la façon dont nous l'entendions collectiveMent. En cela, nous avons simplement agit comme toutes les sociétés. Mais qu'est-ce qui fait donc la particularité du «modèle québécois»?

Le Québec a toujours vécu dans une économie de marché très ouverte, comme chacun le sait. Mais l'État a aussi joué chez nous un rôle majeur. Les secteurs associatif, coopératif et communautaire, également. En fait, nous avons créé ici un équilibre particulier, qui nous est propre, entre les quatre formes de production et de régulation sociale connues, à savoir le libre marché, l'État, le mouvement associatif et les familles.

Cet équilibre, ce pacte social, est aujourd'hui remis en question. On peut peut-être se consoler en pensant que toutes les sociétés vivent actuellement le même genre problème. «Quand on se regarde on se désole, quand on se compare on se console», avait l'habitude de répéter un illustre premier ministre du Québec. Mais c'est là une bien mince consolation... La question qu'il faut se poser aujourd'hui, c'est comment conserver l'équilibre, comment reconduire le pacte social qui façonne la personnalité propre du Québec et qui constitue son moteur de développement, humain et économique.

Il ne s'agit pas d'exiger le statu quo, de défendre à corps et à cris des façons de faire passéistes, de fermer les yeux sur les leçons que l'expérience nous a apprises, de ne pas prendre acte de la transition sociale que nous vivons. Il ne s'agit pas, non plus, et je dirais même surtout, de

choisir entre le tout-à-l'État, le tout-au-marché comme un certain courant voudrait nous y conduire actuellement, Tout ou rien!

L'expérience que nous avons acquise, et celle de nos voisins et de nos partenaires, nous enseignent deux ou trois choses qu'il ne faudrait surtout pas occulter dans le présent débat. Tout d'abord, si nous savons maintenant que l'État ne peut tout faire, nous avons aussi acquis la certitude qu'il y a des choses que seul l'État peut faire. Une entreprise travaille dans l'intérêt de ses actionnaires mais seul l'État est en mesure de travailler pour l'ensemble des «actionnaires» de la société, c'est-à-dire les citoyennes et citoyens. Il est important de rappeler de telles vérités générales parce qu'elles ne vont plus sans dire. Il faut donc garder à l'État ses leviers' d'action pour qu'il continue de jouer un rôle central dans notre société.

Voilà pourquoi le Conseil de la santé et du bien-être a souscrit au programme d'élimination du déficit du gouvernement d'ici l'an 2000, afin que l'État recouvre sa marge de manoeuvre. Voilà pourquoi également il appuie la création d'un Fonds du patrimoine afin de s'attaquer résolument à la dette publique. -Le Conseil a voulu ainsi proposer un moyen original pour lever l'hypothèque qui pèse sur nos instruments collectifs.

Le programme de travail que nous avons adopté au Québec, d'autres l'ont entrepris avant nous. Nous pouvons donc tirer quelques leçons de leur expérience afin d'éviter les mêmes erreurs. Dans plusieurs pays, la crise de la dette publique s'est souvent traduite de la manière suivante

un glissement vers des systèmes fiscaux plus régressifs;

une réduction de l'imposition des sociétés et une hausse des taxes aux particuliers;

une réduction des mesures de protection sociale;

une marchandisation des services publics qui s'est trop souvent traduite de la manière suivante : l'assurance-catastrophe, les gros

risques et les pertes qui s'ensuivent pour l'État; les petits risques et les profits pour le secteur privé.

Partout, l'«ajustement structurel» est devenu le mot d'ordre, pour laisser libre cours au marché. Dans les faits, ce sont les citoyens, les travailleurs, les individus, la population qui en font le plus les frais, par les impôts qu'ils payent, et qui en subissent en plus les conséquences. Dans plusieurs pays, les inégalités se sont creusées. Aux États-Unis par exemple, la proportion du revenu national détenu par les 20 % les plus riches était 7 fois supérieure à celle des 20 % les plus pauvres à la fin des années 1960. Le rapport est aujourd'hui de 1 sur 40.

Selon les chiffres fournis par le ministère des Finances, nous n'en sommes pas là au Québec. Certains diront que c'est en bonne partie pour cette raison que nous avons accumulé une dette si importante. Ceux-là oublient sans doute qu'avec des politiques opposées, d'autres pays sont arrivés au même résultat. Ainsi, sous les administrations Reagan et Bush, la dette américaine a... quintuplé.

La vérité, c'est que le monde est en crise. Les marchés financiers fonctionnent selon une logique interne, une rationalité qui leur est propre, mais une rationalité complètement déconnectée du monde réel, de l'économie réelle. Combien d'exemples avons-nous de comportements qui vont à l'encontre du sens commun? Ainsi, quand on annonce une baisse du chômage chez nos voisins, les marchés s'énervent et anticipent la crise, jusqu'à la précipiter. D'un côté, on vise la réduction des salaires et de l'emploi alors que de l'autre on mise sur la reprise de la consommation des ménages. Au Québec, le taux de chômage et d'inoccupation ne suscite jamais autant d'émoi que le problème de la dette. Pourtant, on évalue qu'un point de pourcentage de chômage équivaut à un manque à gagner de 3,5 MM \$ par année en termes de PIB, soit 2 % de la richesse collective. Imaginons seulement ce que pourrait représenter un taux de chômage de 5 %, comme aux États-Unis. Notre problème de finances publiques serait en grande partie réglé. Mais un tel plaidoyer n'a pas bonne presse pas les temps qui courent. Le discours sur la mondialisation

semble réservé aux échanges commerciaux et aux problèmes financiers des gouvernements.

Dans un tel contexte, nous devons être prudents et, surtout, imaginatifs. Le Québec ne doit certainement pas s'orienter vers des recettes de crise qui conduisent vers la faillite sociale. Il doit plutôt avancer en respectant sa personnalité propre, en préservant l'équilibre «État-marché-mouvement associatif-familles» qui s'est créé ici. La solidarité et l'équité sociale restent plus que jamais à l'ordre du jour. Bref, le Québec doit revenir aux principes d'une véritable *économie politique*, et non simplement s'aligner bêtement sur les diktats d'une économie du capital qui évolue au gré des humeurs des marchés financiers.

La fiscalité doit faciliter la transition dans laquelle nous sommes maintenant entrés de plain-pied, transition qui se manifeste par une crise de l'emploi, un changement structurel du marché du travail, une montée de l'exclusion sociale, et une redéfinition des rapports entre l'État et la société civile. La fiscalité doit donc être adaptée pour soutenir le développement de l'emploi, premier facteur d'intégration sociale, de citoyenneté. Les taxes et les dépenses fiscales doivent être réexaminées dans cette perspective. En particulier, les cotisations sociales devraient être réduites au minimum pour être remplacées par une hausse de l'impôt sur les profits.

Deuxièmement, l'État doit soutenir les réseaux sociaux, la vie communautaire. Le modèle keynésien et fordiste qui a gouverné les États depuis l'Après-guerre est dépassé, tout le monde en convient. Il faut donc inventer graduellement un nouvel État, assurer la transition vers une nouvelle idée de la citoyenneté, tracer les balises pour de nouveaux rapports entre l'État et la société civile. La pire des solutions serait de déléster, tout bonnement, de renvoyer le fardeau sur les individus. La fiscalité doit donc soutenir les familles, les réseaux sociaux, le développement local, bref les lieux où le développement prend racine.

Troisièmement, l'Etat doit maintenir ses revenus grâce à une, fiscalité juste, la plus juste possible : pour financer non seulement les programmes sociaux mais aussi les compressions budgétaires et le paiement de la dette. Il ne faudrait pas, par exemple, emprunter la même voie que d'autres pays où ce sont les particuliers qui ont été les plus touchés. Nos instruments fiscaux doivent donc être ajustés pour faire en sorte que tout le monde mette l'épaule à la roue, équitablement, solidairement.

Le Conseil invite la Commission à se donner et à livrer à la population, une vision intégrée de la fiscalité et des services publics. Certes, les impératifs financiers pèsent lourd en ce moment et nous imposent des choix draconiens. Mais nous ne devons pas perdre de vue que ce sont les tendances d'avenir, l'architecture du Québec de demain, que nous sommes en train de tracer.