

HORS SÉRIE

L'OBSERVATOIRE  
DE L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE

# TÉLEscope

Revue d'analyse comparée en administration publique Janvier 2005

## L'ÉTAT DU QUÉBEC

Série réalisée en collaboration  
avec le journal **LE SOLEIL**

## TÉLESCOPE

*Télescope* est une publication universitaire indépendante éditée en français. Elle propose à ses lecteurs un éclairage sur les problématiques, dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier, qu'affrontent aujourd'hui les États et les organisations publiques dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les avancées en matière de gouvernance publique. Elle permet à l'École nationale d'administration publique du Québec de promouvoir un message singulier sur la gouvernance à la rencontre des univers francophone et anglo-saxon. Elle offre également à tous ceux, praticiens, universitaires, chercheurs, dans le champ de l'administration publique, un espace pour échanger, se situer sur le plan international et recueillir les savoirs et les repères utiles à leur action.

*Télescope* est la revue de L'Observatoire de l'administration publique créé en 1993 par l'École nationale d'administration publique du Québec, un établissement membre du réseau de l'Université du Québec. L'Observatoire de l'administration publique est un pôle de vie et de recherche. Il collecte et analyse l'information disponible dans le monde en matière de gouvernance publique. Le lancement de *Télescope* répondait au besoin de disposer d'un outil de communication sur les avancées du management public. *Télescope* a connu une expansion régulière qui s'est accélérée ces deux dernières années en même temps que s'intensifiaient les activités de recherche de L'Observatoire.

## COMITÉ DE RÉDACTION

Michel Audet (Université Laval); Serge Belley (ENAP); Pierre Bernier (ENAP); Jean-Luc Bodiguel (Université de Nantes); Jacques Bourgault (ENAP); Mohamed Charih (ENAP); David Clark (*Southampton Institute*); Paul-André Comeau (ENAP); Dominique Darbon (Institut d'études politiques de Bordeaux); Bernard Enjolras (Université d'Oslo); James Iain Gow (Université de Montréal); Joseph Facal (HEC Montréal); David Giauque (Haute École Valaisanne); Réal Jacob (HEC Montréal); Benoît Lévesque (Université du Québec à Montréal); Daniel Lozeau (ENAP); Bachir Mazouz (ENAP); Luc Rouban (Sciences-po – Paris); Lucie Rouillard (ENAP); Jean Turgeon (ENAP).

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Denis Bédard (gouvernement du Québec); Sandford Borins (Université de Toronto); Geert Bouckaert (Université catholique de Louvain); Jacques Chevallier (CNRS); Patrick Gibert (Université de Paris X); Taïeb Hafsi (HEC Montréal); François Lacasse (Université du Québec en Outaouais); Ann Langley (HEC Montréal); Daniel Latouche (INRS-Urbanisation); Vincent Lemieux (Université Laval); Claude Lessard (Université de Montréal); Marie-Christine Meininger (ENA France); Jacques Plamondon (Université du Québec); Marc-Urbain Proulx (Université du Québec à Chicoutimi); Louise Quesnel (Université Laval); Jean-Claude Thoening (CNRS); Sabine Urban (Université Robert Schuman de Strasbourg).



Directeur de la publication et Rédacteur en chef **Louis Côté**; Conseiller à la rédaction **Marc Cambon**; Révision linguistique **Francine Sylvain**; Traduction **Axe Communications**; Maquette **Larochelle Communication Graphique**; Impression **AGMV Marquis**.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, communiquez avec **Danielle Landry**, secrétariat de L'Observatoire, (418) 641-3000 poste 6574, courriel: [danyelle.landry@enap.ca](mailto:danyelle.landry@enap.ca). Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées à l'adresse suivante: <http://www.enap.ca/observatoire>

TÉLESCOPE • ENAP du Québec, 555, boulevard Charest-Est, Québec (Québec), CANADA G1K 9E5



# Éditorial

## UN PARTENARIAT EXEMPLAIRE

Du mois d'octobre 2003 au mois de mai 2004, L'Observatoire de l'administration publique a publié dans le quotidien de Québec Le Soleil une série d'analyses portant sur la place de l'État dans la société québécoise.

Ce projet était le résultat d'un partenariat exemplaire entre un institut universitaire de recherche et un média de grande diffusion, partenariat au demeurant renouvelé pour la saison 2004-2005. Il permettait aux responsables du journal Le Soleil d'offrir à leurs lecteurs un portrait unique du Québec, diagnostic s'appuyant sur l'information et les statistiques publiques recueillies et analysées par les chercheurs de L'Observatoire, sur des sujets aussi divers que les finances publiques, la santé, la décentralisation, les effectifs de la fonction publique, l'éducation, etc.

Cet état des lieux s'articulait pour l'essentiel autour de comparaisons avec quatre autres provinces canadiennes (Alberta, Colombie-Britannique, Ontario et Nouveau-Brunswick) de même qu'avec certains pays de l'OCDE. Ainsi, L'Observatoire demeurait-il fidèle à sa vocation qui est de déceler dans les administrations publiques étrangères les repères utiles aux décideurs québécois. Grâce au journal Le Soleil, ce travail permettait à L'Observatoire de contribuer à actualiser l'information et la réflexion comparative de nombreux lecteurs bien au-delà du cercle restreint des milieux universitaires ou de celui de la haute fonction publique.

En réunissant aujourd'hui dans un seul numéro hors série de Télescope l'intégrale des articles publiés, L'Observatoire répond volontiers à une demande de ses abonnés. Cette parution nous permet de tester grandeur nature le format de la nouvelle formule de Télescope dont le premier numéro, consacré aux partenariats public-privé, paraîtra prochainement.

Enfin, comme pour la saison dernière, je donne rendez-vous aux lecteurs du quotidien Le Soleil, toutes les deux semaines, à la page Opinions du lundi.

**Louis Côté**

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique



# Sommaire

- 5** La place de l'État dans la société
- 7** La lutte au déficit a-t-elle ou non réduit la taille de l'État ?
- 11** La santé au cœur du réinvestissement
- 15** Le prix de la bonne santé financière du gouvernement fédéral
- 19** Le cercle vicieux du déséquilibre fiscal
- 22** L'écart diminue nettement entre l'Ontario et le Québec
- 25** Complexité des sociétés et de leurs administrations publiques
- 29** Les provinces canadiennes : des États unitaires centralisés ?
- 33** Baisse importante des employés du secteur public depuis 10 ans
- 37** La fonction publique de l'État n'a pas le monopole des services publics
- 41** Des relations intergouvernementales complexes
- 45** Les performances du Québec en éducation
- 49** L'exception québécoise pour soutenir le revenu des familles
- 52** Les dépenses culturelles : une autre exception québécoise
- 56** L'organisation des syndicats dans le secteur public
- 59** Le rôle de l'État : symbole et garant de l'exception québécoise ?

Cette série d'analyses est le fruit du travail des chercheurs permanents ou invités de L'Observatoire de l'administration publique sous la direction de Louis Côté, Directeur de L'Observatoire : Jacques Auger, Pierre Bernier, Gilbert Charland, Annie Deschênes, Thomas Duperré, Yvan Dussault.

Monique Fiat, Ginette Jobin et Francine Sylvain ont assuré la révision linguistique des textes et Danyelle Landry leur mise en ligne sur le site de L'Observatoire.

# La place de l'État dans la société

\*Paru lundi 6 octobre 2003, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A19

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 électorales 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 abandonnés car devenus 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 cœur 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 articles 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 ?

\*Paru lundi 6 octobre 2003, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A19

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 articles 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. Pénalisée 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 fonctionnaires, 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'œuvre.

### ■ ... 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'œuvre. 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 %, maintient 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 celles 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 davantage dans l'économie, la culture, l'immigration, le développement régional, la formation de la main-d'œuvre, 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 PAR HABITANT ET PAR RAPPORT AU PIB 1992-2002

PROVINCES	DÉPENSES TOTALES (M\$)	DÉPENSES PAR HABITANT	PIB EN M\$	% DÉPENSES / PIB	SURPLUS / DÉFICIT (-)
Québec	41 010	5 766 \$	158 362	25,9 %	-5 030
	51 228	6 906 \$	229 617	22,3 %	22
Ontario	54 235	5 131 \$	286 493	18,9 %	-12 428
	63 442	5 333 \$	443 852	14,3 %	-69
Alberta	16 176	6 140 \$	74 936	21,6 %	-3 415
	20 836	6 811 \$	151 319	13,8 %	772
Colombie-Britannique	17 858	5 146 \$	87 242	20,5 %	-1 686
	24 913	6 074 \$	130 859	19,0 %	-1 951
Nouveau-Brunswick	4 275	5 711 \$	14 038	30,4 %	-265
	5 073	6 710 \$	20 507	24,7 %	44
Ensemble des provinces	155 895	5 011 \$	700 480	22,2 %	-24 790
	191 517	6 156 \$	1 092 246	17,5 %	-20

 1992

 2002

# La santé au cœur du réinvestissement

\*Paru lundi 20 octobre 2003, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

Dans le contexte de la lutte contre le déficit, le Québec a ramené la croissance de ses dépenses publiques à moins de 1 % par an alors que son économie se développait au rythme annuel de 3,1 % entre 1992 et 1997. À partir de 1998, le Québec a augmenté ses dépenses de 4,5 % en moyenne par an, à peine moins que la croissance annuelle de 5 % de son produit intérieur brut (PIB). On observe la même tendance en Alberta, où, après des années de compressions importantes, les dépenses ont augmenté en moyenne de 8,1 % par an par rapport à une croissance moyenne annuelle de 9,2 % de son économie. Le Nouveau-Brunswick a choisi également de rehausser ses dépenses à un niveau proche de celui de sa croissance économique, soit 2,9 % par rapport à 4,3 %.

De son côté, l'Ontario a continué de limiter la progression de ses dépenses avec une croissance moyenne de 2,4 % largement inférieure à la croissance de 5,6 % de son PIB durant la même période. Seule la Colombie-Britannique se singularise avec une hausse de 4,1 % de ses dépenses, hausse supérieure à la croissance moyenne de 3,8 % de son PIB. Cette augmentation, combinée avec une baisse de l'impôt des particuliers, explique en partie le déficit de 2 milliards \$ de la province pour l'exercice 2001-2002.

L'analyse des budgets du Québec, de 1997 à 2002, montre la priorité (un peu plus de 60 % des surplus) accordée aux mesures de réinvestissement

sur les réductions d'impôt ou le remboursement de la dette. Ce réinvestissement s'est traduit par des dépenses additionnelles de 8,4 milliards \$ comparativement à une réduction globale des impôts de 4,7 milliards \$. Le remboursement de la dette a bénéficié d'un seul montant de 500 millions \$ dans le Budget 2001-2002. De 1997 à 2002, les dépenses de l'État québécois ont augmenté globalement de 4,5 % par an, mais de 6,1 % pour la santé, de 1,1 % pour l'éducation et de 8,3 % pour les autres secteurs, notamment le soutien aux familles pour le développement des places en garderies à 5 \$ par jour.

Avec 4,3 milliards \$, la santé monopolise plus de la moitié des 8,4 milliards \$ de dépenses additionnelles de l'État québécois depuis cinq ans, excluant l'augmentation du coût du service de la dette. Déjà mise à contribution dans la lutte au déficit, l'éducation reçoit 509 millions \$ additionnels, soit 6 % de la hausse globale des dépenses, alors que les autres missions de l'État se partagent 43,7 % de celles-ci, soit un peu plus de 3,6 milliards \$. L'aide sociale et la sécurité du revenu voient leurs dépenses accrues de 169 millions \$ (2 % du total des dépenses additionnelles depuis cinq ans) alors que le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale passe de 750 000 en 1995 à 560 800 en 2002.

Les réinvestissements ont surtout permis, en santé, de combler les déficits des hôpitaux, de financer les services de première ligne, de pallier la hausse des coûts de l'assurance médicaments et de moderniser les équipements. En éducation, ils ont d'abord servi à redresser la situation financière des universités, des cégeps et des commissions

scolaires, et à bonifier le programme de prêts et bourses. Dans les autres secteurs, on remarque un investissement de 300 millions\$ dans un programme d'infrastructures Québec-municipalités.

## ■ RÉFORME

Désormais, la santé occupe 33,6% du budget de l'État québécois, soit 2,6% de plus qu'il y a 10 ans. Durant la même période, les dépenses en éducation ont chuté de près de 5% (de 25,3% à 20,6%), une baisse que ne peut expliquer, à elle seule, la diminution d'environ 3,5% de la population étudiante (temps plein-temps partiel) depuis 10 ans au Québec. La part de l'aide sociale a progressé de 1,7% (de 9,9% à 11,6%) pendant que celle des autres ministères demeurait stable à 22,4% du budget. Le coût du service de la dette est passé de 4,7 milliards\$ en 1992 à plus de 7,2 milliards\$ en 2002, soit de 11,6% à 14,2% des dépenses globales de l'État. Cet écart de 2,6% s'explique par la réforme de la comptabilité gouvernementale qui, en 1998, a eu pour effet de faire apparaître dans le compte de dette du Québec 40 milliards\$ supplémentaires. Depuis cette réforme, les coûts du service de la dette sont restés stables autour de 7 milliards\$ par an et représentent près de 15% des dépenses de l'État.

Les autres provinces ont également choisi de réinvestir en santé et, dans une moindre mesure, en éducation, hormis l'Alberta où, dès le retour à l'équilibre budgétaire, en 1996, le gouvernement Klein a fait du remboursement de la dette sa priorité. Il a adopté une loi sur la responsabilité fiscale qui prévoyait que le gouvernement consacrerait 75% des surplus au remboursement de la dette, et les autres 25% à des dépenses additionnelles. En 1998, le gouvernement albertain a commencé à baisser les impôts établis au début des années 90 pour éliminer le déficit, mais c'est en 2001 qu'il les a réduits substantiellement de 1 milliard\$ avec un taux unique d'imposition de 10% sur le revenu des particuliers. La même année, les dépenses de l'État augmentaient de 737 millions\$ en santé, de 343 millions\$ en éducation, de 500 millions\$ pour les infrastructures alors qu'un autre montant de 500 millions\$ était investi dans un fonds pour la science et la technologie.

## ■ L'ALBERTA ET L'ÉDUCATION

Si, de 1994 à 1998, l'Alberta a réinvesti davantage en éducation qu'en santé, cette dernière, par la suite, prend le dessus. Les fonds additionnels servent à embaucher du personnel infirmier, à accélérer certaines chirurgies, à financer la croissance des coûts de main-d'œuvre et ceux des médicaments. En éducation, les fonds vont à l'embauche de professeurs, à la diminution du nombre d'élèves par classe, à l'aide financière aux études universitaires et à l'accroissement de la population étudiante. Durant les cinq dernières années, les dépenses ont augmenté annuellement en moyenne en Alberta de 11,3% en santé et de 10,4% en éducation. De plus, de 1999 à 2001, le budget des infrastructures a doublé (de 1 à 2 milliards\$).

L'Alberta doit sa marge de manœuvre budgétaire, sans équivalent dans les autres provinces, à la diminution du coût du service de la dette et surtout à l'augmentation de ses revenus, consécutive à la hausse des prix de l'énergie. Cette marge lui permet de majorer ses dépenses en santé et en éducation à un rythme deux fois supérieur à celui observé ailleurs. La santé et l'éducation occupent respectivement 32,6% et 29,6% des dépenses de l'Alberta dont la population est plus jeune que la moyenne canadienne.

## ■ RÉDUCTION D'IMPÔTS

Simultanément à la lutte au déficit, l'Ontario a choisi, dès 1995, de réduire les impôts. En 1999, une fois l'équilibre budgétaire retrouvé, le gouvernement Harris a consolidé son approche par une réduction supplémentaire de l'impôt de l'ordre de 20%. Parallèlement, il a réinvesti en santé (plus 5% par an en moyenne depuis cinq ans), en éducation (plus 5,8%) et dans les infrastructures. La santé représente 38% des dépenses ontariennes et l'éducation, 18,5%. Les dépenses d'aide sociale sont restées stables, grâce à une conjoncture économique favorable, une baisse des prestations et un resserrement de l'accès à l'aide sociale par le nouveau gouvernement conservateur. On note une diminution globale de 625 000 bénéficiaires depuis 1995. Depuis 1997, les autres

ministères ont subi globalement une compression de leurs dépenses de 1,5 % alors que le service de la dette augmentait de 1 % par an pour atteindre aujourd'hui près de 15 % des dépenses de l'État ontarien.

En Colombie-Britannique, dès son premier budget de février 2002, le gouvernement Campbell, à l'instar de l'Ontario, a combiné une baisse de 25 % de l'impôt avec une augmentation des dépenses en santé et en éducation et une réduction de 25 % des budgets des autres ministères. L'éradication du déficit est prévue pour 2004. Depuis 1992, la part de la santé dans les dépenses de la Colombie-Britannique est passée de 33,6 % à 39,5 %, celle de l'éducation de 26,9 % à 27,5 %, celle des autres ministères de 22,1 % à 16,7 %, en chute donc de plus de 5 %, exceptée l'aide sociale qui est demeurée stable.

On constate la même tendance au Nouveau-Brunswick. Depuis cinq ans, les dépenses de santé ont augmenté à un rythme annuel de 5,7 % comparativement à 2,2 % pour l'éducation, 2 % pour l'aide sociale et 1,7 % pour les autres ministères. La santé représente 34,3 % des dépenses de la province, l'éducation 21,2 %, en recul de près de 4 % par rapport à 1992. Les dépenses des autres ministères (25,3 %) et de l'aide sociale (6,4 %) sont demeurées stables depuis 10 ans.

Au regard de l'évolution de la part des dépenses par secteurs, depuis 10 ans, ou de la croissance annuelle des dépenses dans ces mêmes secteurs depuis cinq ans, on observe, dans toutes les provinces, un réinvestissement important en santé visant surtout le financement des services de première ligne, l'embauche de personnel infirmier, l'accélération de certaines chirurgies et la couverture du coût croissant des médicaments. Ce réinvestissement a eu, sauf en Alberta, un effet de tassement sur les autres missions de l'État. La santé représente aujourd'hui plus du tiers et bientôt 40 % des dépenses des provinces. Elle accapare l'essentiel de la marge de manœuvre budgétaire de l'État laissant de moins en moins de place aux autres ministères, tel l'éducation, malgré la hausse de ses budgets, voire à la réduction des impôts et au remboursement de la dette. En outre, en se

rapprochant de celle de leur économie, la hausse des dépenses des provinces depuis cinq ans précarise leur marge de manœuvre, situation inconfortable en cas de ralentissement de l'économie.

## ■ LE QUÉBEC SE DISTINGUE

Ce constat appelle certaines nuances. L'Alberta, en forte croissance démographique et économique, dispose d'une marge de manœuvre qui lui permet de réinvestir en éducation presque autant qu'en santé depuis son retour à l'équilibre budgétaire en 1994. Quoiqu'ayant massivement réinvesti en santé depuis cinq ans, le Québec se distingue en maintenant à plus de 22 % la part des dépenses des secteurs autres que la santé et l'éducation. En 10 ans, les dépenses de l'État québécois ont augmenté en santé mais aussi en aide sociale et en coût du service de la dette, dans ce dernier cas, en raison surtout de la révision de la comptabilité gouvernementale de 1998. Pendant la même période, les dépenses consacrées par le Québec à l'éducation ont reculé de près de 5 % dans un contexte de diminution de la population étudiante et de vieillissement rapide de la population en général. Toutefois, la part du PIB consacrée à l'éducation par le Québec (7,4 %) reste, en 2001-2002, supérieure à la moyenne canadienne (6,3 %).

Dans le prochain texte de l'Observatoire, nous verrons comment le gouvernement fédéral a éliminé son déficit et ce qu'il a fait de ses surplus depuis le retour à l'équilibre budgétaire en 1997.

## ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR SECTEUR EN M\$ ET EN % DE 1992 À 2002

	QUÉBEC	ONTARIO	ALBERTA	COLOMBIE- BRITANNIQUE	NOUVEAU- BRUNSWICK
Santé	12 697 \$	17 755 \$	4 325 \$	6 006 \$	1 235 \$
	31,0 %	32,7 %	24,6 %	33,6 %	28,9 %
	17 198 \$	24 108 \$	6 791 \$	9 846 \$	1 739 \$
	33,6 %	38,0 %	32,6 %	39,5 %	34,3 %
Éducation	10 360 \$	9 507 \$	3 904 \$	4 804 \$	1 059 \$
	25,3 %	17,5 %	22,2 %	26,9 %	24,8 %
	10 549 \$	11 710 \$	6 099 \$	6 854 \$	1 077 \$
	20,6 %	18,5 %	29,3 %	27,5 %	21,2 %
Aide sociale	4 061 \$	10 339 \$	1 889 \$	2 367 \$	323 \$
	9,9 %	19,0 %	10,7 %	13,2 %	7,5 %
	4 763 \$	7 773 \$	1 942 \$	3 286 \$	323 \$
	11,6 %	12,3 %	9,3 %	13,2 %	6,4 %
Autres missions	9 136 \$	11 341 \$	6 058 \$	3 949 \$	1 120 \$
	22,3 %	20,9 %	34,4 %	22,1 %	26,2 %
	11 457 \$	10 822 \$	5 230 \$	4 166 \$	1 282 \$
	22,4 %	17,1 %	25,1 %	16,7 %	25,3 %
Service de la dette	4 756 \$	5 293 \$	1 419 \$	738 \$	538 \$
	11,6 %	9,8 %	8,0 %	4,1 %	12,6 %
	7 261 \$	9 029 \$	774 \$	761 \$	652 \$
	14,2 %	14,2 %	3,7 %	3,0 %	12,8 %
Dépenses totales	41 010 \$	54 235 \$	17 595 \$	17 858 \$	4 275 \$
	51 228 \$	63 442 \$	20 836 \$	24 913 \$	5 073 \$

 1992

 2002

# Le prix de la bonne santé financière du gouvernement fédéral

\*Paru lundi 3 novembre 2003, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A19

À son arrivée au pouvoir en octobre 1993, le gouvernement de Jean Chrétien hérite du gouvernement Mulroney un lourd passif sur le plan des finances publiques. Le déficit budgétaire est de 40 milliards\$, le déficit accumulé de la caisse d'assurance-chômage de 6 milliards\$ et le service de la dette coûte 39 milliards\$. La dette fédérale s'élève à plus de 508 milliards\$, soit 68% du PIB.

Dès son premier budget, en février 1994, Paul Martin, ministre des Finances, s'attaque au déficit en engageant un programme de compressions budgétaires qui contribuera à diminuer les dépenses globales de l'État fédéral de 160,8 milliards\$ en 1994 à 149,7 milliards\$ en 1998. Ce sont les provinces et l'assurance-chômage qui supporteront l'essentiel de l'effort.

Lors du Budget 1995, la fusion, dans le seul Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCSPS), des deux programmes de transferts financiers aux provinces, le financement des programmes établis (FPE) couvrant la santé et l'éducation post-secondaire et le régime d'assistance publique du Canada (RAPC) couvrant l'aide sociale, pénalisent lourdement les provinces. Selon leurs besoins, elles peuvent certes répartir les fonds en santé, éducation post-secondaire et aide sociale, mais à la condition de respecter les cinq principes de la Loi canadienne sur la santé dont la gratuité et l'universalité. Toutefois,

cette flexibilité s'accompagne de coupures de 2,5 milliard\$ en 1996 et de 4,5 milliards\$ en 1997 de la contribution fédérale.

Le Transfert social canadien fond de 18,6 milliards\$ en 1995 à 12,5 milliards\$ en 1997 pendant que les provinces font face à la croissance des dépenses en santé et en éducation post-secondaire. Pour chaque dollar dépensé par les provinces pour la santé, l'éducation post-secondaire et l'aide sociale, la contribution du gouvernement fédéral chute de 18 à 14¢ de 1994 à 1999, le budget annuel du Transfert social restant gelé à 12,5 milliards\$ jusqu'en 1999.

Les provinces sont aussi affectées par les coupures budgétaires à l'assurance-chômage qui ont pour effet de faire refluer les chômeurs sur l'aide sociale qui, elle, est à la charge des provinces. En réduisant le montant et la durée des prestations tout en augmentant le nombre de semaines travaillées pour avoir droit à ces prestations, le gouvernement fédéral

ramène les coûts de l'assurance-chômage de 17,6 milliards\$ en 93-94 à 11,8 milliards\$ en 97-98.

Ces coupures affectent particulièrement les travailleurs saisonniers et à temps partiel, majoritairement des femmes et des jeunes. Elles restreignent l'accès à l'assurance-chômage. En 92-93, 70% des chômeurs canadiens (1,1 million sur 1,6 million) recevaient des prestations. En 2001-2002, 47% des chômeurs (600 000 sur 1,2 million) recevaient des prestations de l'assurance-chômage devenue l'assurance-emploi.

En dépit des réductions successives du taux de cotisation depuis 1994, l'écart entre les prestations et les cotisations pour l'assurance-emploi s'est accru considérablement, procurant au gouvernement fédéral une part importante de sa marge de manœuvre budgétaire. Depuis l'arrivée du gouvernement Chrétien en 1993, on observe un écart de 6,2 milliards\$ par an entre la moyenne des prestations versées (12,6 milliards\$) et celle des

cotisations versées par les travailleurs et les employeurs (18,8 milliards\$). Cet écart grimpe à plus de 7,2 milliards\$ en moyenne par an pour la période 1997-2002.

Les ministères et organismes fédéraux, surtout ceux des Transports, de la Défense, des Ressources naturelles, de l'Industrie et de l'Agriculture, contribuent également dans les budgets de 94, 95 et 96 à la lutte au déficit. Les coupures se reflètent dans la diminution de l'aide aux entreprises (transport de marchandises de l'Atlantique, abolition de la Loi sur le transport des grains de l'ouest, baisse de la sécurité du revenu agricole et du soutien aux producteurs de lait), la fin de l'aide à la construction de logements sociaux, l'annulation du contrat d'achat d'hélicoptères EH-101, la suppression, en deux ans, grâce à un programme de primes de départ volontaire et à la retraite, de 45 000 postes dans la fonction publique fédérale (14% des effectifs) et un gel pendant deux ans du salaire des fonctionnaires.

Le gouvernement fédéral procède en 1994 à un réexamen de ses activités. Cet exercice conduit notamment à la privatisation du Canadien national (CN) et du contrôle aérien avec Nav Canada, corporation agissant dans une optique de recouvrement de coûts d'opération, à la vente des actions (70%) que le gouvernement détient dans Petro Canada, au transfert de l'exploitation des ports et des aéroports à des organismes locaux et à la création de nouvelles agences gouvernementales. L'Agence des douanes et du revenu relaie le ministère du Revenu. L'Agence d'inspection des aliments regroupe les activités des services d'inspection des ministères de la santé, de l'agriculture, des pêches

et océans. Parcs Canada reçoit aussi le statut d'agence lui permettant de conclure des partenariats avec des organismes sans but lucratif ou privés.

Aidée par la vigueur de l'économie, l'élimination du déficit budgétaire du gouvernement fédéral entre 94 et 98 tient pour une large part aux 6 milliards\$ de réduction des transferts financiers aux provinces, aux 5,8 milliards d'économies à l'assurance-chômage et à la baisse du budget de la Défense de 10,6 à 8,7 milliards\$.

En outre, en remboursant plus de 46 milliards\$ de sa dette depuis 1997, le gouvernement fédéral a réduit le coût du service de la dette dans ses dépenses qui s'élève chaque année en moyenne à 40,8 milliards\$ comparativement à 42,1 milliards\$ pour la période 1992-97.

Dès l'élimination du déficit en 97-98 et au cours des cinq années suivantes, le gouvernement fédéral réinvestit prioritairement dans le soutien à la famille, l'éducation, la santé et les infrastructures. Le budget fédéral de l'après 11 septembre 2001 fait exception en consacrant plus de 7,7 milliards\$ sur cinq ans au renforcement de la sécurité aux frontières et dans les aéroports, au contrôle de l'immigration et à l'accroissement des moyens des services antiterroristes.

Pour la famille, le gouvernement fédéral a remplacé, au milieu des années 90, les allocations familiales et les crédits d'impôt pour enfants dont les coûts s'élevaient à 5 milliards\$ en 1993 par la Prestation fiscale pour enfants dont les coûts atteignaient 7,7 milliards\$ en 2001.

En éducation, le gouvernement fédéral a mis en place en 1997 la Fondation canadienne pour l'innova-

tion (FCI). Dotée d'un budget initial de 800 millions\$ porté par la suite à 1,9 milliard\$, elle soutient des projets de recherche dans les universités et les hôpitaux. En 1998, il crée la Fondation des bourses d'études du millénaire avec un budget de 2,5 milliards\$. Sur ce dossier, une entente durement négociée entre Québec et Ottawa entérine le respect du régime québécois de prêts et bourses. Le gouvernement fédéral institue par ailleurs un régime d'épargne études, subventionne des chaires d'excellence dans les universités et restaure le niveau de financement des organismes fédéraux de recherche.

Dans le domaine de la santé, le gouvernement fédéral lance des programmes pour la nutrition prénatale et l'adaptation des soins primaires. Il crée l'Institut canadien d'information de la santé ainsi qu'un réseau de treize centres de recherche en santé.

En matière d'infrastructures, le gouvernement fédéral consacre, à partir de 1995, près de 3 milliards\$ à un programme tripartite fédéral provincial municipal à frais partagés. Deux milliards de dollars supplémentaires sont prévus, dans le budget 2001, pour le financement de grands projets stratégiques. Devant les critiques, ce dernier programme, confié à l'origine à une fondation, est finalement géré par un nouveau ministère, Infrastructures Canada.

Au chapitre des transferts aux provinces pour le financement des programmes sociaux, on observe une remise à niveau partielle de la contribution fédérale. En 1999, contre la signature par les provinces (sauf le Québec) de l'entente sur l'union sociale, Ottawa augmente ses transferts de 11,5 milliards\$ sur cinq ans, dont

3,5 milliards\$ non récurrents. Utilisant désormais une base de répartition per capita plutôt que selon les besoins, primant jusqu'alors pour l'aide sociale, le gouvernement fédéral favorise depuis 1999 les provinces mieux nanties (Alberta, Colombie-Britannique, Ontario) au détriment des autres dont le Québec.

Malgré un nouvel accord des premiers ministres en septembre 2000 dans lequel le gouvernement fédéral s'engage à augmenter de 23,4 milliards\$ sur cinq ans (dont 2,8 milliards\$ en 2001-2002) les transferts pour la santé, l'éducation post-secondaire et l'aide sociale, la contribution fédérale aux dépenses sociales des provinces n'atteint toujours pas en 2002 le niveau antérieur aux coupures de 1995.

À compter de 2000, le gouvernement fédéral a commencé à réduire l'impôt des particuliers d'environ 7 milliards\$ sur deux ans. Depuis dix ans, la part

globale des dépenses du gouvernement fédéral pour l'aide aux personnes (pensions de vieillesse, assurance-emploi) affiche une baisse de 1,2% en raison de la diminution des coûts de l'assurance-emploi. Le gouvernement fédéral a choisi d'utiliser son importante marge de manœuvre budgétaire, résultant en grande partie du surplus de la caisse de l'assurance-emploi, pour lancer des initiatives directes en matière de santé, d'éducation post-secondaire et de soutien à la famille, secteurs relevant de la responsabilité des provinces. Ce choix, concomitant avec celui de réduire la participation fédérale aux programmes sociaux de base, laisse les provinces démunies face à la croissance des coûts de ces programmes, surtout en santé.

Ce sont donc les programmes de subventions directes et les dépenses de fonctionnement des ministères fédéraux qui ont le plus bénéficié

des réinvestissements depuis le retour à l'équilibre budgétaire, passant de 55,6 milliards\$ en 1992 à 60,9 milliards\$ en 2002, soit 37,5% des dépenses d'Ottawa. Durant la même période, après de lourdes coupures au milieu des années 90, la part des transferts aux provinces stagne toujours autour de 16% des dépenses de l'État fédéral.

Dans le prochain article, L'Observatoire analysera l'évolution, depuis cinq ans, des marges de manœuvre budgétaires fédérale et provinciales dans le contexte du déséquilibre fiscal entre les deux ordres de gouvernement.

## ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR GRANDE MISSION 1992-1997-2002

EN M \$	1992	1997	2002
Transferts personnes (Pensions de vieillesse / assurance-emploi)	40 365 (25,0 %)	34 067 (22,8 %)	39 113 (23,8 %)
Transferts provinces (Péréquation, Transfert social canadien)	26 544 (16,4 %)	20 504 (13,7 %)	26 648 (16,2 %)
Fonctionnement / subventions directes Ministères fédéraux	55 667 (34,5 %)	54 182 (36,2 %)	60 944 (37,0 %)
Coûts du service de la dette	38 825 (24,0 %)	40 931 (27,3 %)	37 735 (22,9 %)
Dépenses totales	161 401 (100 %)	149 684 (100 %)	164 440 (100 %)

Source : Finances Canada, rapports financiers annuels du Gouvernement du Canada 1993-2002.

## ASSURANCE-EMPLOI : ÉVOLUTION DE L'ÉCART ENTRE LES COTISATIONS ET LES PRESTATIONS 1992-2002

ASSURANCE-EMPLOI	CHÔMEURS (MILLIERS)	PRESTATIONS (M \$)	COTISATIONS (M \$)	ÉCART COTISATIONS/PRESTATIONS
1991-1992	1 479,5	18 126	15 394	- 2 732
1992-1993	1 602,3	19 065	17 535	- 1 530
1993-1994	1 647,0	17 626	18 233	607
1994-1995	1 514,9	14 815	18 928	4 113
1995-1996	1 393,1	13 476	18 510	5 034
1996-1997	1 436,9	12 380	19 816	7 436
1997-1998	1 378,6	11 842	18 802	6 960
1998-1999	1 277,3	11 884	19 363	7 479
1999-2000	1 190,1	11 301	18 512	7 211
2000-2001	1 169,6	11 444	18 731	7 287
2001-2002	1 277,6	13 748	17 980	4 232
Moy. 1992-1997	1 518,8	15 472	18 604	3 132
Moy. 1998-2002	1 258,6	12 044	18 678	7 260

Source : Finances Canada, rapports financiers annuels du Gouvernement du Canada, 1993-1994 à 2001-2002.

# Le cercle vicieux du déséquilibre fiscal

\*Paru lundi 17 novembre 2003, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

Le ministre fédéral des Finances, John Manley, annonçait récemment qu'Ottawa rembourserait une tranche de 7 milliards \$ de sa dette à même l'excédent budgétaire fédéral de 2002-2003 et finissait par se résoudre à confirmer que son gouvernement verserait aux provinces les 2 milliards \$ promis lors de la rencontre des premiers ministres en février dernier pour combler leurs besoins criants en santé. Malgré le retour à l'équilibre budgétaire, le gouvernement fédéral et ceux des provinces ne disposent pas de la même latitude en matière de finances publiques. Pour apprécier la réalité de leur marge de manœuvre respective et mesurer l'ampleur du fossé qui les sépare depuis cinq ans, il suffit d'analyser la répartition de l'assiette fiscale entre les deux ordres de gouvernement, la part des transferts fédéraux dans le calcul des revenus des provinces et la croissance de ces revenus par rapport à celle de leurs dépenses.

Bien qu'elle diminue, la part de l'assiette fiscale occupée par le gouvernement fédéral (52,5 %) dépasse toujours celle des provinces (47,5 %). En 2002, le gouvernement fédéral percevait 173,3 milliards \$ en impôts et taxes de toutes sortes, soit 16,7 milliards \$ de plus que l'ensemble des prélèvements de toutes les provinces réunies (156,6 milliards \$). Cette répartition tient compte uniquement des recettes autonomes des provinces, excluant celles liées aux transferts financiers fédéraux (33 milliards \$ en 2002) dont la péréquation.

Par ailleurs, entre 1992 et 2002, ces transferts ont vu leur part des revenus budgétaires globaux des provinces chuter de 22,7 % à 17,5 %. Autrement dit, les provinces doivent compter de moins en moins sur la contribution fédérale et davantage sur la croissance de leurs propres recettes fiscales pour faire face à leurs dépenses.

## ■ CROISSANCE ANNUELLE

Depuis 1997, année du retour à l'équilibre budgétaire et à la faveur d'une conjoncture économique favorable, les gouvernements, pris dans leur ensemble, ont enregistré une croissance annuelle moyenne de 4,5 % de leurs revenus. La hausse est de 4,4 % pour le gouvernement fédéral, de 4,7 % pour les revenus autonomes des provinces, c'est-à-dire les impôts, taxes et autres recettes dont elles ont la mainmise, et de 4,8 % si l'on y incorpore le montant des transferts fédéraux. Entre les deux ordres de gouvernement, la croissance des revenus est donc comparable. Il en est tout autrement sur le front des dépenses.

Au cours de cette période, les dépenses de programmes du gouvernement fédéral ont augmenté de 3,9 % en moyenne par année. Toutefois, en remboursant plus de 46,6 milliards \$ de sa dette à même ses importants surplus budgétaires, le gouvernement fédéral a réduit les coûts de son service de dette de 41 milliards \$ en 1997 à 37,7 milliards \$ en 2001-2002 soit 3,3 % par année. Considérant cette diminution du coût de la dette, la croissance des dépenses du gouvernement fédéral n'est que de 1,9 % par année à rapprocher de la majoration annuelle moyenne de 4,4 % de ses revenus depuis cinq ans.

Les provinces éprouvent, elles, une augmentation moyenne annuelle de leurs dépenses de 4%. En croissant au rythme de 6,4% par année depuis 1997, les dépenses pour la santé rognent non seulement la marge de manœuvre budgétaire des provinces, mais pèsent aussi négativement sur les autres secteurs d'activité des gouvernements. En outre, à l'exception de l'Alberta qui a remboursé l'essentiel de sa dette grâce à la manne énergétique, les provinces ont vu les coûts de leur service de la dette augmenter de 4,8% en moyenne par année depuis cinq ans. Contrairement au gouvernement fédéral, les provinces, hormis l'Alberta, supportent ainsi une hausse annuelle des coûts de leur service de la dette supérieure à celle de la totalité de leurs dépenses. Au Québec, les revenus autonomes augmentent de 5,8% par année, les dépenses globales de 4,5% et celles consacrées à la santé de 6,1%.

Prises en tenaille entre la pression grandissante des dépenses de santé et le poids de leur dette, les provinces, sauf l'Alberta, enregistrent, toujours depuis cinq ans, un très faible écart (moins de 1%) entre les croissances de leurs recettes et de leurs dépenses. Cette absence de latitude budgétaire précarise leur situation financière. L'Ontario se dirige pour l'exercice 2003-2004 vers un déficit de 5 milliards\$ pendant que le Québec ferait face à une impasse budgétaire de plus de 3 milliards\$.

### ■ CONFORT BUDGÉTAIRE POUR LE FÉDÉRAL

À l'inverse, le gouvernement fédéral jouit d'un confort budgétaire appréciable. En puisant dans des excédents de l'ordre de 10 milliards\$ par année, il a délesté sa dette, retrouvant du même coup des facultés financières qui lui ont permis d'augmenter les dépenses de fonctionnement des ministères fédéraux et de doter ceux-ci de programmes intervenant, entre autres, dans les domaines de compétence provinciale. Plus vite Ottawa amortit sa dette, plus large est le fossé qui se creuse entre la marge de manœuvre budgétaire fédérale et celle quasi inexistante des provinces.

C'est là que bat le cœur du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces:

lorsqu'il n'existe plus de concordance entre, respectivement, le niveau des revenus des gouvernements fédéral et provinciaux et le niveau de leurs dépenses attachées à l'exercice de leurs responsabilités. Un déséquilibre qui ira en s'aggravant selon le Conference Board du Canada dans une étude rendue publique en août 2002 lors de la rencontre annuelle des premiers ministres provinciaux qui avait lieu à Halifax.

La prévision de la situation budgétaire du gouvernement fédéral et des provinces au cours des 20 prochaines années, modélisée par le Conference Board, est basée sur une hypothèse de *statu quo* dans l'impartition des revenus de taxation et des dépenses budgétaires des gouvernements. Ainsi, le surplus budgétaire fédéral serait-il toujours dédié en priorité au remboursement de la dette. Les effets du vieillissement de la population sur les coûts en santé et en éducation sont également anticipés.

Après projection, le Conference Board prévoit que les dépenses de santé des provinces augmenteront de 5,2% par année, passant de 63,5 milliards\$ en 2000 à 166,5 milliards\$ en 2020. La santé mobilisera à elle seule 44,8% des dépenses budgétaires des provinces en 2020 contre 32,4% en 2000. Dans le même temps, la part de l'éducation diminuera de 19,5% à 18,8% en raison du déclin de la population étudiante et en fonction d'une croissance annuelle de 3,2%. En déficit chronique tout au long de la période examinée, les provinces verront leur dette globale bondir de 251 milliards\$ à 386,9 milliards\$ (plus 54%) en moins de 20 ans.

### ■ EXCÉDENTS

À la même époque, le gouvernement fédéral aura accumulé, année après année, des excédents de 85,5 milliards\$ suffisants pour lui permettre de rembourser la presque totalité de sa dette. En présence d'un tel scénario, le Conference Board conclut «qu'avec la structure fiscale et budgétaire actuelle, le déséquilibre fiscal vertical s'accroîtra dans l'avenir puisque seul le gouvernement fédéral aura la capacité financière de rembourser sa dette ou de mettre en place de nouvelles initia-

tives telles que des réductions d'impôt ou de nouveaux programmes de dépenses. À l'opposé, les provinces et les territoires ne disposeront pas de la marge de manœuvre nécessaire pour mettre en place de nouvelles initiatives au cours des deux prochaines décennies. Ils ne pourront pas augmenter leurs dépenses ni réduire les impôts sans voir leur situation financière se détériorer.»<sup>(1)</sup>

Sur la base de l'analyse du Conference Board du Canada pour le Québec, la Commission sur le déséquilibre fiscal, présidée par Yves Séguin, ministre québécois des Finances, a plaidé pour un nouveau partage des ressources fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces. Afin de rétablir l'équilibre fiscal, la Commission Séguin préconisait que les provinces reçoivent des moyens financiers additionnels qui leur permettent d'assumer leurs responsabilités et d'affronter avant tout « l'explosion » des coûts de la santé. Elle proposait le remplacement du Transfert social canadien (financement des programmes sociaux) par l'ouverture, au bénéfice des provinces, d'un nouvel espace fiscal de même que l'amélioration de la péréquation.

D'un côté, des provinces, dont le Québec, que leurs assises budgétaires fragilisées condamnent à endosser de plus en plus difficilement leurs

responsabilités, singulièrement dans le domaine social; de l'autre, un gouvernement fédéral qui engrange les surplus. Au milieu, le déséquilibre fiscal. Pour les provinces qui doivent planifier le développement des services et prévoir les coûts budgétaires qui y sont associés, la hausse des transferts « à la pièce » et non récurrente ne constitue pas une solution viable à moyen et à long terme en matière de programmes sociaux.

Le déséquilibre fiscal est source de fortes tensions dans les relations fédérales-provinciales. Le corriger sera sans aucun doute le principal défi à relever par le prochain gouvernement canadien dans ses relations avec les provinces. Rappelons que Paul Martin était ministre des Finances au moment des coupures dans les transferts fédéraux pour les programmes sociaux qui ont si durement affecté les provinces. Devenu premier ministre, choisira-t-il d'investir dans de nouvelles initiatives directes ou plutôt d'augmenter les ressources des provinces aux moyens de transferts financiers ou de points d'impôt?

(1) Conference Board du Canada. *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et des provinces et des territoires, performance et tendances économiques*, juillet 2002, p. 31.

## LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL

	GOVERNEMENT FÉDÉRAL	ENSEMBLE DES PROVINCES
Part de l'assiette fiscale occupée par ordre de gouvernement	52,5 %	47,5 %
Croissance annuelle Revenus budgétaires 1997-2002	4,4 %	4,7 %
Croissance annuelle Dépenses budgétaires 1997-2002	1,9 %	4,0 %
Évolution de la dette nette (En milliards \$)	1996-97 : 583,1 2001-02 : 536,5	1996-97 : 229,1 2001-02 : 241,2

Sources : Finances Canada, Rapport financier annuel du Gouvernement du Canada. Comptes publics provinciaux.

# L'écart diminue nettement entre l'Ontario et le Québec

\*Paru lundi 1<sup>er</sup> décembre 2003, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A19

Pour évaluer la performance du Québec, nombre d'observateurs regardent traditionnellement vers l'Ontario. Leur histoire, leur poids démographique dans l'ensemble canadien, l'intégration de leurs économies et leur volonté commune d'accroître leurs échanges commerciaux avec les États-Unis font de la comparaison entre les deux provinces une référence. L'analyse des principaux indicateurs économiques tourne à l'avantage de l'Ontario. L'écart diminue cependant, et cela de façon notable depuis 20 ans, surtout en matière de croissance économique et de taux de chômage.

S'agissant de la croissance de l'économie, mesurée par la progression du produit intérieur brut (PIB), l'écart favorable à l'Ontario n'a cessé de diminuer depuis 20 ans, passant de 1,9% pour la période 1983-1987 à 0,6% depuis 1998. Par ailleurs, sur la base du PIB par habitant, la différence est demeurée stable durant la même période. En 2002, le PIB québécois *per capita* (30 955\$) représente toujours 83% du PIB ontarien (37 715\$).

En matière d'investissements publics et privés, l'écart entre les deux provinces reste préoccupant. Dans l'ensemble des investissements réalisés au Canada depuis cinq ans, la contribution du Québec (18,5% en moyenne) est nettement inférieure à son poids démographique (23,7%) contrairement à celle de l'Ontario (36,9%) qui correspond davantage à son importance démographique (38,4%). Rappelons que ce

différentiel trouve sa source dans le potentiel de développement économique dont bénéficie l'Ontario grâce à ses structures de production et notamment la concentration de l'industrie automobile.

De plus, de 1990 à 2000, le gouvernement fédéral a acheté, en moyenne chaque année, 12,7 milliards\$ de biens et services à des fournisseurs ontariens comparativement à 7 milliards\$ chez des fournisseurs québécois. Toutefois, si les prévisions d'investissements pour 2003 au Québec (42 milliards\$) sont largement inférieures à celles de l'Ontario (78 milliards\$), la croissance annuelle des investissements depuis cinq ans est plus élevée au Québec (5,4%) qu'en Ontario (4,1%). Le choix du Québec pour des secteurs à forte valeur ajoutée (aéronautique, biopharmacie, communication numérique) explique cet avantage.

Les échanges commerciaux entre les deux provinces représentaient un marché de plus de 56 milliards\$ en 1999. Le Québec achetait, cette année-là, pour 30,3 milliards\$ de biens et services à l'Ontario et lui en vendait seulement 27,7 milliards\$. Le déficit de la balance commerciale fluctue bon an mal an entre 4 et 5 milliards\$. Par contre, les exportations du Québec vers les autres provinces connaissent depuis cinq ans une croissance annuelle moyenne (5,6%) plus rapide que celle de l'Ontario (4,5%). Il en est de même sur les marchés internationaux, où les exportations québécoises augmentent légèrement plus vite (3,9%) que celles de l'Ontario (3,7%).

Sur le taux de chômage, autre indicateur économique important, la réduction de l'écart histori-

que entre le Québec et l'Ontario est constante au cours des 20 dernières années. Cet écart a chuté en effet de 4 % pour la période 1983-87 à 2,6 % de 1998 à 2002. En matière d'emplois, l'Ontario affiche une performance remarquable depuis cinq ans avec 755 000 emplois créés, soit 46 % des nouveaux emplois canadiens. Le Québec réussit bien également depuis cinq ans avec 400 000 nouveaux emplois, soit 24,3 % des emplois créés au Canada. Ce pourcentage, supérieur à l'influence démographique de la province, représente un gain spectaculaire par rapport aux 154 000 emplois créés au Québec entre 1993 et 1997 (15,1 % des nouveaux emplois canadiens).

Le Québec rattrape également son retard pour le taux de population active. Depuis 20 ans (1983-2002), la proportion de travailleurs par rapport aux personnes de plus de 15 ans aptes au travail a augmenté de 62,3 % à 65,1 % au Québec et a diminué de 68,2 % à 67,8 % en Ontario. L'écart s'établit aujourd'hui à 2,7 % contre 5,9 % en 1983.

En outre, le nombre d'assistés sociaux a diminué de façon significative depuis 10 ans dans les deux provinces. En Ontario, il est passé de 1,2 million en 1992 (11,1 % de la population) à 704 000 en 2002 (5,9 % de la population). Durant la même période, le nombre de bénéficiaires d'aide sociale au Québec baissait de 675 000 à 560 000, représentant respectivement 9,5 % et 7,5 % de sa population.

Sur le plan de la fiscalité, le contribuable ontarien conserve un net avantage sur son voisin québécois car il paie environ 5700 \$ de moins d'impôt sur le revenu par an. Toutefois, cet écart diminuera à la suite de l'annulation, par le nouveau gouvernement ontarien, des baisses d'impôt annoncées par la précédente administration. Par ailleurs, le régime fiscal beaucoup plus progressif du Québec fait en sorte que les familles à faible revenu paient moins d'impôt que les familles ontariennes. De plus, le régime fiscal québécois des entreprises demeure plus avantageux que celui de l'Ontario malgré un resserrement récent de la différence, ce qui procure au Québec une meilleure attractivité pour les investisseurs.

En ce qui a trait au revenu personnel disponible par habitant, l'écart est demeuré stable depuis

10 ans, autour de 3000 \$. En 2002, il s'établissait à 23 687 \$ en Ontario et à 20 629 \$ au Québec. Mais au-delà du fardeau fiscal et du revenu disponible, le coût de la vie au Québec, moins élevé en raison des prix du logement, de l'électricité, de l'assurance automobile, de la scolarité universitaire et des garderies, atténue sensiblement l'écart entre le Québec et l'Ontario.

## ■ PLACE DE L'ÉTAT

Quant à la place de l'État dans la société, on remarque dans les deux cas, depuis 20 ans, une diminution marquée du poids de l'État par rapport au PIB. Il est passé de 25,6 % (1983-1987) à 22,8 % du PIB (1998-2002) au Québec et de 15,7 % et 14,9 % en Ontario au cours des mêmes périodes. Le Québec a donc réduit de 2 % son écart avec l'Ontario. La différence entre la croissance des revenus budgétaires des deux gouvernements favorise également l'Ontario mais elle n'est plus que de 0,6 % (1998-2002) contre 3,6 % (1983-1987). Contrairement à la situation qui prévalait entre 1982 et 1992, l'Ontario connaît depuis 10 ans un accroissement de ses dépenses moins rapide que le Québec, surtout à partir de l'arrivée du gouvernement conservateur de Mike Harris en 1995.

Par grande mission de l'État, on constate, au cours des cinq dernières années, que le Québec accroît ses dépenses en santé (6,1 %) à un rythme plus rapide que l'Ontario (5 %). L'Ontario privilégie les dépenses en éducation (5,8 %) (1,1 % au Québec). Toutefois, en santé comme en éducation, le Québec consacre depuis 10 ans une plus grande part de son PIB et dépense davantage par habitant que l'Ontario. Malgré l'augmentation des dépenses, l'Ontario consacre en effet 2,6 % de son PIB à l'éducation en 2002 contre 4,6 % pour le Québec. Par habitant, l'Ontario dépense 982 \$ en éducation, soit moins que le Québec (1422 \$). L'ampleur de l'investissement québécois dans l'éducation constitue un atout stratégique dans le contexte de l'économie du savoir.

Toujours en 2002, les dépenses de l'État québécois pour la santé représentaient 7,5 % du PIB comparativement à 5,4 % du PIB ontarien. Par

habitant, l'Ontario dépense davantage pour la santé que le Québec. La part de la santé dans les dépenses publiques n'a cessé d'augmenter depuis 20 ans dans les deux provinces. Rien que pour les cinq dernières années, elle occupe 36 % des dépenses en Ontario et 32 % au Québec. L'éducation représente, elle, 18,5 % des dépenses de l'Ontario et 20,7 % de celles du Québec. Durant la même période, les dépenses d'aide sociale restent plus élevées en Ontario (12,8 %) qu'au Québec (9,7 %). Pour les autres ministères, l'écart se renverse entre le Québec (22,5 %) et l'Ontario (18 %). Cette dernière différence est d'autant plus significative que ces dépenses, demeurées stables au Québec depuis 20 ans, ont chuté de 10 %, passant de 28 % à 18 %, en Ontario. Cet écart résulte des choix sociétaux faits par les Québécois de confier des responsabilités spécifiques à l'État québécois en matière de culture, d'immigration, de logement social, de formation de la main-d'œuvre, de politique familiale, de relations internationales et de soutien au développement régional.

Concernant le service de la dette, les deux provinces se retrouvent aujourd'hui dans la même situation en lui consacrant 15 % de leurs dépenses. La dette nette accumulée du Québec s'élève à plus de 82 milliards \$ et celle de l'Ontario à 110 milliards \$ ce qui représente 11 052 \$ pour chaque Québécois et 9290 \$ pour chaque ontarien.

L'évolution des effectifs de l'administration publique constitue enfin un autre indicateur pertinent de la place de l'État dans la société. Compte tenu des responsabilités importantes assumées par les municipalités ontariennes notamment pour l'aide sociale, il faut agréger les effectifs des fonctions publiques provinciale et municipale. On recense au cours des cinq dernières années une diminution de 5 % des effectifs du secteur public au Québec, de 645 565 à 607 451, soit une perte de 38 000 emplois. L'Ontario connaît en revanche une augmentation de 2,5 % de ses effectifs publics, de 784 316 à 803 152, soit 17 400 emplois supplémentaires.

La part du secteur public dans l'emploi global québécois a diminué de 19,5 % en 1997 à 15,5 % en 2002, soit davantage que celle du secteur public ontarien (de 14 % à 12,3 %). Ces chiffres prennent en compte les fonctions publiques provinciale et municipale mais aussi les réseaux de la santé, de l'éducation et les sociétés d'État.

D'un point de vue québécois, la comparaison avec l'Ontario est globalement encourageante. Certes des écarts subsistent, notamment en matière d'investissements, mais le bilan n'est pas aussi négatif que certains le prétendent. Depuis 20 ans, le Québec a sensiblement comblé son retard en s'appuyant sur ses forces : l'éducation, la recherche et la qualification de sa main d'œuvre.

## ÉVOLUTION QUÉBEC-ONTARIO : CROISSANCE DU PIB, TAUX DE CHÔMAGE ET PART DE L'ÉTAT DANS LE PIB 1983-2002

INDICATEURS		1983-1987	1988-1992	1993-1997	1998-2002
Croissance PIB	Québec	7,8 %	5,8 %	3,1 %	5,0 %
	Ontario	9,7 %	6,4 %	3,6 %	5,6 %
	Écart	1,9 %	0,6 %	0,5 %	0,6 %
Taux de chômage	Québec	12,1 %	10,9 %	12,1 %	9,1 %
	Ontario	8,1 %	7,3 %	9,3 %	6,5 %
	Écart	4,0 %	3,6 %	2,8 %	2,6 %
% dépenses État dans le PIB	Québec	25,6 %	23,6 %	24,7 %	22,8 %
	Ontario	15,7 %	15,8 %	18,0 %	14,9 %
	Écart	9,9 %	7,8 %	6,7 %	7,9 %

Source : Données de base provenant de Statistique Canada et de l'Institut de la Statistique du Québec  
Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes « Tableau statistique canadien ».

# Complexité des sociétés et de leurs administrations publiques

\*Paru vendredi 19 décembre 2003, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A13

Poursuivant l'analyse des cinq provinces canadiennes et au moment où, au Québec, une nouvelle modernisation est annoncée, on peut se demander quel a été l'impact d'une décennie consacrée au redressement des finances publiques, suivi de réinvestissements ciblés, sur l'organisation et le fonctionnement des appareils administratifs publics. D'abord au niveau central de l'État (ministères et organismes gouvernementaux ayant compétence sur l'ensemble du territoire) et, ensuite, au niveau infraétatique (entités administratives régionales, supralocales ou locales). L'étude montre, en l'espèce, de grandes convergences de préoccupations entre ces cinq États de la fédération canadienne.

Les changements ont atteint en premier le palier central des administrations publiques où s'appliquent directement l'autorité et la responsabilité administrative des ministres. Au Canada, pays doté d'un système parlementaire avec gouvernement responsable, cette responsabilité ministérielle fait l'objet de redditions de comptes au Parlement chargé du contrôle de l'action du gouvernement.

Dans les démocraties parlementaires, le pouvoir exécutif s'est en effet historiquement organisé autour des ministères exerçant les fonctions de base de tout État de droit : justice, sécurité publique, revenus, finances, éducation, santé publique, etc. Mais plus récemment, des besoins spécialisés nés de la complexité des sociétés modernes

ont conduit à la création de ministères à vocation technique ou liés à des préoccupations, à des concepts, voire à des doctrines inédites, dont les partis politiques de la plupart des provinces se sont faits l'écho.

Ainsi, comme le Québec avant elles, les provinces de plus d'un million d'habitants se sont dotées d'entités ministérielles en charge des relations intergouvernementales canadiennes et des affaires internationales, des questions autochtones, de l'environnement ou du développement durable, de l'immigration ou de la promotion du multiculturalisme, de la science et de la technologie associées à l'enseignement supérieur, de la solidarité sociale ou du civisme, voire de la culture, ou, encore, des

besoins de couches de population identifiées : familles, personnes âgées, jeunes, femmes, etc. Au cours de la dernière décennie, ces entités se sont ajoutées progressivement aux structures ministérielles classiques.

Durant les années 1990, on a enregistré parallèlement la multiplication des sociétés ou des organismes publics indépendants ou semi-indépendants dont les missions s'apparentent à celles des ministères. En vertu de la loi constitutive qu'il a mandat d'appliquer, le ministre ne détient aucun pouvoir direct sur l'action de ces institutions autonomes. Ses prérogatives se bornent le plus souvent à recommander au gouvernement la nomination de leurs dirigeants, à soumettre au Conseil des ministres leurs projets nécessitant une décision gouvernementale, à transmettre au Parlement leurs rapports d'activités et, parfois, à approuver leurs budgets pour fins de subvention. Dans certains cas, dont le Parlement est averti par une déclaration ministérielle, le ministre peut émettre des directives d'orientations sur des aspects précis ou dans des champs spécifiques de l'activité de l'organisme.

Cette autonomie, hier réservée aux organismes de régie, de contrôle ou d'adjudication (statut dit *at arm's length*), est aujourd'hui préconisée par le législateur dans presque tous

les domaines de l'action publique. Certaines de ces organisations indépendantes sont même chargées de questions aussi sensibles que l'élaboration de réglementations dans un secteur donné. Cette tendance trouve souvent sa source et un appui dans l'idéologie répandue de rejet de la bureaucratie étatique. Mais elle est surtout étayée par l'argumentaire, avancée notamment par les parlementaires, de la recherche de réponses pratiques aux demandes évolutives de la population.

Quatre critères sont principalement invoqués dans les parlements pour la création d'une entité autonome. D'abord, la spécialité: une structure *ad hoc* donne une meilleure visibilité à une politique. Puis, la gestion: en s'affranchissant de certaines lourdeurs administratives, on souhaite accroître l'efficacité et la flexibilité de la production ou de la distribution des biens et des services. Ensuite, l'ouverture: à travers des conseils d'administration où siègent des représentants des usagers ou bien d'autres démarches de corégulation (consultation ou concertation obligées), le citoyen est associé à la planification, à la production et à l'évaluation des produits et services. La communication de l'organisme peut en outre se distinguer de celle de l'administration gouvernementale en ciblant ses publics. Enfin, les finances: dans le cadre d'activités à caractère commercial, générer des ressources propres confère à une politique publique la capacité d'influencer le marché, voire de créer un marché.

L'essor de ces entités autonomes s'inspire d'une conception de l'État qui conduit, au-delà du volet technique, à segmenter la population (jeunes, aînés, consommateurs, entrepreneurs, etc.),

à consolider les corps intermédiaires (monde de l'innovation, des arts, etc.), à développer de nouveaux espaces stratégiques (nouvelles technologies, globalisation des marchés financiers, formation professionnelle, etc.) ou bien encore à adopter dans le secteur public une orientation client à la manière du secteur privé.

Ce fractionnement statutaire des organisations administratives centrales sous la responsabilité des ministres (ministères, organismes gouvernementaux, sociétés, fonds, etc.) ne va pas sans difficultés. Pour les citoyens au premier chef, contraints de s'orienter et de multiplier les démarches dans la nébuleuse d'un appareil public dont les composantes travaillent en silos étanches. Seul le recours aux technologies de la communication numérique, sous réserve du respect des lois protégeant les renseignements personnels, semble pouvoir atténuer cette complexité. D'où l'intérêt et les investissements considérables consentis aujourd'hui par tous les gouvernements dans ce domaine.

En second lieu, pour les institutions de contrôle, vérificateurs généraux et Parlements, alertés par les difficultés d'obtenir l'information et donc d'exercer le contrôle démocratique dont ils ont la charge. Cette situation contribue à nourrir cycliquement, dans chaque province, un courant d'opinion publique négatif, auquel s'adosent certains partis politiques, qui proclament que l'État est inutilement pléthorique, exagérément complexe et par conséquent démesurément dépensier.

Dans ce contexte, les gouvernements successifs se sont outillés pour tenter de neutraliser les effets néfastes de la

prolifération des entités administratives au niveau central. Ainsi a-t-on, dans toutes les provinces, renforcé la structure administrative de coordination en amont des décisions gouvernementales placée sous l'autorité directe du premier ministre (ministère du Conseil exécutif à Québec). En outre, imitant le modèle québécois appliqué depuis le milieu des années 1970, tous les gouvernements disposent aujourd'hui de comités ministériels permanents chargés d'examiner les projets de politiques, de programmes ou de règlements recommandés par les ministres avant qu'ils ne soient inscrits à l'ordre du jour du Conseil des ministres.

Autre initiative, l'introduction du concept de « portefeuille ministériel » permet au ministre de gérer les activités et les ressources de manière globale, et non plus seulement par entité administrative séparée (ministère, organisme, société administrative). Elle simplifie par ailleurs la tâche des ministres lors des discussions budgétaires au sein du gouvernement ou avec les parlementaires. Cette vision intégrée permet de surcroît de réaliser des économies d'échelle dans les dépenses de fonctionnement des organisations sans pour autant entamer l'exercice de leur autonomie dans les matières qui le justifient.

Ces améliorations au processus gouvernemental de prise de décisions ont été quelquefois accompagnées de mesures législatives visant à mieux encadrer le déploiement organisationnel du niveau central de certains États fédérés: par exemple, le Government Organization Act en Alberta, le Government Budget Transparency and Accountability Act en Colombie Britannique et

certaines volets de la Loi sur l'administration publique au Québec.

Ainsi, à compter du milieu des années 1990, quatre des cinq gouvernements étudiés (le Nouveau-Brunswick fait exception) ont, à l'instar de presque tous les gouvernements occidentaux, adopté des mesures pour rehausser dans son ensemble la performance du secteur public. Faisant appel à des instruments qui améliorent la connaissance des enjeux et la transparence des moyens utilisés, ils ont voulu transformer la culture administrative des structures centrales en les acclimatant à une philosophie de gestion qui met l'accent sur les résultats à atteindre et qui fait de la prestation au citoyen de services de qualité au moindre coût une priorité explicite.

Entre 1995 et 2000, de semblables approches de gestion publique ont été retenues en Alberta, en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec. Elles se caractérisent par l'obligation de clarification périodique des missions institutionnelles, le plan stratégique trisannuel (ou plan d'affaires

en Alberta et en Ontario), le plan de gestion annuel détaillé attaché au dépôt du budget des dépenses, le rapport d'activités circonstancié et authentifié en fin d'exercice financier qui renvoie aux objectifs initiaux et, enfin, la reddition de comptes au Parlement (par les ministres ou les dirigeants administratifs) étayée sur ces données publiques. De fait, la contractualisation interne des objectifs et des ressources (moyens utilisés) et la reddition de comptes augurent une véritable rénovation de la notion même de ministère.

Au Québec, les conventions de performance et d'imputabilité au sein des ministères concourent également à l'atteinte de ces objectifs. Aujourd'hui, une vingtaine d'unités ministérielles dispensatrices de biens ou de services publics stables (parfois désignées sous le vocable d'agences) ont conclu avec le ministre et les sous-ministres concernés de telles conventions. Elles regroupent près de 15 000 fonctionnaires de l'État, soit 20 % des effectifs de la fonction publique québécoise. Ces documents contractuels sont déposés à l'As-

semblée nationale et les dirigeants de ces unités doivent rendre compte directement de leur gestion aux députés membres d'une commission parlementaire permanente (actuellement celle sur l'administration publique) et expliquer le cas échéant les écarts entre les objectifs et les résultats au même titre qu'y sont astreints les dirigeants des organismes légalement autonomes.

Le prochain article sera consacré à l'analyse de l'organisation de l'appareil administratif public au niveau infraétatique.

## L'APPAREIL ADMINISTRATIF CENTRAL (OCTOBRE 2003)

	NOUVEAU-BRUNSWICK	QUÉBEC	ONTARIO	ALBERTA	COLOMBIE-BRITANNIQUE
Population	750 594	7 487 200	12 238 300	3 153 700	4 148 500
Superficie* km <sup>2</sup>	72 908	1 542 056	1 076 395	661 848	944 735
Titulaires d'une charge de ministre	18	25	23	24	28
Ministères	20	19	24	24	21
Entités assimilées (ex : secrétariats)	(3)	(5)	(5)	(3)	(5)
Organismes gouvernementaux**	67	210	316	106	171
Sociétés d'État***	15	20	39	7	34

Source : Lois constitutives, Comptes publics, rapports du Vérificateur général et autres publications officielles.

\* Terre et eau douce

\*\* Bureaux, commissions, offices, conseils, fonds, régies, organismes fiduciaires, sociétés publiques (dont les sociétés d'État), tribunaux administratifs, etc. avec statuts permanents.

\*\*\* ou Crown corp. : les sociétés publiques qui, en situation de monopole ou non, produisent et vendent des biens ou des services dans le but de réaliser éventuellement un profit.

# Les provinces canadiennes : des États unitaires centralisés ?

\*Paru lundi 2 février 2004, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A13

États de la Fédération canadienne, les provinces sont des entités dont l'aménagement interne des compétences épouse le modèle organisationnel étatique le plus répandu dans le monde, celui de « l'État unitaire ». Aucune d'entre elles ne pratique donc un fédéralisme interne. Depuis 1867, cette option n'a d'ailleurs jamais été réellement évoquée, sauf parfois dans certains milieux à propos des rapports entre un gouvernement provincial et d'éventuels gouvernements autochtones autonomes.

Toutefois, les provinces, ainsi dotées constitutionnellement d'une administration centralisée, pratiquent toutes, à un certain degré, sous diverses formes et à différents paliers, une décentralisation politique et administrative sur le territoire où s'exercent leurs juridictions.

On observe tout d'abord sur le plan local, dans une dizaine de domaines, une décentralisation politique à l'échelle des municipalités pour assurer des services de base ou de proximité. Inspirée par le pragmatisme (modèle britannique), chacune des provinces a adopté, au fil des législatures, un régime d'administration locale dans lequel les dirigeants sont élus par la population du lieu pour gérer les affaires propres de la collectivité dans les domaines communs (et à partir de champs fiscaux), qu'une loi du Parlement provincial leur attribue : urbanisme, eau, égouts, assainissement des eaux, habitations, protection contre les incendies, matières résiduelles, réseau routier local, sécurité publique.

D'autres missions découlant de compétences conjointes ou propres à l'État provincial, encadrées celles-là par un ministère sectoriel, sont fréquemment exercées par les élus locaux. Ces dernières constituent des délégations de gestion sectorielles dans le cadre de politiques publiques ou de programmes d'actions permanents ou conjoncturels. Exemples au Québec : bibliothèques, protection et mise en valeur du patrimoine, habitation sociale, voire inspection des aliments ou versement de prestations sociales dans certaines municipalités.

Malgré cela, la croissance démographique, l'étalement de la population, la préservation de l'environnement ou, en permanence, les exigences de l'égalité des citoyens devant la loi et l'accès aux services publics ont conduit plusieurs gouvernements à créer un palier intermédiaire entre le niveau central et l'administration locale. Ainsi, partout au Canada, la région administrative s'est avérée, à l'origine, un niveau de déconcentration des services produits directement par l'État en tant qu'aire de rayonnement des bureaux régionaux des ministères.

Néanmoins, dans quelques domaines, on a choisi d'associer la population ou certaines composantes de la société civile à la gestion des services. C'est le cas aujourd'hui de l'éducation, de certains services sociaux jugés prioritaires, voire de la santé lorsque la conjoncture autorise semblables ouvertures (concept de réseaux au Québec).

Au cours des années 90, le palier régional est devenu ainsi progressivement un lieu de débat pour des enjeux importants nés de l'interdépendance des problèmes rencontrés par les citoyens ou les collectivités locales d'un même territoire d'une part et pour la recherche des solutions avenir possibles d'autre part. Ce phénomène s'est amplifié à un rythme plus rapide dans les provinces les plus étendues et peuplées: Québec, Ontario, Colombie-Britannique.

Parallèlement, la plupart des gouvernements ont encouragé la création d'entités supralocales pour faire face à la complexification des tâches des municipalités urbaines et rurales dans leurs champs statutaires de compétence. Sous l'autorité d'élus locaux, ces regroupements à des fins de coopération territoriale (volontaires ou imposés) offrent des espaces de concertation pour la planification et la gestion de certains services collectifs essentiels qui peuvent représenter un fardeau trop lourd ou trop complexe pour l'administration d'une seule municipalité. Bien que d'une province à l'autre ces entités sous-régionales portent des noms différents (comtés, districts administratifs, municipalités régionales de comté, communautés urbaines, ou commissions, régies intermunicipales, sociétés supramunicipales, etc.), leurs objets corporatifs répondent fondamentalement à ce type de besoins.

Cette toile de fond commune aux provinces les plus peuplées n'occulte cependant pas leurs différences, liées autant à l'idéologie des gouvernements qui s'y succèdent qu'aux valeurs et au dynamisme spécifique des sociétés qu'ils servent.

### ■ LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Ainsi, tout au long des années 90, les gouvernements successifs de la Colombie-Britannique sont intervenus en matière de structuration municipale. Pour autant, en 2002, on comptait toujours près de 11,5% de la population en territoire non municipalisé (0,03% au Québec).

Concurremment, cette province a édifié un palier régional. Ainsi a-t-elle, après le Québec en 1993, adopté une stratégie de développement régional

basée sur la concertation entre l'État et les agents socioéconomiques qu'elle a doublée d'une politique de prestation de services régionaux organisée par districts régionaux. Entre 1996 et 1998, l'application de cette politique dans une conjoncture budgétaire difficile a en effet entraîné le gouvernement dans une restructuration globale des services publics disponibles sur l'ensemble du territoire. La Colombie-Britannique a ainsi acquis la réputation d'être la province qui connaît le moins de chevauchements entre les administrations centrale, régionale et locale.

### ■ L'ALBERTA

En Alberta, la première priorité officielle des gouvernements a été également le développement des structures municipales dans les zones échappant à une quelconque organisation municipale (plus de 6% de la population en 1999). Mais cette action a été compliquée par divers obstacles dont le cadre législatif lui-même qui prévoit la tenue de l'équivalent de deux référendums positifs avant qu'une nouvelle entité ne puisse voir le jour.

Quoique fort, avec la Colombie-Britannique, de lois municipales les plus détaillées et réputées prescriptives des provinces étudiées (l'Alberta Municipal Government Act comprend plus de 800 articles et la loi colombienne plus de 900 avec de nombreuses dispositions de contrôle de la légalité et de la pertinence des actes), le gouvernement albertain a dû se contenter de progrès mitigés. Ainsi, en 2001, a-t-il assoupli le processus en ajoutant un neuvième statut possible pour une municipalité albertaine: celui de « municipalité spécialisée » (*specialized municipality*). Ce statut est conféré en vertu d'un simple décret qui peut soustraire un territoire de l'application de toute loi provinciale ayant une portée municipale.

### ■ L'ONTARIO

L'Ontario s'est également préoccupée de résoudre l'équation municipale. Faisant preuve d'un leadership et d'un volontarisme politique nettement plus affirmés que tous ses homologues, le Parlement ontarien a voté un cadre législatif

clairement orienté vers la diminution du nombre des municipalités et conséquemment des élus locaux: on compte aujourd'hui 446 municipalités et 2804 élus locaux contre 815 municipalités et 4586 élus locaux en 1996.

Ayant atteint un palier quantitatif jugé optimal, le gouvernement s'est attaché à rendre plus efficaces les administrations locales et à les responsabiliser davantage. La Loi sur l'administration locale de 2000 et la Loi sur les municipalités de 2001 (450 articles) instituent un nouveau cadre exigeant pour l'administration centrale des futurs gouvernements ontariens et instaurent un Programme de mesure de la performance des services municipaux. Celui-ci impose à chaque municipalité de recueillir annuellement des données détaillées sur les coûts et la qualité des services dans neuf champs de prestations névralgiques: eau, égouts, urbanisme, transport en commun, protection des incendies, administration publique municipale, etc. Ce relevé est transmis au ministre de tutelle et rendu public pour permettre aux citoyens de comparer la performance de leur municipalité.

En décembre 2003, le nouveau gouvernement ontarien a entamé, dans la continuité, l'étape suivante de la modernisation de l'organe central de l'organisation infraétatique provinciale. Son projet de Loi sur l'aménagement du territoire et sa proposition de nouveaux principes de gestion du territoire visent explicitement à améliorer l'exercice de la démocratie à l'échelle locale et, surtout, à accroître la transparence dans les processus de prise de décision dont ceux portant sur l'octroi des contrats.

### ■ LE NOUVEAU-BRUNSWICK

Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement a conduit, en 2001, une démarche globale de consultation publique sur tous les aspects de la gouvernance locale dont la structuration municipale. Les préconisations qui ont été émises font, depuis la dernière élection générale, l'objet d'une analyse de la part d'une Commission parlementaire et au sein du gouvernement.

### ■ LE QUÉBEC

Le Québec a également pris la mesure des mêmes enjeux au cours de la dernière décennie. Dès 1996, le gouvernement a engagé une politique de consolidation des communautés locales. De visée incitative, elle encourageait les acteurs à clarifier la nature et la portée des relations entre les diverses catégories de municipalités présentes sur le territoire d'une agglomération, qu'elle soit urbaine ou rurale.

En 2000, la Loi sur l'organisation territoriale fut amendée dans le but de faciliter les rapprochements, spécialement entre les petites municipalités rurales et les pôles régionaux (ou villes-centres) qui pouvaient former ensemble des agglomérations de plus de 10 000 habitants. En avril 2000, le gouvernement a publié un Livre blanc qui précisait le cadre de référence de la réforme municipale qu'il entendait conduire.

L'Assemblée nationale a décidé, en 2001, d'une série de mesures d'accompagnement et de mises en œuvre de ces orientations. Elle prit notamment une «Loi omnibus» pour consolider le palier supralocal en renforçant les municipalités régionales de comté (MRC). Après plusieurs années de réflexions, le Parlement permettait aux MRC de promouvoir l'essor des municipalités rurales en les dotant d'instruments inédits (notamment de portée économique) et en leur accordant un surcroît d'autonomie. En contrepartie, le législateur a accepté le principe de l'élection du préfet d'une MRC au suffrage universel, plutôt que par ses pairs, pour celles qui le désiraient (sept en 2003) afin d'affermir leur leadership et l'imputabilité démocratique de ces instances supralocales. Résultats: en 2001, près de 200 des 407 municipalités rurales visées par la politique de consolidation des communautés locales (1996) s'étaient volontairement regroupées en 80 entités nouvelles. En janvier 2002, huit nouvelles villes de plus de 100 000 habitants voyaient le jour. Trois d'entre elles étaient instituées par décret à la suite des recommandations des municipalités concernées.

Cet examen des changements intervenus au cours de la dernière décennie met en lumière une convergence entre les provinces au sujet de la priorité qu'elles ont toutes accordée à la structuration municipale. Cependant, l'attachement ou non de la population aux institutions

décentralisées héritées du passé a influencé le calendrier d'implantation des mesures. L'amélioration du fonctionnement démocratique et administratif des entités décentralisées est désormais à l'ordre du jour.

## ORGANISATIONS INFRAÉTATIQUES (AOÛT 2003)

	NOUVEAU-BRUNSWICK	QUÉBEC	ONTARIO	ALBERTA	COLOMBIE-BRITANNIQUE
Population	750 594 hab.	7 487 200 hab.	12 238 300 hab.	3 153 700 hab.	4 148 500 hab.
Superficie (terre et eau douce)	72 908 km <sup>2</sup>	1 542 056 km <sup>2</sup>	1 076 395 km <sup>2</sup>	661 848 km <sup>2</sup>	944 735 km <sup>2</sup>

### PALIER RÉGIONAL

Régions administratives	Variable selon les ministères	17	5	Variable selon les ministères	8
Districts	12		*	71	28

### PALIER LOCAL

Aires de regroupement supralocale	12	**100	27		
Municipalités (cités, villes, villages, etc.)	103	1 113	446	323	156
Instances inframunicipales (territoires habités non incorporés)	269	30	***	51	200
Territoires sous administration d'une Première Nation	29	****43	254	143	1 731

Sources : documentations publiques

- \* Paliers progressivement abandonnés depuis la réforme de 2001
- \*\* 14 grandes municipalités assument les compétences de MRC
- \*\*\* Non comptabilisé officiellement
- \*\*\*\* S'ajoutent 14 villages nordiques où la nation Inuit est majoritaire et deux municipalités régionales : la Municipalité régionale Cris et Kativik dans le nord du Québec

# Baisse importante des employés du secteur public depuis 10 ans

\*Paru lundi 16 février 2004, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

Le calcul de la part des dépenses publiques par rapport au produit intérieur brut constitue un bon indicateur pour évaluer la place de l'État dans la société. L'effectif de la fonction publique en est un autre. En effet, la part des fonctionnaires dans l'ensemble des emplois d'une société donne la mesure de l'importance de son secteur public.

Depuis 10 ans, on observe une diminution importante du nombre des employés du secteur public au Canada, tant au gouvernement fédéral que dans l'ensemble des provinces, y compris le Québec. Cette réduction est, pour l'essentiel, imputable à des mesures d'attrition et d'aide financière aux départs volontaires à la retraite. Sur la base des données recueillies par Statistique Canada sur les emplois du secteur public, données qui ne font pas la distinction entre emplois à temps plein ou à temps partiel, la part des secteurs public et parapublic, dans l'ensemble des emplois au Québec, est passée de 21,8% à 16,9% entre 1992 et 2002, soit une baisse des emplois du secteur public de 663 000 à 607 000. En pourcentage, cette diminution de 4,9% est plus importante que celle de 4,2% observée pour l'ensemble du Canada.

Toutefois, la part du secteur public québécois dans le marché de l'emploi demeure plus élevée que celle de la moyenne canadienne qui s'établit à 15,5%. Ces données de Statistique Canada regroupent, sous le vocable de secteur public provincial, les fonctions publiques provinciales et municipales, les réseaux de la santé

et de l'éducation, de même que les entreprises publiques provinciales et municipales. Elles n'incluent pas les quelque 75 000 fonctionnaires qui travaillaient en 2002 pour le gouvernement fédéral sur le territoire québécois.

## ■ DANS LES AUTRES PROVINCES

Au cours de la même période, l'Ontario a vu la taille de son secteur public provincial réduite de 4,5%. Le nombre de fonctionnaires a chuté de 875 000 à un peu plus de 800 000. La part du secteur public ne représente plus désormais que 13,2% des emplois ontariens, contre 17,7% 10 ans plus tôt. En Alberta, la part du secteur public a fondu pour la même période de 6,5%, passant de 19,8% à 13,3%, repli qui se traduit par une perte de 31 000 emplois pour ce secteur qui recensait un peu plus de 220 000 emplois en 2002.

À l'inverse, la Colombie-Britannique a connu une augmentation de 280 000 à 317 000 du nombre des emplois de son secteur public, mais la part de ceux-ci a malgré tout diminué de 17,3% à 16,1% en raison d'une création d'emplois plus importante dans les autres secteurs d'activités. On observe

également un tassement de l'emploi public au niveau fédéral puisque le gouvernement canadien a supprimé 51 000 postes de fonctionnaires entre 1992 et 2002, dont plus de 35 000 étaient des emplois civils du secteur de la défense. L'effectif global de la fonction publique fédérale est passé de 411 000 à 360 000 en 10 ans sur la base des données de Statistique Canada.

Pour connaître et analyser avec plus de précision l'évolution de l'effectif des secteurs public et parapublic québécois, à l'exclusion de celui du secteur municipal, il faut se référer aux chiffres publiés par le Secrétariat du Conseil du trésor dans le document *L'effectif de la fonction publique du Québec - 2002*. L'évolution de l'effectif de la fonction publique sur une même base comptable n'est possible que pour les cinq dernières années. Cette évolution traite des effectifs à temps complet (ETC). Ce concept désigne un poste équivalant à un emploi à temps complet pour une année entière pouvant être occupé, dans les faits, par plus d'une personne. Sur cette base, les secteurs public et parapublic québécois rassemblent un peu plus de 442 000 emplois.

À eux seuls, les secteurs de la santé (170 000) et de l'éducation (160 000) généraient en 2002 plus de 77% de ces emplois. Ces deux secteurs ont vu leur effectif augmenter depuis 1998 par l'embauche de nouveaux employés, comblant en partie les emplois laissés vacants dans le cadre du programme d'aide financière à la retraite sur une base volontaire.

Les employés réguliers des ministères et organismes régis par la Loi sur la fonction publique, dont 80% bénéficient, à ce titre, de la sécurité d'em-

ploi, occupaient, en 2002, 15% des emplois de l'État québécois, soit un peu plus de 66 000 emplois à temps complet en incluant les occasionnels et les étudiants-stagiaires. Soulignons que le nombre de fonctionnaires des ministères et organismes publics avait fortement diminué entre 1992 et 1998.

### ■ BOURASSA ET BOUCHARD ONT RÉDUIT L'EFFECTIF

Pour la période 1992-1994, cet effritement s'explique par la décision du gouvernement dirigé par Robert Bourassa de réduire l'effectif global de la fonction publique québécoise de 10% sur cinq ans, à raison de 2% par année, ainsi que d'abaisser de 20% le nombre de cadres. Adoptée en juin 1993, la Loi portant sur la réduction du personnel dans les organismes publics (et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes) haussait de 10% à 12% le dessein gouvernemental de réduction globale de l'effectif de la fonction publique québécoise sur cinq ans, et fixait un taux de diminution de 4% pour 1993.

En 1995, la mise en place d'enveloppes budgétaires fermées, lesquelles accordaient plus de marge de manœuvre dans l'allocation du budget global entre les diverses composantes des ministères et organismes publics, était accompagnée, en contrepartie, d'un objectif de suppression de 2000 emplois à temps complet. L'autre mesure significative de réduction de l'effectif public fut adoptée en 1996 par le gouvernement de Lucien Bouchard, avec le lancement d'un programme d'aide financière de départs à la retraite auquel de nombreux fonctionnaires ont adhéré. Il s'est traduit par une diminution de

près de 3000 postes dans les ministères et organismes publics assujettis à la Loi sur la fonction publique.

Quant à la hausse des effectifs observée depuis 1998, elle est attribuable en partie à l'intégration de 1200 fonctionnaires fédéraux au sein du réseau d'Emploi-Québec, selon l'entente Canada-Québec sur la formation de la main-d'œuvre. À ce contingent s'ajoutait 1200 emplois liés à la gestion, par le Québec, de la perception de la taxe fédérale sur les produits et services (TPS) et aux 800 emplois du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, responsables de la mise en œuvre de l'entente administrative entre les gouvernements fédéral et québécois, laquelle reconnaissait au Québec la responsabilité de l'accueil et de l'intégration de ses immigrants.

### ■ LES CHOIX DU QUÉBEC

L'augmentation des effectifs s'explique aussi par le déploiement d'autres priorités gouvernementales dont l'accélération de la politique familiale, la lutte contre l'évasion fiscale et la contrebande d'alcool et de cigarettes, l'addition de ressources dans les centres de détention, la lutte contre le crime organisé ou encore le renforcement de la surveillance sur les autoroutes par la Sûreté du Québec. Les effectifs cumulatifs des ministères de la Sécurité publique (9800), du Revenu (8500), de l'Emploi et de la Solidarité sociale (6500), des Transports (6400), de la Justice (3500) et des Ressources naturelles (3500) représentent plus de 60% du personnel régi par la Loi sur la fonction publique. Avec respectivement 3900 et 2900 postes, la Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST) et la

Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) sont les deux plus importants employeurs parmi les organismes publics québécois.

C'est la catégorie des professionnels et les enseignants qui ont le plus bénéficié de cette hausse des effectifs du secteur public depuis cinq ans. Durant la même période, le nombre d'employés occasionnels a diminué d'un peu plus de 20 % en raison de la nomination de 3550 d'entre eux sur des postes réguliers, c'est-à-dire permanents, à la suite de leur réussite à des concours spéciaux visant à régulariser leur situation, certains étant à l'emploi du gouvernement depuis plusieurs années. Les occasionnels forment aujourd'hui 18,4 % de l'effectif de la fonction publique québécoise. Par ailleurs, on remarque une nette progression des femmes, de l'ordre de 8 % depuis 1998, dans les postes de haute direction et d'encadrement. Elles occupent dorénavant 28,5 % des 4200 postes de catégorie supérieure de la fonction publique.

Tout comme la population qu'elle dessert, la fonction publique québécoise traverse une phase de vieillissement. Depuis 1998, l'âge moyen de l'effectif régulier est passé de 44,6 à 46 ans. Actuellement, plus de 54 % de l'effectif a dépassé l'âge de 45 ans, chiffre à rapprocher de celui des moins de 30 ans : 7,6 %. C'est donc plus de la moitié des fonctionnaires actuels qui pourraient faire valoir leurs droits à la retraite d'ici 10 ans, ouvrant ainsi la voie à un renouvellement considérable de la fonction publique.

En résumé, la part du secteur public dans l'ensemble du marché du travail a diminué, au Québec, plus rapidement que la moyenne canadienne

depuis 10 ans. Certes, la part du secteur public québécois reste plus élevée que la moyenne canadienne, mais on peut relativiser en grande partie cet écart par les choix faits antérieurement par le Québec visant à assumer des responsabilités importantes que n'assument pas les autres provinces. Parmi ces choix, rappelons notamment la mise en place d'un ministère du Revenu (8500 emplois), l'existence de la Sûreté du Québec avec près de 1000 employés (seule l'Ontario dispose d'un corps policier provincial), la gestion conjointe des taxes de vente fédérale et québécoise (1200 emplois), la prise en charge d'activités du gouvernement fédéral en matière d'immigration (800 postes) ou de formation de la main-d'œuvre (1200 postes), de même que sa volonté singulière d'intervenir fortement en matière de culture, de soutien à la famille, d'aide au développement régional ou encore de logement social.

---

Sources : Secrétariat du Conseil du trésor, l'effectif de la fonction publique 2002, Statistique Canada, Statistiques sur le secteur public 2003, catalogue 68-213

## À SAVOIR

- Les réseaux de la santé et de l'éducation comptent pour plus de 75 % des emplois des secteurs public et parapublic québécois comparativement à 15 % pour ceux des ministères et organismes assujettis à la Loi sur la fonction publique.
- L'âge moyen de l'effectif régulier est de 46 ans dans la fonction publique.
- 54 % de cet effectif est âgé de plus de 45 ans.
- Les moins de 30 ans ne représentent que 7,6 % de l'effectif.
- Les femmes occupent 1200 des 4200 postes de cadres de la fonction publique.
- Les employés occasionnels constituent 18,5 % de l'effectif des ministères et organismes publics.
- 45 % de l'effectif de la fonction publique travaille dans la capitale nationale, comparativement à 21 % dans la métropole.

## EMPLOIS DU SECTEUR PUBLIC PROVINCIAL-MUNICIPAL COMPARAISON ENTRE LE QUÉBEC ET QUATRE PROVINCES CANADIENNES - 2002

EMPLOIS / SECTEUR	QUÉBEC	ONTARIO	ALBERTA	COLOMBIE-BRITANNIQUE	NOUVEAU-BRUNSWICK
Administration publique Provinciale / générale	87 738	84 097	28 175	39 049	26 840
Réseaux Santé / services sociaux	214 696	197 364	66 062	88 924	22 950
Universités / Collèges Instituts spécialisés	66 147	94 043	25 594	52 455	2 766
Commissions scolaires	120 539	213 220	56 851	78 266	(*)
Entreprises publiques provinciales	34 353	34 845	2 960	24 383	4 773
Administration municipale	75 186	146 316	37 990	34 401	5 647
Entreprises publiques municipales	8 792	33 267	4 835	182	386
<b>TOTAL</b>	<b>607 451</b>	<b>803 152</b>	<b>222 467</b>	<b>317 660</b>	<b>63 362</b>
Ratio / 1000 habitants	81,5	66,5	71,5	76,7	83,8

Source : compilation effectuée à partir du tableau 1.1 de Statistique Canada tiré de « Statistiques du secteur public 2002-2003, catalogue 68-213 »

(\*) : inclus dans secteur administration publique provinciale générale.

# La fonction publique de l'État n'a pas le monopole des services publics

\*Paru lundi 1<sup>er</sup> mars 2004, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

Contrairement à une opinion largement répandue dans la population, tout service public n'est pas nécessairement le produit immédiat de l'action des fonctionnaires de l'administration gouvernementale. Dans toutes les provinces canadiennes, la fonction publique de l'État est certes, dans tous les cas associée aux processus de décisions du gouvernement et du Parlement, mais cette implication n'a trait qu'au rôle de « soutien et conseil à l'autorité constituée » que les conventions ou les règles de fonctionnement confèrent à ce groupe particulier de travailleurs du secteur public. L'histoire enseigne qu'il en est tout autrement pour la production et la distribution des biens ou des services publics.

Dans le système politique canadien, tous les États partagent une notion de services publics, confirmée par la jurisprudence, qui repose sur trois principes: l'égalité des citoyens en situation d'exiger le même service, la continuité du service et la transparence. Ainsi, un service public est-il obligatoirement épargné de toute forme de discrimination, de vacuité et d'arbitraire. Qu'il agisse de sa propre initiative ou à la demande d'un citoyen, le dispensateur d'un service public est donc tenu de protéger les droits de son interlocuteur et d'en promouvoir activement l'exercice en conformité avec la finalité des lois qui les régissent.

Concrètement, lorsqu'un État décide, en vertu de l'intérêt général, d'accorder ou de maintenir le statut public à un bien ou à un service, le gouverne-

ment a toute latitude pour choisir comment et par qui ce produit sera rendu disponible et accessible aux citoyens qui y ont droit. À cet effet, les Conseils des ministres des provinces canadiennes disposent théoriquement de cinq options: un ministère, un organisme public (offices, régies, agences, sociétés, etc.) jouissant d'une marge d'autonomie administrative, une structure publique à vocation territoriale (municipalités), une entreprise privée à but lucratif ou non lucratif et enfin une instance supra-provinciale, voire supranationale, publique ou privée.

## ■ CINQ OPTIONS

Redoutant une intrusion déstabilisante du palier fédéral, les gouvernements des provinces peuplées, dont le Québec, optent traditionnel-

lement pour une des quatre premières solutions. Ils le font en s'entourant d'un certain nombre de précautions: l'assurance, par exemple, que les objets corporatifs, les pouvoirs et les ressources de l'entité publique permettent de conduire les actions requises; ou encore la prescription d'indicateurs de performance et de normes de contrôle pour encadrer les activités d'une organisation infraétatique publique ou d'une entité du secteur privé à but lucratif ou non.

Dans le cadre d'une politique publique, le gouvernement demeure toutefois le seul acteur responsable devant le Parlement, c'est-à-dire qu'il doit assumer les obligations de prévenir, d'agir à temps, le cas échéant de réparer, et de rendre compte de ses actions ou omissions. Pour garantir la qualité des produits et le respect des standards d'accessibilité requis, il applique, parfois concurremment, l'un ou l'autre des quatre procédés suivants:

- fixer dans une loi les paramètres d'action du producteur des services: une approche généralement suffisante quand la production et la livraison du bien ou du service sont confiées à une entité de droit public (municipalités, organismes ou sociétés publiques);

- imposer par une loi des normes et des modalités précises pour les processus de production, d'offre et de transaction d'un bien ou d'un service public: une formule souvent jugée nécessaire lorsqu'une entité de droit privé ou un membre d'une corporation professionnelle sont en cause;

- contribuer partiellement, financièrement ou techniquement, au fonctionnement de l'entité dispensatrice en contrepartie de l'imposition de contraintes: un procédé habituellement utilisé au Québec lorsqu'un organisme sans but lucratif est appelé à offrir des services d'intérêt public;

- intervenir au plan de la demande, en réglementant le marché de l'acquisition d'un bien ou d'un service public ou en fournissant à la population les moyens financiers, en aménageant la fiscalité par exemple, de les acquérir.

Au contraire, un gouvernement qui ne juge pas pertinent d'édicter des règles spécifiques de qualité ou d'accessibilité pour un bien ou un service en impartit la production et la livraison soit sous forme de dévolution à l'endroit d'une instance publique dont les dirigeants sont soumis à un contrôle démocratique (ex. municipalités, commissions scolaires), soit sous forme de privatisation au profit d'une structure d'économie libérale ou d'économie sociale soumise aux lois générales qui encadrent le libre marché.

## ■ ORGANISMES PUBLICS

Au cours de la dernière décennie, toutes les provinces canadiennes ont fortement innové dans leur manière d'attribuer la responsabilité de produire et de livrer les biens et les services publics.

On s'est tout d'abord préoccupé d'améliorer la gestion des biens et des services publics confiés aux ministères. Dans chaque État de la fédération, ces structures centrales ont amorcé l'assimilation d'une nouvelle culture et de nouvelles pratiques de gestion centrées sur les résultats, notamment en rapprochant leurs coûts de production de la satisfaction de leurs citoyens-clients. Une véritable révolution dans un univers acquis depuis toujours à une gestion administrative d'esprit juridique. Au Québec, la maîtrise de ces valeurs et méthodes trouve sa forme organisationnelle la plus achevée dans la passation entre le ministre et l'unité administrative d'une convention de performance et d'imputabilité respectueuse des standards de la Loi sur l'administration publique.

On a ensuite eu largement recours, toujours durant la même période, à la création « d'organismes ou sociétés publiques » auxquels le législateur a accordé une marge d'autonomie pour l'administration et la gestion, voire parfois pour le financement de certaines activités d'intérêt public. Cependant, les risques financiers ou politiques augurés de cette formule ont entraîné, dans chaque province, une multiplication des mesures gouvernementales et parlementaires d'encadrement, de contractualisation et de reddition des comptes. Partout, la préoccupation est de trouver une voie d'équilibre entre la recherche de la performance économique et le respect des hauts standards de transparence et d'éthique attendus du secteur public.

Parmi les risques supputés dans les rapports de vérification publics, on relève l'affectation de fonds publics à des priorités autres que celles du gouvernement et du Parlement, la

souscription d'emprunts au-delà des limites approuvées, les carences déontologiques d'une partie du personnel, la médiocre consolidation des états financiers au regard des standards des rapports financiers du gouvernement et enfin l'opacité des conditions d'imputabilité de l'organisme ou de la société publique. Autant d'écueils qui obligent dorénavant les gouvernements à prévoir explicitement par loi, comme c'est le propre d'un État de droit, les pouvoirs adéquats pour remédier à des situations déplorable et appliquer des sanctions lorsque nécessaire.

Finalement, depuis le milieu de la décennie 90, plusieurs nouveaux gouvernements provinciaux en quête d'efficacité et convaincus de l'existence de limites structurelles inhérentes au secteur public ont jugé préférable de s'en remettre au secteur privé. Leur argumentaire, inspiré des modèles américain et britannique, invoque tout à la fois un intérêt public aux besoins (anciens ou nouveaux) jugés incommensurables, surtout en infrastructure, des États paupérisés car limités ou privés de revenus autonomes ou des administrations publiques incapables d'exercer des métiers devenus hautement techniques et qui évoluent rapidement.

Parmi les plus fervents partisans de ce modèle de « délégation de services publics », figure le Canadian Council for Public-Private Partnership, créé à Toronto en 1993. Influente, écouté par de nombreux élus hors Québec, il préconise un concept de partenariat public-privé (PPP ou « 3P »). Il ne s'agit ici ni de promouvoir une privatisation des services publics, le marché et l'accroissement des bénéfices des

actionnaires n'étant pas les seules références; ni, pour l'autorité publique, d'encourager la simple passation d'un marché public auprès d'une entreprise privée, pratique que les provinces maîtrisent généralement depuis longtemps puisqu'elles consacrent sans trop de problèmes à cette forme d'externalisation, pour satisfaire leurs besoins propres de fonctionnement, de 25 à 30 % de leur budget annuel de dépenses.

### ■ RESPECT DES DROITS

Plus complexe, la délégation de la production et de la distribution des services publics au secteur privé implique trois partenaires, l'État, l'entreprise et les citoyens, et se doit de respecter les droits de chacun.

L'équilibre entre les champs de responsabilités et les obligations de l'État et de l'entreprise (OBL ou OSBL), et donc l'efficacité d'un tel mode de gestion, résulte de la combinaison appropriée de plusieurs critères: l'intérêt public du service ou de l'équipement qui fait l'objet du partenariat, l'existence de liens contractuels durables entre l'État et le délégataire ainsi qu'un engagement de ce dernier envers les usagers, la délimitation des espaces d'autonomie du concessionnaire, le transfert à son profit, si besoin est, de prérogatives

publiques, l'organisation des contrôles et, surtout, l'assise de la rémunération du délégataire à partir des revenus provenant des usagers. Sur ce dernier point, la tendance est à l'instauration d'un partage des risques et des bénéfices entre concédant et concessionnaire de manière à équilibrer, pour le moins, les recettes et les coûts.

Dès lors, dans les champs de compétence des provinces, on conçoit aisément que ces conditions soient plus faciles à réunir dans le domaine des infrastructures ou de la distribution à caractère commercial et industriel, comme celles de l'eau, de l'électricité ou autres ressources énergétiques, des transports, de l'offre touristique, etc., mais en revanche difficiles à respecter pour les services à caractère social ou sanitaire et encore plus épineuses dans les domaines régaliens: sécurité, justice ou relations intergouvernementales.

Adopter un code des délégations de gestion des services publics, qui prenne en compte les principes du service public, les règles des marchés internationaux et qui prévoit à la fois la conduite des acteurs et les recours en cas de litige apparaît aujourd'hui, dans tout régime parlementaire de gouvernement responsable, un moyen essentiel pour appliquer et développer cette

formule. La Colombie-Britannique, l'Alberta et le Nouveau-Brunswick s'y sont appliqués, pour resituer la notion dans leurs champs de compétences, rappeler les contraintes juridiques et dessiner un cadre éthique de la gestion déléguée qui garantit la prise en compte de tous les paramètres et, notamment, des sources de financement et une rentabilité acceptable pour le concessionnaire.

Cette démarche s'inscrit en contrepoint de la mobilisation unanime des administrations publiques pour fournir aux citoyens des services de qualité au moindre coût. Enrôlement prévu dans des lois organiques qui les a conduites, simultanément, à préciser leurs pratiques contractuelles internes et à renforcer leurs contrôles et la transparence entourant la communication des résultats.

## STRUCTURES PUBLIQUES PROVINCIALES DISPENSATRICES DE SERVICES PUBLICS (AOÛT 2003)

	NOUVEAU-BRUNSWICK	QUÉBEC	ONTARIO	ALBERTA	COLOMBIE-BRITANNIQUE
Population	750 594	7 487 200	12 238 300	3 153 700	4 148 500
Superficie (Terre et eau douce) km <sup>2</sup>	72 908	1 542 056	1 076 395	661 848	944 735
<b>Ministères</b>	20	19	24	24	21
<b>Entités assimilées</b> (ex. Secrétariats)	(3)	(5)	(5)	(3)	(5)
<b>Organismes gouvernementaux*</b>	67	210	316	106	171
<b>Municipalités</b> (cités, villes, villages, etc.)	103	1 113	446	323	156

\*Bureaux, Commissions, Offices, Conseils, Fonds, organismes fiduciaires, sociétés publiques (dont les sociétés d'État), tribunaux administratifs, etc. dotés de statuts permanents

# Des relations intergouvernementales complexes

\*Paru lundi 15 mars 2004, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

De plus en plus fréquentes, les Conférences des premiers ministres des provinces ont acquis une visibilité qui en fait l'élément le plus connu du réseau complexe des relations intergouvernementales au Canada. Car chaque année, plus de 100 conférences fédérales-provinciales ou interprovinciales réunissent les ministres ou les sous-ministres. On y discute des enjeux provinciaux et nationaux et on tente de mieux coordonner les interventions respectives des gouvernements dans tous les domaines : santé, finances publiques, marché du travail, justice, etc.

Ces conférences sont préparées et alimentées par des fonctionnaires réunis dans une multitude de groupes de travail au sein desquels sont abordés des enjeux plus spécifiques. Les rencontres intergouvernementales donnent lieu à des accords multilatéraux tels ceux sur la santé ou le commerce intérieur. Elles se concluent aussi parfois par des ententes administratives bilatérales comme celles que le Québec et le gouvernement fédéral ont signées en matière d'immigration, de gestion de la TPS ou de formation de la main-d'œuvre. Ce réseau complexe influence largement la dynamique politique des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Pour maîtriser cette complexité et encadrer l'engagement de sa propre responsabilité dans ce réseau, chaque gouvernement s'est doté d'une équipe chargée de la conduite et du suivi de ses relations avec les autres gouvernements au Canada. Ces équipes, d'une part, conseillent

les gouvernements sur les positions qu'ils peuvent adopter et, d'autre part, analysent stratégiquement l'évolution du fédéralisme et de ses implications constitutionnelles. Veillant à la cohérence des positions de leur gouvernement, ces équipes des relations intergouvernementales assument essentiellement un rôle de coordination tant à l'intérieur, auprès des autres ministères et organismes, qu'à l'extérieur, auprès des autres gouvernements.

## ■ LE QUÉBEC À L'AVANT-GARDE

Conscient de l'importance de la relation avec les autres gouvernements et soucieux, depuis la Révolution tranquille, d'affirmer sa spécificité en préservant son champ de compétences et en consolidant son autonomie politique, le Québec a créé, dès juin 1963, un ministère des Affaires fédérales-provinciales placé alors directement sous la responsabilité du premier ministre, Jean Lesage. Claude Morin en fut le premier sous-ministre avant d'en être le ministre en titre au milieu des années 70 sous le gouvernement de René Lévesque. Jusqu'au début des années 1980, les relations fédérales-provinciales ont coexisté avec les relations internationales au sein du même ministère. En 1984, elles ont été confiées à une nouvelle institution, le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes (SAIC) rattaché au ministère du Conseil exécutif sous l'autorité d'un ministre délégué mais, dans les faits, sous la responsabilité ultime du premier ministre. Disposant d'un budget de 11 millions\$ et regroupant près de 80 employés, le Secrétariat coordonne les relations intergouvernementales du Québec et conseille à la fois le premier

ministre, le ministre délégué et l'ensemble des ministres. De plus, chaque ministère, notamment ceux des Finances, de la Santé ou de l'Éducation, compte aussi une direction des relations inter-gouvernementales.

Les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador disposent d'un Secrétariat analogue à celui du Québec également rattaché au ministère du Conseil exécutif. Plus récemment, le Manitoba a délégué ses relations intergouvernementales canadiennes et internationales à une nouvelle agence, Commerce et Investissement Manitoba. Dans ces cinq provinces, les relations intergouvernementales relèvent directement du premier ministre. Ailleurs, elles relèvent d'un ministre. L'Alberta, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick ont créé un ministère spécifiquement dédié aux relations intergouvernementales.

La multiplication des accords internationaux (ALENA, Organisation mondiale du commerce, Protocole de Kyoto sur les changements climatiques) et les missions commerciales d'Équipe Canada ont conduit plusieurs provinces, dont l'Alberta, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba, à confier le mandat des relations internationales et du commerce extérieur à leur unité responsable des affaires intergouvernementales canadiennes. Cette tendance s'explique aussi par une intégration régionale Nord-Sud plus poussée entre les provinces et les États américains limitrophes (forums des Grands Lacs, du Midwest/Prairies, Nouvelle-Angleterre/est du Canada et Atlantique). L'Alberta et la Saskatchewan y ont aussi rattaché les affaires autochtones alors que le Nouveau-Brunswick y a réuni la Francophonie canadienne et internationale. La plupart des équipes de relations intergouvernementales, y compris celle du Québec, sont responsables de la libéralisation du commerce intérieur. En revanche, en s'appuyant sur la doctrine Gérin-Lajoie qui consiste essentiellement à prolonger sur la scène internationale les domaines de compétences internes de la province, seul le Québec a créé un ministère voué strictement aux relations internationales avec un budget de 112 millions \$,

655 employés et un important réseau de délégations à l'étranger.

L'Alberta, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, le Québec et Terre-Neuve-et-Labrador appuient leur action intergouvernementale sur des dispositions législatives. Dans le cas du Québec, la Loi sur le ministère du Conseil exécutif comporte une section qui encadre l'action intergouvernementale de l'ensemble des ministères et organismes publics. La validité de toute entente intergouvernementale est ainsi sujette à l'approbation du Conseil des ministres. De même, toute expression d'une position québécoise dans une Conférence fédérale-provinciale ou interprovinciale est soumise à une autorisation préalable.

En plus du Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, le Québec a ouvert trois bureaux à Ottawa, Toronto et Moncton et une antenne à Vancouver pour représenter ses intérêts. Le Manitoba et la Colombie-Britannique disposent chacune d'un bureau à Ottawa alors que le gouvernement Harris a fermé tous les bureaux de l'Ontario, dont celui du Québec, au milieu des années 1990. Au bureau du Conseil des premiers ministres pour sensibiliser les Canadiens à la santé, s'ajoutera bientôt dans la capitale fédérale le Secrétariat du Conseil de la fédération. Toujours à Ottawa, on retrouve le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes (SCIC). Doté d'un budget annuel de 5 millions \$ financé par l'ensemble des gouvernements, il est chargé d'assurer le support logistique des conférences, dont les services de traduction.

De son côté, le gouvernement fédéral adosse son action intergouvernementale à un bureau des relations intergouvernementales intégré depuis 1993 au bureau du Conseil privé qui est le ministère du premier ministre canadien. Doté d'un budget de 14 millions \$ et comptant près de 120 employés, ce Bureau, en plus de veiller à l'encadrement des liaisons avec les provinces et les territoires, conseille le gouvernement fédéral sur le fédéralisme fiscal (péréquation, transferts aux provinces), l'évolution de la fédération et le renforcement de l'unité canadienne par l'entremise de sa division de l'analyse stratégique.

Depuis cinq ans, le déséquilibre fiscal et le financement de la santé sont les thèmes dominants des relations fédérales-provinciales. L'accroissement du déséquilibre fiscal engendre des tensions importantes entre Ottawa et les provinces. Les provinces, dont le Québec, éprouvent de plus en plus de difficultés à présenter un budget en équilibre alors qu'en même temps le gouvernement fédéral multiplie année après année des surplus budgétaires conséquents. Ces tensions sont exacerbées par la forte augmentation des dépenses de santé qui atteint presque deux fois celle de la croissance de l'économie et donc des revenus des provinces. Malgré l'ajout de fonds fédéraux additionnels depuis septembre 2000, la contribution d'Ottawa au financement de la santé ne représente qu'environ 16 % des dépenses de santé des provinces et son niveau n'a pas rejoint celui précédant les coupures de 1994.

Le renouvellement de la péréquation et des modalités des paiements de transfert pour les programmes sociaux constituera le principal enjeu des négociations entre Ottawa et les provinces jusqu'à la fin de 2004. Le résultat de ces discussions sera révélateur de l'attitude du nouveau gouvernement dirigé par Paul Martin en matière de relations fédérales-provinciales.

### ■ VERS UN CONSEIL DES MUNICIPALITÉS ?

Il en sera de même pour la stratégie d'Ottawa à l'endroit des municipalités, stratégie qui suscite à l'heure actuelle beaucoup d'inquiétude dans les gouvernements provinciaux qui redoutent les effets d'une ingérence fédérale dans les affaires municipales, celles-ci relevant de leur responsabilité. Notons toutefois que, dans un autre domaine, le nouveau premier ministre fédéral a fait preuve d'ouverture lors de sa rencontre initiale avec ses homologues provinciaux en évoquant la possibilité d'un accord sur la participation formelle des provinces aux négociations internationales qu'elles revendiquent depuis plusieurs années.

On observe depuis 1998, justement en raison du déséquilibre fiscal et du financement de la santé,

un réel renforcement de la concertation interprovinciale. Il s'est traduit notamment par la création de deux nouvelles instances de coopération entre les provinces : en 2001, le Conseil des premiers ministres pour sensibiliser les Canadiens à la santé, puis, en décembre 2003, à l'initiative du Québec, le Conseil de la fédération.

Réuni pour la première fois en février 2004 à Vancouver, ce tout nouveau Conseil de la fédération, dirigé par les premiers ministres provinciaux et assisté d'un Secrétariat permanent, aura pour mission de renforcer la coopération des provinces en matière de financement de la santé, de déséquilibre fiscal, d'union sociale, de libéralisation du commerce intérieur et de participation provinciale formelle aux négociations internationales. Dans cette perspective, les provinces ont d'ores et déjà convenu de mettre en place un Secrétariat d'information et de coopération sur le déséquilibre fiscal sous l'égide du Conseil. Les travaux du Conseil devraient permettre aux provinces de se concerter sur les enjeux prioritaires et donc de mieux se préparer en vue des rencontres annuelles des premiers ministres, coprésidées par le premier ministre fédéral et le premier ministre provincial agissant à titre de président du Conseil de la fédération.

Au cours des prochains mois, l'évolution des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces permettra de vérifier si la création du Conseil de la fédération et la volonté du premier ministre Paul Martin de travailler davantage en partenariat avec les provinces ont contribué dans les faits à déclencher une dynamique de coopération plutôt que de confrontation entre les gouvernements.

## LES RESPONSABILITÉS ET LES RESSOURCES DES ÉQUIPES DE RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES AU CANADA

SECTEURS D'ACTIVITÉS	QUÉBEC	ONTARIO	ALBERTA	COLOMBIE-BRITANNIQUE	NOUVEAU-BRUNSWICK	NOUVELLE-ÉCOSSE	ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	TERRE-NEUVE	MANITOBA	SASKACHEWAN	FÉDÉRAL
Relations Féd. prov. Interprovinciales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Relations internationales			X	X	X	X	X	X	X		
Commerce international			X	X		X	X	X	X		
Commerce intérieur	X					X					
Francophonie	X			X	X			X		X	
Affaires autochtones			X							X	
Employés	*77	36	51	20	29	9	5	16	**11	33	120
Budget 2003	11,1 M \$	4,7 M \$	6,1 M \$	3,4 M \$	2,0 M \$	1,1 M \$	0,2 M \$	1,4 M \$	0,8 M \$	3,2 M \$	14 M \$

\* Dans le cas du Québec, il s'agit des effectifs du Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes. Pour le volet international, le ministère québécois des Relations internationales compte 655 employés et un budget de 112 M \$.

\*\* Les relations fédérales-provinciales, interprovinciales et internationales font partie depuis 2003 de la Société d'État Commerce et Investissement Manitoba qui compte près de 40 employés.

# Les performances du Québec en éducation

\*Paru lundi 29 mars 2004, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

Pour faire le point sur la place de l'État dans le domaine de l'éducation au Québec en 2004 et comparer la situation à celles d'autres provinces canadiennes ou pays, il est nécessaire de se poser trois questions qui concernent le secteur éducatif dans son ensemble: quel est le coût de l'éducation pour la collectivité? Comment cet effort collectif se partage-t-il entre les gouvernements et les citoyens? En termes de nombre de diplômés, les résultats sont-ils à la hauteur des efforts consentis?

## ■ EFFORT CONSIDÉRABLE

L'investissement collectif des Québécois en éducation a été très important au cours des dernières décennies. En 1982, la part du produit intérieur brut (PIB) consacrée à l'éducation au Québec était de 9,3%, alors que le reste du Canada et les États-Unis y consacraient 6,5%.

En 2001-2002, c'est 7,5% de la richesse collective du Québec qui y sont consacrés alors que l'Ontario y investit 5,9% et le Nouveau-Brunswick, 8,3% (voir tableau 1). C'est bien sûr la différence de richesse entre les provinces qui explique dans une large mesure cet écart car la dépense par habitant se situe à des niveaux comparables entre les cinq provinces présentées au tableau 1. On constate en effet que la dépense par habitant au Québec est, en 2001-2002, de 2322\$, soit 5% de plus que celle de l'Ontario qui est de 2212\$. Par contre, le PIB par habitant, qui mesure notre richesse, est de 31 042\$ au Québec et de 37 306\$ en Ontario, soit un écart de 6264\$ (17%).

Avec une part de sa richesse collective de 7,5%, le Québec fait un effort considérable pour l'éducation, même si cet effort a diminué depuis 20 ans, en même temps que la baisse de la proportion des jeunes dans la population québécoise. Cet effort de 7,5% indique encore l'importance de l'éducation dans nos choix collectifs. On peut aussi le comparer à ceux du Canada, des États-Unis et de la France qui, à l'heure actuelle, sont respectivement de 6,6%, 6,5% et 5,2%.

Comment cet effort est-il partagé entre les différents contributeurs de fonds? Les ressources utilisées pour financer les activités d'éducation peuvent provenir de quatre sources distinctes (voir tableau 2):

- les gouvernements provinciaux, principaux contributeurs puisque ces activités sont de leur responsabilité constitutionnelle;
- le gouvernement fédéral qui contribue au financement des activités d'éducation au moyen des paiements de péréquation, des subventions pour la recherche faite dans les universités, des subventions destinées aux minorités linguistiques et du financement de programmes de formation à l'emploi;
- les taxes foncières locales payées directement aux commissions scolaires;
- des sources diverses comprenant principalement les frais de scolarité payés par les parents ou les étudiants aux institutions privées et aux universités.

À la lecture du tableau 2, on peut constater que les gouvernements provinciaux du Québec et du

Nouveau-Brunswick contribuent plus que les autres aux activités d'éducation parce que la part des taxes foncières locales y est beaucoup plus faible qu'en Ontario et dans les provinces de l'Ouest. Au Nouveau-Brunswick, la taxation locale n'est pas utilisée pour financer le système d'éducation tandis qu'au Québec cette source de financement est plafonnée (à 0,35% de la valeur foncière). Cette source de financement, tributaire de la richesse foncière inégalement répartie sur le territoire, donne un rendement très inégal d'une région à l'autre, ce qui va à l'encontre de l'objectif d'offrir partout un enseignement de même qualité. C'est donc au nom de l'équité en éducation que le gouvernement québécois a préféré au fil des ans réserver les taxes foncières locales au financement des activités municipales et utiliser les fonds provinciaux pour financer principalement le système d'éducation.

### ■ APPORT DES PROVINCES

Le tableau 2 laisse entrevoir une autre différence entre les provinces : la catégorie « Autres » représente un apport moins important au Québec et au Nouveau-Brunswick que dans les autres provinces. Dans le cas du Québec, cette différence provient d'une part plus faible des revenus tirés des frais de scolarité universitaire.

Cette différence est toutefois en partie masquée par le fait que le Québec compte un réseau d'écoles privées secondaires beaucoup plus important que les autres provinces et que les frais de scolarité de ces institutions sont inclus dans la même catégorie. Ce sont là deux particularités québécoises : d'une part, la proportion d'élèves québécois du secondaire fréquentant une école privée s'élève à 17 %, contre une moyenne de 5 % dans les autres provinces ; d'autre part, les frais de scolarité universitaires sont de 1862 \$ par année au Québec alors qu'ils s'élèvent en moyenne à 4025 \$ dans les autres provinces (4923 \$ en Ontario) selon Statistique Canada.

Ce choix de fixer des frais de scolarité universitaire peu élevés a été maintenu depuis 40 ans au Québec par tous les gouvernements qui se sont

succédé, au nom de l'accessibilité aux études supérieures. Le même objectif a présidé au choix d'un système d'aide financière pour les étudiants, « le Régime des prêts et bourses du Québec », beaucoup plus généreux qu'ailleurs au Canada.

Ainsi, au Québec, un étudiant de 1<sup>er</sup> cycle universitaire peut se voir attribuer une aide monétaire allant jusqu'à un maximum de 17 200 \$, dont la partie remboursable est limitée à 2460 \$, alors que dans les autres provinces l'aide maximale se situe entre 9000 \$ et 12 000 \$ et la partie remboursable varie entre 6000 \$ et 10 000 \$. L'endettement moyen d'un finissant du 1<sup>er</sup> cycle universitaire ayant bénéficié d'une aide financière gouvernementale était, en 2002, de 13 100 \$ au Québec et de 22 700 \$ en Ontario.

La contribution plus importante du gouvernement du Québec aux coûts de l'éducation est donc la conséquence directe des objectifs d'équité et d'accessibilité que se sont donnés les gouvernements successifs.

### ■ DIPLÔMÉS

Les résultats obtenus par le Québec en termes de diplômés, au cours de la dernière décennie, se comparent avantageusement à ceux des autres provinces, même si la performance québécoise a tendance à diminuer alors que celles des autres provinces considérées augmentent.

En examinant le tableau 3, on relève que, au niveau secondaire, peu importe l'année à l'étude, la performance québécoise est supérieure à celles de la majorité des provinces et à celle du Canada dans son ensemble ainsi qu'à celles des États-Unis et de la France. Il ne faut cependant pas oublier qu'au Québec le diplôme d'études secondaires sanctionne la réussite de 11 années d'études alors qu'ailleurs, au Canada et aux États-Unis, il conclut un parcours de 12 ans. Au niveau universitaire, la performance québécoise n'est dépassée que par celle de l'Ontario. Toutefois, tant pour le diplôme d'études secondaires que pour le diplôme d'études universitaires, l'évolution au cours des dernières années au Québec est inquiétante, les résultats

étant moins bons en 1998 et en 2000 qu'en 1993 et en 1995.

Le taux d'obtention d'un diplôme n'est pas la seule mesure d'évaluation des résultats disponibles. Depuis quelques années, plusieurs organismes nationaux et internationaux ont développé des tests conçus pour évaluer la qualité des connaissances et des compétences des élèves du secondaire. La plupart des provinces canadiennes, dont le Québec, ont participé à plusieurs campagnes de tests organisées par le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC), par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et par l'International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

Ces campagnes de tests s'adressaient, selon les cas, aux élèves de 13, 14, 15 et 16 ans et couvraient les domaines de la langue (lecture), des mathématiques et des sciences. En novembre dernier, Statistique Canada et le CMEC publiaient conjointement, dans le rapport du Programme des indicateurs pancanadiens de l'éducation 2003, les

principaux résultats des neuf tests administrés depuis 1999 à des échantillons d'élèves représentatifs des provinces participantes. Le Québec a participé à sept de ces tests et, dans tous les cas, a obtenu un résultat supérieur à la moyenne canadienne, se classant au premier rang des provinces à deux occasions (en mathématiques), au second rang à deux occasions (en mathématiques et sciences) et au troisième rang également en deux occasions (en sciences et lecture). Dans les tests internationaux, les élèves québécois se sont toujours classés nettement au-dessus des élèves américains, français, anglais et allemands participant aux mêmes épreuves.

L'ensemble de ces résultats amène à conclure que non seulement le système québécois conduit au diplôme une proportion plus forte qu'ailleurs des élèves du secondaire mais qu'en plus, l'enseignement qu'ils ont reçu est parmi les meilleurs au monde.

**TABLEAU 1 :**  
**INVESTISSEMENTS COLLECTIFS**  
**EN ÉDUCATION (ANNÉE 2001-2002)**

	NOUVEAU-BRUNSWICK	QUÉBEC	ONTARIO	ALBERTA	COLOMBIE-BRITANNIQUE
Part du P.I.B. consacrée à l'éducation	8,3 %	7,5 %	5,9 %	5,2 %	7,4 %
Dépense en éducation par habitant <sup>(1)</sup>	2 269 \$	2 322 \$	2 212 \$	2 585 \$	2 364 \$
PIB par habitant	27 347 \$	31 042 \$	37 306 \$	49 503 \$	32 085 \$

Source : Statistique Canada et ministère de l'Éducation du Québec (DRSI)

(1) Il s'agit ici de la dépense globale qui regroupe l'ensemble des sommes de sources publiques et privées consacrées à l'éducation.

**TABLEAU 2 :**  
**DÉPENSE GLOBALE EN ÉDUCATION**  
**(ANNÉE 2001-2002)**

	NOUVEAU-BRUNSWICK	QUÉBEC	ONTARIO	ALBERTA	COLOMBIE-BRITANNIQUE
Dépense en éducation par habitant	2 269 \$	2 322 \$	2 212 \$	2 585 \$	2 364 \$
<b>PROVENANCE DES FONDS :</b>					
Gouvernement provincial	1 652 \$	1 598 \$	1 094 \$	1 377 \$	1 393 \$
Gouvernement fédéral	303 \$	194 \$	153 \$	224 \$	179 \$
Taxes foncières locales	0 \$	141 \$	481 \$	430 \$	324 \$
Autres (Frais de scolarité et contributions diverses)	314 \$	389 \$	484 \$	554 \$	468 \$

Source : Statistique Canada et ministère de l'Éducation du Québec (DRSI)

**TABLEAU 3 :**  
**TAUX D'OBTENTION DES DIPLÔMES**

	NOUVEAU-BRUNSWICK	QUÉBEC	ONTARIO	ALBERTA	COLOMBIE-BRITANNIQUE
Diplôme d'études secondaires en 1995	83 %	88 %	75 %	65 %	66 %
Diplôme d'études secondaires en 2000	86 %	85 %	78 %	66 %	75 %
<b>Diplôme d'études secondaires en 2000 Canada : 78 % / États-Unis : 74 % / France : 84 %</b>					
Diplôme universitaire (Bac.) en 1993	28 %	30 %	31 %	23 %	19 %
Diplôme universitaire (Bac.) en 1998	28 %	28 %	34 %	24 %	23 %

Source : Statistique Canada et Conseil des ministres de l'éducation du Canada (PIPCE)

# L'exception québécoise pour soutenir le revenu des familles

\*Paru lundi 19 avril 2004, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A15

Plusieurs interventions des gouvernements, principalement des prestations financières ou en nature, ont une incidence sur la vie des familles. Ces interventions sont reliées d'une manière générale à des problématiques socio-économiques, comme la sécurité du revenu, concept fondé sur la volonté de redistribuer la richesse collective, les mesures d'incitation au retour au travail ou encore l'accès à certains services sociaux. La difficulté de concilier les objectifs de ces politiques et même d'organiser celles-ci dans un système cohérent a marqué l'évolution des politiques familiales au Canada.

Ces politiques diffèrent donc d'une province à l'autre. Au Québec, on a coutume d'y associer des programmes concernant l'éducation, la santé, le bien-être, la protection de la jeunesse, les garderies, etc. Nous nous attacherons dans cet article à l'examen de trois composantes du soutien au revenu des familles: la sécurité du revenu, les services et programmes pour la petite enfance et les congés parentaux.

À l'arrière-plan des débats sur les politiques se profile une remise en question des rôles des deux ordres de gouvernement dans le secteur social. Dans neuf provinces et les territoires, l'orientation des politiques et le développement des programmes ont été influencés par la conclusion d'ententes intergouvernementales permettant une action conjointe des deux ordres de gouver-

nement. Tout en recevant sa part des fonds fédéraux, le Québec n'a adhéré à aucune de ces ententes, préférant développer de façon autonome sa politique familiale adoptée en 1997.

## ■ SÉCURITÉ DU REVENU

Le secteur de la sécurité du revenu a été restructuré avec un double objectif: diminuer la pauvreté chez les enfants et augmenter l'incitation au travail en permettant une transition plus progressive de l'assistance sociale vers le marché du travail. Au palier fédéral, les mesures financières en faveur des enfants (allocations familiales, crédits d'impôt remboursables et non remboursables) furent réunies, en 1993, en une seule prestation fiscale pour enfant (PFE) remboursable, c'est-à-dire payable au bénéficiaire même s'il n'a pas d'impôt à payer. La PFE est établie

en fonction des revenus du ménage et elle est réduite graduellement à mesure que ces revenus augmentent. Il n'est pas tenu compte dans son calcul de l'ensemble des avoirs de la famille.

En 1998, le fédéral ajouta à cette prestation fiscale pour enfant, rebaptisée entre-temps la prestation fiscale canadienne pour enfant (PFCE), un supplément de prestation nationale pour enfant (SPNE) versé à toutes les familles à faible revenu, y compris les bénéficiaires d'aide sociale. Cette nouvelle composante utilise les mêmes mécanismes de calcul que la précédente prestation fiscale pour enfants mais elle a un seuil d'allocation maximum plus bas et un taux de réduction plus rapide.

Au Québec, en 1997, le gouvernement regroupa en une allocation familiale unifiée (AFU) toutes les prestations financières offertes à l'égard des enfants, y compris la partie de l'aide sociale relative aux enfants. Une exception toutefois: les mesures fiscales visant les enfants n'étaient pas intégrées dans la nouvelle allocation. Au même titre que la prestation fédérale, l'AFU ne tient pas compte de l'actif du bénéficiaire et est réduite progressivement en fonction de l'augmentation des revenus, quoique plus rapidement que la prestation fiscale canadienne pour enfant.

Jusqu'en 1998, les modifications apportées aux programmes fédéraux par le Parlement canadien avaient peu d'incidences sur les systèmes de sécurité du revenu dans les provinces car celles-ci tenaient compte généralement de l'argent distribué via la prestation fiscale pour enfant dans le calcul de leurs propres taux d'accessibilité à l'assurance sociale. Mais, à partir de 1998, les sommes versées à travers le programme de supplément de prestation nationale pour enfant sont venues s'ajouter aux montants déjà versés par les provinces, occasionnant ainsi un chevauchement de prestations.

Pour autant, le dédoublement a, en grande partie, été évité car toutes les provinces, à l'exception de Terre-Neuve-et-Labrador et du Nouveau-Brunswick, ont, pendant plusieurs années (deux ou trois ans selon les provinces), réduit leurs versements d'un montant équivalant à celui de l'augmentation fédérale. Ainsi, les familles avec enfant recevant des revenus de l'aide sociale ont-elles, en fin de compte, fait un surplace financier.

L'attitude des gouvernements provinciaux peut sembler difficilement défendable. Mais il faut comprendre qu'on est en réalité face à un transfert de juridiction d'une partie de l'aide sociale vers le niveau fédéral, transfert qui a plusieurs causes.

En 1996, le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), qui subventionnait la moitié des dépenses provinciales à titre d'assistance sociale, a été aboli. Les sommes consacrées à ce programme ont été considérablement réduites à l'occasion de la création du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Les

provinces ont alors hérité d'une responsabilité financière additionnelle pendant que l'argent épargné par le fédéral était redirigé directement vers les parents par l'entremise de la toute nouvelle prestation fiscale canadienne pour enfant.

En outre, le cumul des prestations, assistance sociale ou allocations familiales, d'une part, et programmes fédéraux, d'autre part, dépassait les niveaux de besoins essentiels établis par les provinces. Au fait de cette situation, l'administration fédérale a laissé aux provinces la latitude de réduire leur contribution mais elle leur a imposé, dans les ententes qui ont conduit à l'établissement de la PFCE, un cadre de réinvestissement de l'argent épargné exclusivement en faveur des enfants.

Les provinces n'ont donc pas déserté le domaine du financement des politiques familiales. Toutes mettent en œuvre un système provincial d'attribution des prestations financières. Celles-ci se conjuguent à la prestation fiscale canadienne pour enfant, soit par des prestations pour enfants ou des allocations familiales, soit par des suppléments aux revenus de travail. Dans ce dernier cas, l'aide prend la forme de montants qui s'ajoutent aux premiers revenus de travail. Ces versements augmentent graduellement jusqu'à ce que les revenus atteignent un seuil à partir duquel les sommes versées diminuent. Le Earned Income Benefit en Colombie-Britannique et le programme « Apport » au Québec (qui cédera prochainement la place à un nouveau programme d'aide au travail) offrent de telles prestations.

Enfin, dans le budget déposé par le gouvernement du Québec le 30 mars 2004, il a été annoncé une transformation du soutien aux familles dans

le sens d'une meilleure identification de l'aide financière apportée pour les enfants et pour les travailleurs à faible revenu.

## ■ PROGRAMMES POUR LA PETITE ENFANCE

S'agissant des mesures visant la petite enfance, les choix arrêtés par les provinces, à l'exception du Québec, ont été déterminés pour une large part par le Cadre de réinvestissement et l'Entente fédérale-provinciale sur le développement de la petite enfance à travers laquelle le Parlement fédéral a consacré 2,2 milliards \$ sur cinq ans (de 2001-2002 à 2005-2006) pour l'instauration ou l'amélioration des programmes provinciaux. Mais les décisions provinciales s'inspirent également désormais d'une autre entente sur le développement et la garde des jeunes enfants qui prévoit des versements fédéraux additionnels de 975 millions \$ à partir de 2003-2004 avec un échéancier de cinq ans.

La combinaison de ces interventions montre la volonté du gouvernement fédéral d'imposer, dans un champ de responsabilité provincial, une approche concertée dans la conception, la planification et le financement des programmes destinés à la petite enfance. Le programme albertain Child Health Benefit qui donne accès aux services de santé aux enfants de familles à bas revenu s'inscrit dans cette approche bipartite. Il en est de même de certains programmes ciblés, tel le dépistage et le traitement des problèmes de développement chez les populations d'enfants à risque.

Jusqu'à présent, le Québec n'a signé aucune de ces ententes, tout en obtenant sa quote-part des subventions fédérales. Il a donc le loisir de fixer

les priorités de sa politique familiale et de préparer et réaliser en conséquence ses interventions sur les premières années de la vie de l'enfant. Le programme de garderies à prix réduit est une illustration des choix singuliers faits par le Québec.

L'assurance parentale est intégrée au programme fédéral d'assurance-emploi, antérieurement assurance-chômage. Elle permet essentiellement aux travailleurs de recevoir des prestations de remplacement du revenu pour une période entourant la naissance de l'enfant. Mais, l'élargissement de l'assurance-emploi au titre de l'assurance parentale est contestable juridiquement et en outre contrainte par la structure même de l'assurance-emploi comme, par exemple, l'impossibilité d'étendre les congés parentaux aux travailleurs autonomes. Ces freins empêchent le développement ultérieur du programme.

En 2001, le Parlement du Québec a adopté la Loi sur l'assurance parentale plus avantageuse pour les citoyens. Son application est cependant différée en attendant le règlement du conten-

tieux Québec/Ottawa sur la question. Un arrêt récent de la Cour d'appel du Québec a conclu, en effet, à l'inconstitutionnalité du programme fédéral et à la validité de la loi québécoise sur l'assurance parentale. Cette décision a incité le gouvernement fédéral à reprendre les négociations entre les deux paliers de gouvernement bien que, dans le même temps, il en ait appelé de la décision de la Cour d'appel québécoise devant la Cour suprême du Canada.

Malgré des péripéties politiques et juridictionnelles qui perdurent, les 10 dernières années montrent tout de même que le Québec est parvenu jusqu'à maintenant à conserver une part d'autonomie dans ses choix concernant cette catégorie de politiques relatives à la famille quand les autres provinces et les territoires acceptaient de se plier à de nouveaux modes de fonctionnement conjoints avec le gouvernement fédéral.

## LEXIQUE

- PFE : prestation fiscale pour enfants
- PFCE : prestation fiscale canadienne pour enfants
- SPNE : supplément de prestation nationale pour enfants
- RAPC : régime d'assistance publique du Canada
- TCSPS : transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux
- AFU : allocation familiale unifiée

# Les dépenses publiques culturelles : une autre exception québécoise

\*Paru lundi 3 mai 2004, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A15

Parmi les quatre missions prioritaires des États démocratiques rappelées dans l'introduction de cette série d'analyses comparatives, celle de pivot de l'organisation de la société confère à l'État des responsabilités à l'égard de la cohésion sociale et de l'identité collective de la population qui habite son territoire. Dans cette perspective, une politique culturelle volontariste apparaît comme un outil structurant de son action. Cette politique doit s'appuyer sur les forces créatrices présentes et passées de la collectivité et traduire le souci d'assurer l'accès à un large éventail d'œuvres artistiques témoins de la diversité des civilisations.

Aujourd'hui, dans les États de la fédération canadienne, la part de la richesse collective consacrée aux actions dans le domaine culturel révèle la lecture faite par les autorités politiques des enjeux et des défis qu'affronte leur collectivité. Ramenée au citoyen, atome de base de nos sociétés, la répartition des dépenses publiques fournit un indicateur probant des efforts déployés sous le contrôle des parlements provinciaux.

Le tableau 1 donne un aperçu des choix arrêtés au cours des dernières années dans les cinq provinces retenues pour cette série d'analyses. Le tableau 2 porte sur les dépenses engagées en 2001-2002 (terme de la période pour laquelle des données rigoureuses sont disponibles) dans le secteur de la culture par les deux autres ordres de pouvoirs publics, l'ordre municipal et l'ordre fédéral. Ainsi dispose-t-on d'un éclairage com-

plet qui permet de prendre la mesure de l'intérêt relatif que portent les administrations provinciales à l'égard de cette thématique au cœur de leur champ de compétence.

Premier constat : en 2001-2002, les dépenses des municipalités en matière de culture dépassent les sommes versées par les gouvernements provinciaux en Colombie-Britannique, en Alberta et en Ontario. La situation est inverse au Québec, presque continuellement depuis la création d'un ministère de la Culture au début des années 60, et au Nouveau-Brunswick tout au long de la décennie 90.

Deuxième constat marquant : au terme de la dernière décennie, le Québec est la province qui affiche, en matière de politique publique culturelle, l'ambition la plus haute (82,41 \$ par habitant de dépenses sous juridiction provinciale) et l'Ontario, la plus modeste (28,55 \$).

On peut toutefois prévoir, dans un avenir proche, un renouveau des politiques et des mesures culturelles chez les deux États voisins du Québec. En Ontario, le gouvernement compte, depuis avril 2002, un véritable ministère de la Culture qui a la responsabilité de 14 structures gouvernementales, soit le ministère lui-même et 13 organismes ou sociétés publiques. Sa mission explicite est d'optimiser la contribution des arts et des industries culturelles à la valeur économique et sociale de l'Ontario.

Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement a adopté en 2002 une politique officielle intitulée Politique culturelle du Nouveau-Brunswick. Elle propose une vision fondée sur des convictions

énoncées clairement dont la première rappelle que la culture est essentielle à notre société car elle nous aide à nous définir comme peuple. Le quatrième pilier de cette politique est, par ailleurs, d'ordre économique puisqu'il s'agit de maximiser les avantages économiques reliés à la culture pour améliorer la place du Nouveau-Brunswick dans l'économie mondiale.

Dans les dépenses culturelles 2001-2002 de chaque ordre de pouvoirs publics sur le territoire du Québec, les apports combinés du fédéral et de l'État québécois sont, au total, nettement plus élevés que dans les autres États provinciaux. Incluant la radio-télédiffusion, les dépenses autorisées par ces deux entités gouvernementales totalisent en effet 229,95 \$ par habitant (Québec: 82,41 \$; État fédéral: 147,54 \$) contre 133,36 \$ *per capita* en Ontario (Ontario: 28,55 \$; État fédéral: 104,81 \$) et une moyenne canadienne de 142,04 \$ par habitant (moyenne de tous ordres provinciaux confondus: 46,01 \$; État fédéral: 96,03 \$ par citoyen canadien).

Grâce, principalement, à l'apport des crédits permis par l'Assemblée nationale du Québec et le Parlement canadien, auxquels on ajoute ceux des municipalités québécoises, on constate que la dépense par habitant reste de 38 % plus élevée au Québec (276,01 \$) que la moyenne de l'ensemble du Canada (200,51 \$). Et ce, alors que les investissements de l'ordre municipal dans le domaine culturel sont, au Québec, plus bas que la moyenne canadienne: 46,06 \$ au Québec contre 58,46 \$ en moyenne par habitant au Canada.

La destination des dépenses fédérales dans le domaine de la culture est, au demeurant, représentative de la dynamique des dépenses publiques canadiennes. Rappelons que les dépenses gouvernementales sont de deux ordres: les dépenses internes, c'est-à-dire les dépenses de fonctionnement interne des administrations, et les dépenses externes, à savoir les subventions, contributions ou transferts versés par des organisations publiques à des particuliers, associations ou entreprises privées à but lucratif ou non lucratif.

Ainsi, on constate qu'en 2001-2002, 78 % des dépenses culturelles sous l'égide du gouvernement fédéral ont été réalisées en Ontario et au Québec (respectivement 41,9 % et 36,6 %) alors que ces deux provinces comptaient, cette année-là, légèrement moins des deux tiers (62 %) de la population canadienne. Au cours de cet exercice financier, dans ces deux provinces, on a dépensé 2,3 milliards \$ des quelque 3 milliards \$ de crédits générés par les décisions du Parlement canadien, dépenses budgétaires votées par les parlementaires et revenus autonomes des institutions fédérales autorisés par leur loi constitutive.

Au Québec, sur les 1091 millions \$ dépensés, 904 millions \$ (83 %) représentaient des dépenses internes de fonctionnement des organismes ou sociétés fédérales.

Cette convergence s'explique, d'une part, par le regroupement de l'industrie de l'audiovisuel (cinéma et télévision) et, d'autre part, par la forte concentration des sièges sociaux des institutions de l'administration fédérale dans ces deux provinces. Car si les dépenses fédérales atteignent 147,54 \$ par habitant au Québec contre 96,03 \$ en moyenne dans l'ensemble des provinces, et seulement 26,39 \$ par habitant en Alberta et 29,28 \$ en Colombie-Britannique, c'est bien parce que ces dépenses sont majoritairement de nature interne, liées à l'administration des biens et au fonctionnement des institutions fédérales qui ont leur siège social au Québec (Société Radio-Canada, Musée canadien des civilisations, Office national du film, etc.) ou en Ontario dans les secteurs culturels équivalents de langue anglaise. En 2001-2002, au Québec, la part fédérale représente 86,4 % du total de toutes les dépenses publiques dans le secteur de la radio-télédiffusion, 77,0 % pour le patrimoine, 75,4 % pour le cinéma et la vidéo et 74,3 % pour l'édition.

Pour comprendre la portée d'une politique culturelle et des mesures qui l'accompagnent, il faut se rappeler qu'en Occident, l'État oriente traditionnellement son action dans trois directions. Dans la première, moins empruntée aujourd'hui, les mesures prises ont pour objectif de rendre

accessible à tous un répertoire prédéfini des œuvres majeures du patrimoine artistique national et international.

La deuxième voie est plus populaire parce que moins sélective. Elle consiste à encourager la participation des citoyens à la vie culturelle considérée au sens large. Les mesures publiques servent alors à la promotion de formes et de pratiques communautaires ou populaires que les pouvoirs locaux (les municipalités par exemple) peuvent favoriser du fait de leur proximité. Mais la dernière décennie a permis de dégager une troisième avenue, désormais très prisée dans de nombreux pays. Il ne s'agit plus tant d'assurer l'accès immédiat à la culture savante ou de faciliter l'inclusion sociale par des mesures qui visent directement les citoyens, mais plutôt d'accompagner le déploiement d'une offre diversifiée de produits artistiques qui répondent aux critères d'une société moderne et complexe ouverte sur le monde.

Durant cette période, et à l'intérieur de ces mêmes balises, le Québec n'a pas cessé d'innover au Canada dans le champ des politiques publiques vouées à la culture. Les gouvernements successifs ont, en effet, privilégié la recherche d'un délicat équilibre entre les divers objectifs inhérents à ce domaine. Ils ont donc suivi une politique en quête de complémentarité et d'interdépendance, acquise par la mobilisation de toutes les catégories d'intervenants avec le souci d'harmoniser l'impact de leurs actions de création et de diffusion.

Novateur depuis longtemps sur le plan des modes d'intervention, le gouvernement québécois l'est aussi en matière de financement. Les mesures financées à même le budget québécois atteignent en 2001-2002 plus de 50 % des dépenses publiques totales dans 7 des 15 secteurs culturels de la comptabilité publique: les archives publiques (66,3 %), les arts de la scène (72,1 %), l'enseignement des arts (99,5 %), les arts visuels et les métiers d'art (83,1 %), le disque (73,2 %), le multiculturalisme (98,5 %) et les activités multidisciplinaires (55,8 %). Quant à l'ordre municipal, son implication dépassait 50 % du financement

public dans les deux secteurs des bibliothèques publiques (88,6 %) et du loisir culturel.

Autre fait significatif, les dépenses externes de l'État québécois dans le domaine de la culture dépassent, depuis 1998-1999, les dépenses consacrées au fonctionnement interne des institutions ou organismes gouvernementaux. Au cours de la décennie 1990, les dépenses internes des administrations concernées ont diminué de 4 % alors que les dépenses budgétaires destinées aux individus, aux groupes ou aux entreprises culturelles ont augmenté de 53 %. Ainsi, en 2001-2002, 55 % des dépenses du gouvernement québécois pour la culture ont été octroyées à l'extérieur de l'appareil gouvernemental.

Déterminé et constant dans sa volonté d'aider au développement et à la promotion des œuvres culturelles contemporaines, l'État québécois fut, dès 1990, le premier intervenant public majeur au Canada à se doter des bases d'un régime fiscal (crédits d'impôts remboursables) pour soutenir la production cinématographique et télévisuelle sur son territoire. Depuis, presque tous les discours sur le budget prononcés devant l'Assemblée nationale tendent à améliorer ce régime, notamment en l'élargissant d'une façon ou d'une autre à la quasi totalité des productions artistiques. En Amérique du Nord, les États partenaires ou concurrents du Québec se sont empressés d'imiter ce modèle original dans un tel champ de l'action publique à partir du milieu des années 90.

**TABLEAU 1 :**  
DÉPENSES TOTALES\* DES ÉTATS PROVINCIAUX AU TITRE  
DE LA CULTURE, PAR HABITANT (POPULATION EN 2001)

	1991-1992	1997-1998	2001-2002
Colombie-Britannique (pop. : 3 793 770)	27,41 \$	23,75 \$	34,37 \$
Alberta (pop. : 2 830 280)	49,66 \$	27,60 \$	41,20 \$
Ontario (pop. : 11 192 730)	45,07 \$	24,40 \$	28,55 \$
Nouveau-Brunswick (pop. : 712 300)	25,92 \$	39,63 \$	45,38 \$
Québec (pop. : 7 052 790)	66,57 \$	63,43 \$	82,41 \$
Moyenne provinciale au Canada	47,73 \$	37,05 \$	46,01 \$

Source : Statistique Canada. Données compilées par le ministère de la Culture et des Communications du Québec

\* Dépenses totales par habitant incluant notamment celles en radiotélévision dans les provinces où cela s'applique.

**TABLEAU 2 :**  
DÉPENSES DES DEUX AUTRES PALIERS DE POUVOIRS PUBLICS (PALIER  
MUNICIPAL, PALIER FÉDÉRAL), PAR HABITANT, POUR L'ANNÉE 2001-2002

	PALIER MUNICIPAL	PALIER FÉDÉRAL	
		Tous secteurs culturels <b>moins</b> la radio télédiffusion	Tous les secteurs <b>incluant</b> la radio télédiffusion**
Colombie-Britannique	77,06 \$	15,88 \$	29,28 \$
Alberta	50,70 \$	12,97 \$	26,39 \$
Ontario	69,44 \$	44,96 \$	104,81 \$
Nouveau-Brunswick	28,55 \$	18,12 \$	53,79 \$
Québec	46,06 \$	67,52 \$	147,54 \$
Moyenne canadienne	58,46 \$	---	96,03 \$

Source : Statistique Canada. Données compilées par le ministère de la Culture et des Communications du Québec et l'Institut de la statistique du Québec

\*\* On comprendra que l'Ontario (siège de la CBC) et le Québec (siège de la SRC) recueillent la part principale des investissements du palier fédéral en matière de radio télédiffusion.

# L'organisation des syndicats dans le secteur public

\*Paru lundi 17 mai 2004, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A17

La totalité des administrations des États industriellement avancés viennent de traverser deux décennies de réformes tant sur le plan organisationnel que financier. Ce que l'on a coutume de nommer aujourd'hui sous le vocable de nouvelle gestion publique (NGP) en est l'aboutissement. En mettant l'accent sur les aspects économiques de la gestion publique, ces réformes ont promu, sous des formes différentes au sein des administrations publiques, des objectifs et des pratiques d'efficacité, de performance et de productivité. Autant de méthodes de gestion qui paraissaient jusque-là être l'apanage du secteur privé, mais qui rejoignent cependant les obligations de transparence et d'imputabilité propres à l'éthique publique.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, le débat entre fonction publique de carrière et fonction publique d'emploi a entraîné dans plusieurs pays une remise en question de certains principes tels que la progression automatique du traitement à l'ancienneté et la continuité d'emploi à vie sauf en cas de démission ou à la suite d'une sanction liée à une faute lourde. En cette matière, une dose de flexibilité a été introduite, mais elle affaiblit d'autant le rôle des grandes organisations centralisées, services centraux du gouvernement ou centrales syndicales, dans la détermination des conditions d'emploi.

Ayant à apprendre un vocabulaire et à intégrer des pratiques importées du

secteur concurrentiel, les syndicats du secteur public doivent relever deux défis : celui de l'encadrement normatif de leurs activités et celui de l'adaptation de leurs interventions dans les nouveaux espaces de la négociation sociale.

## ■ UN ENCADREMENT LÉGAL

Dans la plupart des pays de l'OCDE, ceux vivant sous la Common Law faisant exception, le régime syndical au sein des administrations publiques prend appui sur une plate-forme juridique bâtie à partir de lois et de règlements.

Au Québec, c'est en 1985 que la Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans le sec-

teur public et parapublic a été votée. Cette loi définit le cadre de négociation des conventions collectives dans les secteurs publics gouvernementaux et en distingue les éléments. Elle fixe en outre un mode de détermination des salaires et des échelles salariales.

L'Ontario a adopté la Loi de 1993 sur la négociation collective des employés de la Couronne. Cette dernière détermine le champ de la négociation et en énonce les éléments. Dans cette province, une seule convention collective régit les conditions d'emploi des employés appartenant aux unités pour lesquelles la négociation est menée par le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEPRO). En Alberta, les relations de travail dans le secteur public sont assujetties au Public Service Employee Relations Act, qui régit les relations entre employés et employeur. Ce texte de loi décrit les procédures de négociation des conventions collectives, celles d'arbitrage ou encore d'autres activités et droits de la représentation syndicale. Il traite, entre autres, des pouvoirs des centrales syndicales, des groupes de négociation et de la certification des agents de négociation (*bargaining agents*).

Sous des formes très variées suivant les pays, on retrouve cet encadrement législatif du régime syndical dans d'autres administrations publiques. Aux États-Unis, les clauses négociables entre les représentants de la direction et ceux du personnel sont recensées dans le US Code au chapitre des droits de la direction ou *management rights*. Connaître l'étendue de ces droits de la direction est fondamental pour apprécier la flexibilité de la gestion du personnel de l'administration fédérale américaine. Conformément au Civil Service Reform Act et autres lois en vigueur, cette flexibilité permet en effet au gestionnaire d'engager un employé, de le suspendre provisoirement, de le licencier ou de décider de lui appliquer toute mesure de gestion appropriée.

Dès 1983, le gouvernement italien a pour sa part entamé un processus de contractualisation de l'emploi public désormais achevé. Le présent système en matière de recrutement, de formation et d'évolution des carrières a été introduit en 1998. Il se fonde sur un processus objectif de sélection, sur la formation continue et sur la mobilité auxquels s'ajoutent des éléments ayant trait à l'évaluation du mérite et de la productivité. Le statut général des fonctionnaires et les statuts spéciaux relevant du droit administratif ont été, pour l'essentiel, abandonnés.

Au Royaume-Uni et en Australie en revanche, pays où règne la Common Law, il n'existe pas de cadre législatif ou réglementaire spécifique aux relations de travail et aux conventions collectives au sein de l'administration publique. En Nouvelle-Zélande, l'Employment Contract Act a modifié en 1991 les relations de travail dans le

secteur public dans le sens d'une restriction des droits syndicaux des travailleurs. La loi supprimait par exemple l'obligation des employés de se syndiquer et celle des employeurs de négocier les contrats de travail dans une enceinte collective. Elle fut amendée en 2000 avec un objectif de rééquilibrage des droits et des devoirs de chaque partie.

### ■ DÉCENTRALISATION DES NÉGOCIATIONS

L'examen du degré de décentralisation des négociations collectives donne une image assez précise des choix effectués par les gouvernements dans la gestion de leur personnel administratif. De fait, aucun État ne pratique l'exclusive, c'est-à-dire des négociations entièrement centralisées ou décentralisées, mais ils se différencient nettement dans leur façon de combiner ces deux modes. Entre ceux qui restent attachés à la centralisation et ceux qui offrent à leurs employés la liberté d'opter pour un type d'accord à la carte, il y a place pour une gradation des formes de décentralisation des négociations collectives.

Dans plusieurs pays européens dont l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne et la France, mais également au Québec et en Ontario, la centralisation des négociations collectives demeure la norme dans l'administration publique. En France, la négociation collective (appelée « dialogue social ») est décentralisée seulement au chapitre des ministères sous la supervision du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État. Au Québec, l'article 64 de la Loi sur la fonction publique reconnaît que le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du

Québec (SFPO) est en principe le représentant de tous les fonctionnaires de l'État. Il faut savoir toutefois que les titulaires du statut de fonctionnaire représentent aujourd'hui moins de 18% de l'ensemble des travailleurs du secteur public québécois. Ainsi, d'autres corps d'emploi de cette fonction publique (professionnels du gouvernement, agents de la paix, etc.) se sont vus reconnaître au fil des ans leur propre organisation syndicale représentative. En Ontario, le Syndicat des employés de la fonction publique (SEPRO) représente plus de 80% de l'ensemble des employés de la fonction publique de la province. Il négocie en leur nom l'unique convention collective. Ce caractère unitaire de la représentation syndicale est caractéristique des administrations publiques au Canada. Ainsi, en Alberta, les 21 000 employés de la Couronne ne forment qu'une seule entité de négociation, les employés des secteurs albertains de la santé, de l'éducation et des municipalités constituant d'autres entités distinctes de négociation.

Dans un autre groupe de pays dans lequel on remarque le Danemark, l'Irlande et les Pays-Bas, la négociation collective a lieu, au sein des administrations publiques, à la fois au niveau central et au niveau local. En Irlande, tous les dossiers, sauf ceux des rémunérations et des pensions, sont traités, selon le cas, au niveau des organisations ou bien conjointement au niveau des organisations et au niveau central. Au Danemark, les augmentations salariales générales sont arrêtées au niveau central alors que les émoluments à caractère indemnitaire sont discutés au niveau des organisations.

D'autres administrations publiques vont plus loin en privilégiant une forte décentralisation de la négociation syndicale même si, partout, une coordination au niveau central se révèle indispensable. L'exemple de la Suède illustre ce cas de figure. Pays où les agences se sont depuis longtemps multipliées au point que l'activité ministérielle s'est repliée sur son rôle de conseil et de soutien aux autorités politiques pour la conception et l'évaluation des politiques publiques, les négociations s'y déroulent par agence sur la base d'un accord national. L'État suédois a délégué ses responsabilités en tant qu'employeur à l'Agence suédoise pour les employeurs gouvernementaux (*Arbetsgivarverket*). Toutes les agences du gouvernement central suédois ainsi que l'organisme regroupant les ministères en sont membres de droit et contribuent de manière obligatoire à l'intégralité de son financement. Le rôle de cette agence

consiste à négocier et à signer un accord-cadre avec les syndicats centraux, lequel trouve ensuite sa traduction dans les accords locaux conclus au sein de chaque agence entre la direction et les représentants syndicaux.

Enfin, deux administrations publiques offrent dorénavant à leurs employés la possibilité de préférer les bénéfices escomptés d'un contrat individuel à la couverture traditionnelle dispensée par la conclusion d'accords collectifs. Il existe ainsi deux types d'accord de travail en Australie : les *certified agreements* (CA) et les *Australian workplace agreements* (AWA). Les premiers sont des accords collectifs, à raison d'un accord par agence, négociés par l'intermédiaire d'un syndicat ou directement entre les employés et l'employeur. Les seconds sont des accords individuels devenus rapidement constitutifs des contrats de performance. En Nouvelle-Zélande, les

employés permanents de la fonction publique ont la possibilité de souscrire à un contrat individuel avec leur employeur ou d'adhérer à une convention collective négociée entre le syndicat et le Chief Executive de chaque ministère.

Avec cet octroi d'un droit de choisir à l'employé que d'autres pays pourraient éventuellement expérimenter, se profile un régime syndical très décentralisé dans lequel les autorités administratives sectorielles sont autorisées à définir leurs propres procédures de négociation des conventions collectives sous couvert du respect des orientations gouvernementales. De pair avec cette habilitation, les négociations salariales ressortent aujourd'hui tout naturellement de la responsabilité de l'agence. De toute évidence, au Canada, les administrations gouvernementales ne semblent pas s'orienter dans cette direction.

## TAUX DE SYNDICALISATION

	SECTEUR PUBLIC 2003	POPULATION GÉNÉRALE 2002
Alberta	70,5 %	24,6 %
Colombie-Britannique	79,7 %	34,5 %
Ontario	71,2 %	28,7 %
Québec	81,4 %	41,1 %
Canada	76,0 %	30,5 %
États-Unis	37,5 %	14,0 %
France	30,0 %	9,1 %
Italie	78,0 %	35,4 %
Royaume-Uni	60,0 %	29,0 %
Suède	87,0 %	77,0 %
Suisse	93,0 %	81,0 %

Source : Statistique Canada et Institut français pour la recherche sur les administrations publiques

# Le rôle de l'État: symbole et garant de l'exception québécoise ?

\*Paru lundi 31 mai 2004, **LE SOLEIL**, Opinions, p. A15

Au terme de cette première série d'articles produits par **L'Observatoire de l'administration publique** de l'ENAP destinée à un large public et ayant pour but de mettre en perspective l'évolution de l'État du Québec au cours de la dernière décennie avec la situation dans les principales provinces canadiennes, il est pertinent de dresser quelques constats. À travers le relevé des ressemblances et des différences significatives, ces analyses mettent en lumière la singularité de divers choix de la société québécoise qui colore nettement les politiques publiques de son État et, à un degré moindre, l'organisation et le fonctionnement de l'appareil administratif gouvernemental de même que l'histoire récente des finances publiques.

C'est ainsi que l'analyse comparative des politiques publiques et des programmes menés dans les domaines de l'éducation, de la famille, de la culture et de l'organisation territoriale met fortement en relief les contours d'une exception québécoise. De 1990 à 2002 – période récente pour laquelle on dispose de données statistiques rigoureuses – les gouvernements québécois successifs ont fait preuve dans ces domaines d'une continuité remarquable tant sur le plan des orientations et des objectifs que sur celui de la conduite des actions visant à promouvoir l'intérêt général et le bien commun de la collectivité québécoise à travers les composantes de sa société civile : personnes, groupes communautaires, associations et entreprises.

Les résultats obtenus par les jeunes Québécoises et Québécois lors de campagnes internationales de tests évaluatifs administrés dans les pays du monde industrialisé placent le Québec dans le peloton de tête des sociétés occidentales validant par là même les choix faits en éducation primaire et secondaire. En matière de politique culturelle ou de politique familiale, tous les gouvernements québécois ont montré leur détermination à occuper pleinement ces champs de compétences que la Constitution canadienne place sous la juridiction des États provinciaux. Enfin, l'organisation territoriale, également du ressort exclusif des provinces, consacre, au moins quant au nombre des structures, l'exception québécoise sur le continent nord-américain.

Ces quelques exemples de politiques publiques relèvent principalement de deux des quatre rôles reconnus aux États démocratiques : celui d'État-Providence et celui d'État-pivot de l'organisation de la société. Une prochaine série d'analyses comparatives de politiques et de programmes publics pourrait opportunément mesurer en quoi et comment les convictions des citoyennes et citoyens québécois se reflètent aussi dans les actions entreprises dans le cadre des deux autres missions attribuées à tout État desservant une collectivité nationale : l'État puissance publique (justice, sécurité publique, relations internationales, immigration et impôts) et l'État acteur économique. Dans un monde où les négociations internationales qui se multiplient dans tous les secteurs restreignent les marges de manœuvre des États, qu'ils soient fédérés, associés ou unitaires, de telles analyses comparatives permettent aussi de distinguer les pratiques des États-nations de celles des gouver-

nements qui se définissent comme de simples paliers administratifs déconcentrés.

### ■ EFFACER LES DIFFÉRENCES

En ce qui concerne maintenant l'organisation de l'appareil administratif central des États provinciaux, le cadre institutionnel canadien, c'est-à-dire le système politique de gouvernement parlementaire responsable inspiré du modèle britannique, efface en partie les différences entre les provinces. On constate toutefois certains écarts, notamment dans l'application des préceptes de la nouvelle gestion publique (responsabilisation élargie des fonctionnaires, contractualisation interne, imputabilité et transparence accrues à l'égard des élus et de la population). L'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont amorcé très tôt cette mutation – les premières lois en cette matière ont été adoptées par les Parlements dès 1995 – et s'appliquent aujourd'hui à raffiner les méthodes et les outils de la nouvelle gouvernance. Avec l'entrée en vigueur de la Loi sur l'administration publique en 2000, le Québec se trouve à mi-chemin de cette délicate phase de transition.

Les dissemblances entre les provinces sont encore plus minimes quand on procède à l'étude comparative des structures de l'administration publique chargées statutairement de conseiller les autorités politiques et de mettre en œuvre les décisions du gouvernement et du Parlement en produisant directement les biens et les services publics ou en supervisant leur production et leur prestation par un tiers. En prenant en compte les populations desservies, les budgets en cause et la panoplie décrétée des services publics devant être rendus sous l'égide de l'État, le nombre de ces structures ainsi que l'analyse de leur statut juridique témoignent de notables similitudes interprovinciales. En matière de finances publiques, les difficultés rencontrées au cours de la dernière décennie par les États provinciaux découlent du fait qu'ils se retrouvent coincés par une croissance plus faible de leurs revenus budgétaires par rapport à l'augmentation plus forte de leurs dépenses sociales notamment en raison

des pressions exercées par le vieillissement de la population et l'augmentation du coût des médicaments. Parallèlement à cela, le gouvernement fédéral voit sa situation budgétaire s'améliorer puisqu'il subit des pressions beaucoup moins importantes associées aux coûts des services publics dont il est responsable comparativement à celles assumées par les provinces, particulièrement dans le domaine de la santé.

### ■ DIMINUTION DE L'ÉTAT

Confrontés à une récession économique et à un endettement diminuant leur marge de manœuvre, les gouvernements au Québec se sont engagés au milieu des années 1990, comme partout au Canada, à redresser leur situation budgétaire. Leur effort a pour l'essentiel permis le retour en quelques années à l'équilibre budgétaire même si, en Ontario, le rythme fut plus lent parce que le gouvernement a adopté une stratégie différente de celle de ses homologues en réduisant simultanément dépenses et impôts. Cet assainissement des finances publiques s'est aussi traduit globalement par une diminution de la taille de chacun des États, une baisse de l'effectif de la fonction publique gouvernementale et des autres catégories de travailleurs du secteur public. Tous les secteurs d'intervention de l'État, y compris la santé, l'éducation et l'aide sociale, ont été mis à contribution dans le cadre de cette opération jugée prioritaire et soutenue par une large majorité de la population.

Dès le retour à l'équilibre budgétaire annuel, les gouvernements provinciaux ont consacré l'essentiel de leur marge de manœuvre restaurée au secteur de la santé et, dans une moindre mesure, à celui de l'éducation. De fait, on assiste littéralement à un phénomène de heurt de la santé sur les autres missions de l'État. Toutefois, le Québec se singularise en préservant la part de son budget qu'il consacre aux autres missions que celles de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale. Durement éprouvées par les coupures massives dans les programmes de transferts fédéraux et subissant de plein fouet la pression des coûts croissants des programmes sociaux, les provinces, à l'exception de l'Alberta riche de son

pétrole, restent dans une situation financière précaire. L'Ontario affiche ainsi un déficit de plus de 6 milliards\$.

Le Québec et l'Ontario consacrent aujourd'hui 15% de leur budget au seul paiement des intérêts sur leur dette. Et le déséquilibre fiscal entre Ottawa et les provinces s'accroît. Grâce aux coupures dans les transferts aux provinces et dans les prestations d'assurance-emploi, le gouvernement fédéral bénéficie de surplus budgétaires confortables qui lui permettent de rembourser sa dette, mais aussi de financer plusieurs initiatives directes dans des champs de compétence prioritairement provinciaux (exemples: bourses du millénaire, Fondation canadienne pour l'innovation, Centres de recherche universitaire, municipalités, etc.), ce qui ne manque pas de provoquer des tensions continues avec les autres États partenaires au sein de la Fédération canadienne.

Aujourd'hui, quel que soit le positionnement idéologique des gouvernements et des citoyens électeurs au sein de leurs sociétés respectives, la place et le rôle de l'État provincial sont encore une fois partout remis en question à cause de la problématique entourant les finances publiques. Les révisions annoncées et les méthodes choisies par les gouvernements pour les réaliser mobilisent l'attention de l'opinion publique dans chacune des provinces. Les débats qui s'ensuivent illustrent encore une fois les différences de valeurs et de conduites attendues du gouvernement concernant la gestion publique au sein de chacune de ces sociétés modernes et complexes.

## ■ CONSTATS

L'exercice de la présente série d'analyses permet d'apprécier les indices conduisant à deux grandes constatations. Tout d'abord sur le type de gouvernance exercée au Québec. Il résulte des choix conscients faits par les Québécoises et les Québécois et leurs gouvernements successifs au cours des dernières décennies. L'originalité du modèle de la gestion publique québécoise repose sans doute pour l'essentiel sur la persistance de valeurs intrinsèques à la société québécoise: société de droit et valeurs juridiques, convictions

culturelles, familiales et philosophiques héritées d'une tradition distincte de celle de ses voisines.

Le second constat n'est pas neutre si on envisage l'avenir des services publics. Profondément enracinée, la majorité francophone qui compose la société québécoise participe aux grands courants de modernisme socioculturels et socioéconomique du continent nord-américain. Toutefois, d'instinct, la majorité des citoyens de cette société considère traditionnellement que sa situation requiert « plus d'État » que les sociétés voisines, partenaires ou concurrentes. Cela ne lui interdit certes pas de s'interroger sur les responsabilités de l'État et ne la soustrait pas non plus à la nécessité d'un « mieux d'État ». Mais les voies et moyens retenus peuvent souvent s'avérer, comme c'est le cas chez plusieurs de ses homologues étrangers, une exception par rapport aux modèles généralement suivis dans son environnement immédiat.

Il ne s'agit nullement ici d'une conclusion péremptoire mais d'un constat s'appuyant sur les informations et les statistiques publiques recueillies et analysées par les chercheurs de **L'Observatoire de l'administration publique** de l'ENAP. Puisse ce travail, grâce au journal LE SOLEIL, servir à actualiser l'information et la réflexion comparative de nombreux lecteurs, bien au-delà du cercle restreint des milieux universitaires ou de ceux des hautes fonctions publiques chargées de conseiller les autorités politiques.

## RESSOURCES PROVINCIALES NÉCESSAIRES AUX SERVICES PUBLICS

	NOUVEAU-BRUNSWICK	QUÉBEC	ONTARIO	ALBERTA	COLOMBIE-BRITANNIQUE
Population	750 594	7 487 200	12 238 300	3 153 700	4 148 500
Superficie km <sup>2</sup>	72 908	1 542 056	1 076 395	661 848	944 735

### Structures gouvernementales chargées du service public dans la province (novembre 2003)

Ministères	20	19	24	24	21
Organismes gouvernementaux*	67	210	316	106	171
Municipalités	103	1 113	446	323	156

### Effectifs du secteur public sur le territoire de la province (2002)

Fonction publique de l'État	26 840	87 738	84 097	28 175	39 049
Administration publique municipale	5 647	75 186	146 316	37 990	34 401
Éducation	**2 766	186 686	306 263	82 445	130 721
Santé	88 924	214 696	197 364	66 062	88 924

### Finances publiques

#### Répartition des dépenses par grande mission prioritaire de l'État (2002) (en % des dépenses totales)

Santé	34,3 %	33,6 %	38,0 %	32,6 %	39,5 %
Éducation	21,2 %	20,6 %	18,5 %	29,3 %	27,5 %
Aide sociale	6,4 %	11,6 %	12,3 %	9,3 %	13,2 %
Autres missions	25,3 %	22,4 %	17,1 %	25,1 %	16,7 %
Services de la dette	12,8 %	14,2 %	14,2 %	3,7 %	3,0 %

Sources: Documentation officielle des gouvernements, Statistique Canada, Institut de la statistique du Québec

\* Bureaux, commissions, offices, conseils, fonds, organismes fiduciaires, sociétés publiques (dont les sociétés d'État), tribunaux administratifs, etc. dotés d'un statut permanent.

\*\* Le personnel des commissions scolaires est inclus dans la fonction publique.

# ENAP

## L'UNIVERSITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

www.enap.ca

L'École nationale d'administration publique forme, depuis 35 ans, les cadres et les professionnels du secteur public, grâce à un **enseignement crédité de 2<sup>e</sup> et de 3<sup>e</sup> cycles** et à **des activités de perfectionnement**.

L'ENAP contribue en outre au développement de l'administration publique par des activités de **recherche** et par des services **d'appui aux organisations**.

Comme partenaire universitaire de l'administration publique, elle oriente ses activités de **recherche** dans les domaines suivants :

- l'évaluation et le développement des compétences
- l'évaluation des politiques et des programmes publics
- l'éthique publique
- le leadership
- l'impact de la mondialisation sur les politiques publiques
- les technologies et l'organisation du travail
- la gouvernance

Son **Observatoire de l'administration publique** offre aux décideurs publics un comparatif stratégique en matière de gestion et de politiques publiques. L'Observatoire diffuse et publie les résultats de ses recherches dans plusieurs publications, dont *Télescope*.

Sur le plan international, l'ENAP dispense des programmes d'études en ligne et des programmes de formation continue. Ses interventions prennent la forme d'appui institutionnel aux établissements de formation en administration publique et de services conseils auprès des gouvernements en matière de gouvernance et de réforme du secteur public.

L'ENAP est reconnue au Québec et dans le monde comme l'une des plus importantes écoles universitaires de management public de langue française. Elle accueille annuellement autour de 1 700 étudiants et compte plus de 5 500 diplômés, dont plusieurs exercent des fonctions stratégiques dans le secteur public.



Université du Québec

**École nationale d'administration publique**

*Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. Elle est publiée quatre fois par année. Sa production est coordonnée par l'équipe du département des publications de L'Observatoire de l'administration publique. Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies. *Télescope* bénéficie du soutien financier de L'ENAP du Québec et du gouvernement du Québec.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
TÉLESCOPE

DÉPÔT LÉGAL  
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC  
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA  
ISSN 1203-3294



L'OBSERVATOIRE DE  
L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE  
E N A P