



Institut Économique  
de Montréal

Septembre 2002

# Le démantèlement de l'État-providence au Québec: mythe ou réalité?

L'histoire des finances publiques au Québec depuis les années 1960 se résume ainsi: croissance rapide des dépenses et accumulation de déficits jusqu'au milieu des années 1990, suivies de coupures budgétaires pendant quelques années et de l'élimination du déficit, puis d'une reprise de la croissance des dépenses jusqu'à aujourd'hui. Les réductions, bien que temporaires, semblent toutefois avoir causé un traumatisme profond et modifié la teneur du débat sur ce sujet. L'ex-président de la CSN Gérard Larose dénonçait déjà en 1994 l'« accélération des politiques de démantèlement de l'État »<sup>1</sup>. Ce discours alarmiste continue d'être véhiculé dans les médias par divers porte-parole. Un spécialiste de la santé affirmait par exemple récemment qu'« un grand nombre des problèmes actuels du système de santé sont imputables au déclin continu des dépenses de santé publiques par habitant depuis 1992 »<sup>2</sup>.

L'objectif de cette *Note économique* est d'examiner l'ampleur de ces coupures et de vérifier si l'État québécois a effectivement subi une cure d'amaigrissement draconienne comme plusieurs l'ont affirmé au cours des dernières années. La réponse est clairement non. Les dépenses du gouvernement du Québec ont repris leur croissance depuis 1997. Les baisses dans la plupart des catégories de dépenses au milieu des années 1990 ont vite fait d'être compensées les années suivantes et la taille de l'État-providence au Québec a continué de croître selon différentes mesures (dépenses de programmes, dépenses sociales, en dollars courants, en dollars constants, par habitant).

## Les dépenses de programmes

Les dépenses de programmes incluent toutes les dépenses budgétaires du gouvernement hormis le service de la dette. Les données les plus récentes du Conseil du trésor du Québec révèlent que, sur une base comparable, les dépenses de programmes ont diminué globalement de 1,65 milliards de dollars (en dollars courants) de 1994 à 1997, soit de 4,5% par rapport à leur niveau de 1994 (voir tableau 1). En comparaison, les coupures en Alberta ont atteint 22% entre 1993 et 1997<sup>3</sup>. Pour le Québec, les baisses totales sont donc plutôt minimes, certaines dépenses de

programmes ayant été fortement coupées alors que d'autres ont parallèlement augmenté. Les économies ont surtout été faites au chapitre de la réduction des coûts de main-d'œuvre et de la rationalisation des dépenses de fonctionnement des différents ministères et organismes (en particulier, par ordre d'importance: les secteurs des transports, de l'éducation, et de la santé et des services sociaux).

Par ailleurs, les dépenses se sont accrues par la suite à un rythme accéléré: l'augmentation a été jusqu'à présent quatre fois plus importante que la baisse, soit une hausse de 7,9 milliards entre 1997 et 2002. Les dépenses de programmes se situent ainsi à 43,2 milliards de dollars pour 2002-2003, soit environ le cinquième du PIB de la province. De ces dépenses, 17 milliards sont alloués au portefeuille de la Santé et des Services sociaux, 11 milliards à l'Éducation, 4 milliards à l'Emploi et la Solidarité sociale et 2 milliards au poste Famille, Enfance et Condition féminine.

*Même en tenant compte de l'inflation, on voit que les dépenses de programmes n'ont jamais diminué de façon significative, elles ont même augmenté globalement entre 1994 et 2002.*

<sup>1</sup> *Le Soleil*, 13 mai 1994.

<sup>2</sup> Réjean Hébert, professeur au département de médecine familiale de l'Université de Sherbrooke, dans *Le Devoir*, 29 juillet 2002.

<sup>3</sup> Sources: Ministère des Finances du Québec, *L'évolution des finances publiques au Québec, au Canada et dans les pays de l'OCDE*, octobre 1996, et base de données CANSIM de Statistique Canada.



Tableau 1

## Dépenses de programmes au Québec, 1988-2003

	Dépenses de programmes (en millions de \$ courants) <sup>a</sup>	Dépenses de programmes (en millions de \$ de 1992)	Dépenses de programmes par habitant (en \$ de 1992)
1988-89	28 061	33 366	4 878
1989-90	29 267	33 372	4 816
1990-91	32 142	35 128	5 015
1991-92	34 712	35 348	5 003
1992-93	36 275	36 275	5 100
1993-94	36 268	35 767	4 992
1994-95	36 977	36 977	5 131
1995-96	36 776	36 126	4 989
1996-97	35 327	34 165	4 697
1997-98	35 580	33 918	4 644
1998-99	38 039	35 751	4 881
1999-00	38 731	35 862	4 879
2000-01	40 874	36 957	5 009
2001-02	42 247	37 321	5 036
2002-03 <sup>b</sup>	43 223	37 767	5 080

<sup>a</sup> : Source des données: Conseil du Trésor du Québec, *Budget de dépenses 2002-03*

<sup>b</sup> : Prévisions budgétaires

Même en tenant compte de l'inflation, on voit que les dépenses de programmes n'ont jamais diminué de façon significative, elles ont même augmenté globalement entre 1994 et 2002. En termes réels (soit en dollars constants de 1992), il y a eu une diminution de 8,3% de 1994 à 1997 compensée par une augmentation de 11,3% entre 1997 et 2002, de sorte que dès 2001 on retrouve un niveau de dépenses réelles légèrement supérieur à celui de 1994, avant la mise en œuvre des réductions budgétaires.

Si l'on tient compte en plus de la croissance démographique, on constate que les dépenses réelles de programmes par habitant n'ont pas été affectées de façon significative par les coupures. Elles sont estimées à 5 080 \$ pour 2002-03, niveau plus faible de 1% seulement que celui atteint en 1994 et en hausse par rapport au minimum de 4 644 \$ enregistré en 1997 après les coupures. Il faut rappeler que 1994 est l'année où le déficit budgétaire du gouvernement du Québec atteignait un sommet historique, soit 5,8 milliards de dollars, ou 3,4% du PIB. Ce niveau de dépenses par habitant n'aurait donc pu être soutenu pendant plusieurs années, à moins d'une augmentation importante des taux d'imposition.

On doit noter également que le chiffre de 2002-03 est une esti-

mation provenant des prévisions budgétaires. On observe généralement que les dépenses gouvernementales comptabilisées à la fin de l'année dépassent les chiffres préalablement annoncés dans les budgets déposés; il est donc possible que le montant final des dépenses réelles de programmes par habitant en 2002-03 rejoigne ou dépasse ce plateau historique de 1994. Parmi les provinces canadiennes, seules Terre-Neuve, et plus récemment l'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard, dépassent le Québec en termes de dépenses de programmes par personne.

Une autre mesure de la taille de l'État est le ratio des dépenses publiques au PIB. Comme il a été mentionné plus haut, les dépenses de programmes du gouvernement provincial comptent pour environ le cinquième du PIB, soit 18,5% en 2002. Ce ratio a relativement baissé au cours des dernières années – il était de 22,8% en 1992. On peut constater cependant que cette tendance à la baisse est associée en bonne partie à la croissance économique exceptionnelle qu'a connue le Québec (5% par an en moyenne sur la période 1998-2001) plutôt qu'à une réduction effective des dépenses. Une mauvaise performance économique risquerait de le faire remonter vers son niveau record historique. De plus, la pression à la hausse des différents types de dépenses budgétaires, particulièrement en santé, aura le même effet.



Une mesure plus large des dépenses publiques, comprenant les dépenses de l'ensemble des administrations publiques (incluant donc également les niveaux municipal et fédéral, et non uniquement les dépenses de programmes de l'administration provinciale) montre encore plus la place imposante qu'occupent les divers paliers de gouvernement au Québec. Les dépenses publiques constituent un peu moins de la moitié du PIB en 2000, plus précisément 45,7%, ratio comparable à celui de l'Italie (44,5%) et seulement dépassé par la France (51%) au sein des pays du G7. Ce ratio est de 29,9% pour les États-Unis<sup>4</sup>.

## Les dépenses sociales par personne

Les données présentées jusqu'ici donnent une image globale de l'évolution de l'État-providence au Québec. On peut faire le même exercice en examinant les ressources que les gouvernements consacrent à chaque citoyen. Une étude d'un chercheur de l'Institut de la statistique du Québec a ainsi examiné un ensemble de dépenses fédérales et provinciales qu'on peut qualifier de « sociales », incluant l'éducation, la santé et les services sociaux, l'aide aux familles, l'aide sociale, l'aide à l'emploi, l'assurance-chômage, la santé et la sécurité au travail, et enfin les pensions et rentes publiques, et a trouvé des résultats là aussi fort éloquent<sup>5</sup>. Malgré toutes les coupures qui ont été faites tant au niveau fédéral que provincial, les dépenses dites sociales atteignent 45,9 milliards de dollars en 1998, soit 6 272 \$ pour chaque Québécois.

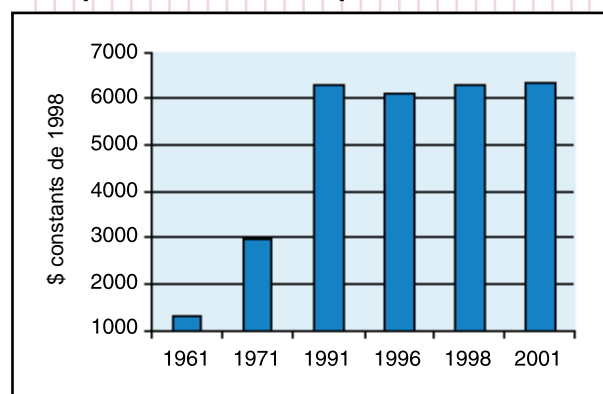
L'étude révèle que, entre 1991 et 1998, les dépenses sociales par habitant au Québec ont effectivement diminué mais d'un modeste 0,6% et ce en termes réels (elles ont donc augmenté en dollars courants). Cette stagnation relative des années 1991 à 1998 succède toutefois à des augmentations spectaculaires au cours des trois décennies précédentes. En effet, de 1961 à 1998 les dépenses sociales réelles par personne ont augmenté de pas moins de 377%.

*Calculé en termes de dépenses sociales par habitant, l'État-providence québécois est aussi imposant aujourd'hui qu'il y a une décennie.*

Par ailleurs, depuis la dernière année couverte par l'étude, 1998, les transferts fédéraux en matière de santé et programmes sociaux ont augmenté de même que les dépenses provinciales en santé et en éducation, et de nouvelles politiques familiales plus généreuses ont été instaurées (comme les garderies à 5\$ et le prolongement du congé de maternité). En faisant les mêmes calculs que l'auteur de l'étude pour les

Figure 1

### Dépenses sociales réelles par habitant, Québec



Source: Hervé Gauthier et calculs de l'auteur pour 2001

années 1998 à 2001, on constate que les dépenses sociales réelles par personne ont augmenté de 1,5 % pour se situer à 6 368\$ en 2001 (voir figure 1). Cette hausse récente efface donc l'effet des coupures dans les dépenses sociales qui ont eu lieu au milieu des années 1990. Calculé en termes de dépenses sociales par habitant, l'État-providence québécois est aussi imposant aujourd'hui qu'il y a une décennie.

Dans un autre ordre d'idées, lorsqu'on parle de la taille de l'État, on pense aussi au nombre d'employés du secteur public, dont la majorité se trouve dans la santé et l'éducation. Sur ce plan aussi, l'État-providence se porte très bien au Québec. D'après des chiffres de l'Institut de la statistique du Québec, l'effectif du secteur public constitue 20% du total de l'emploi dans la province. Parmi les pays du G7, il n'y a encore une fois que la France qui bat le Québec avec une part de l'emploi dans le secteur public égale à 25% de l'emploi total. Comparativement, ce chiffre est de 13% pour les États-Unis et de 15% pour l'Allemagne.

## Les dépenses publiques dans la santé

Les coupures dans le secteur de la santé ont fait l'objet de beaucoup d'attention du public et des médias. Les données de l'Institut canadien d'information sur la santé montrent toutefois que les dépenses publiques dans ce secteur ont connu une croissance soutenue sur la période de 1988 à 2001 à l'exception d'une année, 1996, où il y a eu une baisse de 454 millions de dollars, soit de 3,6% par rapport au niveau de l'année précédente. Cette baisse a été suivie d'une croissance importante des dépenses chaque année depuis 1996, notamment de 1,1 milliard de dollars en 1998.

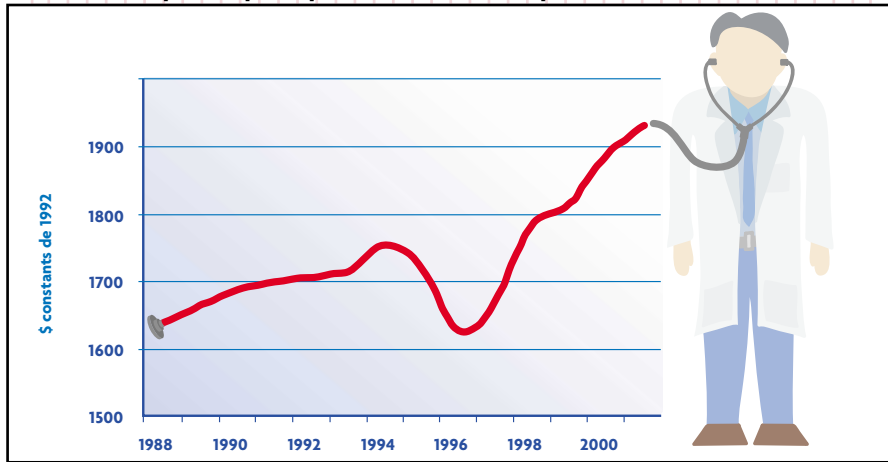
<sup>4</sup> Source : Conseil du Trésor du Québec, *Budget de dépenses 2002-2003*, volume IV, chapitre 10.

<sup>5</sup> Hervé Gauthier, *Équité intergénérationnelle et solidarité sociale* (texte préparé pour les Deuxièmes Rencontres Sauvy), octobre 2000.



Figure 2

Dépenses publiques réelles en santé par habitant, Québec



Source: Institut canadien d'information sur la santé et calculs de l'auteur

En dollars courants, la croissance totale des budgets se chiffre à 37% entre 1991 et 2001. Les dépenses publiques en santé au Québec atteignaient 16,2 milliards de dollars en 2001. Parmi les différentes composantes des dépenses publiques, c'est celle qui a augmenté le plus. En comparaison, l'ensemble des dépenses de programmes a augmenté de 22% sur la même période.

Exprimées en dollars constants, les dépenses dans le secteur de la santé ont diminué pour les années 1995 et 1996, de 1,5% et 5% respectivement. Cependant, sur la décennie 1991-2001, elles ont augmenté au total de 19%. Même examinées en termes per capita, on remarque qu'il y a eu une croissance importante des dépenses publiques en santé. Ainsi, les dépenses réelles par habitant sont passées de 1 701\$ en 1991 à 1 931\$ en 2001, après avoir atteint un creux de 1 627\$ en 1996 suite aux coupures les plus importantes (voir figure 2).

Il y a donc bel et bien eu une baisse temporaire des dépenses publiques en santé au Québec, comme dans la plupart des autres programmes gouvernementaux, au milieu de la décennie 1990. Mais encore une fois celles-ci ont été très faibles et compensées depuis par de nouvelles hausses des budgets. L'ampleur et la durée de ces coupures ne semblent donc pas justifier une sous-performance du réseau telle qu'on l'a expérimentée ces dernières années.

Conclusion

Pour que le débat sur l'avenir des programmes sociaux se fasse d'une manière rationnelle et sereine, il faut d'abord avoir un portrait juste de la situation. En résumé, les coupures budgétaires des années 1990 ont été très modestes, surtout lorsqu'on les resitue dans une perspective un peu plus large que les deux années où il y a eu effectivement une rationalisation des dépenses et une certaine réduction des effectifs. Rien ne justifie donc le discours alarmiste qu'on entend encore régulièrement voulant que les programmes sociaux aient été démantelés. Il n'y a pas de doute que l'État-providence se porte encore très bien au Québec.

Note : Les sources plus détaillées des données contenues dans cette Note économique, de même que l'explication des calculs qui y sont présentés, sont disponibles dans une annexe sur le site Web de l'Institut économique de Montréal à <http://www.iedm.org/uploaded/pdf/demantelementannexe.pdf>.



Institut Économique de Montréal

Institut économique de Montréal  
6418, rue Saint-Hubert  
Montréal (Québec)  
H2S 2M2 Canada  
Téléphone: (514) 273-0969  
Télécopieur: (514) 273-0967  
Courriel: info@iedm.org  
Site Web : www.iedm.org

L'institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes de Montréal, l'IEDM ne reçoit aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut Économique de Montréal : 68,00 \$.

Président du conseil :  
Adrien D. Pouliot  
Directeur exécutif :  
Michel Kelly-Gagnon

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à condition de mentionner la source.

© 2002 Institut économique de Montréal

Imprimé au Canada