

LE SOLEIL

Opinions, lundi 6 octobre 2003, p. A19

L'état du Québec La place de l'État dans la société

Régulièrement, au cours des prochains mois, LE SOLEIL offrira à ses lecteurs un portrait unique du Québec, un diagnostic portant sur des sujets aussi divers que la santé, la décentralisation, l'effectif dans la fonction publique, le poids du gouvernement, la déontologie policière ou la justice. Cet état des lieux s'articulera autour de comparaisons avec d'autres provinces canadiennes ou d'autres pays de l'OCDE. Cette série est rédigée par les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP. Aujourd'hui, ils nous présentent cette série et une première analyse : la lutte au déficit a-t-elle ou non réduit la taille de l'État ?

Le rôle et la place de l'État sont des thèmes majeurs de la vie politique dans tous les pays occidentaux. Le Canada n'y échappe pas. État fédéral ou États fédérés (provinces), la pertinence et les effets des programmes gouvernementaux, la distribution des « services publics », l'efficacité des administrations publiques ou le poids des dépenses publiques font, depuis le milieu des années 80, l'objet de débats tant au sein de la société civile que de la société politique.

Pour comprendre le dessein véritable d'un État, il faut d'abord répondre à trois questions : que fait-il ? Comment le fait-il et avec qui ?

Que fait l'État ?

Les démocraties électives reposent toutes sur le même consensus : l'intérêt général et le bien commun des personnes qui habitent son territoire. L'irréductibilité de cette mission dote l'État contemporain d'un large pouvoir d'initiative qui s'illustre à travers quatre figures :

- ▶ **L'État puissance publique.** Détenteur de la force publique, il maintient l'ordre et la

sécurité, administre la justice, prélève les impôts et conduit les relations avec les autres États.

- ▶ **L'État-Providence.** Il protège les citoyens des risques de certains aléas de l'existence (maladie, chômage, etc.) en redistribuant les ressources prélevées au sein de la société dans un souci de justice sociale et d'intérêt public.
- ▶ **L'État acteur économique.** Il intervient depuis longtemps, au moyen de lois et de règlements et en prenant appui sur ses ressources, pour réguler les comportements des agents économiques. Fréquemment propriétaire ou entrepreneur, l'État moderne se meut graduellement en accompagnateur ou en stratège respectueux des règles du marché.
- ▶ **L'État pivot de l'organisation de la société.** Il veille à la cohésion sociale et territoriale et conforte l'identité collective, voire il promeut le patriotisme.

Pour répondre aux besoins jugés essentiels, les États occidentaux n'hésitent plus à réévaluer leurs fonctions et leurs méthodes. Ainsi observe-t-on l'apparition de nouveaux mandats

alors que d'autres s'exercent autrement ou sont abandonnées car devenues obsolètes.

Comment et avec qui l'État agit-il ?

On évoque souvent la gouvernance des États. Deux notions, les « services publics » et la « gestion publique », sont au coeur de ce concept.

Par « services publics », on entend les activités d'intérêt général qui sont, de diverses façons, sous l'égide d'un pouvoir public. On peut donc identifier, décrire, analyser, quantifier, financer et évaluer un service public. Chacun d'eux se compare en outre à des produits ou services de même nature, dispensés dans des conditions semblables par des organisations publiques ou privées.

On comprend ainsi que « sous l'égide » ne signifie pas forcément exercer directement. La fonction publique de l'État peut exercer ces activités ou distribuer ces produits, mais, ressortant de choix politiques, des services publics sont également confiés à des employés non fonctionnaires du secteur public, à des membres d'une corporation professionnelle ou délégués à des entreprises privées à but lucratif ou non lucratif.

La notion de « gestion publique » fait, elle, référence aux façons de faire et aux règles adoptées par un État pour acquérir et utiliser des ressources dans le but de produire des biens et des services publics et de les mettre à la disposition des citoyens. Sur un territoire donné, ce sont les valeurs dominantes de la société qui déterminent l'éthique et la déontologie observées par les autorités politiques et administratives.

Ces deux notions permettent de comprendre qu'au-delà de ses résultats financiers, l'État occupe une place prépondérante dans la société

car il est le lieu où le souhaitable dans l'intérêt public se transforme en faisable.

Les analyses présentées dans les semaines à venir aux lecteurs du Soleil par l'**Observatoire de l'administration publique** mettront en lumière ce rôle de premier plan de l'État, le caractère prioritaire de l'intérêt général et des valeurs communautaires, mais aussi les écueils de l'organisation et de la gestion des services publics.

Mais avant cela, nous reviendrons sur la dernière décennie au Québec et au Canada, la lutte au déficit, le retour à l'équilibre budgétaire, l'utilisation des excédents et les impacts de ces politiques sur la vie quotidienne des citoyens.

La lutte au déficit a-t-elle ou non réduit la taille de l'État ?

Au début des années 90, les gouvernements se sont heurtés à une impasse budgétaire. Leur endettement devenait insupportable à cause d'une conjoncture économique défavorable. Pour éviter la paralysie et combler des déficits budgétaires alarmants, ils ont entrepris un redressement de leurs finances publiques qui les a contraints à réviser leurs priorités et leurs modes d'intervention.

Dix ans plus tard, la remise en ordre financière a-t-elle conduit à une diminution de la taille de l'État ? Le Québec est-il, sur ce plan-là, distinct des autres provinces ? En matière de lutte au déficit, la démarche québécoise se singularise-t-elle ? Comment les gouvernements ont-ils dépensé les nouveaux surplus budgétaires ?

À ces questions, l'**Observatoire de l'administration publique** apportera, dans les semaines à venir, des réponses, extraites d'une enquête sur les expériences comparées, durant la dernière décennie, du Québec et de quatre autres

provinces, Ontario, Alberta, Colombie-Britannique et Nouveau-Brunswick soit 88 % de la population canadienne.

Des gouvernements menacés de paralysie

En 1992-93, en pleine récession, les discussions précédant l'accord de Charlottetown accaparent les gouvernements au Canada. Pendant ce temps, le déficit du Québec atteint 5 milliards \$ soit 707 \$ par habitant. L'Ontario a un déficit supérieur à 12,4 milliards \$ ou 1175 \$ par habitant. Pénalisé par une crise de l'énergie, l'Alberta connaît un déficit de 3,4 milliards \$ soit 1296 \$ pour chaque Albertain. La Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick sont dans une situation moins critique avec respectivement des déficits de 1,6 milliard \$ et 265 millions \$ soit 486 \$ et 354 \$ *per capita*.

À la même époque, les dépenses de l'État québécois, incluant le service de la dette, s'élèvent à 41 milliards \$ soit 25,9 % de son PIB. C'est 3,6 % de plus que la moyenne (22,3 %) des provinces canadiennes. Les dépenses de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique représentent alors respectivement 18,9 %, 23,5 % et 20,5 % de leur PIB. Seul l'État néo-brunswickois, avec des dépenses se hissant à 30,4 % de son PIB, intervient plus que celui du Québec. Par habitant, c'est l'Alberta qui se montre la plus dépensière avec 6140 \$, suivie du Québec avec 5766 \$ et du Nouveau-Brunswick avec 5711 \$. La Colombie-Britannique et l'Ontario ferment la marche avec des montants respectifs de 5146 \$ et 5131 \$.

De la chasse aux dépenses ...

Dès 1989, le gouvernement québécois décide de limiter la croissance annuelle des dépenses de l'État à 4,5 %. Cette politique d'austérité se traduit par moins de dépenses pour les ministères, une diminution de l'embauche de fonc-

tionnaires, la privatisation de sociétés d'État et le transfert de responsabilités vers les municipalités.

La croissance des dépenses est ramenée de 9 % en 1990-91 à 7,6 % l'année suivante et à 4,2 % en 1992-93. Malgré un nouveau resserrement des dépenses en 1993-94 incluant un gel des salaires des fonctionnaires pendant deux ans, le déficit public québécois s'élève à plus de 5,8 milliards \$ en 1994.

Le Nouveau-Brunswick et la Colombie-Britannique ont appliqué une stratégie similaire de contrôle de la croissance des dépenses publiques sans réduction significative des activités de l'État. Entre 1992 et 1997, la croissance annuelle des dépenses du Nouveau-Brunswick est inférieure à 1 % alors que son PIB augmente en moyenne de 4,1 % par an. De 1991 à 2001, la Colombie-Britannique a connu une hausse annuelle moyenne de ses dépenses de 4 %, en dépit d'une baisse de 1,6 % en 1997-98. Toutefois, la Colombie-Britannique est demeurée déficitaire, sauf pour les exercices 1997-98 et 2000-2001, en raison de la crise asiatique et du conflit sur le bois d'oeuvre.

...à l'élimination du déficit

C'est en 1996, fort du consensus apparu au Sommet sur l'économie et l'emploi que le gouvernement québécois fait du « déficit zéro » sa priorité. Pour retrouver l'équilibre budgétaire dans les trois ans, soit avant avril 1999, sa stratégie s'appuie sur le dépôt d'un projet de loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire, une réduction globale de 4 % des dépenses des ministères et organismes publics en 1996-97 et un gel des dépenses l'année suivante.

La plupart des ministères coupent dans leurs dépenses à raison de 10 % par an, l'Éducation de 5 %, la Santé de 1,4 %. Le budget de la

Sécurité du revenu demeure stable. En outre, avec l'accord des syndicats, l'État québécois met en place pour ses personnels un programme de départ volontaire à la retraite. Plus de 36 000 employés du secteur public et des réseaux de la santé et de l'éducation s'en prévaudront en 1997 soit 9 % des 412 000 employés du secteur public québécois dont 2650 (sur un effectif de 55 500) au sein des ministères et organismes régis par la Loi sur la fonction publique. Les municipalités participent également à cet effort en réduisant de 6 % leurs coûts de main-d'oeuvre. Le Québec atteint l'objectif du déficit zéro en 1998 avec un an d'avance.

En mai 1993, le gouvernement de l'Alberta inaugure un plan d'élimination du déficit de 3,5 milliards \$ en quatre ans sans hausse d'impôts. Il se traduit par le dépôt d'un projet de loi sur l'élimination du déficit, la réduction du nombre de ministères de 26 à 17 et du nombre de fonctionnaires de 34 000 à 24 000, un programme de départ à la retraite affectant plus d'un fonctionnaire sur cinq, une baisse de 5 % du salaire des fonctionnaires suivie d'un gel salarial pendant quatre ans et une diminution de l'aide sociale pour plus de 40 000 assistés sociaux. En trois ans, les dépenses sont réduites de 8 % en éducation, 14 % en santé, 25 % pour l'aide sociale et jusqu'à 30 % pour l'environnement. De 1993 à 1997, les dépenses de l'Alberta diminuent globalement de 20 %. Dès 1994-95, la province retrouve un surplus budgétaire (859 millions \$).

En 1995, l'Ontario accuse un déficit de 10,6 milliards \$. Le nouveau gouvernement de Mike Harris prévoit le supprimer en cinq ans. Sa stratégie repose sur une réduction globale des dépenses de l'État de 2 milliards \$, soit une baisse de 3 % en 1996 et un gel des dépenses en 1997. À la différence du Québec, qui fait porter l'effort sur l'éducation, l'Ontario, comme l'Alberta, diminue surtout (de 20 %) les prestations d'aide sociale. En deux ans, les dépenses

ontariennes décroîtront de 0,4 % en santé, de 8,2 % en éducation, de 12 % en moyenne dans les autres secteurs et de 15 % pour les services sociaux. L'Ontario n'atteindra cependant le « déficit zéro » qu'en 1999 car la baisse des impôts (30 % en trois ans) ralentit le retour à l'équilibre.

En Colombie-Britannique, la lutte au déficit a véritablement commencé en 2001. Le gouvernement de Gordon Campbell se donne trois ans pour revoir ses dépenses, mais également ses activités, à la baisse. Il offre lui aussi à ses employés, jusqu'en avril 2004, un programme de départ à la retraite pour quitter la fonction publique. Plus de 4000 des 44 350 employés du secteur public s'en sont prévalu en 2001-2002. Les effectifs des réseaux de la santé et de l'éducation ont légèrement progressé en raison de l'augmentation de leurs budgets en 2001-2002 (12,6 % pour la santé et 7,8 % pour l'éducation). Cette croissance des dépenses, jumelée à une diminution des impôts de 25 % maintiennent en 2001-2002 un déficit de 1,9 milliard \$ après un surplus de 1,5 milliard \$ l'année précédente.

Hormis la Colombie-Britannique, et quels que soient les démarches et les moyens utilisés, les provinces ont, entre 1992 et 1997, réussi l'assainissement de leurs finances publiques.

Dix ans après, où en sommes-nous ?

En 10 ans (1992-2002), l'État québécois a ramené ses dépenses de 25,9 % à 22,3 % de son PIB. Elles sont passées, en Ontario, de 18,9 % à 14,3 % (- 4,6 %) et de 30,5 % à 24,7 % au Nouveau-Brunswick (- 5,8 %). La Colombie-Britannique n'a réduit la part de ses dépenses publiques que de 1,5 %, de 20,5 % à 19 % de son PIB. Grâce à une hausse des prix de l'énergie, l'Alberta a pu réduire de 10 % (de 23,5 % à 13,8 %) le poids des dépenses publiques.

Par habitant, les dépenses, incluant le coût du service de la dette, s'élèvent au Québec en 2001-2002 à 6906 \$. Le Québec se rapproche de l'Alberta (6811 \$) du Nouveau-Brunswick (6710 \$) mais dépasse largement la Colombie-Britannique (6074 \$) et l'Ontario (5333 \$).

En 2002, seul l'État du Nouveau-Brunswick, avec des dépenses représentant 24,7 % de son PIB, pèse plus lourdement que l'État québécois dans l'économie. Celui-ci, en dépit du déficit zéro et d'une croissance de ses dépenses inférieure à celle de son économie, occupe, 10 ans plus tard, une place plus importante que ceux des autres provinces sur le plan des dépenses publiques. Cette singularité trouve sa source dans l'histoire. La société québécoise a souhaité que l'État joue un rôle de premier plan dans son essor. Disposant d'un réseau diversifié d'outils (Société générale de financement, Conseil des arts et des lettres, etc.) qui sont le reflet de priorités collectives, il intervient donc

d'avantage dans l'économie, la culture, l'immigration, le développement régional, la formation de la main-d'oeuvre, la politique familiale, le logement social... Il est le seul à avoir son propre ministère du revenu et, comme chacun sait, les frais de scolarité universitaires sont 50 % moins élevés au Québec.

De plus, l'Institut Fraser, comparant l'ensemble des dépenses des gouvernements provinciaux et locaux par rapport au PIB, ramène à 5,7 % l'écart de 8 % entre le Québec et l'Ontario, en raison des tâches, telle l'aide sociale de courte durée, assumées par les municipalités ontariennes quand elles relèvent au Québec de la responsabilité de l'État.

Dans le prochain article, l'**Observatoire de l'administration publique** analysera les choix des gouvernements dans l'utilisation de leurs surplus budgétaires et l'impact de ces choix sur les différentes missions de l'État.

Évolution des dépenses publiques de 1992 à 2002					
	DÉPENSES TOTALES (M \$)	DÉPENSES PAR HABITANT	PIB EN M \$	% DÉPENSES PIB	SURPLUS/ DÉFICIT (-)
Québec					
1992	40010	5766 \$	158362	25,9 %	-5030
2002	51228	6906 \$	229617	22,3 %	22
Ontario					
1992	54235	5131 \$	286493	18,9 %	-12428
2002	63442	5333 \$	443852	14,3 %	-69
Alberta					
1992	16176	6140 \$	74936	21,6 %	-3415
2002	20836	6811 \$	151319	13,8 %	772
C.-Britannique					
1992	17858	5146 \$	87242	20,5 %	-1686
2002	24913	6074 \$	130859	19,0 %	-1951
N.-Brunswick					
1992	4275	5711 \$	14038	30,4 %	-265
2002	5073	6710 \$	20507	24,7 %	44
Total provinces					
1992	155895	5011 \$	700480	22,2 %	-24790
2002	191517	6156 \$	1092246	17,5 %	-20

TABLERAU LE SOLEIL

Pour communiquer avec L'**Observatoire de l'administration publique** : Mme Danyelle Landry; téléphone : (418) 641-3000 poste 6574 ; télécopieur : (418) 641-3057 ; courriel : danyelle_landry@enap.ca ; site Internet : <http://enap.ca/observatoire>

(c) 2003 Le Soleil. Tous droits réservés.