

LE SOLEIL

Le Soleil

Opinions, lundi 20 octobre 2003, p. A17

L'ÉTAT DU QUÉBEC (2)

Deuxième volet de la série rédigée par l'**Observatoire de l'administration publique** de l'ENAP. Régulièrement, au cours des prochains mois, LE SOLEIL offrira à ses lecteurs un portrait unique du Québec, un diagnostic portant sur des sujets comme la santé, la décentralisation, l'effectif dans la fonction publique, le poids du gouvernement, la déontologie policière ou la justice. Cet état des lieux s'articulera autour de comparaisons avec d'autres provinces canadiennes ou d'autres pays de l'OCDE. Cette série est rédigée par les chercheurs de l'**Observatoire de l'administration publique** de l'ENAP. Aujourd'hui, la santé.

LA SANTÉ AU COEUR DU RÉINVESTISSEMENT

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 \$ comparative-ment 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 consacrera 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 secteur, 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 qui sera publié dans quelques semaines, 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	C.-BRIT.	N.-BRUNIS.
Santé					
1992	12 697\$	17 755\$	4 325\$	6 006\$	1 235\$
	31,0%	32,7%	24,6%	33,6%	28,9%
2002	17 198\$	24 108\$	6 791\$	9 846\$	1 739\$
	33,6%	38,0%	32,6%	39,5%	34,3%
Education					
1992	10 360\$	9 507\$	3 904\$	4 804\$	1 059\$
	25,3%	17,5%	22,2%	26,9%	24,8%
2002	10 549\$	11 710\$	6 099\$	6 854\$	1 077\$
	20,6%	18,5%	29,3%	27,5%	21,2%
Aide sociale					
1992	4 061\$	10 339\$	1 889\$	2 367\$	323\$
	9,9%	19,0%	10,7%	13,2%	7,5%
2002	4 763\$	7 773\$	1 942\$	3 286\$	323\$
	11,6%	12,3%	9,3%	13,2%	6,4%
Autres missions					
1992	9 136\$	11 341\$	6 058\$	3 949\$	1 120\$
	22,3%	20,9%	34,4%	22,1%	26,2%
2002	11 457\$	10 822\$	5 230\$	4 166\$	1 282\$
	22,4%	17,1%	25,1%	16,7%	25,3%
Service de la dette					
1992	4 756\$	5 293\$	1 419\$	736\$	538\$
	11,6%	9,8%	8,0%	4,1%	12,6%
2002	7 261\$	9 029\$	774\$	761\$	652\$
	14,2%	14,2%	3,7%	3,0%	12,8%
Dépenses totales					
1992	41 010\$	54 235\$	17 595\$	17 858\$	4 275\$
2002	51 228\$	63 442\$	20 836\$	24 913\$	5 073\$

TABLEAU LE SOLEIL

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

(c) 2003 Le Soleil. Tous droits réservés.