

L'ÉTAT DU QUÉBEC (15)

Régulièrement, depuis octobre, LE SOLEIL présente à ses lecteurs un portrait unique du Québec, un état des lieux qui le compare avec la situation qui prévaut dans d'autres provinces canadiennes ou d'autres pays de l'OCDE. Dans le 15e volet de cette série rédigée par l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, les chercheurs présentent un constat sur le rôle de l'État.

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

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 juri-

diction 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 manoeuvre 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 gouvernements 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 minimales quand on procède à l'étude comparative des structures de l'administration publique chargées statutairement de conseiller les autorités politiques et de mettre en oeuvre 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 des coûts 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 manoeuvre, 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 manoeuvre 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 milliard \$.

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 juridi-

ques, 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 ²	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 G\$	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 %

* 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.

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