

# DÉPENSES PUBLIQUES AU QUÉBEC : COMPARAISONS ET TENDANCES

JONATHAN DESLAURIERS  
ROBERT GAGNÉ

AVRIL 2013

HEC MONTRÉAL



Créé en 2009, le Centre sur la productivité et la prospérité de HEC Montréal mène une double mission. Il se consacre d'abord à la recherche sur la productivité et la prospérité en ayant comme principaux sujets d'étude le Québec et le Canada. Ensuite, il veille à faire connaître les résultats obtenus en organisant des activités de transfert, de vulgarisation et, ultimement, d'éducation.

Pour en apprendre davantage sur le Centre ou pour obtenir des exemplaires de ce document, visitez le [www.hec.ca/cpp](http://www.hec.ca/cpp) ou écrivez-nous à [info.cpp@hec.ca](mailto:info.cpp@hec.ca).

*Dépenses publiques au Québec : comparaisons et tendances*

Deslauriers, Jonathan

Gagné, Robert

Centre sur la productivité et la prospérité  
HEC Montréal  
3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine  
Montréal (Québec) Canada H3T 2A7  
Téléphone : 514 340-6449

Dépôt légal : deuxième trimestre 2013  
ISBN : 978-2-924208-03-8 (version PDF)  
Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2013  
Bibliothèque et Archives Canada, 2013

Cette publication a bénéficié du soutien financier du ministère des Finances du Québec.

© 2013 Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal

# RÉSUMÉ

Cette étude trace un portrait de l'évolution des dépenses publiques au Québec, en Ontario et au Canada depuis le début des années 1980 jusqu'à aujourd'hui. Dans l'ensemble, les principales conclusions montrent que les dépenses publiques sont plus importantes au Québec qu'elles ne le sont en Ontario ou dans tout le Canada.

Entre autres résultats, nous observons que le poids des dépenses publiques dans le produit intérieur brut (PIB) est plus élevé au Québec qu'il ne l'est en Ontario ou en moyenne au Canada. On constate également que le niveau des dépenses publiques par habitant est plus élevé au Québec qu'en Ontario ou qu'en moyenne au Canada. Ces deux constats s'observent sur l'ensemble de la période étudiée, soit de 1981 à 2009.

Nous constatons également qu'une part considérable de la croissance des dépenses publiques au Québec résulte d'une augmentation plus importante des dépenses du gouvernement provincial. Bien que cette situation soit également observée en Ontario et en moyenne au Canada, il ressort que le rôle joué par le gouvernement provincial dans la croissance des dépenses publiques est plus important au Québec qu'il ne l'est ailleurs au Canada.

Finalement, nous constatons qu'une large part de l'augmentation des dépenses provinciales et municipales provient surtout de l'augmentation des dépenses dans trois postes clés, soit ceux de la santé, de l'éducation et des services sociaux. Si, dans l'ensemble, ce constat s'applique autant pour le Québec que pour l'Ontario ou l'ensemble du Canada, nous observons certaines différences au niveau des contributions de ces trois postes budgétaires. L'étude révèle notamment que la contribution des services sociaux à la croissance des dépenses provinciales et municipales est plus importante au Québec, ce qui s'explique essentiellement par le fait que certains postes de dépenses en services sociaux ont plus que doublé par rapport à leur niveau de 1989. C'est notamment le cas du poste *autres services sociaux*, qui comprend entre autres les dépenses liées à l'appui aux ménages ayant des enfants à charge (notamment les services de garde) et les dépenses d'hébergement des personnes âgées et des personnes souffrant d'un handicap.

# SUMMARY

This study traces the evolution of government spending in Quebec, Ontario and Canada as a whole from 1981 to 2009. Overall, the main conclusions show that government spending was higher in Quebec than in Ontario or Canada as a whole.

One of our findings was that government spending as a proportion of gross domestic product (GDP) was higher in Quebec than in Ontario or in Canada on average. We also saw that per capita public spending was higher in Quebec than in Ontario or in Canada on average. These two observations apply to the entire period studied.

We also noted that a considerable proportion of the growth in government spending in Quebec came from a larger increase in spending by the provincial government. Although this situation was also observed in Ontario and on average in Canada, the fact remains that the provincial government bore more responsibility for the growth in government spending in Quebec than elsewhere in Canada.

Finally, we noted that a large proportion of the growth in provincial and municipal spending was due essentially to the increase in expenditure on three key items: health, education and social services. While this observation applies to Quebec as much as to Ontario and Canada as a whole, we observed certain differences in the contributions of these three budget items. The study shows in particular that social services played a larger role in Quebec in the growth of provincial and municipal spending. This can be explained mainly by the fact that spending on some aspects of social services had more than doubled since 1989. This is the case for the *other social services* item, which includes spending on support for households with dependent children (daycare, in particular) and spending on housing for the elderly and for people with disabilities.

# TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
SUMMARY	5
1. INTRODUCTION	7
2. ÉVOLUTION DE LA TAILLE DU SECTEUR PUBLIC AU QUÉBEC, EN ONTARIO ET AU CANADA	9
3. ANALYSE DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR PALIER DE GOUVERNEMENT	18
4. ANALYSE DÉTAILLÉE DES DÉPENSES PROVINCIALES	29
5. CONCLUSION	36

# I. INTRODUCTION

À l'instar de la plupart des grandes sociétés occidentales, le secteur public occupe une place importante dans l'économie du Québec et, comme c'est le cas dans de nombreux pays, la sphère d'intervention de l'État est vaste. En plus des secteurs traditionnels d'intervention tels que l'éducation, la santé, la protection et les services sociaux, les fonctions assurées par l'État se sont progressivement étendues depuis les années 1960, façonnant du même souffle l'État-providence tel qu'on le connaît aujourd'hui.

Cette tendance à l'expansion semble toutefois compromise. Comme en témoignent les plans d'austérité mis en place dans plusieurs économies européennes, la taille du secteur public semble aujourd'hui porter préjudice à la pérennité de ces économies et il devient prioritaire de réduire les charges supportées par l'État pour restaurer l'équilibre des finances publiques et assurer la reprise économique.

Même si la situation économique du Québec est nettement meilleure qu'elle ne l'est en Espagne, en Italie ou en Grèce, elle n'en demeure pas moins préoccupante. Aussi, avant de faire face à des crises aussi importantes que celles qui secouent aujourd'hui ces pays, il est pertinent de se questionner sur la place et le rôle de l'État dans l'économie du Québec.

C'est dans cette perspective que cette étude analyse l'évolution de la taille du secteur public au Québec, en Ontario et au Canada depuis le début des années 1980, de manière à comprendre quels ont été les principaux facteurs d'accroissement de cette taille et à cerner les principales tendances en matière de dépenses publiques.

Par dépenses publiques, on fait ici référence aux dépenses réalisées par les trois paliers de gouvernement au Canada, soit les administrations municipale, provinciale et fédérale. Selon le niveau de gouvernement analysé, les dépenses du secteur public incluent les dépenses de programmes (éducation, santé, services sociaux, transport, culture, environnement, communications, travail et autres), le service de la dette (intérêts et remboursement du capital) et les transferts des administrations publiques vers les particuliers et les entreprises. Dans la mesure où elles ont une vocation commerciale, les sociétés d'État sont exclues de cette analyse.

Deux mesures de l'importance du secteur public ont été retenues aux fins de l'analyse. Les *dépenses en pourcentage du PIB* représentent le rapport entre les dépenses d'un ou de plusieurs paliers de gouvernement et le produit intérieur brut (PIB) alors que les *dépenses par habitant* mesurent le rapport entre les dépenses d'un ou de plusieurs paliers de gouvernement et la population totale. Considérées de manière conjointe, ces deux mesures permettent d'évaluer adéquatement l'importance relative du secteur public. D'une part, les dépenses en pourcentage du PIB assurent le rapprochement entre le niveau des dépenses publiques et la capacité financière d'une économie (cette capacité étant ici mesurée par le PIB), alors que les dépenses par habitant permettent une comparaison directe du coût global des services publics.

En s'appuyant sur ces deux mesures, l'analyse s'étend de 1981 à 2009 et permet de formuler les conclusions suivantes :

- Toutes proportions gardées, les dépenses publiques sont plus importantes au Québec qu'elles ne le sont en Ontario ou en moyenne au Canada. En 2009, le poids des dépenses publiques en proportion du PIB était de 47 % au Québec contre 38 % en Ontario et 39 % en moyenne au Canada.
- C'est aussi au Québec que le niveau de dépenses publiques par habitant est le plus élevé. En 2009, le niveau des dépenses publiques au Québec s'élevait à environ 16 150 \$/hab., soit environ 1 300 \$ de plus par habitant qu'en Ontario et 1 450 \$ de plus par habitant qu'en moyenne au Canada.
- Le Québec doit utiliser une plus large part de ses ressources financières pour financer son secteur public. Par exemple, en 2009, le poids des dépenses publiques dans le PIB était 25 % plus élevé au Québec qu'en Ontario, alors que le niveau des dépenses publiques par habitant était 9 % supérieur au niveau de l'Ontario.
- Près de 80 % de l'augmentation des dépenses publiques au Québec depuis 1981 s'explique par l'augmentation des dépenses du gouvernement provincial. Cette performance place l'administration provinciale du Québec loin devant l'Ontario (56 %) et la moyenne canadienne (64 %).
- Environ 70 % de la croissance des dépenses provinciales et municipales au Québec, en Ontario et en moyenne au Canada résulte d'une augmentation des dépenses en santé, en éducation et en services sociaux.
- Les dépenses en services sociaux ont augmenté plus rapidement au Québec qu'en Ontario ou qu'en moyenne au Canada. En 2009, le niveau des dépenses publiques en services sociaux était d'environ 2 750 \$/hab. au Québec, soit environ 1 400 \$/hab. ou 50 % de plus qu'en Ontario et 1 150 \$/hab. ou 42 % de plus qu'en moyenne au Canada. Une large part de cet écart résulte d'un accroissement des dépenses en services tels que l'hébergement des personnes âgées et souffrant d'un handicap ainsi que de l'augmentation des dépenses liées aux services de garde d'enfants et des dépenses pour appuyer les ménages ayant des enfants à charge.

La suite de cette étude est organisée comme suit. La section 2 analyse l'évolution des dépenses des trois paliers de gouvernement au Québec, en Ontario et pour l'ensemble du Canada. La section 3 sépare le secteur public en fonction des trois paliers de gouvernement de manière à évaluer leur contribution respective dans l'évolution des dépenses publiques. Finalement, la section 4 analyse l'évolution des principaux postes budgétaires sous la responsabilité des administrations provinciales et municipales.

## 2. ÉVOLUTION DE LA TAILLE DU SECTEUR PUBLIC AU QUÉBEC, EN ONTARIO ET AU CANADA

Le graphique 1 trace l'évolution des dépenses publiques consolidées au Québec depuis 1981. Par dépenses consolidées, on fait ici référence à l'ensemble des dépenses des trois paliers de gouvernement au Québec, lesquelles incluent les dépenses de programmes, le service de la dette et les transferts aux particuliers et aux entreprises. Sur ce graphique, deux dimensions de l'importance du secteur public sont illustrées. La courbe en continu (axe de gauche) permet de retracer l'évolution des dépenses publiques consolidées par habitant, alors que la courbe en pointillé (axe de droite) montre l'évolution de ces mêmes dépenses en pourcentage du PIB<sup>1</sup>.

On constate ainsi que le niveau des dépenses publiques par habitant a considérablement augmenté au Québec depuis le début des années 1980. De 1981 à 2009, les dépenses publiques par habitant sont passées de 11 522 \$ à 16 139 \$, ce qui représente une augmentation de 40 % ou 4 600 \$ de plus sur une période de presque trente ans.

Le graphique 1 souligne par ailleurs le fait que le rythme de croissance des dépenses publiques s'est accéléré depuis la fin des années 1990. Entre 1997 et 2009, le niveau des dépenses consolidées par habitant s'est accru d'un peu plus de 2 800 \$, ce qui représente environ 60 % de la hausse globale observée depuis 1981.

Les mêmes dépenses exprimées en pourcentage du PIB présentent une certaine stabilité depuis le début des années 2000, se stabilisant à environ 45 % au cours de cette période. Le ralentissement économique associé à la récente récession explique la légère hausse observée depuis 2008.

Cette stabilité récente contraste avec l'évolution des dépenses en pourcentage du PIB observées au cours des décennies précédentes. Au cours des années 1980 et 1990, les récessions ont entraîné des fluctuations importantes du poids relatif des dépenses publiques dans le PIB, notamment parce que la croissance économique a été plus faible, mais également parce que les administrations publiques ont augmenté leurs dépenses de manière à stimuler l'économie.

Maintenant, si on analyse conjointement ces deux mesures de l'importance du secteur public, on constate qu'un clivage important s'est formé entre 1997 et 2009. Au cours de cette période, les dépenses publiques exprimées en pourcentage du PIB sont demeurées relativement stables, alors que les dépenses par habitant ont considérablement augmenté, ce qui implique que les administrations publiques au Québec ont profité de la hausse de leur capacité de payer pour financer des dépenses additionnelles.

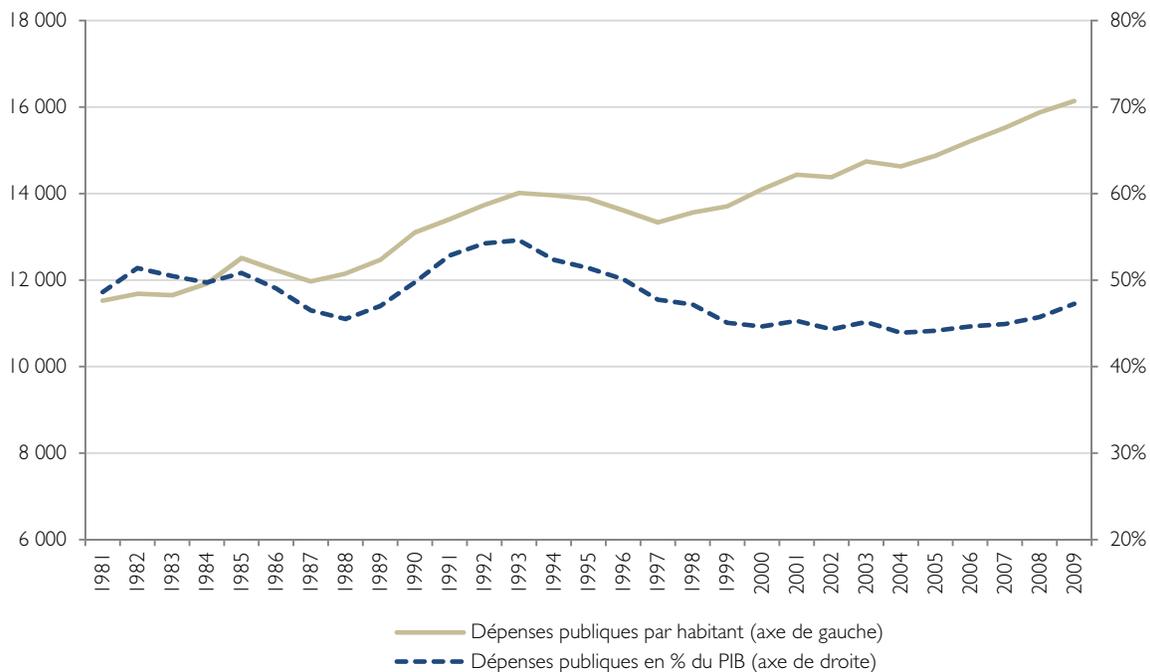
---

<sup>1</sup> Les dépenses par habitant sont mesurées en dollars constants de 2002, c'est-à-dire qu'elles sont corrigées de manière à tenir compte de l'inflation.

# GRAPHIQUE I

## DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU QUÉBEC (1981-2009)

(En dollars de 2002 par habitant et en pourcentage du PIB)



Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux, Tableau CANSIM 384-0004. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques provinciaux, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

À ce point-ci, on pourrait être tenté de relativiser la situation du Québec en imputant une partie de la progression des dépenses publiques par habitant à la croissance du service de la dette. Dans la mesure où l'on sait que la dette publique est particulièrement importante au Québec, il est possible que la croissance des dépenses publiques par habitant soit expliquée par une augmentation du fardeau de la dette plutôt que par une augmentation des dépenses de programmes et des transferts. Or, il n'en est rien. En fait, depuis 1997, c'est plutôt l'inverse qui s'est produit.

Pour illustrer ce constat, le graphique 2 reprend les indicateurs du graphique 1 en soustrayant le service de la dette des calculs. Les dépenses publiques correspondent alors à la somme des dépenses de programmes et des transferts des administrations publiques vers les particuliers et les entreprises. De manière générale, le fait de retirer le service de la dette ne semble pas avoir d'impact majeur sur l'évolution des dépenses publiques au Québec. Certes, le niveau des dépenses publiques par habitant et leur poids en pourcentage du PIB est moins important, mais les tendances générales demeurent les mêmes. On peut ainsi difficilement faire le lien entre la hausse observée des dépenses publiques par habitant et un service de la dette plus important.

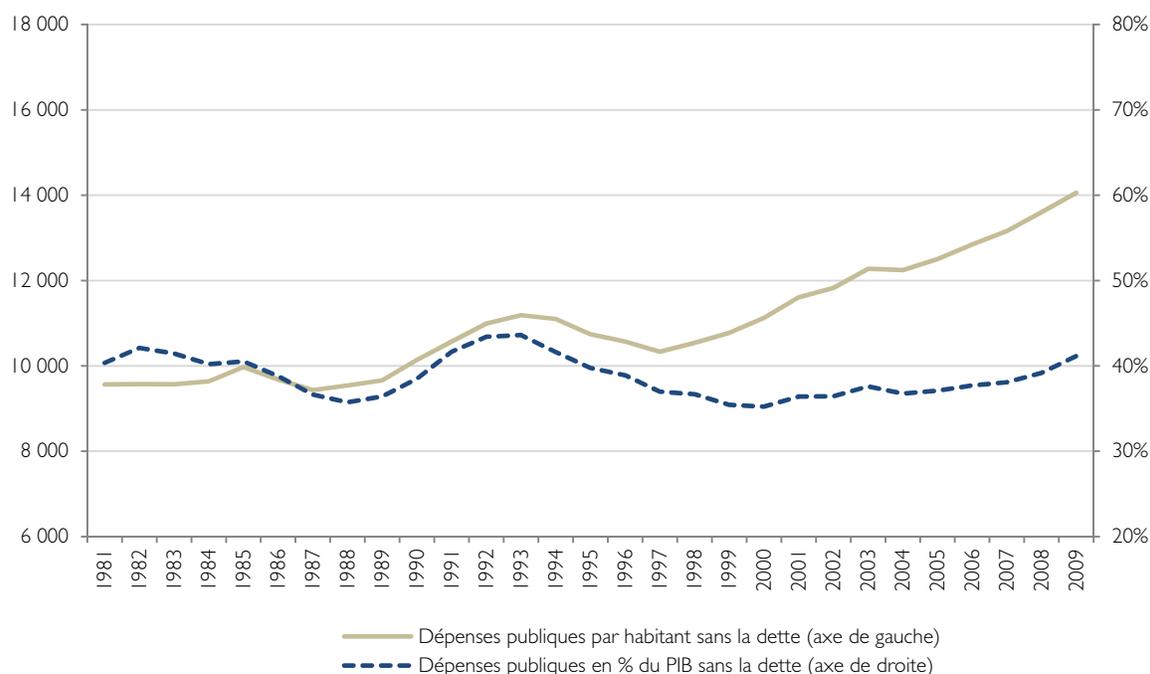
En concentrant l'analyse sur la période 1997-2009, on constate que la croissance des dépenses publiques par habitant hors service de la dette a été plus rapide que lorsqu'on inclut le service de la dette dans le calcul. Au cours de cette période, les dépenses par habitant hors service de la dette ont augmenté de près de 3 700 \$, soit 900 \$ par habitant de plus que lorsqu'on comptabilise le service de la dette dans le total des dépenses publiques (augmentation des dépenses publiques de 2 800 \$/hab. entre 1997 et 2009). Cet écart n'est pas sans conséquence puisqu'il indique que les administrations publiques ont profité également de la diminution du service de la dette pour financer une partie de l'augmentation des dépenses publiques.

En somme, la réduction des dépenses associées au service de la dette jumelée à l'augmentation du PIB par habitant a permis aux administrations publiques de financer une augmentation des dépenses de programmes et des transferts de 2 800 \$/hab. au Québec entre 1997 et 2009. Par ailleurs, entre 1981 et 2009, ces mêmes dépenses ont augmenté de 4 600 \$/hab. ou 40 %.

## GRAPHIQUE 2

### DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU QUÉBEC SANS LE SERVICE DE LA DETTE (1981-2009)

(En dollars de 2002 par habitant et en pourcentage du PIB)



Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux, Tableau CANSIM 384-0004. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

On peut voir aux graphiques 3 à 6 que l'évolution des dépenses publiques en Ontario et au Canada dans son ensemble diffère peu de celle observée au Québec. Exception faite des écarts persistants observés dans les dépenses en pourcentage du PIB et les dépenses par habitant qui distinguent le Québec de l'Ontario et du Canada dans son ensemble, les constats généraux demeurent essentiellement les mêmes.

On remarque d'une part que, tant en Ontario qu'au Canada, le niveau des dépenses publiques par habitant a fortement progressé entre 1981 et 2009. En Ontario, le niveau des dépenses publiques est passé de 9 500 \$/hab. en 1981 à 14 847 \$/hab. en 2009, soit une progression d'environ 56 % ou 5 347 \$/hab., alors qu'au Canada, le niveau des dépenses publiques est passé de 9 925 \$/hab. à 14 690 \$/hab., pour une hausse globale de 48 % ou environ 4 765 \$/hab.

Le portrait général de l'évolution des dépenses publiques exprimées en pourcentage du PIB en Ontario ou au Canada dans son ensemble est très similaire à celui du Québec. Après avoir culminé au cours de la récession du début des années 1990, le poids des dépenses publiques dans le PIB a par la suite décliné pour finalement se stabiliser au cours des années 2000. En moyenne, les dépenses publiques en pourcentage du PIB se sont élevées en Ontario à 33 % au cours des années 2000, alors que du côté du Canada, on observe des dépenses publiques qui représentaient environ 36 % du PIB entre 2000 et 2009.

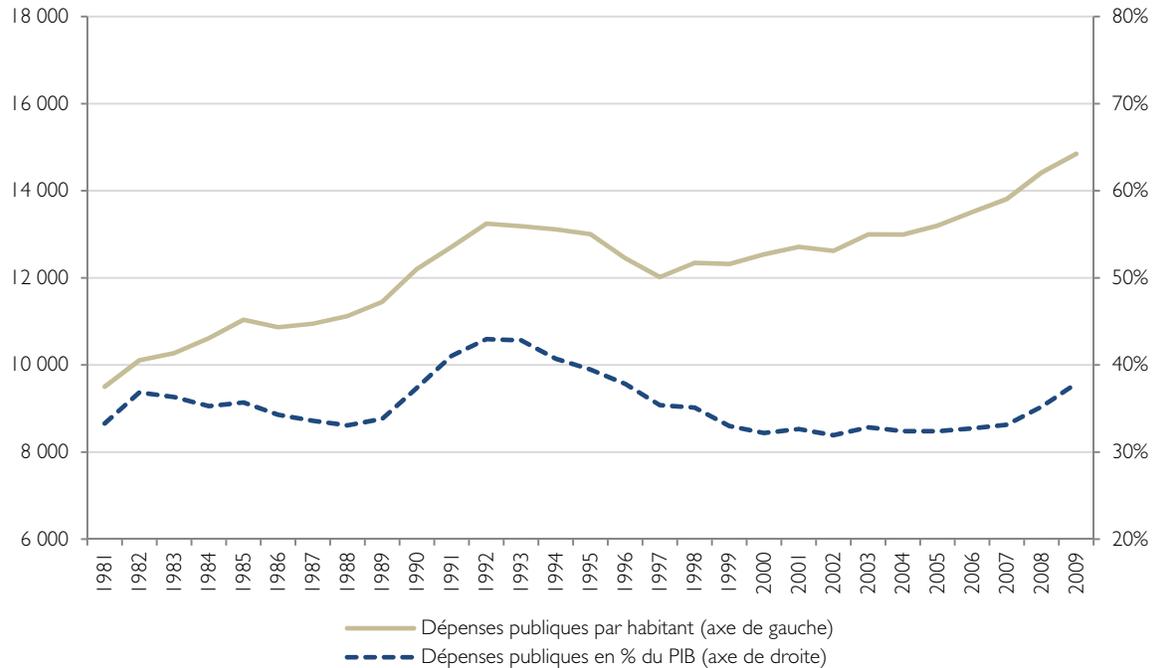
Tel qu'on a pu le voir dans le cas du Québec, l'écart qui s'est creusé au cours des années 2000 entre le niveau des dépenses publiques par habitant et les dépenses publiques en pourcentage du PIB montre bien que les administrations publiques ont profité de l'augmentation de leur capacité de payer pour financer leurs dépenses. Au cours de cette période, la croissance des dépenses a été moins rapide que la croissance économique, de sorte que le poids des dépenses publiques dans le PIB est demeuré relativement stable, alors que le niveau des dépenses par habitant a considérablement augmenté. Par ailleurs, tout comme au Québec, l'écart entre la croissance des dépenses publiques avec et sans le service de la dette indique que la réduction du service de la dette a permis de financer en partie l'augmentation des dépenses de programmes et des transferts.

On remarque finalement que l'Ontario et l'ensemble du Canada semblent avoir été davantage affectés par la récession de la fin des années 2000 que ne l'a été le Québec. En à peine une année, soit entre 2008 et 2009, le poids des dépenses publiques dans le PIB au Canada est passé de 34,9 % à 38,6 %. La situation n'est pas différente du côté de l'Ontario. Entre 2007 et 2009, le poids des dépenses publiques dans le PIB ontarien est passé de 33 % à 36 %, soit une hausse de près de 15 % en moins de deux ans.

## GRAPHIQUE 3

### DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN ONTARIO (1981-2009)

(En dollars de 2002 par habitant et en pourcentage du PIB)

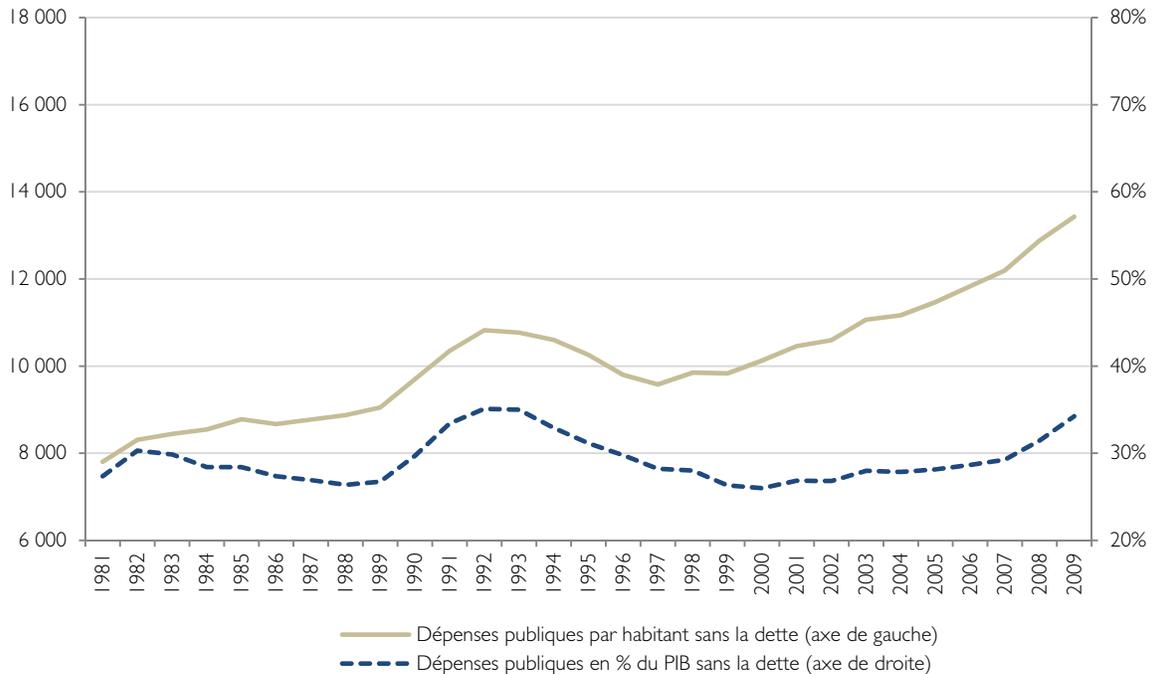


Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux, Tableau CANSIM 384-0004. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

## GRAPHIQUE 4

### DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN ONTARIO SANS LE SERVICE DE LA DETTE (1981-2009)

(En dollars de 2002 par habitant et en pourcentage du PIB)

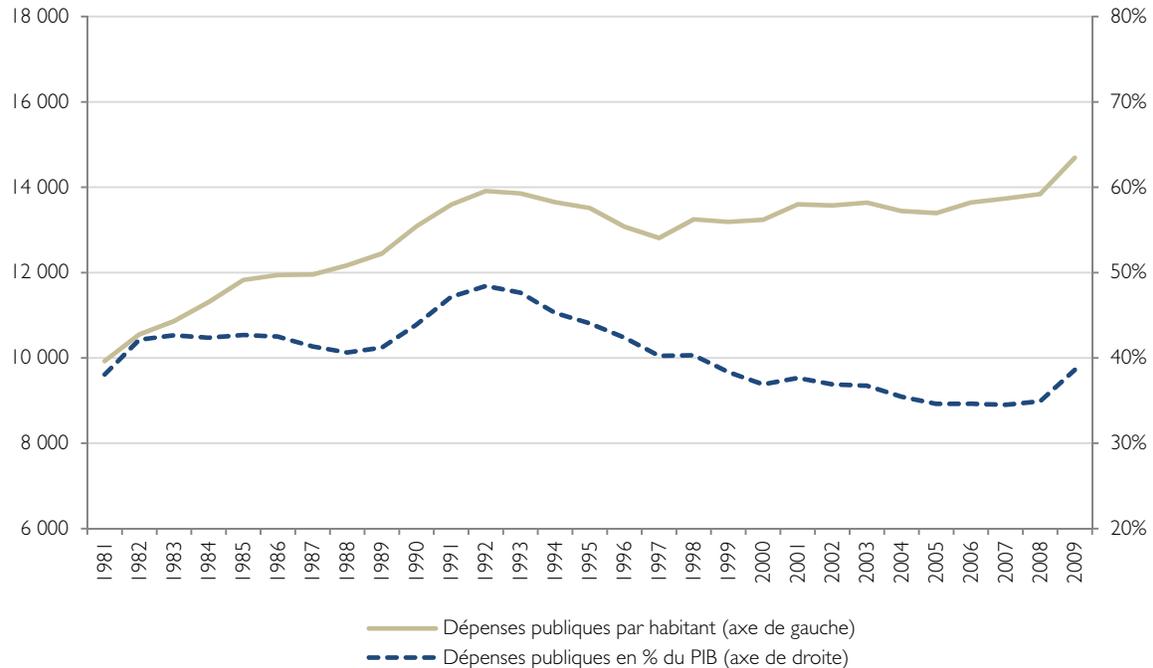


Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux, Tableau CANSIM 384-0004. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

## GRAPHIQUE 5

### DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU CANADA (1981-2009)

(En dollars de 2002 par habitant et en pourcentage du PIB)

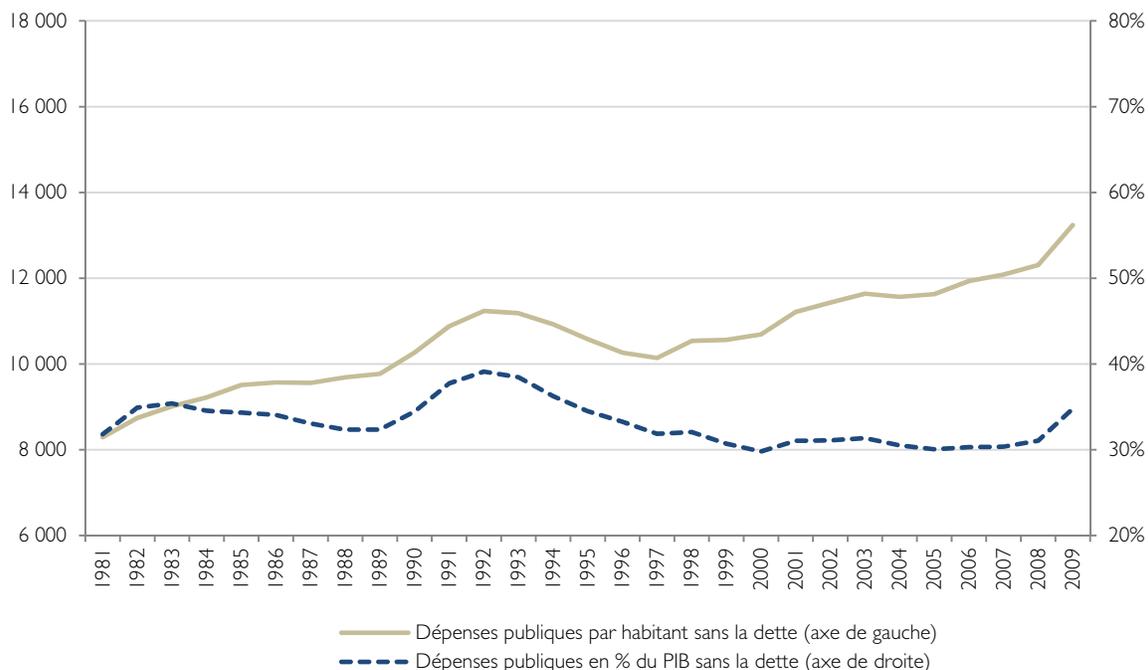


Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux, Tableau CANSIM 384-0004. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

## GRAPHIQUE 6

### DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU CANADA SANS LE SERVICE DE LA DETTE (1981-2009)

(En dollars de 2002 par habitant et en pourcentage du PIB)



Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux, Tableau CANSIM 384-0004. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1er juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

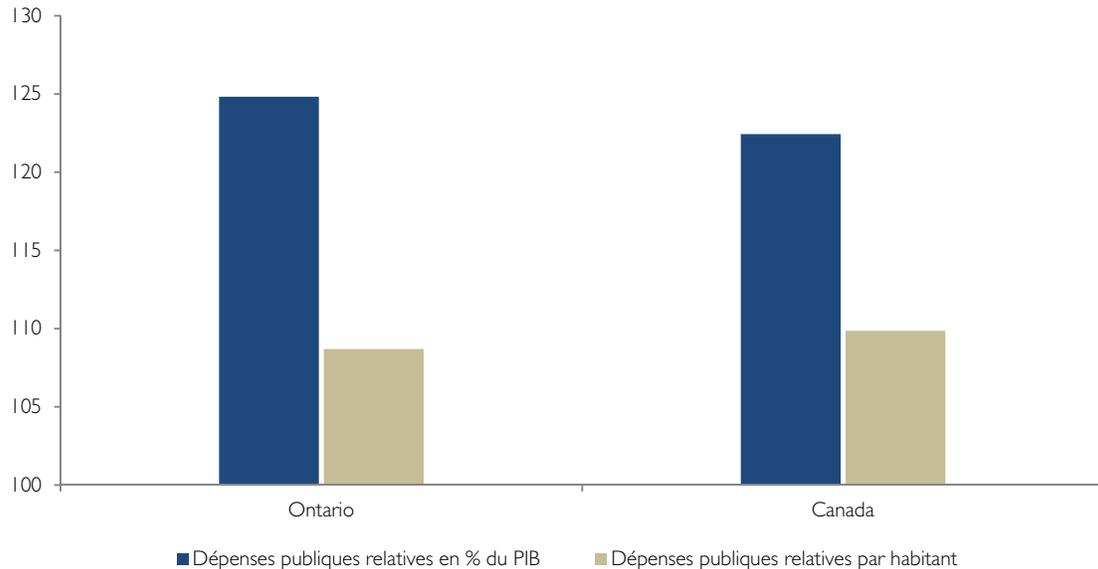
Le graphique 7 permet une comparaison des dépenses publiques du Québec à celles de l'Ontario et du Canada dans son ensemble. On constate ainsi qu'en 2009, le poids des dépenses publiques dans le PIB du Québec était 25 % plus élevé qu'en Ontario, alors le niveau de dépenses par habitant au Québec était 9 % plus élevé. La comparaison avec l'ensemble du Canada donne des résultats similaires : un poids par rapport au PIB de 22 % plus élevé au Québec qu'au Canada et des dépenses par habitant 10 % plus élevées. Ainsi, et compte tenu du fait que le PIB par habitant est plus faible au Québec qu'en Ontario et qu'en moyenne au Canada, le Québec doit utiliser une part proportionnellement plus grande de son PIB (25 % ou 22 % de plus) afin d'être en mesure de dépenser davantage en moyenne par habitant (9 % ou 10 % de plus).

En somme, un Québec moins riche et plus dépensier doit utiliser une part plus importante de ses ressources financières (son PIB) pour financer son secteur public.

## GRAPHIQUE 7

### DÉPENSES PUBLIQUES EN POURCENTAGE DU PIB ET DÉPENSES PUBLIQUES PAR HABITANT AU QUÉBEC PAR RAPPORT À L'ONTARIO ET À LA MOYENNE CANADIENNE (2009)

(Ontario = 100 et moyenne canadienne = 100)



Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux, Tableau CANSIM 384-0004. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

### 3. ANALYSE DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR PALIER DE GOUVERNEMENT

Dans cette section, nous évaluons la part respective des trois paliers gouvernementaux dans la croissance des dépenses publiques au Québec, en Ontario et dans l'ensemble du Canada. Cette évaluation se concentre exclusivement sur les dépenses publiques par habitant et met volontairement de côté les différences dues aux écarts de richesse tels que mesurés par le PIB. L'accent est ainsi mis sur les écarts observés entre le Québec, l'Ontario et le Canada quant au volume de dépenses publiques par palier de gouvernement.

Le graphique 8 illustre tout d'abord l'évolution des dépenses publiques par habitant au Québec selon le palier gouvernemental. On remarque dès le départ qu'en plus d'être relativement faible, le niveau des dépenses municipales par habitant n'a que très peu évolué depuis le début des années 1980. Entre 1981 et 2009, le niveau des dépenses municipales est passé de 2 200 \$/hab. à 2 600 \$/hab., soit une hausse d'environ 20 % sur près de trente années.

Le niveau des dépenses fédérales par habitant est également demeuré relativement stable au cours de cette période. En 2009, l'administration fédérale dépensait approximativement 5 000 \$/hab., soit à peine 500 \$ de plus par habitant qu'au début des années 1980 ou 11 %. À son sommet de 1993, le niveau des dépenses fédérales s'élevait à 5 370 \$/hab..

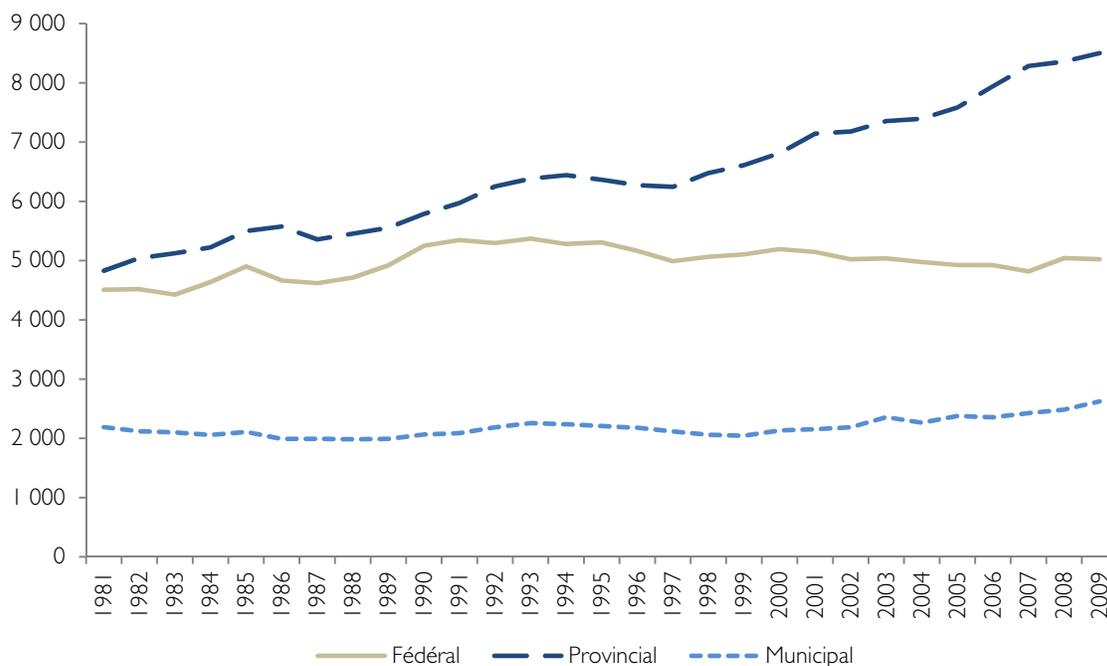
Sans surprise, la plus forte hausse est observée du côté de l'administration provinciale. Entre 1981 et 2009, le niveau des dépenses provinciales est passé de 4 800 \$/hab. à 8 500 \$/hab., soit une croissance d'environ 3 700 \$/hab. ou environ 76 %. Le niveau des dépenses provinciales par habitant est actuellement à un sommet historique.

La forte progression des dépenses de l'administration provinciale a inévitablement amplifié sa représentation dans l'ensemble des dépenses publiques au Québec. Entre 1981 et 2009, la part de l'administration provinciale dans le total des dépenses publiques au Québec est passée de 42 % à 53 %, ce qui signifie que plus de la moitié des dépenses publiques au Québec est aujourd'hui imputable à l'administration provinciale. Au cours de cette même période, la part de l'administration fédérale est passée de 39 % à 31 %, alors que la part des administrations municipales est passée de 19 % à 16 %.

## GRAPHIQUE 8

### DÉPENSES PUBLIQUES AU QUÉBEC SELON LE PALIER ADMINISTRATIF (1981-2009)

(En dollars de 2002 par habitant)



Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux, Tableau CANSIM 384-0004. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1er juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

Au graphique 9, on peut voir que le fait de retirer le service de la dette des données affecte peu l'évolution des dépenses provinciales et municipales. Au-delà de la baisse généralisée inhérente au retrait du service de la dette des données, les tendances observées au graphique 8 demeurent, pour l'essentiel, les mêmes.

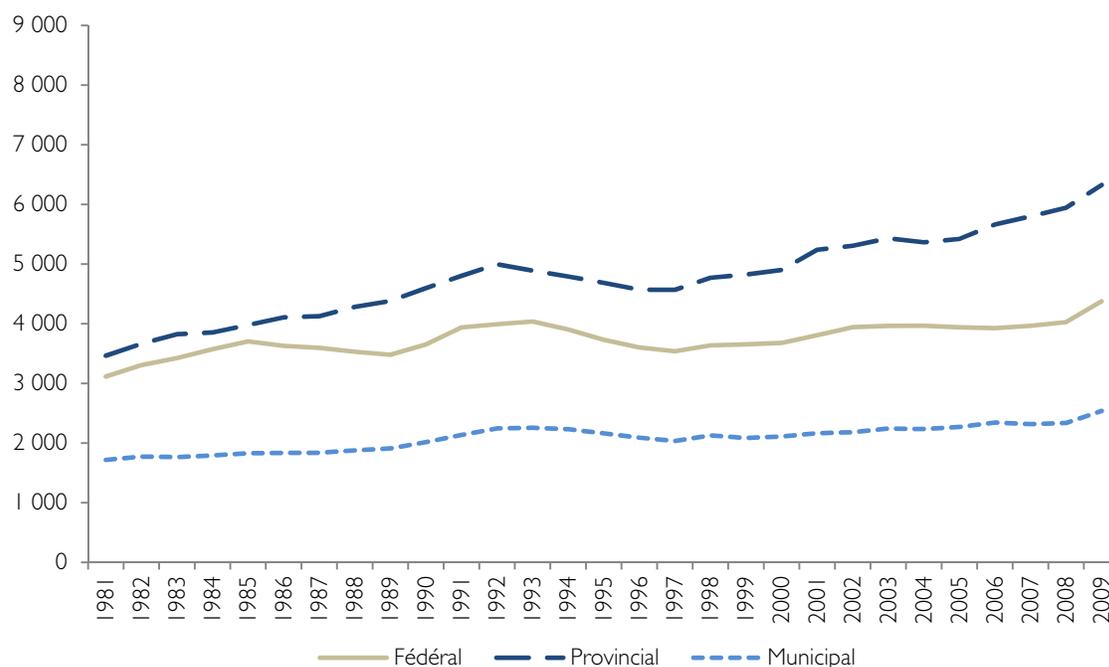
Ce constat ne s'applique toutefois pas aux dépenses fédérales. Tel qu'on peut le voir au graphique 9, les dépenses fédérales hors service de la dette se sont accrues d'environ 900 \$/hab. entre 1997 et 2009, alors qu'on a pu voir au graphique 8 que l'ensemble des dépenses fédérales étaient demeurées relativement stables au cours de cette période. On remarque en outre qu'entre 1981 et 2009, les dépenses fédérales hors service de la dette sont passées de 3 340 \$/hab. à 4 325 \$/hab., une hausse d'environ 880 \$/hab. ou environ 30 %. Autrement dit, l'essentiel de la hausse des dépenses fédérales hors service de la dette s'est dessinée entre 1997 et 2009.

L'écart observé entre les graphiques 8 et 9 signifie que le service de la dette fédérale a diminué entre 1997 et 2009, ce qui a permis de compenser la quasi-totalité de l'augmentation des dépenses de programmes et des transferts fédéraux. Le niveau global des dépenses fédérales par habitant est donc demeuré relativement stable, même si les dépenses de programmes et les transferts fédéraux ont augmenté.

## GRAPHIQUE 9

### DÉPENSES PUBLIQUES AU QUÉBEC SELON LE PALIER ADMINISTRATIF SANS LE SERVICE DE LA DETTE (1981-2009)

(En dollars de 2002 par habitant)



Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux, Tableau CANSIM 384-0004. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

Du côté de l'Ontario (Graphique 10), on peut voir que les administrations municipales contribuent de manière significative au secteur public de la province. En 2009, le niveau des dépenses municipales par habitant s'élevait à 3 276 \$, ce qui représentait alors environ 22 % de l'ensemble des dépenses publiques. Toutes proportions gardées, le poids des administrations municipales dans le secteur public est donc plus élevé en Ontario qu'il ne l'est au Québec (16 %). On remarque en outre que la progression des dépenses municipales a été particulièrement rapide au cours des trois dernières décennies. Entre 1981 et 2009, les dépenses municipales par habitant en Ontario ont augmenté d'un peu plus de 50 % alors qu'on a pu voir qu'au Québec, la croissance des dépenses municipales n'a été que d'environ 20 % sur la même période.

On doit ici savoir que les pouvoirs et les responsabilités des municipalités ne sont pas les mêmes d'une province à l'autre, ce qui explique en partie les différences observées entre le Québec et l'Ontario. C'est notamment le cas des services sociaux en Ontario qui relèvent en partie du palier municipal. Par exemple, pour l'année 2009-2010, environ 20 % des places d'hébergement pour les personnes âgées relevaient du palier municipal contre moins 1 % pour le palier provincial, alors qu'au Québec, la grande majorité des places d'hébergement de propriété publique relèvent du palier provincial<sup>2</sup>.

Le graphique 10 révèle par ailleurs que les dépenses fédérales en Ontario ont surtout progressé au cours des années 1980. Durant cette période, les dépenses fédérales sont passées de 4 000 \$/hab. en 1981 à un peu plus de 5 000 \$/hab. en 1990, soit une hausse d'environ 25 %. Par la suite, les dépenses fédérales par habitant sont demeurées relativement stables, de sorte que sur l'ensemble de la période située entre 1981 et 2009, la croissance des dépenses fédérales a été d'un peu moins de 30 %. En 2009, elles s'élevaient à environ 5 200 \$/hab., ce qui correspond à environ 35 % de l'ensemble des dépenses publiques en Ontario.

Le graphique 10 montre aussi que la croissance des dépenses provinciales en Ontario a été particulièrement rapide depuis 1981. Au cours de cette période, le niveau des dépenses provinciales s'est accru de 3 000 \$/hab., soit une hausse de près de 90 %. Bien que la croissance des dépenses provinciales observée en Ontario soit plus forte que celle observée au Québec (77 %), le niveau des dépenses provinciales demeure plus élevé au Québec. En 2009, les dépenses de l'administration provinciale en Ontario s'élevaient à 6 380 \$/hab., ce qui représente 43 % de l'ensemble des dépenses publiques de la province, alors qu'au Québec, les dépenses provinciales s'élevaient à 8 500 \$/hab., soit plus de la moitié des dépenses du secteur public.

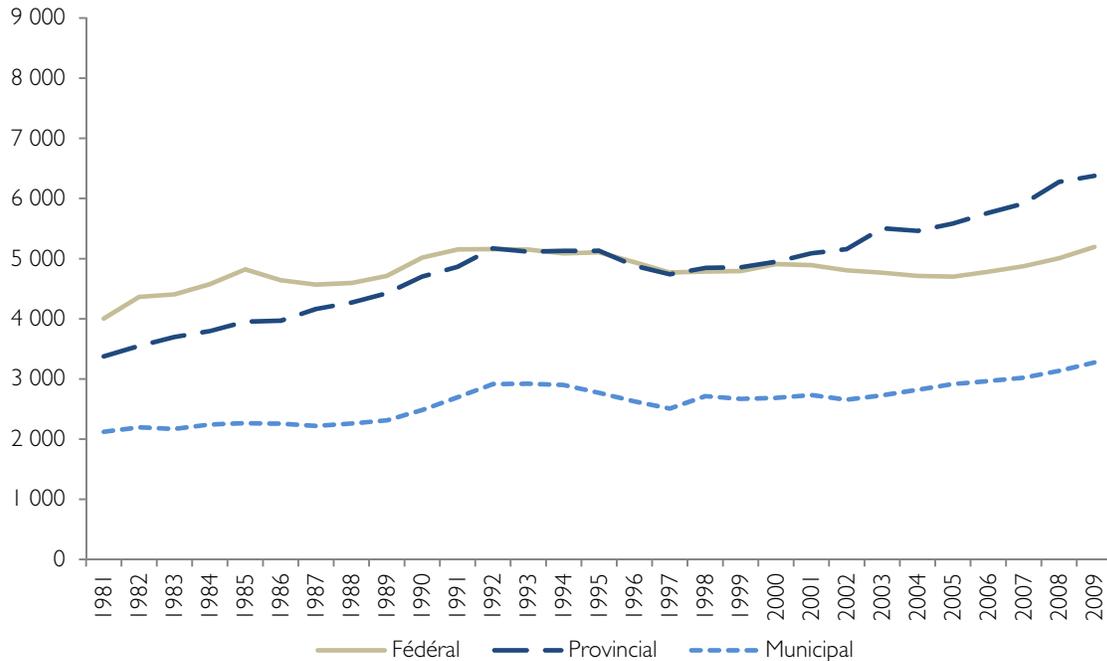
---

<sup>2</sup> Source : STATISTIQUE CANADA, Établissements de soins pour bénéficiaires internes, selon la propriété, la caractéristique principale du groupe prédominant de bénéficiaires et la grandeur de l'établissement, Canada, provinces et territoires, CANSIM 107-5501.

## GRAPHIQUE 10

### DÉPENSES PUBLIQUES EN ONTARIO SELON LE PALIER ADMINISTRATIF (1981-2009)

(En dollars de 2002 par habitant)



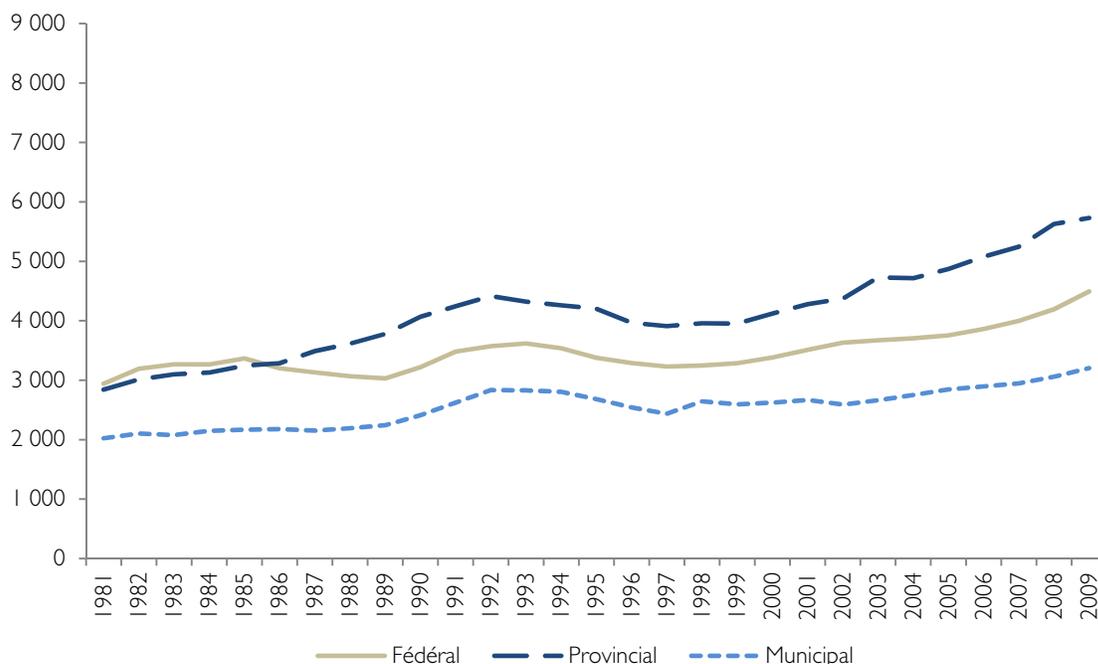
Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux, Tableau CANSIM 384-0004. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

On peut finalement voir au graphique 11 que, tout comme au Québec, le fait de retirer le service de la dette du calcul des dépenses n'a que peu d'incidence sur l'évolution des dépenses provinciales et municipales en Ontario. Seule l'évolution des dépenses fédérales semble affectée par le retrait du service de la dette. Tel qu'on a pu le voir dans le cas du Québec, le fait que les dépenses fédérales hors service de la dette augmentent indique que la diminution du service de la dette fédérale a permis de compenser la hausse des dépenses de programmes et des transferts fédéraux.

## GRAPHIQUE 11

### DÉPENSES PUBLIQUES EN ONTARIO SELON LE PALIER ADMINISTRATIF SANS LE SERVICE DE LA DETTE (1981-2009)

(En dollars de 2002 par habitant)



Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux, Tableau CANSIM 384-0004. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

Les graphiques 12 et 13 illustrent finalement l'évolution du secteur public pour l'ensemble du Canada selon les trois paliers de gouvernement. On remarque tout d'abord que le niveau moyen des dépenses municipales a légèrement progressé depuis 1981. Au cours de cette période, la moyenne des dépenses municipales au Canada est passée de 1 890 \$/hab. à 2 630 \$/hab., soit une hausse d'environ 735 \$ par habitant ou environ 40 %. Actuellement, les dépenses municipales comptent pour environ 18 % de l'ensemble des dépenses publiques au Canada.

On remarque par ailleurs qu'après avoir fortement augmenté au cours des années 1980, le niveau moyen des dépenses fédérales par habitant a progressivement diminué. Le niveau moyen des dépenses fédérales par habitant se situe aujourd'hui à environ 5 170 \$/hab., ce qui représente environ 35 % de l'ensemble des dépenses publiques au Canada.

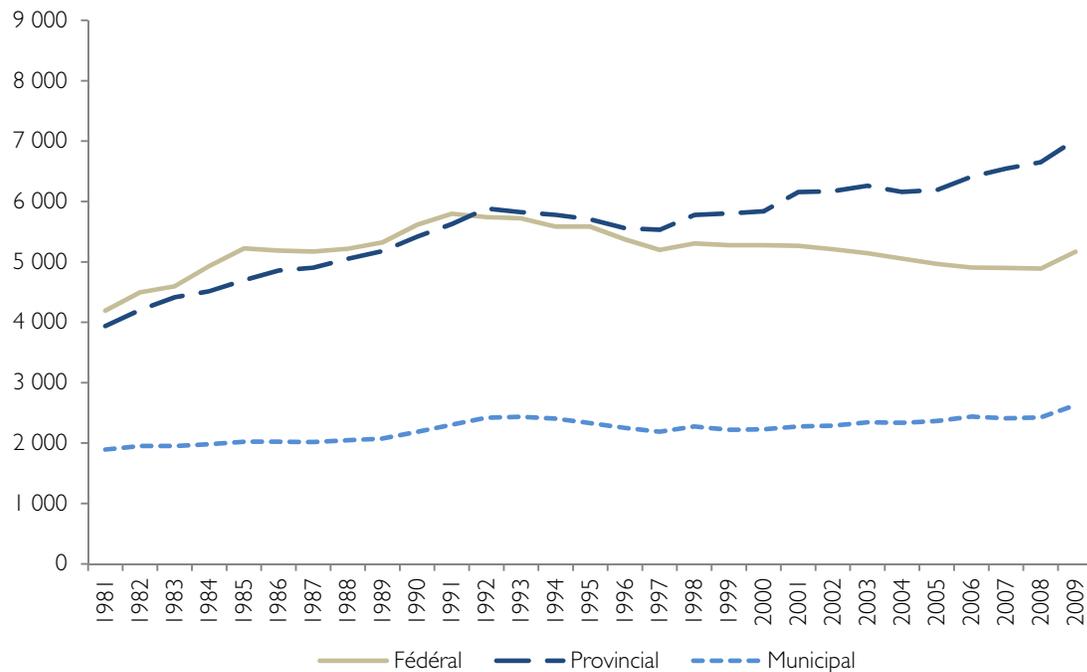
On constate finalement que les dépenses des administrations provinciales ont considérablement augmenté depuis le début des années 1980. Entre 1981 et 2009, le niveau moyen des dépenses

provinciales par habitant est passé de 3 940 \$ à 7 020 \$, soit une hausse d'environ 80 %. En 2009, les dépenses provinciales représentaient environ 47 % de l'ensemble des dépenses publiques au Canada. Du côté de dépenses hors service de la dette (Graphique 13), les constats demeurent les mêmes que ceux dressés précédemment pour l'Ontario et le Québec.

## GRAPHIQUE 12

### DÉPENSES PUBLIQUES AU CANADA SELON LE PALIER ADMINISTRATIF (1981-2009)

(En dollars de 2002 par habitant)

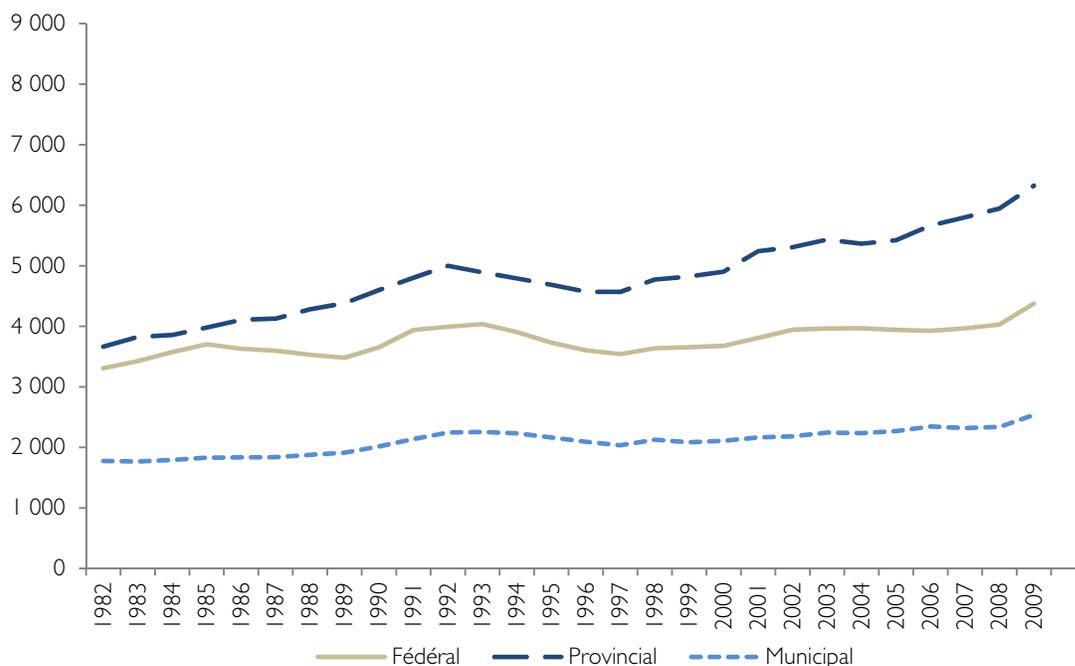


Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux, Tableau CANSIM 384-0004. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

## GRAPHIQUE 13

### DÉPENSES PUBLIQUES AU CANADA SELON LE PALIER ADMINISTRATIF SANS LE SERVICE DE LA DETTE (1981-2009)

(En dollars de 2002 par habitant)



Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux, Tableau CANSIM 384-0004. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

Maintenant, si on revient à la question de départ, à savoir quelle a été la part respective des trois paliers gouvernementaux dans la croissance des dépenses publiques, il devient évident à la lumière de l'analyse qui précède qu'une part considérable de cette croissance est imputable à l'augmentation des dépenses des administrations provinciales. Cette réalité est illustrée de manière différente au tableau I qui présente la contribution des trois paliers gouvernementaux à la croissance globale des dépenses publiques entre 1981 et 2009, encore une fois au Québec, en Ontario et au Canada dans son ensemble.

Conformément à ce qu'on a pu observer précédemment, le tableau I montre que la majeure partie de la croissance des dépenses publiques observée entre 1981 et 2009 au Québec, en Ontario et au Canada provient de l'augmentation des dépenses provinciales. De plus, on constate également que le Québec présente une fois de plus une situation bien particulière. Ainsi, près de 80 % de la croissance des dépenses publiques par habitant observée au Québec entre 1981 et 2009 est venue de l'augmentation des dépenses provinciales, soit 23 points de pourcentage de plus qu'en Ontario et 15 points de pourcentage de plus qu'en moyenne au Canada.

En conséquence de l'importante contribution de l'administration provinciale à la croissance des dépenses publiques au Québec, les contributions des paliers municipal et fédéral ont été moins élevées au Québec qu'elles ne l'ont été en Ontario ou au Canada. À peine 9 % de la croissance des dépenses publiques observée au Québec entre 1981 et 2009 peut être imputée au palier municipal, une contribution 2,3 fois moins importante qu'en Ontario (21 %) et 1,5 fois moins importante qu'en moyenne au Canada (15 %). Ce constat prévaut également pour le palier fédéral.

## TABLEAU I

### ORIGINE DE LA CROISSANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR HABITANT SELON LE PALIER ADMINISTRATIF, QUÉBEC, ONTARIO ET CANADA (1981-2009)

	Québec	Ontario	Canada
	1981-2009	1981-2009	1981-2009
Fédéral	11 %	22 %	20 %
Provincial	79 %	56 %	64 %
Municipal	9 %	21 %	15 %

Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux, Tableau CANSIM 384-0004. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

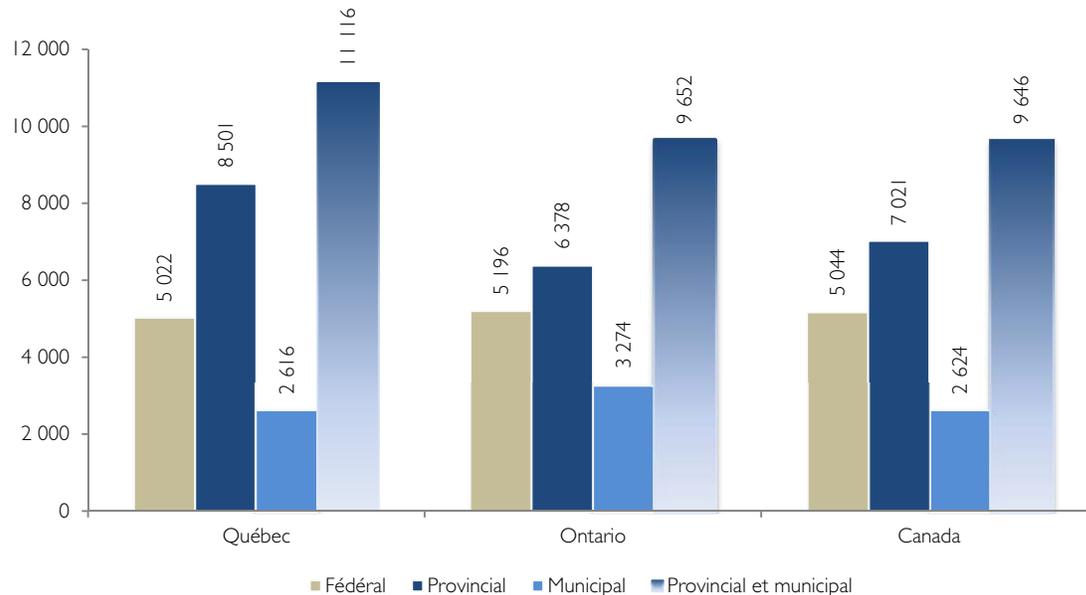
On pourrait être tenté d'expliquer l'ampleur de cet écart en invoquant une répartition différente des pouvoirs et responsabilités entre le Québec et l'Ontario. On a par exemple pu constater que si le niveau des dépenses provinciales par habitant en Ontario était moins élevé qu'au Québec, les dépenses municipales étaient en revanche plus élevées. On peut également constater au tableau I que l'écart qui sépare le Québec de l'Ontario ou de la moyenne canadienne se resserre lorsqu'on considère conjointement les contributions provinciales et municipales.

Même s'il est vrai que la répartition des pouvoirs et responsabilités entre les administrations provinciales et municipales diffère d'une province à l'autre, ces différences ne suffisent pas à expliquer la position exceptionnelle du Québec en matière de dépenses publiques. En fait, comme on peut le voir au graphique 14, même en sommant l'ensemble des dépenses provinciales et municipales par habitant, le Québec (11 116 \$/hab.) demeure loin devant l'Ontario (9 652 \$/hab.) et la moyenne canadienne (9 646 \$/hab.). On constate en outre que le niveau des dépenses fédérales est somme toute similaire d'une région à l'autre de sorte que, globalement, on peut difficilement se rabattre sur un partage de responsabilités différent pour expliquer le niveau élevé des dépenses provinciales au Québec.

## GRAPHIQUE 14

### DÉPENSES PUBLIQUES SELON LE PALIER ADMINISTRATIF EN 2009, QUÉBEC, ONTARIO ET CANADA

(En dollars de 2002 par habitant)



Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux, Tableau CANSIM 384-0004. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

Dans la mesure où l'on ne peut expliquer l'ampleur des dépenses provinciales au Québec par une répartition différente des pouvoirs et responsabilités entre les paliers de gouvernement, c'est donc que d'autres facteurs ont contribué à l'accroissement des dépenses par habitant. Et ici, les choix sont limités.

Un des rares arguments pouvant justifier le caractère exceptionnel du Québec voudrait que le vieillissement de la population ait accentué la pression sur les finances provinciales en augmentant considérablement les frais de santé et les dépenses en services sociaux. S'il est vrai que ce phénomène a pu contribuer à l'augmentation des dépenses de l'administration provinciale, on ne peut toutefois pas imputer le caractère spécifique du Québec à ce phénomène, puisque toutes les provinces sont touchées par le vieillissement de la population.

En fait, comme on pourra le voir dans la section qui suit, le niveau exceptionnellement élevé des dépenses provinciales au Québec est essentiellement dû à des augmentations de dépenses plus importantes au Québec qu'ailleurs au Canada dans certains postes très spécifiques, autrement dit à

l'élargissement de l'offre de services publics dispensés par l'administration provinciale. La prochaine section analyse donc l'évolution des dépenses publiques au Québec en fonction des principaux postes budgétaires de manière à identifier quels postes ont le plus contribué à la croissance des dépenses publiques.

## 4. ANALYSE DÉTAILLÉE DES DÉPENSES PROVINCIALES<sup>3</sup>

D'entrée de jeu, signalons qu'afin d'éviter les écueils qui pourraient provenir d'une répartition différente des responsabilités entre les provinces et les municipalités d'une région à l'autre du pays, les dépenses provinciales et municipales sont considérées conjointement. Notons également que pour une question d'accessibilité aux données, l'analyse porte sur la période 1989-2009.

Avant d'aller plus loin dans l'analyse détaillée par poste budgétaire, voyons d'abord dans quelle mesure les hausses discrétionnaires ont affecté la croissance des dépenses publiques au Québec. Aux fins de l'analyse, on considère que deux facteurs peuvent expliquer l'augmentation des dépenses publiques au cours d'une période donnée<sup>4</sup>. D'une part, l'augmentation peut être expliquée par un accroissement de la population. Dans ce cas, les dépenses publiques augmentent de manière à couvrir l'accroissement de la population, alors que le niveau des dépenses publiques par habitant demeure le même. La hausse peut par ailleurs être due à la décision des administrations d'augmenter la quantité de biens et services publics offerts à la population. Dans ce cas, le niveau des dépenses publiques par habitant augmente.

Le tableau 2 décompose la croissance des dépenses municipales et provinciales entre 1989 et 2009 de manière à identifier l'effet de ces deux sources d'augmentation des dépenses publiques. La première colonne de ce tableau évalue la portion structurelle de la croissance des dépenses municipales et provinciales, soit la part de la croissance des dépenses due à l'accroissement de la population. La deuxième colonne mesure la portion discrétionnaire de l'augmentation des dépenses municipales et provinciales, soit la part de la croissance des dépenses due à une augmentation du niveau des dépenses par habitant.

Le constat qui se dégage est clair : 80 % de la croissance des dépenses municipales et provinciales au Québec entre 1989 et 2009 est due à un accroissement discrétionnaire des dépenses publiques alors que seulement 20 % de la croissance peut être expliquée par une augmentation de la population. C'est donc dire que la très grande majorité de la croissance observée au cours de cette période résulte de la décision des administrations provinciale et municipales du Québec d'augmenter la quantité de biens et services publics offerts à la population. Ce résultat place le Québec dans une catégorie à part lorsque comparé à l'Ontario ou à la moyenne canadienne. En Ontario, sur la même période, un peu plus de 65 % de la croissance des dépenses municipales et provinciales s'expliquent par des augmentations discrétionnaires des dépenses alors que la moyenne canadienne se situe elle à environ 63 %.

---

<sup>3</sup> Dans cette section, la majorité des données sur les finances publiques proviennent de Statistique Canada (Recettes et dépenses consolidées de l'administration publique fédérale, des administrations publiques provinciales, territoriales et locales, annuel, tableau 385-0001 sur CANSIM). Ces données diffèrent des comptes publics émis par les différents ministères des finances provinciaux, telles que présentées dans la section précédente. Les écarts demeurent néanmoins représentatifs du contexte actuel des finances publiques au Québec.

<sup>4</sup> Bien que ces deux facteurs permettent de dresser un portrait représentatif de l'évolution des dépenses publiques, d'autres facteurs doivent évidemment être considérés dans une analyse exhaustive de l'évolution des dépenses publiques. Le vieillissement de la population constitue, par exemple, un facteur d'accroissement important des dépenses publiques au Québec.

## TABLEAU 2

### DÉCOMPOSITION DE LA CROISSANCE DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES ET MUNICIPALES, QUÉBEC, ONTARIO ET MOYENNE CANADIENNE (1989-2009)

	Augmentation structurelle des dépenses	Augmentation discrétionnaire des dépenses
Québec	19,5 %	80,5 %
Ontario	34,4 %	65,6 %
Moyenne canadienne	36,7 %	63,3 %

Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux, Tableau CANSIM 384-0004. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

Voyons maintenant quels postes budgétaires ont le plus contribué à la croissance des dépenses depuis 1989. Le tableau 3 décompose la croissance des dépenses publiques en fonction des principaux postes de juridiction municipale et provinciale, soit : transports et communications, santé, services sociaux, éducation, service de la dette et autres<sup>5</sup>. Cette décomposition permet de mieux saisir l'origine des hausses enregistrées depuis la fin des années 1980.

Tout d'abord, on remarque que les postes de la santé, des services sociaux et de l'éducation ont largement contribué à l'augmentation des dépenses au cours des deux dernières décennies, tant au Québec qu'en Ontario ou au Canada dans son ensemble. À eux seuls, ces trois postes expliquent approximativement 70 % de la croissance des dépenses publiques des administrations municipales et provinciale au Québec.

Cependant, certaines nuances s'imposent quant à la contribution de chacun de ces trois importants postes de dépenses. Ainsi, la part due à l'augmentation des dépenses en éducation est notamment plus faible au Québec (15,4 %) qu'elle ne l'est en Ontario (22,5 %) ou en moyenne au Canada (20,5 %). Même situation du côté de la santé, où la part au Québec (28,6 %) est plus faible qu'en Ontario (38,8 %) ou qu'en moyenne au Canada (36,3 %). En revanche, on constate que la part de la croissance expliquée par une augmentation des dépenses en services sociaux est 2,5 fois plus élevée au Québec (25,6 %) qu'en Ontario (10,4 %) et 1,8 fois plus élevée qu'en moyenne au Canada (13,9 %). Mentionnons au passage que le poste des services sociaux regroupe les dépenses d'assistance sociale, les indemnités aux accidentés de la route et du travail, les prestations des régimes de retraite des employés relevant du gouvernement, les dépenses liées à l'hébergement des personnes âgées et des personnes souffrant de limitations physiques ou psychologiques, les

---

<sup>5</sup> Le poste *autres* regroupe les postes suivants : services généraux de l'administration publique, protection de la personne et de la propriété, conservation des ressources et développement de l'industrie, environnement, loisirs et culture, travail et immigration, logement, affaires extérieures, planification et aménagement des régions, établissements de recherche.

dépenses liées à l'appui aux ménages ayant des enfants à charge ainsi que les dépenses liées aux services de garde d'enfants.

Finalement, on constate que la contribution du service de la dette à la croissance des dépenses publiques des administrations municipales et provinciale au Québec est marginale. À peine 3 % de la croissance observée entre 1989 et 2009 peut être imputée à une augmentation du service de la dette.

## TABLEAU 3

### DÉCOMPOSITION DE LA CROISSANCE DES DÉPENSES PAR HABITANT DES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES ET PROVINCIALES PAR POSTE BUDGÉTAIRE, QUÉBEC, ONTARIO ET MOYENNE CANADIENNE (1989-2009)

	Québec	Ontario	Canada
Transports et communications	9,2 %	3,4 %	7,1 %
Santé	28,6 %	38,8 %	36,4 %
Services sociaux	25,6 %	10,4 %	13,9 %
Éducation	15,4 %	22,5 %	21,4 %
Service de la dette	3,1 %	5,8 %	0,6 %
Autres	18,1 %	19,3 %	20,5 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses consolidées de l'administration publique fédérale, des administrations publiques provinciales, territoriales et locales, annuel, Tableau CANSIM 385-0001. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

Il est toutefois difficile de tirer des conclusions nettes sur l'évolution des dépenses sur la seule base de cette décomposition. Par exemple, la contribution élevée d'un poste budgétaire peut en réalité cacher un effet de rattrapage. Dans ce cas, la contribution serait élevée du simple fait que le niveau des dépenses était initialement très faible.

C'est pourquoi dans les graphiques qui suivent, nous comparons les niveaux des dépenses publiques par habitant en santé, en éducation et en services sociaux du Québec à ceux de l'Ontario et de la moyenne canadienne<sup>6</sup>.

Le graphique 15 compare d'abord le niveau des dépenses en santé pour les années 1989 et 2009. On remarque ainsi qu'à la fin des années 1980, les dépenses en santé au Québec (1 546 \$/hab.)

<sup>6</sup> On doit ici rappeler que ces données sont compilées à partir du Système de gestion financière et ne correspondent pas directement aux niveaux budgétés par les provinces. Ces données donnent néanmoins un bon aperçu de la situation relative des provinces.

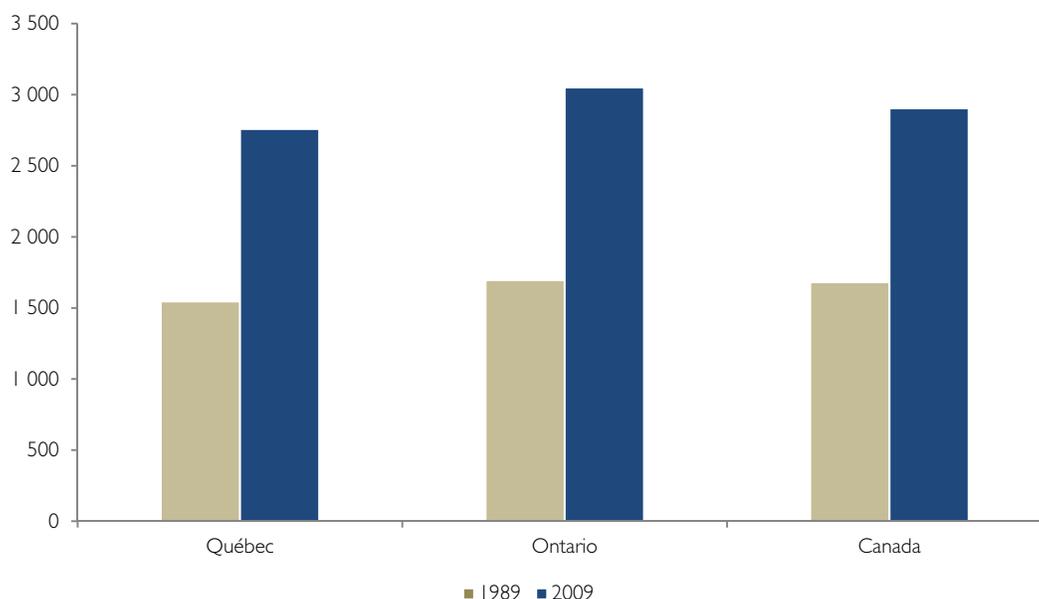
étaient légèrement plus faibles qu'en Ontario (1 695 \$/hab.) ou qu'en moyenne au Canada (1 680 \$/hab.). L'écart était toutefois relativement faible.

Entre 1989 et 2009, les dépenses en santé des administrations municipales et provinciale au Québec ont augmenté d'environ 78 % pour se situer à 2 757 \$/hab. En Ontario, l'augmentation correspondante a été de près de 81 % avec des dépenses en santé s'élevant à 3 060 \$/hab. En moyenne au Canada, les dépenses en santé des administrations municipales et provinciales ont augmenté d'environ 73 % entre 1989 et 2009 et s'élevait à 2 903 \$/hab. en 2009. On remarque ainsi qu'en termes relatifs, l'écart qui sépare le Québec de l'Ontario ou de la moyenne canadienne est demeuré à peu près le même entre 1989 et 2009, ce qui semble indiquer que la croissance des dépenses en santé des administrations municipales et provinciales a été relativement uniforme d'une province à l'autre.

## GRAPHIQUE 15

### DÉPENSES PUBLIQUES EN SANTÉ DES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES ET PROVINCIALES, QUÉBEC, ONTARIO ET CANADA (1989 ET 2009)

(En dollars de 2002 par habitant)



Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses consolidées de l'administration publique fédérale, des administrations publiques provinciales, territoriales et locales, annuel, Tableau CANSIM 385-0001. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

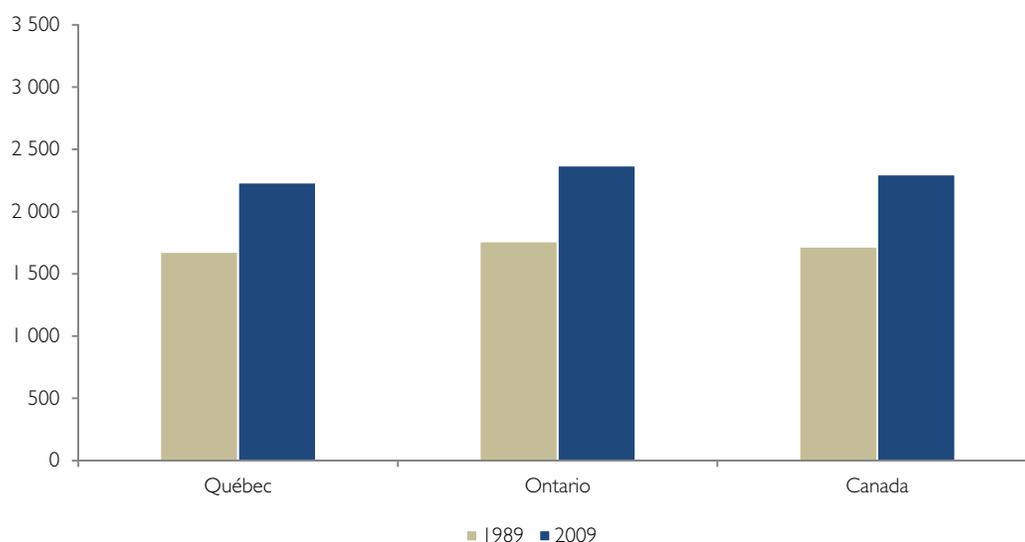
Les conclusions sont essentiellement les mêmes du côté des dépenses en éducation. À la fin des années 1980, le niveau des dépenses en éducation des administrations municipales et provinciales était à peine plus faible au Québec (1 676 \$/hab.) qu'il ne l'était en Ontario (1 761 \$/hab.) ou en moyenne au Canada (1 718 \$/hab.). Entre 1989 et 2009, la croissance des dépenses par habitant en éducation a été pratiquement la même entre ces trois régions (respectivement 33 %, 35 % et

34 %) de sorte qu'à la fin des années 2000, l'écart relatif qui séparait le Québec des autres provinces était pratiquement le même que vingt ans auparavant. En 2009, le niveau des dépenses en éducation des administrations municipales et provinciales était de 2 234 \$/hab. au Québec, 2 370 \$/hab. en Ontario et 2 298 \$/hab. en moyenne au Canada. À nouveau, même si le Québec se situe derrière l'Ontario et la moyenne nationale, les écarts sont relativement faibles.

## GRAPHIQUE 16

### DÉPENSES PUBLIQUES EN ÉDUCATION DES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES ET PROVINCIALES, QUÉBEC, ONTARIO ET CANADA (1989 ET 2009)

(En dollars de 2002 par habitant)



Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses consolidées de l'administration publique fédérale, des administrations publiques provinciales, territoriales et locales, annuel, Tableau CANSIM 385-0001. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

À partir de ce point, le portrait qui a été dressé par le tableau 3 se précise. En fait, il semble évident que les écarts observés au niveau des contributions des trois principaux postes budgétaires sont causés par une augmentation particulièrement importante des dépenses en services sociaux au Québec. D'une part, parce que les écarts qui séparent le Québec de l'Ontario et de la moyenne canadienne en matière de santé et d'éducation sont faibles, mais aussi parce que la croissance des dépenses en santé et en éducation a été semblable d'une province à l'autre. Le graphique 17 illustre clairement cette situation. Les conclusions qui en découlent ont de quoi surprendre.

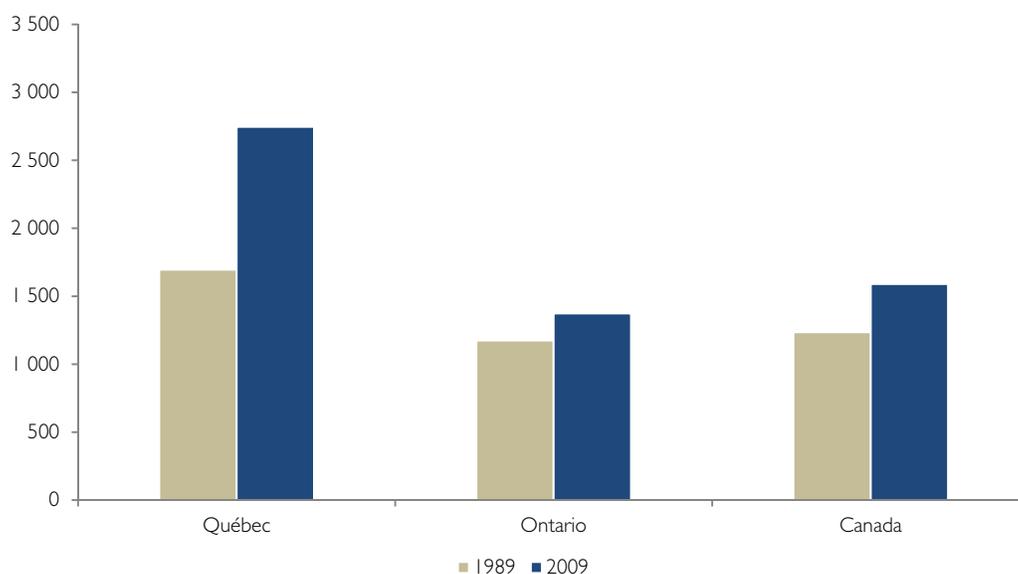
À la fin des années 1980, le niveau des dépenses en services sociaux des administrations municipales et provinciales était déjà beaucoup plus élevé au Québec qu'en Ontario ou qu'en moyenne au Canada. À cette époque, le Québec dépensait 1 695 \$/hab. en services sociaux, soit environ 40 % de plus que l'Ontario (1 174 \$/hab.) et que la moyenne canadienne (1 236 \$/hab.).

Ces écarts, déjà importants à la fin des années 1980, se sont grandement accentués depuis. Ainsi, entre 1989 et 2009, les dépenses par habitant en services sociaux des administrations municipales et provinciale au Québec ont augmenté de plus de 60 %, alors que du côté de l'Ontario et de la moyenne canadienne, les hausses ont été respectivement de 17 % et 29 %. Par conséquent, au lieu d'observer un effet de rattrapage, l'écart avec l'Ontario et la moyenne canadienne s'est considérablement creusé en vingt ans de sorte qu'en 2009, le niveau des dépenses par habitant en services sociaux des administrations municipales et provinciale au Québec était pratiquement 2 fois plus élevé qu'en Ontario et 1,7 fois plus élevé qu'en moyenne au Canada. Selon les dernières données disponibles, le niveau des dépenses en services sociaux des administrations municipales et provinciale au Québec était de 2 746 \$/hab., soit 1 372 \$/hab. de plus qu'en Ontario et 1 157 \$/hab. de plus qu'en moyenne au Canada.

## GRAPHIQUE 17

### DÉPENSES PUBLIQUES EN SERVICES SOCIAUX DES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES ET PROVINCIALES, QUÉBEC, ONTARIO ET CANADA (1989 ET 2009)

(En dollars de 2002 par habitant)



Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses consolidées de l'administration publique fédérale, des administrations publiques provinciales, territoriales et locales, annuel, Tableau CANSIM 385-0001. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

Tel qu'on peut le constater au graphique 18, une large part de la croissance des dépenses publiques en services sociaux observée au Québec depuis 1989 découle d'une augmentation des dépenses associées au poste *autres services sociaux*. À l'origine, les dépenses de ce poste s'élevaient à moins de 500 \$/hab., ce qui représentait alors un peu moins de 30 % de l'ensemble des dépenses en services sociaux. En 2009, ces mêmes dépenses s'élevaient à 1 240 \$/hab., soit environ 45 % de l'ensemble des dépenses en services sociaux. C'est donc dire qu'en moins de vingt ans, les dépenses

du poste *autres services* ont progressé de 150 %. On remarque par ailleurs que l'essentiel de la hausse s'est dessiné au cours des dernières années. Entre 2004 et 2009, les dépenses associées à ce poste ont pratiquement doublé.

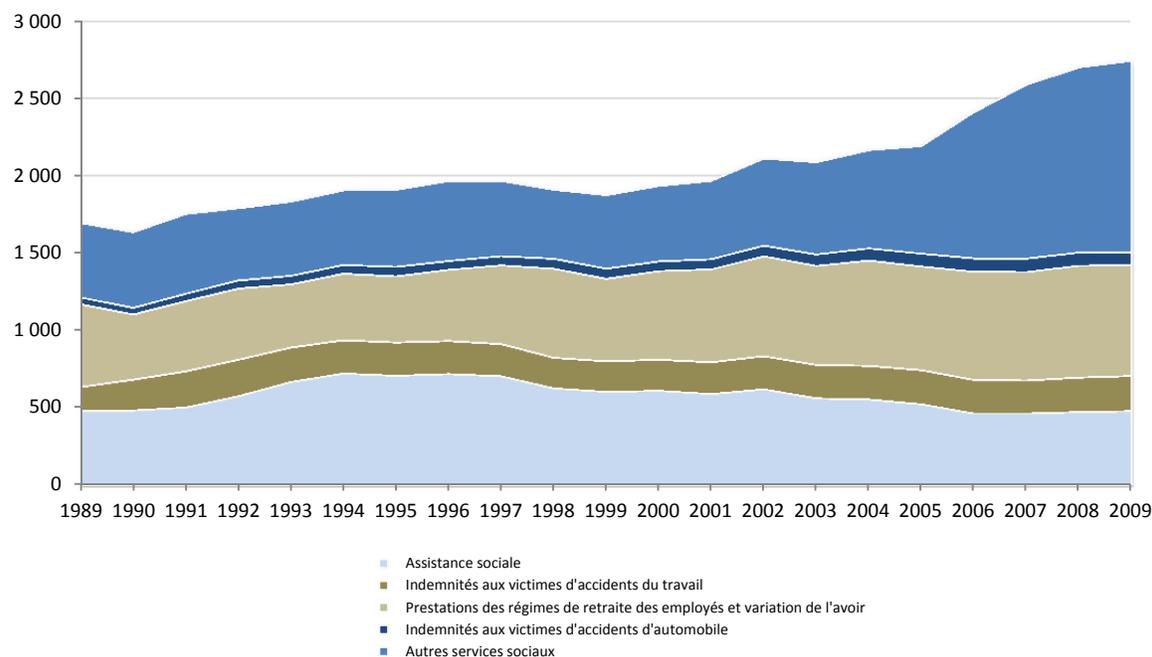
Le boom observé dans le poste *autres services sociaux* s'explique essentiellement par le fait que ce poste budgétaire regroupe un large éventail de services sociaux liés aux familles et à l'hébergement des personnes âgées et des personnes souffrant de limitations physiques ou psychologiques. Le vieillissement de la population, les congés parentaux et l'accroissement des places subventionnées en garderie apparaissent donc comme les principaux facteurs à l'origine de la poussée des dépenses en services sociaux.

On remarque par ailleurs qu'exception faite des dépenses associées au poste *autres services sociaux*, les dépenses en services sociaux sont demeurées relativement stables par rapport à leur niveau de 1989. La seule hausse notable est observée du côté des dépenses liées aux prestations des régimes de retraite des employés qui relèvent des administrations provinciales et municipales. En 2009, les dépenses associées à ce poste s'élevaient à un peu plus de 700 \$/hab., une progression d'environ 180 \$/hab. ou 30 % par rapport à 1989.

## GRAPHIQUE 18

### ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN SERVICES SOCIAUX AU QUÉBEC SELON LES PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES (1989 ET 2009)

(En dollars de 2002 par habitant)



Source : STATISTIQUE CANADA, Recettes et dépenses consolidées de l'administration publique fédérale, des administrations publiques provinciales, territoriales et locales, annuel, Tableau CANSIM 385-0001. STATISTIQUE CANADA, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, CANSIM 051-0001. STATISTIQUE CANADA, Certains indicateurs économiques, comptes économiques provinciaux, CANSIM 384-0013. Calculs des auteurs. Les transferts entre les divers paliers gouvernementaux ont été éliminés des calculs.

## 5. CONCLUSION

Que faut-il retenir de ce portrait de l'évolution des dépenses publiques? Dans un premier temps, on a pu voir que tous paliers de gouvernement confondus, le Québec est la province où les dépenses publiques sont les plus importantes. Non seulement le poids des dépenses publiques dans le PIB a systématiquement été plus élevé au Québec qu'en Ontario ou qu'en moyenne au Canada, mais on a pu voir que le niveau des dépenses par habitant y était également plus élevé.

L'étude démontre également que le Québec doit utiliser une plus large part de ses ressources financières pour financer ses dépenses publiques. Par exemple, pour l'année 2009, les dépenses publiques au Québec en proportion du PIB étaient 25 % plus élevées qu'en Ontario, alors que le niveau des dépenses par habitant était 9 % plus élevé qu'en Ontario.

L'analyse montre également qu'une large part de l'augmentation des dépenses publiques au Québec résultait d'une augmentation plus forte des dépenses du gouvernement provincial. Ainsi, depuis 1981, près de 80 % de l'accroissement des dépenses publiques au Québec résulte de l'augmentation des dépenses provinciales. À titre comparatif, l'augmentation des dépenses provinciales explique 56 % de l'accroissement des dépenses publiques de l'Ontario et 64 % de l'accroissement moyen des dépenses publiques au Canada.

En détaillant les différents postes budgétaires sous juridiction provinciale et municipale, on a finalement pu voir que les postes de la santé, de l'éducation et des services sociaux expliquaient la grande majorité de l'accroissement des dépenses depuis 1989. L'analyse a également permis de révéler que le secteur des services sociaux expliquait une plus large part de l'accroissement des dépenses publiques au Québec. La poussée des dépenses en services sociaux serait essentiellement attribuable à la progression du poste *autres dépenses en services sociaux*, qui regroupe notamment les dépenses d'hébergement des personnes âgées et des personnes souffrant de limitations physiques et psychologiques, les dépenses liées à l'appui aux ménages ayant des enfants à charge ainsi que les dépenses liées aux services de garde d'enfants.