

**POLITIQUE ET
GESTION DES
FINANCES PUBLIQUES :
Québec et Canada**

André Bernard

Presses de l'Université du Québec

POLITIQUE ET GESTION DES FINANCES PUBLIQUES Québec et Canada

André Bernard

© 1992 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Sainte-Foy, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré : *Politique et gestion des finances publiques Québec et Canada*, André Bernard, ISBN 2-7605-0490-5 • DA490N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

© 1992 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Sainte-Foy, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré : *Politique et gestion des finances publiques Québec et Canada*, André Bernard, ISBN 2-7605-0490-5 • DA490N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

POLITIQUE ET GESTION DES FINANCES PUBLIQUES Québec et Canada

André Bernard

1992

**Presses de l'Université du Québec
Case postale 250, Sillery, Québec G1T 2R1**

© 1992 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Sainte-Foy, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré : *Politique et gestion des finances publiques Québec et Canada*, André Bernard, ISBN 2-7605-0490-5 • DA490N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

Données de catalogage avant publication (Canada)

Bernard, André, 1939-

Politique et gestion des finances publiques :
Québec et Canada

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 2-7605-0490-5

1. Finances publiques - Canada. 2. Finances publiques - Québec (Province). 3. Canada - Crédits budgétaires et dépenses. 4. Québec (Province) - Crédits budgétaires et dépenses. 5. Politique fiscale - Canada. 6. Politique fiscale - Québec (Province). I. Titre.

HJ793.B47 1991 354.710072 C92-096073-1

ISBN 2-7605-0490-5

*Tous droits de reproduction, de traduction
et d'adaptation réservés* © 1992
Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 1992
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
Imprimé au Canada

Aux collègues de l'Université du Québec à
Montréal, qui m'ont prodigué conseils et
soutien, en particulier Yves Bélanger,
Jacques Bourgault, Christian Deblock,
Pierre P. Tremblay et Évelyne Tardy.

A.B.

© 1992 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Sainte-Foy, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré : *Politique et gestion des finances publiques Québec et Canada*, André Bernard, ISBN 2-7605-0490-5 • DA490N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

Table des matières

| | |
|--|------|
| AVANT-PROPOS | xvii |
| INTRODUCTION | 1 |
| Une étude d'analyse politique : au carrefour de perspectives diverses | 1 |
| Le poids du passé et celui des réalités contemporaines | 3 |
| Politique budgétaire et politique économique | 4 |
| Politique budgétaire et contraintes politico-administratives | 6 |
| L'exécution du budget des dépenses dans le secteur public | 8 |
| CHAPITRE PREMIER | |
| <i>Les finances publiques dans la société</i> | 13 |
| La mesure des budgets du secteur public | 13 |
| La définition du secteur public | 14 |
| Le choix des données à compiler | 15 |
| Les unités de mesure | 20 |
| Les points de repère démographiques | 23 |
| Les points de repère économiques | 24 |
| Les points de repère matériels | 33 |
| Les limites des statistiques | 35 |
| Les comparaisons entre époques ou régions différentes | 37 |
| Les facteurs associés à la croissance des budgets du secteur public | 40 |
| La répartition sectorielle des dépenses publiques | 45 |
| Conclusion | 49 |
| Résumé | 52 |
| Questions | 53 |
| Choix de textes | 54 |
| CHAPITRE DEUXIÈME | |
| <i>Politique économique et politique budgétaire</i> | 59 |
| La politique budgétaire, un moyen privilégié pour réaliser les objectifs de la politique économique | 60 |
| Réduire les inégalités | 60 |

| | |
|---|----|
| Amplifier les effets positifs et atténuer les conséquences négatives de la conjoncture sur la production, le commerce, les prix et l'emploi | 62 |
| Réaliser la croissance perpétuelle | 63 |
| La politique monétaire, un autre moyen de la politique économique | 66 |
| L'action sur le taux de change | 66 |
| L'action sur la masse monétaire | 68 |
| La politique monétaire et la politique budgétaire : moyens complémentaires ? | 70 |
| Avantages et inconvénients de la politique monétaire | 71 |
| Avantages et inconvénients de la politique budgétaire | 72 |
| Le débat entre les non-interventionnistes et les interventionnistes | 76 |
| Les thèses des non-interventionnistes | 77 |
| Les thèses des interventionnistes | 79 |
| La question des inégalités | 80 |
| La question des déficits budgétaires | 82 |
| Les difficultés associées à l'élaboration de la politique économique, de la politique monétaire et de la politique budgétaire du gouvernement fédéral du Canada | 86 |
| Le rôle du ministère des Finances du Canada dans l'élaboration des politiques d'ensemble | 87 |
| La prise des décisions en matière de politique économique, de politique monétaire et de politique budgétaire | 91 |
| L'impact des politiques du gouvernement fédéral du Canada sur les choix budgétaires des gouvernements provinciaux | 92 |
| Conclusion | 93 |
| Résumé | 95 |
| Questions | 97 |
| Choix de textes | 98 |

CHAPITRE TROISIÈME

| | |
|--|-----|
| <i>Politique budgétaire, politique fiscale et politique des dépenses</i> | 107 |
| Les questions posées aux responsables de la politique budgétaire | 108 |
| Les choix possibles | 108 |
| Les contraintes imposées par le partage des juridictions | 112 |
| Les conséquences des choix effectués | 114 |

| | |
|---|-----|
| La répartition des charges, objet de la politique fiscale | 116 |
| La résistance à l'impôt | 117 |
| Le recours aux dégrèvements fiscaux (appelés « dépenses fiscales ») | 121 |
| La rareté des réformes fiscales | 124 |
| Le rôle des services fiscaux et des services financiers dans l'élaboration de la politique fiscale | 126 |
| La répartition des ressources, objet de la politique des dépenses | 128 |
| Les contraintes imposées par la logique de continuité | 129 |
| Les contraintes imposées par les demandes de services nouveaux ou additionnels | 133 |
| Le rôle des services administratifs centraux dans l'élaboration de la politique des dépenses | 138 |
| Conclusion | 144 |
| Résumé | 147 |
| Questions | 149 |
| Choix de textes | 150 |

CHAPITRE QUATRIÈME

| | |
|--|-----|
| <i>Les contraintes institutionnelles imposées à l'élaboration de la politique fiscale et de la politique des dépenses</i> | 159 |
| Les principes constitutionnels applicables aux impôts et aux dépenses publiques | 160 |
| L'autorisation parlementaire des impôts et des dépenses publiques | 161 |
| La préséance de la chambre élue en matière de législation financière | 166 |
| Les principes de non-affectation des recettes et d'universalité des autorisations législatives en matière de finances publiques | 168 |
| Le principe de l'initiative de l'exécutif pour toute affectation du revenu public, d'une taxe ou d'un impôt | 173 |
| Les règles et conventions découlant des principes constitutionnels applicables aux impôts et aux dépenses publiques | 176 |
| L'annualité du budget | 177 |
| L'unité du budget | 179 |
| La spécialisation des autorisations de dépenser | 181 |

| | |
|---|-----|
| Le caractère exclusif des autorisations de dépenser | 182 |
| Le caractère limitatif et temporaire des autorisations de dépenser | 183 |
| Le caractère facultatif des dépenses autorisées | 184 |
| La péremption du solde inemployé d'un crédit annuel au terme de l'année financière | 186 |
| Les contrôles de légalité | 188 |
| Les contrôles sur les paiements et les encaissements | 191 |
| Le contrôle sur les engagements | 194 |
| Conclusion | 198 |
| Résumé | 199 |
| Questions | 201 |
| Choix de textes | 202 |

CHAPITRE CINQUIÈME

| | |
|---|-----|
| <i>La préparation du budget des dépenses</i> | 207 |
| Le déroulement de la phase de préparation du cycle budgétaire | 210 |
| La prise en compte des réalités | 210 |
| La démarche adoptée pour décider du budget des dépenses..... | 213 |
| L'intervention d'intermédiaires agissant pour l'exécutif | 214 |
| Les classifications budgétaires traditionnelles | 216 |
| Les procédures traditionnelles | 218 |
| La préparation du budget des dépenses et la standardisation | 222 |
| La préparation du budget des dépenses et la recherche de l'efficacité | 225 |
| La préparation du budget des dépenses et la recherche de l'utilité | 228 |
| Les attentes et les craintes suscitées par la rationalisation des choix budgétaires axée sur la recherche de l'utilité | 230 |
| La typologie hiérarchique des finalités et des objectifs appliquée à la recherche de l'utilité des productions et à celle de l'efficacité | 236 |
| La formulation de politiques sectorielles | 243 |
| L'évaluation préalable des conséquences ou impacts de la mise en œuvre de nouvelles activités ou de modifications aux activités courantes | 245 |
| Conclusion | 247 |
| Résumé | 249 |

| | |
|--|-----|
| Questions | 250 |
| Choix de textes | 251 |
| CHAPITRE SIXIÈME | |
| <i>La préparation du budget des dépenses et l'optimisation</i> | 259 |
| L'optimisation d'ensemble | 261 |
| La maximisation du bénéfice ou avantage net | 261 |
| La quantification des coûts et des bénéfices ou avantages..... | 264 |
| La quantification des incidences budgétaires | 266 |
| La quantification des coûts et bénéfices sociaux directs mesurables | 267 |
| L'appréciation des considérations non quantifiables | 270 |
| L'actualisation des coûts et bénéfices futurs | 271 |
| L'inéluctable pari sur l'avenir | 275 |
| La multiplicité et la variabilité des préférences | 277 |
| Les ajustements aux programmes et aux opérations | 282 |
| Le recours aux indices et ratios | 283 |
| L'analyse des relations causales | 287 |
| Le tableau de bord des responsables de programmes | 288 |
| Le tableau de bord des responsables des opérations | 290 |
| Conclusion | 293 |
| Résumé | 295 |
| Questions | 296 |
| Choix de textes | 297 |
| CHAPITRE SEPTIÈME | |
| <i>L'autorisation parlementaire de la politique budgétaire, des dépenses publiques et des impôts</i> | 301 |
| Les règles de procédure des assemblées parlementaires en matière de finances publiques | 302 |
| Le débat sur la politique budgétaire | 303 |
| Les crédits associés au budget principal | 305 |
| L'adoption de crédits partiels ou provisoires | 309 |
| Les crédits supplémentaires | 311 |
| Les modifications au régime fiscal | 313 |
| Les limites de l'autorisation parlementaire | 315 |
| Les écarts entre les prévisions et la réalité | 316 |
| Le recours abusif aux crédits permanents | 320 |

| | |
|--|-----|
| Le recours abusif aux crédits supplémentaires | 325 |
| L'information des parlementaires | 327 |
| Les médias et l'autorisation parlementaire de la politique budgétaire, des impôts et des dépenses publiques | 330 |
| Les partis politiques et les groupes d'intérêts | 333 |
| Conclusion | 334 |
| Résumé | 336 |
| Questions | 337 |
| Choix de textes | 338 |

CHAPITRE HUITIÈME

| | |
|--|-----|
| <i>L'exécution du budget et la gestion financière</i> | 341 |
| Les dépenses | 343 |
| L'autorité déléguée d'engager des dépenses | 344 |
| La légalité des projets de dépenses | 346 |
| L'opportunité des projets de dépenses | 348 |
| La disponibilité budgétaire permettant d'engager les dépenses | 349 |
| L'imputation d'engagement | 352 |
| L'autorisation d'engagement | 354 |
| Les appels d'offres et concours | 355 |
| Les contrats | 359 |
| L'examen des engagements financiers en commission parlementaire | 361 |
| Les demandes de paiement | 363 |
| La certification des demandes de paiement | 368 |
| L'ordre de paiement | 371 |
| Les refus de paiement | 373 |
| La trésorerie, les emprunts et les revenus | 375 |
| L'émission des chèques (ou autres moyens de paiement) | 376 |
| La comptabilité | 377 |
| La définition de l'actif et du passif | 379 |
| Les emprunts | 382 |
| Les recettes | 384 |
| Conclusion | 386 |
| Résumé | 388 |
| Questions | 390 |
| Choix de textes | 391 |

CHAPITRE NEUVIÈME

| | |
|---|-----|
| <i>L'évaluation rétrospective</i> | 393 |
| L'évaluation rétrospective des transactions financières et des comptes | 395 |
| L'évaluation des comptes publics du point de vue de leur fiabilité | 398 |
| L'évaluation des comptes du point de vue du respect des lois, règlements, politiques et directives | 403 |
| L'évaluation des comptes du point de vue des critères de l'optimisation | 405 |
| L'évaluation rétrospective des politiques et des objectifs des programmes | 413 |
| L'évaluation rétrospective des objectifs, des répercussions, des effets et de l'utilité des programmes | 416 |
| L'évaluation des évaluations par les autorités | 422 |
| Conclusion | 427 |
| Résumé | 428 |
| Questions | 429 |
| Choix de textes | 430 |
| CONCLUSION | 435 |
| INDEX | 439 |

© 1992 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Sainte-Foy, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré : *Politique et gestion des finances publiques Québec et Canada*, André Bernard, ISBN 2-7605-0490-5 • DA490N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

Avant-propos

Ce texte procède de notes de cours intitulées *Politique budgétaire et gestion financière de l'État*, dont une première version a été produite en 1971. La reproduction de ces notes de cours polycopiées en une centaine d'exemplaires chaque année et l'évolution rapide des pratiques de gestion des finances publiques ont justifié plusieurs révisions de la version initiale, qui a ainsi été modifiée considérablement. Finalement, après une révision majeure terminée en 1984 et une autre complétée en 1988, une refonte a paru nécessaire. Ce texte en est le résultat.

Les membres du secrétariat du département de science politique de l'Université du Québec à Montréal ont manifesté un professionnalisme exceptionnel lors de la dactylographie de ce texte et de ses versions antérieures, en particulier celles de 1984 et 1988. Les remerciements que je leur adresse ne pourront jamais exprimer pleinement ma gratitude.

Des remerciements doivent également être adressés aux personnes qui m'ont aidé à compléter les recherches dont les résultats sont utilisés dans ce texte. Ma reconnaissance va d'abord aux professeurs Michael Oliver et James Mallory, de l'Université McGill, qui ont supervisé la préparation, en 1961-1962, de mon mémoire de maîtrise consacré à l'histoire du contrôle parlementaire des finances publiques au Québec, mémoire d'où proviennent certaines données des chapitres quatrième, septième et neuvième de ce texte. Je dis aussi ma gratitude aux chercheurs qui, entre 1971 et 1974, ont réalisé sous ma direction une centaine d'entrevues auprès de sous-ministres et autres gestionnaires aux fins, d'abord, d'obtenir des informations sur l'application du budget de programmes à Québec et, ensuite, de valider

partiellement, pour le Québec, les thèses qu'Aaron Wildavsky a développées dans *The Politics of the Budgetary Process* (Boston : Little, Brown and Co., 1964) ; ces recherches ont aidé à la rédaction de quelques passages des cinquième et sixième chapitres de ce texte. À ces personnes, aux jeunes politologues qui ont, par la suite, travaillé en bibliothèque pour compléter ma documentation et, finalement, aux organismes qui ont financé ces travaux (en particulier l'Institut d'administration publique du Canada et l'Université du Québec à Montréal), je tiens à dire merci.

J'aimerais enfin dire ma reconnaissance aux fonctionnaires, parlementaires et ministres qui m'ont fait part de leur expérience en matière de gestion des finances publiques (que ce soit directement ou par l'entremise des entrevues effectuées par les chercheurs qui m'ont aidé). Leurs propos m'ont mené à accorder, dans ce texte, une importance majeure aux contraintes qui s'imposent à la préparation et à l'exécution des plans de dépenses. Ces contraintes, certes, m'avaient paru extrêmement fortes dès mon arrivée dans le premier poste de direction qu'il m'a été donné d'occuper à l'époque où, avant 1970, je pensais poursuivre une carrière en administration publique. Cependant, aujourd'hui, riche de nombreuses lectures et confidences, j'estime que ces contraintes représentent une caractéristique sous-estimée de la prise de décisions dans un régime démocratique, caractéristique que ce texte-ci souligne avec force.

Ce texte ne constitue qu'une introduction à l'étude de la politique et de la gestion des finances publiques. Pour le compléter, il faut en effet consulter, en plus de certains des livres et articles signalés à la fin de chaque chapitre, les dernières éditions des documents publics qui se rapportent à la gestion des finances publiques. Parmi ces documents, certains s'imposent d'emblée : c'est le cas de la Loi de l'administration financière (Québec), de la Loi sur la gestion des finances publiques (Ottawa), du dernier guide de gestion financière publié par le Conseil du trésor (celui de Québec, celui d'Ottawa), de la dernière livraison des comptes publics, du dernier rapport de vérification, du dernier budget des dépenses et des dernières compilations de revenus fiscaux et de dépenses publiques (de Statistique Canada et du Bureau de la statistique du Québec)... D'autres documents sont aussi très utiles. Tel est le cas du dernier discours du budget ou de manuels spécialisés publiés par les organismes centraux (sur l'analyse avantages-

coûts ou sur l'évaluation des programmes, par exemple). De plus, pour les personnes à l'emploi d'un organisme public autonome (municipalité, communauté urbaine et autre organisation financée, directement ou non, par l'impôt), il est nécessaire de consulter les documents qui, dans cet organisme, correspondent à ceux qui sont produits sous l'autorité du gouvernement du Québec. Ces documents publics, comme les livres et les articles consacrés aux finances publiques, permettront d'approfondir les enseignements de ce texte.

Destiné d'abord à l'enseignement, ce texte cherche à stimuler la réflexion sur les caractéristiques et les significations des données disponibles, procédures utilisées ou techniques en vigueur. Au lieu, par exemple, de multiplier les tableaux statistiques, il tente de faire comprendre l'utilité de même que les limites des données chiffrées. Plutôt que de reproduire de longs extraits de documents publics (qu'il faut néanmoins consulter), il présente les objectifs visés par les règles et lois qui encadrent la gestion des finances publiques. En mettant ainsi l'accent sur des éléments plus fondamentaux que des chiffres ou règlements qui, de toute façon, seront bientôt remplacés par d'autres, ce texte pourra, je le souhaite, être plus utile et durable que celui qui aurait simplement présenté les dernières compilations financières du secteur public ou les réglementations les plus récentes.

André BERNARD
30 août 1990

© 1992 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Sainte-Foy, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré : *Politique et gestion des finances publiques Québec et Canada*, André Bernard, ISBN 2-7605-0490-5 • DA490N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

Introduction

L'élaboration des budgets et la gestion financière dans le secteur public s'inscrivent dans le contexte de contraintes diverses qu'il est important de connaître. Certaines de ces contraintes se rattachent à la nature et à l'histoire de la société dans laquelle agit chaque administration publique ; d'autres se rapportent à la volonté d'accroître la production des biens et services et concernent les choix de la politique économique ; mais les plus immédiates sont d'ordres politique, administratif et institutionnel et découlent de la logique de la prise des décisions politiques. Ces contraintes s'affirment aussi dans le champ des techniques et procédures.

La connaissance des raisons de ces techniques et procédures et celle du contexte d'ensemble dans lequel sont élaborés les budgets peuvent apporter une meilleure compréhension du processus de prise des décisions budgétaires et inspirer des pratiques plus efficaces et efficaces.

UNE ÉTUDE D'ANALYSE POLITIQUE : AU CARREFOUR DE PERSPECTIVES DIVERSES

L'étude du contexte de l'élaboration des budgets du secteur public et celle de leur mise en œuvre, auxquelles ce texte est consacré, peuvent être abordées selon plusieurs perspectives, notamment celles des sciences économiques, des sciences juridiques, des sciences comptables et de la science politique.

La perspective privilégiée ici relève de la science politique mais conduit au carrefour des perspectives propres aux autres disciplines

scientifiques ayant le même objet. Ce choix peut répondre aux attentes de personnes qui occupent ou désirent occuper des postes de direction dans le secteur public ou qui, à tout le moins, s'intéressent en premier lieu au secteur public. Pour les « généralistes » que sont la plupart des gestionnaires du secteur public, les contributions des spécialistes de diverses disciplines sont en effet indispensables. Il faut d'ailleurs noter que, en matière de gestion du budget des dépenses, les opérations de contrôle financier, la vérification et de nombreuses autres tâches font appel, presque exclusivement, à des compétences développées dans le domaine des sciences comptables. De même, la place des économistes du secteur public est prééminente dans la détermination des grands choix de politique économique, de politique monétaire, de politique fiscale et de politique de développement industriel, grands choix qui ont un impact majeur sur l'élaboration des budgets, alors que le rôle des juristes est considérable dans la préparation et l'interprétation des textes qui formalisent certains de ces grands choix.

Du point de vue des gestionnaires du secteur public, les perspectives développées par les spécialistes des finances publiques en sciences économiques, en sciences juridiques et en sciences comptables sont complémentaires ; chacune d'elles apporte à la prise des décisions des éclairages supplémentaires et des informations additionnelles. Chacune d'elles témoigne également de préoccupations particulières et de conceptions normatives spécifiques. À cet égard, les gestionnaires du secteur public doivent souvent choisir entre des diagnostics différents ou encore entre des prescriptions concurrentes, que défendent des spécialistes qui privilégient leurs propres finalités ou conceptions. C'est ainsi que l'on voit parfois s'affronter des économistes qui préconisent une contraction des dépenses du secteur public et d'autres qui en favorisent l'expansion, ou encore des économistes qui recommandent une réduction rapide de la dette publique et d'autres qui proposent un nouveau déficit.

La science politique tente d'expliquer ces diagnostics différents et ces prescriptions concurrentes. Par l'étude du jeu des forces politiques, elle mène en effet à explorer les fondements des conflits et du pouvoir, à chercher les motivations, les intérêts et les objectifs des personnes et des groupes. De ce point de vue, tout en facilitant l'examen critique des divers aspects techniques de l'élaboration et de la gestion des budgets du secteur public, l'analyse politique tend à

donner une vue d'ensemble et une compréhension « politique » de la réalité. De la sorte, elle aide les gestionnaires du secteur public dans le défi qui consiste à choisir entre des options concurrentes soutenues par des spécialistes.

LE POIDS DU PASSÉ ET CELUI DES RÉALITÉS CONTEMPORAINES

Quand elle porte sur une longue période, l'étude des budgets des administrations publiques permet de mesurer l'ampleur des transformations antérieures, d'apprécier l'influence considérable du passé sur le présent et, dans une certaine mesure, d'ouvrir des perspectives sur l'avenir. Cette étude montre en particulier que la croissance et la diversification du secteur public ont été étroitement associées à l'évolution des sociétés¹ : elles ont suivi les modifications dans les idées, les innovations dans les moyens de communication et les techniques, le développement des échanges, la multiplication des produits, l'accroissement de la productivité et, enfin, elles ont été motivées par la volonté de faciliter les adaptations nécessitées par le changement.

De plus, l'étude des statistiques budgétaires et des pratiques de gestion de pays ou territoires différents permet d'évaluer l'importance des caractères distinctifs de ces pays ou territoires. Cette étude amène à considérer avec prudence les comparaisons qui ne tiennent pas compte de ces particularités. Elle devrait permettre, aussi, de voir l'influence des institutions et des traditions sur les perceptions que les personnes ont du secteur public, de mieux comprendre les motivations des gestionnaires, de mieux saisir la place et l'importance des techniques utilisées et finalement de mieux expliquer les stratégies et les actions des gouvernements et des administrations.

De toute façon, la plupart des décisions politiques sont l'aboutissement de choix difficiles entre options souvent conflictuelles, et elles prennent toute leur signification dans la mesure des crédits engagés pour les faire connaître ou les faire appliquer. Or, en politique comme ailleurs, il y a moins de ressources que de besoins ; conséquemment, la répartition des ressources révèle généralement les rapports

1. Le chapitre premier présente une vue d'ensemble de la place des finances publiques dans les sociétés.

de forces les plus importants et les plus décisifs. C'est pourquoi l'étude des choix budgétaires et de leur contexte est particulièrement éclairante. Comme l'écrivait Aaron Wildavsky dans *The Politics of the Budgetary Process* :

La nature humaine se révèle pleinement quand les personnes se concurrencent afin d'obtenir une part plus importante des fonds disponibles ou afin de répartir ces fonds entre d'innombrables sollicitations. Les choix budgétaires expriment les véritables motifs des êtres humains².

POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Dans la détermination des orientations budgétaires d'un gouvernement, il faut tenir compte de nombreuses considérations parmi lesquelles plusieurs relèvent de la politique économique, en particulier celle du gouvernement central du pays, politique économique qui concerne l'élaboration et l'application des *moyens* indiqués pour atteindre des *objectifs* de croissance et de stabilité ou d'autres objectifs de ce genre, dans une *conjoncture* particulière³.

Selon les porte-parole des gouvernements des grands pays industrialisés, l'objectif de croissance doit être poursuivi en recherchant simultanément la stabilité, car les fluctuations rapides dans l'activité économique ou dans la répartition des ressources suscitent des insatisfactions et des heurts parfois violents qui compromettent l'objectif même de croissance. C'est pourquoi les décisions de politique économique varient en fonction de la conjoncture. Les échanges commerciaux et la production, en effet, sont inéluctablement affectés par les phénomènes démographiques, les mouvements sociaux, l'émergence d'idées nouvelles, les développements technologiques, les perturbations climatiques, etc.

2. Aaron WILDAVSKY, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston : Little, Brown and Company, 1964, page v, traduction libre. Human nature is never more evident than when men are struggling to gain a larger share of funds or to apportion what they have among myriad claimants. Budgeting deals with the purposes of men.
3. Le chapitre deuxième examine l'impact des choix de la politique économique sur la politique budgétaire et les principales controverses que suscitent ces choix.

Ces décisions sont également influencées par les conceptions des personnes qui les prennent et par les pressions qui s'exercent sur elles.

Ces décisions varient enfin selon les juridictions et capacités des gouvernements. Certains peuvent en effet utiliser des moyens d'ordre monétaire (actions sur le taux de change, le taux d'intérêt, la masse monétaire, etc.) alors que d'autres n'ont accès qu'aux mesures sectorielles.

Cependant, pour atteindre les objectifs de leur politique économique, tous les gouvernements utilisent les moyens de la *politique budgétaire au sens large*, c'est-à-dire, pour un gouvernement en particulier, la modification, à la hausse ou à la baisse, du prélèvement fiscal et de certains barèmes établis pour la perception de divers revenus de ce gouvernement (objet de la politique fiscale), la détermination du montant total de ses dépenses (y compris la fixation du surplus ou déficit budgétaire, les choix relatifs à l'utilisation du surplus, s'il y a lieu, ou au financement de l'emprunt) et enfin l'agencement des allocations budgétaires (objet de la *politique budgétaire au sens restreint*, communément appelée politique des dépenses)⁴.

Néanmoins les moyens budgétaires à la disposition du gouvernement central d'un pays important ne sont pas toujours accessibles aux gouvernements des petits pays, car les accords internationaux qui lient ces derniers, leur dépendance à l'égard de l'extérieur et, dans de nombreux cas, la pénurie ou l'endettement limitent leur liberté de manœuvre.

Et ce qui est vrai du gouvernement central d'un petit pays l'est encore davantage des gouvernements régionaux. En effet, dans tout pays, les choix effectués par le gouvernement central sont pris en

4. L'expression américaine « fiscal policy » ne doit pas être traduite par « politique fiscale », parce qu'une partie de ce que recouvre cette expression est comprise dans la définition de l'expression française « politique budgétaire ». Cette partie, c'est la détermination du montant total des dépenses à autoriser et du montant de la différence entre ces dépenses et les revenus prévus. En langue française, l'expression « politique fiscale » ne concerne que la détermination du montant des impôts à percevoir, la répartition de ces impôts et les dispositions réglementaires qui s'y rapportent. Cette expression française, politique fiscale, équivaut à l'expression américaine « tax policy ». Les deux principales composantes de la politique budgétaire au sens large, la politique fiscale et la politique des dépenses, font l'objet d'un examen particulier dans le chapitre troisième.

compte dans l'élaboration des politiques budgétaires des gouvernements régionaux (s'il y en a) et des diverses administrations publiques

autonomes. C'est ainsi que, dans une fédération, la politique économique du gouvernement fédéral et ses choix en matière de politique monétaire, de politique budgétaire et de politique fiscale influencent les décisions budgétaires et fiscales des gouvernements régionaux, lesquels, à leur tour, fixent des limites supplémentaires aux options ouvertes aux administrations publiques de moindre envergure.

POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET CONTRAINTES POLITICO-ADMINISTRATIVES

Toutefois les choix de politique budgétaire ne dépendent pas seulement des décisions de politique économique et des contraintes qui s'exercent à ce chapitre ; ils résultent aussi de la prise en compte de contraintes politiques, institutionnelles et administratives⁵.

Il s'ensuit que l'élaboration de la politique budgétaire *annuelle* d'un gouvernement ou d'une administration publique doit tenir compte de très nombreuses considérations que les réponses aux questions suivantes peuvent illustrer.

1. Compte tenu de la conjoncture et de très nombreux autres facteurs, quels seraient les revenus de ce gouvernement ou de cette administration si aucune modification n'était apportée aux sources de revenu existantes ?
 2. Quelles seraient ses dépenses si on reconduisait sans modification la répartition existante des dépenses ?
 3. Existe-t-il des biens et services que ce gouvernement ou cette administration peut ou doit (ou encore désire) supprimer ou produire en quantité moindre, ou encore produire en plus grande quantité ? En quelle quantité ? Peut-on réduire les
5. Ces contraintes politiques sont étudiées dans le chapitre troisième. Les *contraintes* institutionnelles qui s'imposent au Québec et au Canada sont examinées dans le chapitre quatrième. Les contraintes administratives sont mentionnées dans le chapitre cinquième et le chapitre sixième.

- coûts de production de ces biens et services ? Comment ? Pour quels montants ?
4. Existe-t-il des biens et services nouveaux que ce gouvernement ou cette administration doit ou désire produire ? En quelle quantité ? Par quel moyen ? À quel coût ?
 5. Existe-t-il des transferts (soutiens financiers aux personnes, aux groupes ou aux entreprises) que ce gouvernement ou cette administration peut ou doit (ou encore désire) supprimer, réduire ou accroître ? Dans quelles proportions ? Selon quels critères ? À quel coût ?
 6. Existe-t-il des transferts nouveaux à développer ? Selon quels critères et quelles modalités ? À quel coût ?
 7. Peut-on, doit-on ou désire-t-on modifier la structure actuelle des sources de revenus ? Comment ? Dans quel sens ? Avec quels résultats du point de vue du montant des revenus ?
 8. Quel est le montant total des dépenses que l'on peut, doit ou encore désire envisager ?
 9. Peut-on, doit-on ou désire-t-on équilibrer les dépenses et les revenus, réaliser un surplus ou encore envisager un déficit ? Quel sera le montant total de la différence entre les revenus et les dépenses, que ce soit un surplus ou un déficit ? Quelle utilisation peut-on ou doit-on faire d'un éventuel surplus ? Comment financer un éventuel déficit ?

Les réponses à ces questions sont interdépendantes. Les questions du paragraphe 7 concernent la politique fiscale (selon la définition française), mais elles doivent être considérées en même temps que les autres. Les questions des paragraphes 8 et 9 concernent la politique budgétaire au sens large, selon la définition française, mais elles relèvent de la « fiscal policy » selon la définition américaine. Ces questions doivent également être considérées en même temps que celles que l'on peut poser à propos de la politique économique.

Dans une administration publique de grande taille (une métropole, une province, etc.), au moment de l'élaboration du budget annuel, les choix à effectuer sont innombrables ; les plus difficiles sont cependant ceux qui concernent les divers programmes, éléments de programmes, projets ou activités. Ces choix affectent en effet des

personnes bien identifiées (fonctionnaires, bénéficiaires, etc.) et ils ont une incidence directe sur la nature et la quantité des biens, des services et des transferts.

Parce que les choix qu'elle requiert sont si nombreux et si difficiles, l'élaboration du budget suscite chaque année de très importantes discussions. À cet égard, il y a une différence fondamentale entre les budgets du secteur public et ceux des entreprises privées, ces dernières œuvrant dans un contexte de marché alors que les gouvernements, guidés par des préoccupations politiques, imposent leurs choix à la collectivité.

L'EXÉCUTION DU BUDGET DES DÉPENSES DANS LE SECTEUR PUBLIC

L'exécution du budget des dépenses du secteur public peut paraître plus simple que l'élaboration de ce même budget, car elle obéit à un ensemble de règles et s'appuie sur des techniques et procédures qui encadrent assez étroitement les décisions et l'action administratives. Ces règles et techniques, pourtant, sont très exigeantes du fait même de leur nombre et de leur complexité et, à cet égard, se distinguent des pratiques en vigueur dans de nombreuses entreprises privées de petite taille. Elles sont d'ailleurs d'autant plus strictes qu'elles visent à assurer le respect des autorisations législatives et des décisions des exécutifs, ce respect apparaissant fondamental dans une démocratie représentative de type parlementaire⁶.

Bien qu'apparentées à celles qui s'appliquent dans les grandes entreprises privées, ces règles et techniques présentent des particularités significatives, car elles visent l'application des principes d'équité et de probité caractéristiques de la plupart des lois mises en œuvre dans le secteur public. Les contrôles exercés à cet égard sont propres au secteur public⁷.

6. Le chapitre septième est consacré à l'autorisation parlementaire de la politique budgétaire, des dépenses publiques et des impôts. Cette autorisation est fondée sur des principes constitutionnels examinés dans le chapitre quatrième.
7. Ces contrôles caractérisent la gestion des finances publiques puisqu'ils sont beaucoup plus exigeants que ceux qui s'appliquent dans les entreprises privées. C'est un objet du chapitre huitième que de le montrer.

Les connaissances particulières exigées dans le secteur public des responsables des décisions de dépenser sont finalement assez différentes de celles qu'on demande aux gestionnaires des entreprises privées. Tout en étant soumises aux lois que le secteur public a mission d'appliquer, les entreprises privées, à la différence des administrations publiques, obéissent en effet au principe de la propriété individuelle et, dans la plupart des cas, exercent leurs activités dans un contexte de concurrence.

Alors que la plupart des entreprises privées dépendent de la vente de leurs produits sur un marché ouvert à des produits similaires ou à des produits de substitution, les organismes du secteur public sont principalement financés par des impôts, taxes et autres prélèvements obligatoires. De nombreux gouvernements utilisent d'ailleurs la fiscalité comme moyen non seulement de couvrir leurs dépenses mais aussi d'influencer les comportements ou de redistribuer les ressources.

Par ailleurs, à la différence des entreprises privées, les gouvernements ont une maîtrise relative des termes d'échange et notamment de la monnaie (le gouvernement fédéral exerce cette maîtrise dans une fédération). Les entreprises, *individuellement*, n'ont, elles, à peu près aucune emprise directe sur les taux de change, les taux d'intérêt et une quantité d'autres éléments de la vie économique sur lesquels les gouvernements imposent leurs décisions.

Dans tout pays, le budget du gouvernement central est plus considérable que celui d'aucune entreprise de ce pays (bien qu'une entreprise privée dont les activités débordent les frontières de ce pays puisse, grâce à ses activités à l'extérieur, afficher un chiffre d'affaires plus imposant). Il y a donc une différence d'échelle : le budget du gouvernement central (ou même celui d'un gouvernement régional dans une fédération) est si considérable que ceux de la plupart des très grandes entreprises privées sont minimes par rapport à lui. L'importance du budget du secteur public amène les gouvernements à l'utiliser dans une perspective interventionniste, selon une philosophie souvent différente de celle qui, habituellement, anime les propriétaires et gestionnaires des entreprises privées.

De surcroît, une part importante de l'activité des administrations publiques est consacrée à la gestion de transferts économiques et sociaux, à la réglementation des comportements et à d'autres interventions de ce type, questions dont ne s'occupent pas les entreprises

privées. D'ailleurs, les productions du secteur public, dans l'ensemble, diffèrent de celles des entreprises privées ; c'est le cas, par exemple, de l'armée, de la police, de la justice, des établissements de détention, de la protection de l'environnement, etc. Dans ces champs d'intervention du secteur public, il est usuel de faire valoir des considérations passablement différentes de celles qui prévalent dans la gestion des entreprises privées.

La détermination des besoins des clientèles des entreprises privées est facilitée par les études de marché et par la possibilité de fixer un « prix » au bien ou service produit. Il en va différemment dans le secteur public : les contribuables ne sont généralement pas en mesure d'évaluer le « prix » du produit d'une administration publique même si celui-ci a un « coût » (quel est le prix de la santé, de l'éducation, de la conservation du patrimoine ?). Très souvent, l'évaluation de la pertinence des activités du secteur public repose sur une mesure des avantages que la population, collectivement, peut en retirer. De ce point de vue, la démarche évaluative caractéristique du secteur public est différente de celle qui prévaut dans les entreprises privées.

Mais au-delà de toutes les particularités techniques qui les caractérisent, la distinction par excellence entre la gestion financière des entreprises privées et celle des organismes publics financés par l'impôt semble reposer sur la notion de profit. En effet, dans l'entreprise privée, chez un grand nombre de propriétaires à tout le moins, une motivation souveraine se dégage : s'approprier la plus grande part possible des ressources disponibles, obtenir le plus fort taux de profit ou de rendement sur l'investissement ! Dans les entreprises privées, le taux de profit est le critère le plus usuel pour mesurer l'efficacité et, accessoirement, l'efficience. Mais le critère du profit ne convient pas au secteur public, de sorte que, pour mesurer l'utilité des productions, pour évaluer l'efficacité et l'efficience des administrations, il faut recourir à d'autres indicateurs. L'évaluation des interventions des administrations publiques, en l'absence du critère usuel des entreprises privées, prend, en définitive, une importance cruciale du point de vue de la recherche des choix les meilleurs, dans une perspective d'optimisation fondée sur les principes de la démocratie représentative⁸.

8. Le chapitre neuvième, intitulé « L'évaluation rétrospective », est consacré à ces questions.

Ces choix les meilleurs du point de vue de la démocratie représentative ne sauront jamais plaire à tout le monde en même temps, car les situations et les intérêts sont multiples et souvent antagonistes. De plus, ces choix ne seront jamais définitifs, car les préférences varient constamment. Néanmoins, la recherche des choix qui satisfont le plus grand nombre sans léser les minorités est assurément préférable à l'adoption de choix qui satisfont une minorité et lèsent la majorité. C'est du moins la prise de position fondamentale de cet ouvrage : l'optimisation que préconisent les autorités, au Canada et au Québec, ne respectera les principes constitutionnels en vigueur que si elle satisfait au plus haut degré possible les préférences diverses et souvent contradictoires de l'électorat.

© 1992 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Sainte-Foy, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré : *Politique et gestion des finances publiques Québec et Canada*, André Bernard, ISBN 2-7605-0490-5 • DA490N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

CHAPITRE PREMIER

Les finances publiques dans la société

Un examen superficiel montre que les revenus et les dépenses des gouvernements ont crû considérablement au cours des dix-neuvième et vingtième siècles alors que les champs d'action du secteur public s'étendaient.

La mesure précise de l'importance et de l'évolution des budgets du secteur public suscite cependant de grandes controverses en raison des nombreuses embûches concernant les définitions, les données, les unités de mesure et, enfin, les points de référence.

Par ailleurs, la comparaison des budgets du secteur public de pays ou territoires différents est compliquée en raison des caractéristiques de chacun qui limitent considérablement la pertinence des rapprochements ; c'est également le cas pour l'examen des budgets de périodes distantes les unes des autres.

Il est néanmoins possible de voir comment et pourquoi les budgets du secteur public ont augmenté et ont englobé des champs d'intervention de plus en plus variés. Et il est possible, de la sorte, de mesurer, même imparfaitement, la place des finances publiques dans la société.

LA MESURE DES BUDGETS DU SECTEUR PUBLIC

Parmi les précautions à prendre quand il est question des budgets du secteur public, il en est quelques-unes qui s'imposent d'emblée.

Il faut d'abord définir ce qu'on entend par secteur public, ensuite compiler correctement les données pertinentes, leur appliquer des unités de mesure appropriées et enfin recourir à des points de référence utiles.

La définition du secteur public

Il est important de bien délimiter ce que l'on entend par secteur public, car les situations ambiguës pullulent entre ce qui est clairement une administration publique (par exemple, un ministère) et ce qui est clairement une entreprise privée. C'est en fonction de la définition qu'on aura donnée du secteur public que sera prise la décision d'y inclure une organisation déterminée. Selon certaines personnes, font partie du secteur public toutes les organisations dont le *financement principal est de type fiscal*, peu importe leur forme juridique. À la limite, de ce point de vue, font partie du secteur public les organismes privés dont le financement provient principalement de subventions consenties par des administrations elles-mêmes financées par l'impôt ; ainsi, en raison des subventions gouvernementales qui représentent la majeure partie de leurs revenus, les universités privées, au Canada, devraient être classées dans le secteur public. Inversement, selon ce critère du type de financement principal, feraient partie du secteur privé les entreprises publiques dont le financement provient principalement de la vente de biens, services ou titres (c'est-à-dire un financement de type marchand).

À ce premier critère, certaines personnes estiment nécessaire d'ajouter un critère alternatif, celui du *contrôle exercé par les pouvoirs publics* sur la gestion interne des organismes à classer. De la sorte, quel que soit son mode principal de financement, serait aussi classé dans le secteur public tout organisme dont le capital-action appartient, directement ou non, mais en portion décisive, à une administration publique.

À ces critères du financement et du contrôle de gestion, d'autres personnes préfèrent le critère du *statut juridique*, tout simplement. Selon ce dernier critère, font partie du secteur public les pouvoirs publics institués en vertu des constitutions, écrites ou non, ainsi que les organisations qu'ils ont créées ou acquises et auxquelles ils ont

conféré le statut d'organisme public. Selon ce critère, si elle n'a pas le statut d'organisme public, une organisation fait automatiquement partie du secteur privé même si elle est financée principalement par des subventions des pouvoirs publics et même si son capital-action appartient, en portion décisive, à une administration publique.

Ces façons différentes de voir les choses, avec toutes les nuances et combinaisons qu'on peut imaginer, ont mené à distinguer le secteur public proprement dit du secteur parapublic et, enfin, du secteur parapublic, et elles ont posé d'importants dilemmes aux services statistiques chargés d'effectuer les compilations. Ces services ont proposé des définitions et des classifications qui, forcément, varient selon les pays et, parfois, dans des fédérations comme le Canada, selon les régions⁹.

Les définitions choisies par Statistique Canada¹⁰ ou par le Bureau de la statistique du Québec¹¹ ou encore par les services administratifs des organismes internationaux n'éliminent pas toutes les ambiguïtés et on peut opter pour des définitions plus restrictives ou, au contraire, plus englobantes.

Dans tous les cas, quand on veut parler des budgets du secteur public, la première précaution consiste à préciser les termes ou à chercher à connaître les définitions retenues afin d'éviter les erreurs (on sait, dès le départ, quoi inclure et quoi exclure).

Le choix des données à compiler

Il ne suffit pas de bien définir le secteur, il faut aussi identifier clairement les données à compiler afin d'écartier le risque de confusion. Une première confusion dont il faut se garder concerne les transferts entre gouvernements ou administrations publiques. Ainsi, la prise

9. Voir à ce propos, Gérard BÉLANGER, « L'univers du secteur public dans le système de la comptabilité nationale », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 31, n° 1, printemps 1988, pages 53-80. Ce texte est aussi paru dans Gérard BÉLANGER, *Croissance du secteur public et fédéralisme : perspective économique*, Montréal : Agence d'ARC inc., 1988, pages 215-250.
10. STATISTIQUE CANADA, *Le système statistique de gestion des finances publiques*, Ottawa : Statistique Canada, 1984 (68-507), 158 pages.
11. BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Univers du secteur public au Québec, 1986*, Québec : Bureau de la statistique du Québec, 1987, 118 pages.

en compte de ces transferts ne doit pas mener à surévaluer l'importance du secteur public ; en effet, il faut éviter de compter une fois les revenus du gouvernement fédéral qui financent les transferts aux gouvernements provinciaux et, une autre fois, au niveau des gouvernements provinciaux, les revenus que constituent ces transferts. En raison des transferts intergouvernementaux, une simple addition des revenus ou dépenses des divers gouvernements donnerait une somme supérieure au montant réel des revenus ou dépenses.

Dans les fédérations comme le Canada, les transferts intergouvernementaux ont toujours été importants¹². Ainsi, dès la première année du régime fédéral du Canada, en 1867-1868, les subventions du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux s'élevèrent à 2,8 millions de dollars, ce qui représentait quelque 54 pour cent des revenus des gouvernements provinciaux, et 20 pour cent des dépenses du gouvernement fédéral. Vingt ans plus tard, en 1887-1888, le montant des transferts était de 4,2 millions de dollars, ce qui représentait encore 44 pour cent des revenus des gouvernements provinciaux (dans leur ensemble) et 12 pour cent des dépenses du gouvernement fédéral. De nos jours ces transferts représentent quelque 25 pour cent des revenus des gouvernements provinciaux et 20 pour cent ou moins des dépenses du gouvernement fédéral.

Une fois comptabilisés, les nombreux transferts intergouvernementaux peuvent représenter une partie importante des données brutes. Ainsi, en 1973, les dépenses additionnées des diverses administrations publiques du Canada totalisaient 57 milliards de dollars, mais les dépenses finales, après avoir tenu compte de ces transferts, n'atteignaient que 47 milliards.

Une autre source de confusion se trouve dans l'évaluation des revenus et des dépenses sur une base régionale. Dans une fédération, par exemple, il est difficile de compiler ces statistiques pour une région déterminée, puisque certaines dépenses du gouvernement fédéral sont concentrées dans la capitale et d'autres, au contraire, effectuées à l'étranger (c'est le cas des dépenses engagées pour les délégations et ambassades, les opérations militaires ou l'aide internationale) alors

12. À ce sujet, voir par exemple : Robin W. BOADWAY, *Intergovernmental Transfers in Canada*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1980, 95 pages.

que plusieurs sources de revenu de ce gouvernement ne peuvent guère être localisées de façon précise (c'est le cas des impôts indirects notamment). Selon que l'on répartit une portion plus ou moins grande de ces revenus et de ces dépenses en fonction de la population de la région concernée par rapport à celle de la fédération ou, au contraire, en fonction d'autres critères de répartition (par exemple, la part de la région dans le produit intérieur brut), on obtient des résultats fort différents. C'est ce qu'ont révélé les débats engagés sur cette question, notamment au moment de la publication des comptes économiques du Québec en avril 1977.

Selon les données publiées le 25 mars 1977, de 1961 à 1973, les revenus annuels du gouvernement fédéral provenant du Québec avaient généralement excédé le montant de ses dépenses annuelles dans le territoire du *Québec*, pour un total, en treize ans, de près de 7 milliards de dollars. Selon ces données (tableau 1.1), en 1962, près de 30 pour cent des revenus du gouvernement fédéral provenaient du Québec, alors que seulement 20 pour cent des dépenses fédérales étaient effectuées au Québec. Ce n'est qu'en 1973 que la situation s'est équilibrée (22,7 pour cent des revenus provenaient du Québec ; 22,6 pour cent des dépenses étaient effectuées au Québec).

Ces chiffres, fondés sur une répartition des dépenses selon leur lieu d'impact et une répartition des revenus selon leur lieu de perception, furent contestés. Ils le furent par des économistes qui préféraient comptabiliser les dépenses au prorata de la population et les impôts indirects au prorata de la consommation. Ils le furent également en raison du choix des données puisque, selon les intérêts respectifs des protagonistes, il convenait ou non d'inclure les revenus et dépenses des entreprises publiques, les transferts fiscaux, les emprunts et ainsi de suite.

Le débat de 1977 sur les comptes du Québec¹³ illustre les difficultés associées au problème des transferts intergouvernementaux et à celui de la localisation des dépenses et des recettes, ainsi que celles

13. Ce débat a été ravivé en 1990 après la publication des comptes des années précédentes révélant que le Québec était à nouveau déficitaire, après avoir été bénéficiaire de 1973 à 1985.

que soulève le problème de la délimitation du secteur public et du choix des « bonnes » données¹⁴.

Tableau 1.1
Revenus et dépenses de l'administration fédérale au Québec,
en pourcentage de ses revenus et dépenses au Canada,
1961-1975

| Année | Revenus fédéraux provenant du Québec exprimés en pourcentage des revenus totaux de l'administration fédérale | Dépenses fédérales au Québec exprimées en pourcentage des dépenses totales de l'administration fédérale au Canada (excluant les transferts aux personnes ne résidant pas au Canada) |
|-------|--|---|
| 1961 | 28,6 % | 19,8 % |
| 1962 | 29,2 | 19,7 |
| 1963 | 28,6 | 20,3 |
| 1964 | 28,1 | 20,8 |
| 1965 | 26,3 | 20,3 |
| 1966 | 26,1 | 19,4 |
| 1967 | 25,7 | 20,5 |
| 1968 | 25,0 | 20,9 |
| 1969 | 24,5 | 21,1 |
| 1970 | 24,4 | 22,0 |
| 1971 | 24,3 | 22,9 |
| 1972 | 23,7 | 22,8 |
| 1973 | 22,7 | 22,6 |
| 1974 | 21,6 | 24,5 |
| 1975 | 21,9 | 25,6 |

Tableau publié par Rodrigue Tremblay, à l'époque ministre de l'Industrie et du Commerce du Québec, dans *Le Devoir*, 28 mars 1977.

Les sources citées par Rodrigue Tremblay : STATISTIQUE CANADA, *Comptes nationaux canadiens des revenus et dépenses, 1961-1975* (13-201) et BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Comptes économiques du Québec, revenus et dépenses, 1961-1975*, Québec : Ministère de l'Industrie et du Commerce, 1977.

Une analyse subséquente relative aux mêmes données a paru en 1978 : *Politiques fédérales et économie du Québec*, Québec : Office de planification et de développement du Québec, 1978, 67 pages (collection Dossiers).

14. Voir en particulier : Gérard BÉLANGER, « Pourquoi des bilans différents à propos des dépenses et des recettes fédérales au Québec ? », pages 271-277 dans *L'économie du secteur public*, Chicoutimi : Gaëtan Morin Éditeur, 1981, chapitre 16.

Le choix des « bonnes » données est particulièrement délicat, car, parmi les dépenses inscrites aux comptes publics, certaines n'y paraîtraient pas si les conventions comptables étaient différentes. De plus, certaines dépenses financent des biens et services offerts à la population, ou des investissements ou encore une autre forme de contribution directe à la production nationale, alors que d'autres, au contraire, ne sont pas des contributions à la production nationale, car elles ne servent qu'à transférer un pouvoir d'achat à certaines personnes (c'est le cas, par exemple, des bourses, des allocations familiales, des pensions, de l'aide sociale, etc.).

Il faut aussi distinguer entre les dépenses réelles et les garanties, prêts, avances ou remboursements (qui ne sont pas des « dépenses »).

À cet égard, le choix entre une compilation des revenus et une compilation des dépenses n'est pas neutre, car les comptes du secteur public sont rarement équilibrés, de sorte que le montant des revenus ne correspond à peu près jamais à celui des dépenses (la différence étant soit un surplus, soit un déficit).

De même, il faut préciser les périodes à considérer, car les années financières des gouvernements ne coïncident pas toujours avec l'année du calendrier. Les données de Statistique Canada s'ajustent au calendrier ; il en va de même des budgets des municipalités du Québec. Par contre, après avoir longtemps commencé le 1er juillet, l'année financière des gouvernements provinciaux débute le 1er avril, comme celle du gouvernement fédéral du Canada.

Il faut enfin tenir compte des particularités des diverses sources de données puisque la plupart sont partielles, les unes proposant des prévisions, d'autres, des données brutes, d'autres encore, des estimations et certaines, enfin, des données nettes. Ainsi, dans le budget des dépenses soumis aux parlementaires, les statistiques de l'année en cours sont des estimations et celles de l'année à venir, des prévisions. Dans les comptes publics, les statistiques de l'année considérée sont définitives mais elles ne couvrent que le champ de juridiction des parlementaires à qui elles sont destinées et elles reposent en outre sur une définition juridique des administrations publiques. Alors que les comptes publics présentent des données brutes délimitées en vertu de critères juridiques, les services statistiques chargés de la comptabilité nationale, par exemple Statistique Canada, compilent des données nettes pour un ensemble d'organismes retenus en vertu de

critères économiques plutôt que juridiques. Enfin, dans tous les cas, les définitions et classifications sont parfois modifiées de sorte que les données provenant d'une même source statistique ne permettent pas toujours des comparaisons justes entre les données d'années différentes.

À cet égard, à l'occasion d'analyses comparatives, il faut se garder d'oublier, dans les compilations, les données de certains organismes qui devraient être prises en compte en vertu des définitions retenues. Ce type d'oubli peut mener à des conclusions complètement stériles, ainsi qu'en ont fait la démonstration vers 1950 des économistes qui, pour les États-Unis, une fédération, ne faisaient état que des budgets du gouvernement fédéral, de sorte que l'importance du secteur public dans ce pays paraissait dérisoire par rapport à celle qu'il avait dans des pays unitaires comme la France.

Les unités de mesure

Pour mesurer correctement l'évolution ou l'importance des budgets du secteur public, il ne suffit pas de clairement définir celui-ci, d'identifier les statistiques utilisées et d'effectuer consciencieusement les compilations, il faut aussi recourir à des unités de mesure stables et comparer les données recueillies à des points de repère utiles.

Dans les pays dont l'unité monétaire est le dollar, par exemple le Canada, l'unité de mesure stable à laquelle on a généralement recours s'appelle le dollar constant, c'est-à-dire le résultat d'une pondération du dollar courant de chaque année effectuée en fonction de l'évolution des prix par rapport à une année de base. Le calcul de ce qu'on appelle le pouvoir d'achat de la monnaie est effectué grâce à un indice des prix obtenu en divisant le montant des prix atteints par certains biens et services à un moment donné par le montant de leurs prix au cours de l'année de base.

Cependant, bien qu'il soit utile et beaucoup utilisé, le calcul du pouvoir d'achat d'une monnaie n'est jamais tout à fait satisfaisant. En effet, les réalités qu'un indice des prix cherche à refléter varient rapidement de sorte que l'imperfection de cet instrument de mesure s'accroît avec le temps. Ainsi, alors qu'il est relativement facile de suivre les prix d'un article déterminé (par exemple, un litre de lait),

il est beaucoup plus compliqué de représenter l'évolution moyenne des prix de plusieurs articles (par exemple, le panier d'épicerie), dans la mesure où la part relative de chacun de ces divers articles, par rapport à l'ensemble, varie en fonction même des prix. Par exemple, quand le prix de la viande augmente plus rapidement que celui des légumes, la part de la viande dans le panier d'épicerie diminue, par rapport à ce qu'elle était, et la part des légumes, elle, augmente. Mais le calcul de l'indice est encore davantage compliqué du fait que les modes de consommation varient avec le temps et selon les régions, les productions disponibles, la taille des ménages ou familles, l'âge, les revenus, le sexe, l'éducation, l'origine ethnique et ainsi de suite.

Au Canada, l'indice des prix le plus souvent utilisé aux fins d'évaluation de l'érosion monétaire (le pouvoir d'achat du dollar, précisément) est l'indice des prix à la consommation, mais cet indice n'est finalement qu'une approximation utile, car il ne concerne qu'un échantillon de biens et de services, de villes et de ménages ou familles.

Cet indice mesure, de mois en mois, la variation des prix au détail d'un lot de dépenses de consommation dans des agglomérations représentatives. Il est établi d'après la structure moyenne des dépenses effectuées par les ménages ou familles de deux à six personnes dont les revenus annuels se situent à proximité de la moyenne. Dans l'ensemble, encore récemment, les produits d'alimentation comptaient pour 24 pour cent, l'habitation ou logement, pour 32 pour cent, l'habillement, pour 11 pour cent, les transports, pour 16 pour cent, les autres éléments totalisant 17 pour cent. Selon cet indice, par rapport au dollar de 1941, le dollar de 1981 achetait six fois moins de biens et services. Le dollar de 1941 avait cependant à peu près le même pouvoir d'achat que celui de 1871 ; par contre, celui de 1901 enregistrait une érosion d'environ 60 pour cent par rapport à celui de 1871. Entre 1929 et 1940, au cours de la crise économique, les prix sont tombés si bas que le pouvoir d'achat du dollar est presque remonté au niveau de 1871. Cependant, en raison des fluctuations elles-mêmes, l'indice des prix à la consommation ne permet qu'une comparaison très grossière de situations distantes de plusieurs décennies.

D'autres indices que celui des prix à la consommation peuvent paraître préférables. Celui des prix de gros a déjà été utilisé par

plusieurs économistes, dont Richard M. Bird¹⁵, pour établir le tableau de la croissance des dépenses publiques en dollars constants au Canada. Des travaux récents ont recours à un indice plus complexe, celui des prix du produit intérieur brut¹⁶. Mais aucun indice n'est parfait.

Néanmoins, par rapport aux dépenses en dollars courants, les données pondérées en dollars constants présentent une image plus réaliste de la croissance ; pourtant il s'agit encore d'une image imprécise. En effet, tout indice des prix utilisé pour l'obtenir n'est qu'une approximation (comme on vient de le voir) ; de plus, aucun indice n'a fluctué de la même façon que l'ensemble des autres indices et chaque indice a évolué différemment selon les régions.

Statistique Canada a calculé d'ailleurs que les « prix » (ou coûts unitaires) du secteur public n'évoluaient pas comme les autres prix, de sorte qu'il peut être discutable d'appliquer aux budgets du secteur public une correction fondée sur l'indice des prix à la consommation ou l'indice des prix de gros. Il est en outre discutable d'appliquer aux budgets d'une province en particulier l'indice de variation de prix à la consommation calculé pour l'ensemble du Canada, si les prix dans cette province ont varié de façon différente que dans l'ensemble.

À cet égard, il faut noter que la situation observée au Canada selon les régions s'apparente à celle qui s'impose dans le monde entier, selon les pays. Ainsi, en 1974-1975, en douze mois, alors qu'ils augmentaient de 11 pour cent au Canada, les prix à la consommation augmentaient de 9 pour cent aux États-Unis et de 6 pour cent seulement dans la République fédérale d'Allemagne ; par contre, ils croissaient de 24 pour cent au Royaume-Uni, de 183 pour cent en Argentine et de 375 pour cent au Chili.

Plus réaliste que celle qu'on obtient avec des données brutes non pondérées, l'image de la croissance des dépenses ou des revenus du secteur public donnée par le recours à une unité monétaire relativement stable (le dollar constant) reste finalement approximative et, pour être

15. Richard M. BIRD, *The Growth of Government Spending in Canada*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1970, pages 309-310.
16. Voir, par exemple : Germain HÉBERT, « Les comptes économiques de 1926 à 1987 », *Le Québec statistique*, 59^e édition, 1989, Québec : Les Publications du Québec, 1989, pages 45-67.

plus éclairante, elle doit être associée à des points de repère utiles. Employée seule, elle ne rend pas compte, en effet, des profondes transformations qui se sont produites dans le passé, tant du point de vue de la population que de celui de l'activité économique.

Les points de repère démographiques

Un premier point de repère à utiliser pour obtenir une image plus satisfaisante de la réalité concerne les populations et consiste à parler de dépenses ou de revenus *per capita* (par personne ou par habitant), en dollars constants.

Parmi les nombreux ouvrages qui ont eu recours à ce type de calcul pour divers pays et territoires, figure celui de James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*¹⁷. Le tableau 1.2 présente quelques-uns des chiffres compilés dans cet ouvrage, lesquels, répondant aux objectifs visés, ne concernent que certaines dépenses du gouvernement provincial du Québec, celles qui, selon les définitions proposées, relèvent du financement des activités gouvernementales. Les calculs de James Iain Gow, qui portent sur chacune des années écoulées de 1867 à 1971, révèlent que toutes sortes de fluctuations annuelles se sont produites dans la réalité, ces fluctuations annuelles se situant entre des augmentations soudaines dépassant parfois 50 pour cent et des diminutions des dépenses allant même au-delà de 10 pour cent. Parce qu'elle ne porte que sur les années des recensements décennaux dans une série historique de plus de cent ans, la sélection du tableau 1.2 ne peut rendre compte des fluctuations annuelles, mais elle illustre néanmoins l'évolution générale, y compris du point de vue des dépenses *per capita* en dollars constants, même si l'indice des prix utilisé comporte d'importantes limites. James Iain Gow utilise d'ailleurs, pour ses calculs des dépenses publiques des années récentes, un indice complémentaire plus adéquat, celui des dépenses gouvernementales courantes en biens et services au Canada.

Cependant, même quand elle est calculée en dollars constants *per capita*, la mesure de la croissance des budgets du secteur public reste imparfaite, car elle ne dit rien de la part de ceux-ci dans l'activité économique.

17. James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 1980, pages 16-17 et 392-393.

Tableau 1.2
Les dépenses d'activités du gouvernement provincial
du Québec en dollars courants et en dollars constants
(base 1939) *per capita*, années des
recensements décennaux, 1871-1961

| Année financière | Dépenses totales d'activités (en milliers de dollars courants) | Population (en milliers) | Dépenses <i>per capita</i> (en dollars courants) | Dépenses <i>per capita</i> (en dollars constants de 1939) |
|---------------------|---|-----------------------------|---|---|
| 1871-1872 | 1 732,6 \$ | 1 191 | 1,45 \$ | 1,81 \$ |
| 1881-1882 | 4 530,6 | 1 360 | 3,33 | 4,63 |
| 1891-1892 | 5 680,5 | 1 489 | 3,81 | 5,70 |
| 1901-1902 | 4 478,4 | 1 649 | 2,71 | 4,27 |
| 1911-1912 | 8 152,6 | 2 006 | 4,06 | 5,06 |
| 1921-1922 | 24 507,8 | 2 361 | 10,38 | 7,39 |
| 1931-1932 | 60 258,3 | 2 874 | 20,96 | 22,49 |
| 1941-1942 | 85 075,9 | 3 332 | 25,53 | 21,93 |
| 1951-1952 | 257 496,7 | 4 056 | 63,48 | 26,43 |
| 1961-1962 | 834 461,3 | 5 259 | 158,67 | 68,01 |

Données tirées de James Iain GOW, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 1980, pages 16-17.

Les points de repère économiques

Pour avoir une idée de la place des budgets du secteur public dans la vie économique, on a généralement recours aux compilations des comptes nationaux qui portent sur le produit national brut (P.N.B.), le produit intérieur brut (P.I.B.) ou d'autres agrégats de même type et on utilise le résultat de la division par l'agrégat concerné des éléments constitutifs de ce même agrégat qui relèvent des administrations publiques. Multiplié par cent, ce quotient donne, en pourcentage, la part des administrations publiques dans l'agrégat de référence.

Le calcul de la part du secteur public dans le P.N.B., par exemple, doit cependant, comme les autres mesures appliquées aux budgets de ce secteur, reposer sur une délimitation précise des organismes à considérer et des données à compiler ; il doit, en outre, tenir

compte de la définition de cet agrégat de référence, car, faute de prendre cette précaution, on risque l'erreur de jugement (c'est-à-dire, pour citer une expression éclairante, comparer des pommes et des oranges).

Le *produit national brut* (Gross National Product ou G.N.P., en langue anglaise) mesure la valeur marchande de tous les biens et services finals produits au cours d'une période par les agents économiques d'un pays. Calculée d'une autre façon, cette mesure est la somme des valeurs ajoutées par les personnes et entreprises d'une nationalité donnée (alors que le *produit intérieur brut* est la somme des valeurs ajoutées par les agents économiques actifs sur le territoire d'un pays ou d'une région, quelle que soit leur nationalité). Le P.N.B. représente, pour une nationalité, le coût des facteurs de production inclus dans le prix final des produits définitifs alors que le P.I.B. représente l'équivalent mais, cette fois, pour un territoire. (voir tableau 1.3, le produit intérieur brut du Canada en 1989 aux prix du marché).

Les économistes d'aujourd'hui préfèrent se référer au produit intérieur brut (Gross Domestic Product ou G.D.P., en langue anglaise) parce que cette mesure est appliquée à chaque région d'un même pays plus facilement que le produit national brut, parce qu'elle évite les complications posées par l'identification nationale des entreprises multinationales et parce qu'elle ne tient pas compte des activités étrangères des entreprises nationales, enregistrant, au contraire, les activités des entreprises étrangères dans le pays.

Dans le calcul du P.N.B. ou du P.I.B., on ne tient compte que des productions finales évaluées selon leur prix définitif, ou selon le coût des facteurs impliqués ou encore selon la somme des valeurs ajoutées. Ce serait une erreur, par exemple, d'additionner les chiffres d'affaires des entreprises, car ils comprennent les coûts d'achat de biens et services produits par d'autres entreprises. Imaginons, pour le montrer, que 100 000 lampes soient fabriquées et vendues dans l'année au prix de détail de cent dollars chacune ; cette production vaudrait alors 10 millions de dollars alors que le chiffre d'affaires combiné des nombreuses entreprises ayant participé à la production et à la commercialisation de ces lampes est beaucoup plus élevé. La confusion à éviter est illustrée dans la démonstration suivante :

| <i>Stades de la production et de la commercialisation des lampes</i> | <i>Chiffre d'affaires représenté par le prix de vente des produits à chaque stade</i> | <i>Valeur ajoutée ou coût des facteurs à chaque stade</i> |
|---|---|---|
| Stade de la production des matériaux requis pour la confection des lampes | 2 000 000 \$ | 2 000 000 \$ |
| Stade de la fabrication des modules, fils, ampoules et autres éléments requis pour la confection des lampes | 4 000 000 \$ | 2 000 000 \$ |
| Stade de la confection des lampes | 5 000 000 \$ | 1 000 000 \$ |
| Stade de la distribution en gros | 7 000 000 \$ | 2 000 000 \$ |
| Stade final : commercialisation (ventes au détail) | 10 000 000 \$ | 3 000 000 \$ |

Dans l'exemple précédent, les valeurs ajoutées sont de deux, deux, un, deux et trois millions, soit au total 10 millions de dollars, c'est-à-dire la somme des éléments constitutifs du prix final du produit. C'est une somme analogue qu'il s'agit de compiler pour connaître le P.N.B. ou le P.I.B. ; il ne s'agit pas de faire la somme des chiffres d'affaires (dans l'exemple utilisé, cette somme atteint 28 millions de dollars).

Considéré sous l'angle des facteurs de production, le P.N.B. comprend, pour partie, ce qu'on appelle le revenu national net, au coût des facteurs. Par rapport au P.I.B., cette partie est appelée revenu intérieur net.

Le revenu national net, au coût des facteurs, est égal au P.N.B.¹⁸ diminué du montant des impôts indirects (dont on a toutefois soustrait

18. On peut substituer, ici, les mots « revenu intérieur net » et « produit intérieur brut » aux mots « revenu national net » et « produit national brut ». La logique de la compilation est la même dans les deux cas, bien que le calcul du revenu intérieur net repose sur une *délimitation territoriale* et que celui du revenu national net repose sur une *délimitation juridique* (la nationalité). Cette distinction (territoire/nationalité) s'applique aux autres agrégats présentés dans les autres paragraphes de ce chapitre consacrés aux « points de repère économiques ». Voir à ce propos : STATISTIQUE CANADA, *Guide des comptes des revenus et dépenses* (13-603 F), Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services, 1990, 170 pages.

les subventions gouvernementales) et diminué du montant des amortissements et d'autres ajustements (provisions pour *consommation* de capital et ajustements divers, y compris pour erreurs résiduelles). Les six premières lignes du tableau 1.3 représentent les diverses composantes du revenu national net. Ce revenu national net ne correspond cependant pas à ce qu'on appelle le revenu personnel, car il comprend des éléments de revenu qui ne sont pas versés aux personnes physiques (par exemple, les bénéfices non distribués des corporations) alors que, d'un autre côté, il ne comprend pas les très nombreux transferts des administrations publiques aux personnes (allocations familiales, bourses, pensions, prestations d'assurance-chômage, aide sociale, etc.). Le revenu personnel se calcule en ajoutant au revenu national net les transferts provenant des administrations publiques et d'autres transferts (par exemple, des intérêts) touchés par les personnes, et en soustrayant les revenus non versés aux personnes physiques.

Tableau 1.3
Produit intérieur brut, Canada, 1989

| | (en millions de dollars courants) |
|---|--------------------------------------|
| 1. Rémunérations (salaires) | 358 355 \$ |
| 2. Bénéfices des sociétés avant impôts | 59 248 |
| 3. Intérêts et revenus divers de placement | 52 070 |
| 4. Revenu comptable net des exploitations agricoles au titre de la production | 3 824 |
| 5. Revenu net des entreprises individuelles non agricoles, loyers compris | 35 791 |
| 6. Ajustement de la valeur de stocks (négatif) | - 1 688 |
| 7. Impôts indirects moins subventions | 73 133 |
| 8. Provisions pour consommation de capital et ajustements divers | 72 915 |
| 9. Erreur résiduelle | - 2 032 |
| PRODUIT NATIONAL BRUT AUX PRIX DU MARCHÉ | <u>651 616 \$</u> |

Données tirées de STATISTIQUE CANADA, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses. Estimations annuelles 1978-1989 (13-201)*, Ottawa: Ministère des Approvisionnement et Services, 1990, page 3.

Tableau 1.4
Revenu personnel, revenu personnel disponible, dépenses
personnelles de consommation et épargne personnelle,
Canada, 1989

| | (en millions de dollars courants) |
|--|--------------------------------------|
| 1. Revenu national net au coût des facteurs | 485 448 \$ |
| 2. Transferts des administrations publiques aux personnes y compris subventions d'équipement | 77 043 |
| 3. Service de la dette publique (intérêts versés aux personnes par les administrations publiques) | 57 718 |
| 4. Intérêts sur la dette de consommation | 7 974 |
| 5. Revenus non versés aux personnes physiques (déduction correspondant, pour la majeure partie, aux bénéfices non répartis des corporations) | - 74 245 |
| REVENU PERSONNEL | 553 938 \$ |
| 6. Revenu personnel | 553 938 |
| 7. Impôts directs et autres transferts et prélèvements perçus par les administrations publiques en déduction du revenu des personnes (déductions) | - 117 059 |
| REVENU PERSONNEL DISPONIBLE | 436 879 \$ |
| 8. Revenu personnel disponible | 436 879 |
| 9. Dépenses personnelles en biens et services de consommation (déduction) | - 380 907 |
| SOLDE CONSACRÉ À L'ÉPARGNE PERSONNELLE ET AUX TRANSFERTS, PLUS INTÉRÊTS PAYÉS AUX CORPORATIONS ET À L'ÉTRANGER | 55 972 \$ |

Données tirées de STATISTIQUE CANADA, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses. Estimations annuelles 1978-1989* (13-201), Ottawa: Ministère des Approvisionnement et Services, 1990, page 9.

Tableau 1.5
Dépense intérieure brute (ou produit intérieur brut
du point de vue des dépenses), Canada, 1989

| | (en millions de dollars courants) |
|---|--------------------------------------|
| 1. Dépenses personnelles en biens et services de consommation | 380 907 \$ |
| 2. Dépenses courantes en biens et services des administrations publiques | 121 242 |
| 3. Formation brute de capital fixe par les administrations publiques | 15 283 |
| 4. Formation brute de capital fixe par les entreprises | 128 069 |
| 5. Valeur de la variation matérielle des stocks des administrations publiques | - 3 |
| 6. Valeur de la variation matérielle des stocks des entreprises | 3 757 |
| 7. Exportations de biens et services | 162 852 |
| 8. Importations de biens et services (en moins) | - 162 523 |
| 9. Erreur résiduelle (divergence statistique) | 2 032 |
| DÉPENSE INTÉRIEURE BRUTE AUX PRIX DU MARCHÉ | <u>651 616 \$</u> |

Données tirées de STATISTIQUE CANADA, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses. Estimations annuelles 1978-1989* (13-201), Ottawa: Ministère des Approvisionnement et Services, 1990, page 3.

Le revenu personnel disponible (voir tableau 1.4) équivaut au revenu personnel diminué des impôts directs et autres prélèvements (cotisations à l'assurance-chômage, au régime des rentes, etc.) perçus par les administrations publiques en déduction du revenu des personnes. Une partie importante du revenu personnel disponible (436 milliards de dollars en 1989) sert à financer les dépenses personnelles en biens et services de consommation.

Avec les dépenses en biens et services des administrations publiques et des entreprises, et avec les investissements et quelques autres éléments (voir tableau 1.5), ces dépenses personnelles font partie de ce qu'on appelle la dépense intérieure brute, dont le total est égal

au P.I.B. La dépense nationale brute, c'est le produit national brut du point de vue des dépenses.

Cette mesure facilite la distinction entre le secteur public et le secteur privé. Selon le tableau 1.5, les dépenses courantes en biens et services (121 milliards de dollars) et les dépenses en formation brute de capital fixe (près de 15 milliards), au compte des administrations publiques en 1989, représentaient 21 pour cent de la dépense intérieure brute du Canada. Les administrations publiques considérées sont celles qu'identifie Statistique Canada aux fins des comptes économiques, c'est-à-dire les administrations publiques fédérale, provinciales et municipales, de même que les commissions scolaires et les institutions hospitalières, ainsi que les organismes qui en relèvent (par exemple, la Régie des rentes du Québec). Les dépenses courantes en biens et services de ces administrations publiques comprennent les rémunérations des personnes à leur emploi, les achats de fournitures, les coûts d'entretien du matériel et des frais de nature analogue. Quant aux dépenses en formation brute de capital fixe de ces administrations publiques, elles concernent l'achat de matériel durable dont la vie utile est d'au moins un an, ce qui inclut les constructions nouvelles, les machines et les équipements neufs, y compris les frais connexes associés à leur acquisition. Alors que les dépenses publiques considérées du point de vue de la dépense intérieure brute s'élevaient à moins de 137 milliards de dollars en 1989, les dépenses effectuées par les personnes et les entreprises dépassaient 512 milliards.

Dans les dépenses totales des administrations publiques, il n'y a pas que ces dépenses (121 milliards en dépenses courantes et près de 15 milliards en investissements, en 1989) ; il y a aussi de très importantes dépenses de transfert. Parmi les transferts figurent d'abord les soutiens financiers aux personnes dont il est fait état au tableau 1.4 (allocations familiales, bourses, pensions, prestations d'assurance chômage, aide sociale, etc.) pour 77 milliards en 1989, puis les paiements d'intérêt sur la dette publique versés à des personnes résidant au pays, pour près de 57 milliards (ces sommes, 77 et 57 milliards, s'ajoutant au revenu national net pour établir le revenu personnel, objet du tableau 1.4), et enfin des subventions destinées à soutenir la production ou les prix, pour près de 20 milliards en 1989. Ces dernières subventions sont prises en compte dans le calcul du P.I.B. sous forme de déduction au montant des impôts indirects (septième

ligne du tableau 1.3). Avec ces transferts et quelques autres montants, qui s'ajoutent aux dépenses courantes et aux investissements, les dépenses totales des administrations publiques atteignaient environ 290 milliards de dollars au Canada en 1989. Les transferts effectués par les administrations publiques en 1989 ont atteint un montant plus élevé que la « production » de ces mêmes administrations de sorte qu'ils ont représenté plus de la moitié des dépenses totales du secteur public.

Ces dépenses totales étaient financées de la façon suivante : d'abord une augmentation de la dette publique, ensuite des impôts directs et autres prélèvements en déduction des revenus des personnes physiques (117 milliards, somme dont fait état le tableau 1.4), puis des impôts indirects (93 milliards, somme dont a été déduit le montant des subventions aux entreprises et autres agents économiques établi à près de 20 milliards, pour un solde de 73 milliards environ inscrit au compte du P.I.B., tableau 1.3, septième ligne) et des impôts directs sur les bénéfices des corporations (à déduire des bénéfices inscrits au compte du P.I.B., tableau 1.3, deuxième ligne), et finalement des imputations diverses, en particulier sous forme de provisions pour consommation de capital (provisions dont il est fait état dans le tableau 1.3, avant-dernière ligne) et sous forme de revenus divers (revenus de placements, vente de biens et services, etc.).

Les statistiques de la comptabilité nationale sont, en ce qui concerne le secteur privé, des approximations, car elles sont bâties à partir de compilations, relevés, déclarations et rapports qui, en raison de retards variables, d'erreurs ou d'omissions, volontaires ou non, ne sont jamais irréprochables. De surcroît, s'ils augmentent ou diminuent rapidement, les défauts de déclarations (absence de déclaration, déclaration partielle, etc.) et les rapports mensongers (comptabilité truquée, travail au noir, activité criminelle ou prohibée, vente sans facture, etc.) peuvent réduire considérablement la fiabilité de ces statistiques.

Ces statistiques sont d'ailleurs révisées à plusieurs reprises au cours des mois qui suivent leur première publication, au fur et à mesure qu'arrivent les données retardataires et que s'effectuent les contrôles. Ainsi, par exemple, Statistique Canada, au début de 1977, avait estimé à 4,6 pour cent la croissance du P.N.B. en 1976 mais, six mois plus tard, cette même agence annonçait que cette croissance avait été, en fait, de 4,9 pour cent. Finalement, en août 1978, une

autre révision lui permettait de conclure que la croissance du P.N.B. en 1976 avait vraiment été de 5,5 pour cent¹⁹. Il en va de même pour les prévisions qui concernent chaque période à examiner, ainsi que le précisent les publications de Statistique Canada, qui parlent *d'estimations*.

Il faut ajouter enfin que ces statistiques reposent sur des définitions particulières de la production, du revenu ou de la dépense. C'est ainsi que ne sont comptabilisés ni le bénévolat ni le travail domestique (ce *même* travail, s'il était accompli par une personne rétribuée dont le salaire était déclaré, serait cependant compris dans le P.N.B. ou le P.I.B.). Les travaux « privés » ne sont pas comptabilisés non plus (ces *mêmes* travaux, par exemple la construction d'un chalet, s'ils étaient accomplis par une entreprise qui en déclare le prix, seraient cependant compris dans le P.N.B. ou le P.I.B.). Finalement, les travaux et produits payés à l'aide d'autres travaux ou produits (troc) ne sont pas pris en compte même si le troc est important.

Dans les statistiques de la comptabilité nationale, les lacunes de l'information relative au secteur privé de l'économie contrastent par rapport à l'exactitude des compilations relatives au secteur public, lequel apparaît finalement plus important qu'il ne l'est réellement.

Les statistiques officielles, de toute façon, sont souvent utilisées de façon abusive. Il est, par exemple, abusif de calculer la proportion représentée par la totalité des dépenses publiques dans la dépense nationale brute, car une portion importante des dépenses publiques est constituée de transferts.

Il est particulièrement déroutant de lire que les dépenses du secteur public représentent 50 pour cent du produit national brut alors que l'ensemble des personnes à l'emploi du secteur public, selon les définitions les plus englobantes, ne constitue même pas 25 pour cent de la main-d'œuvre. De fait, selon les statistiques officielles concernant la répartition sectorielle du produit intérieur brut du Canada, les admi-

19. Cet exemple, fait exceptionnel, a été exploité dans sa chronique financière par Don McGILLIVRAY, *The Gazette*, 28 août 1978. Pour une analyse plus approfondie, voir : « Révisions des données de la période 1986-1989 » dans STATISTIQUE CANADA, *Comptes nationaux des dépenses et des revenus. Estimations annuelles 1978-1989* (13-201), Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services, 1990, pages ix-xix.

nistrations publiques, en 1989, ne représentaient que 20,9 pour cent de l'ensemble (tableau 1.6).

Tableau 1.6
Répartition en pourcentage du produit intérieur brut,
par catégories de dépenses,
du Canada, 1989

| Catégorie de dépenses | |
|---|--------------|
| 1. Dépenses personnelles en biens et services de consommation | 58,5 |
| 2. Dépenses publiques courantes en biens et services | 18,6 |
| 3. Investissements des administrations publiques | 2,3 |
| 4. Investissements des entreprises | 20,2 |
| 5. Solde commercial (exportations moins importations) | 0,1 |
| 6. Divergence statistique | 0,3 |
| TOTAL (PRODUIT INTÉRIEUR BRUT AUX PRIX DU MARCHÉ) | 100,0 |

Source : STATISTIQUE CANADA, *Comptes nationaux des revenus et dépenses. Estimations annuelles 1978-1989* (13-201), Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services, 1990, page 91.

L'importance du secteur public est effectivement considérable, mais il faut éviter de donner l'impression que la part du secteur privé dans le P.N.B. ou le P.I.B. est voisine de 50 pour cent, puisqu'elle est, en fait, voisine de 80 pour cent, celle du secteur public étant voisine de 20 pour cent.

Les points de repère matériels

Une façon intéressante de mesurer l'importance du secteur public dans la production consiste à comparer à la main-d'œuvre totale le nombre de personnes employées par les administrations publiques.

En 1975, juste avant l'adoption des politiques de réduction des effectifs du secteur public, alors que la main-d'œuvre totale en emploi au Canada était de 9 200 000 personnes environ, il y avait à peine plus d'un million de personnes à l'emploi des administrations

publiques traditionnelles. Parmi ces dernières, 275 000 travaillaient à la fonction publique fédérale, 41 000 autres travaillaient également pour le gouvernement fédéral dans des emplois civils mais sans faire partie de la fonction publique et 80 000 étaient militaires. Par ailleurs 375 000 étaient à l'emploi des administrations publiques provinciales et 250 000 à celui des municipalités. C'est la production de ces personnes que le tableau 1.6 inclut dans le secteur « administration publique ».

En plus de ces un million de personnes à l'emploi des administrations publiques traditionnelles, 525 000 personnes appartenaient, en 1975, au secteur de l'enseignement public et 370 000 étaient au service des institutions hospitalières. Il y avait en outre 330 000 personnes à l'emploi des entreprises publiques telles Hydro-Québec et Air Canada (entreprise publique à l'époque). En 1975, 150 000 autres personnes ont également occupé un emploi dans le secteur public pour une partie de l'année seulement (selon les rapports d'impôts).

À ce total²⁰, faudrait-il ajouter quelque 685 000 autres personnes, employées sur des chantiers du secteur public par des entreprises privées (routes, barrages, aéroports, immeubles, quais, ponts, etc.) ? Même si on les ajoutait au total, on n'atteindrait pas 3 060 000 personnes, c'est-à-dire moins que le tiers de la main-d'œuvre.

Si elle était de 21 pour cent en 1975, la part de la main-d'œuvre constituée par les personnes employées par le secteur public (tel que défini par Richard M. Bird²¹) n'était que de 8 pour cent en 1931.

20. Il ne s'agit pas de compter les quelque 2 900 000 bénéficiaires de retraites et pensions, prestataires de l'assurance-chômage et autres allocataires qui dépendent presque entièrement du gouvernement du point de vue « économique » puisque ces personnes ne sont pas en emploi.
21. Richard M. BIRD et autres, *The Growth of Public Employment in Canada*, Toronto : Butterworth and Company, 1980, 190 pages. La définition du secteur public retenue par Richard M. Bird couvre les administrations publiques traditionnelles, l'enseignement public et les institutions hospitalières publiques (et les établissements connexes). Les travaux de Richard M. Bird et de ses collègues (David K. Foot et Meyer W. Bucovetsky) ont été suivis en 1982 par de nouvelles évaluations effectuées cette fois par Sharon L. Sutherland, pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Dans un article paru en 1987, Sharon L. Sutherland a critiqué les évaluations selon lesquelles le tiers de la main-d'œuvre serait à l'emploi de l'État. Voir : Sharon L. SUTHERLAND, « Public Employment in Canada », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 30, n° 1, printemps 1987, pages 110-122.

C'est peu avant 1961 que l'expansion a été la plus forte, puisque déjà en 1961 la proportion atteignait 20 pour cent.

Cette croissance des effectifs du secteur public de 1950 à 1975 s'est traduite par une croissance encore plus considérable du volume des biens et services produits par le secteur public, car d'importants gains de productivité ont été réalisés.

Ces gains de productivité réalisés dans le secteur public ont cependant été moindres, dans l'ensemble, que ceux qui ont été obtenus, au cours de la même période, par de très nombreuses entreprises privées, notamment dans l'agriculture, les pêcheries, l'exploitation forestière, les mines et les industries de transformation, grâce, surtout, à la mécanisation et à l'innovation technologique. Il s'ensuit que le volume matériel de la production des entreprises privées a pu croître davantage que le volume des biens et services du secteur public, alors même que la part du secteur public dans la production nationale ou intérieure, *au coût des facteurs*, augmentait petit à petit.

Il est, certes, extrêmement difficile de comparer la part occupée aujourd'hui par le secteur public dans la production matérielle (mesurée par les quantités ou volumes de production plutôt que par les prix) à celle qu'il avait jadis. Pour le faire, quelques économistes, à la suite de Morris Beck²², ont utilisé des indices de prix sectoriels (l'indice des prix du secteur public étant différent, on l'a vu, de plusieurs autres indices) et, sur cette base, ont constaté que, dans les pays industrialisés riverains de l'Atlantique Nord, plutôt qu'augmenter, la part du secteur public dans la production, entre 1950 et 1975, avait diminué.

Les limites des statistiques

Peu importe la façon de les considérer, les statistiques ne sont jamais qu'une mesure approximative de la réalité.

L'importance du secteur public, en vérité, ne se mesure pas seulement par les statistiques budgétaires, bien que celles-ci soient sans doute indispensables à la compréhension du rôle des gouvernements.

22. Morris BECK, « The Expanding Public Sector : Some Contrary Evidence », *National Tax Journal*, vol. 29, n° 1, 1976, pages 15-21.

Il faut aussi prendre en compte l'accumulation colossale des investissements collectifs (immeubles de toutes sortes, voies de circulation, aqueducs, égouts, aéroports, quais, jetées, barrages, canaux, etc.) de même que le poids des lois et des règlements qui, année après année, s'ajoutent au capital social du pays. Il faut par ailleurs noter l'impact des réalisations passées dont les effets se font toujours sentir (succès remportés par les gouvernements dans la lutte contre certaines maladies, dans l'ouverture du territoire à l'industrie et au peuplement, etc.).

L'importance du secteur public, de plus, a beaucoup varié au cours du passé. Sa croissance a parfois été très rapide ; cependant, après les guerres notamment, il a connu des phases de contraction. Ainsi, la constatation que les dépenses publiques ne font que croître n'est pas universellement valide. Certains empires bureaucratiques sont même disparus sous l'effet de révolutions, d'invasions ou de cataclysmes. Pendant un temps, un État peut n'accepter d'autre activité que celles qu'il a déjà et aller jusqu'à se retirer de certains secteurs. Le gouvernement fédéral des États-Unis, par exemple, a effectivement réussi à réduire ses dépenses à plusieurs reprises au dix-neuvième siècle, de même que vers 1920, 1938 et 1946 puis enfin, une dernière fois, après la guerre de Corée.

Néanmoins, en dépit des difficultés que pose une analyse détaillée des séries statistiques en matière de finances publiques, l'examen des données mène à quelques conclusions générales. Il est cependant important de manipuler les statistiques avec prudence, car d'importantes confusions peuvent découler de calculs fondés sur des définitions hâtives, des classifications imprécises, des compilations incontrôlées, des mesures inadéquates et des points de repère inappropriés. Cette prudence doit être encore plus grande quand il s'agit de comparer les statistiques des pays industrialisés d'aujourd'hui à celles d'autres pays ou d'autres époques.

LES COMPARAISONS ENTRE ÉPOQUES OU RÉGIONS DIFFÉRENTES

En effet, s'il est difficile de mesurer *précisément* la part des budgets du secteur public dans la vie économique d'un pays déterminé, il est encore plus ardu de le faire, sur une base comparative, pour des pays ou territoires différents ou pour des époques ou périodes distinctes.

Vers 1950, on a pourtant multiplié ces comparaisons entre pays ou périodes dans l'espoir d'expliquer les différences observées par les particularités des structures économiques (par exemple, des distinctions relatives au secteur primaire non industriel) ou même des structures fiscales (par exemple, l'importance des impôts sur le revenu et des impôts sur la propriété par rapport à l'ensemble des recettes fiscales) ou encore par d'autres caractéristiques majeures.

Les données récentes révèlent cependant qu'il n'y aurait guère de corrélations entre, d'une part, le niveau des dépenses gouvernementales et, d'autre part, diverses variables distinctes, le montant du P.N.B. *per capita*, par exemple.

Il est difficile de faire des comparaisons entre les budgets des gouvernements des différents territoires parce que les statistiques disponibles ne sont pas toujours compatibles et parce que chaque territoire présente des caractères distinctifs qui, loin d'expliquer les différences ou similitudes observées entre les situations à comparer, paraissent souvent contradictoires.

Les statistiques disponibles ne sont pas toujours comparables en raison des différences dans les définitions et classifications. On peut prendre un exemple, celui de la production nationale. Alors que la plupart des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.) préfèrent, comme mesure de leur production respective, le produit intérieur brut, beaucoup d'autres utilisent encore le produit national brut, qui, par définition, ne tient pas compte de la valeur ajoutée créée chez eux par les succursales des entreprises étrangères. Cependant, dans plusieurs pays communistes, la référence a longtemps été le produit matériel brut, duquel les services sont exclus. À Cuba, au cours des années récentes, on a calculé un produit social global, qui est la somme des chiffres d'affaires (et

non celle des valeurs ajoutées). La prudence est de rigueur dans toute compilation de statistiques marquées par de telles différences.

À ces différences s'ajoutent des problèmes particuliers. Ainsi, dans les pays qui reçoivent une aide importante d'autres pays, quel traitement faut-il réserver aux statistiques du secteur public et à celles de la production nationale ? De même, dans les pays où de nombreuses personnes et entreprises privées échappent aux contrôles administratifs ou fiscaux, quelle signification faut-il donner au chiffre du produit national brut ? De surcroît, comment tenir compte des variations dans les volumes ou quantités lorsque les prix évoluent très diversement selon la nature des productions et selon les pays ?

Il faudrait, pour chaque pays ou territoire, résoudre les problèmes de définition du secteur public, de choix des données à compiler, de validité des compilations effectuées, de signification des unités de mesure, sans parler de la pertinence des points de repère. Il s'ensuit que l'on doit considérer avec beaucoup de prudence des comparaisons, par exemple, des dépenses publiques de pays très différents établies en dollars américains (d'autant plus que les taux de change varient constamment).

On peut certes considérer les statistiques des Nations Unies ou d'autres organismes internationaux, mais elles sont parfois antérieures aux données disponibles dans les pays concernés, lesquelles d'ailleurs ne sont pas toujours certaines. Olivier Cambessédès, dans *Atlaséco 1987*, mentionne que la population du Gabon, estimée en 1982 à 560 000 personnes dans l'Annuaire statistique de l'O.N.U., était de plus d'un million selon le dernier recensement gabonais et que la population de l'Éthiopie, en 1984, était de 43 millions de personnes, soit beaucoup plus que les chiffres du recensement précédent, 33 millions, publiés par l'O.N.U. à cette époque²³. En définitive, les limites des compilations de l'O.N.U. doivent inciter à la prudence.

Les « vues d'ensemble » que permettent les statistiques disponibles restent finalement superficielles. En effet, elles ne rendent pas compte des caractères distinctifs des pays et, à l'intérieur d'un même pays, de ceux des différents territoires : les pays et les territoires se distinguent par la taille de leur population respective, la densité du peuplement, les caractéristiques des agglomérations, la proportion

23. Olivier CAMBESSÉDÈS, *Atlaséco 1987*, Paris : Éditions SGB, 1987, pages 5-17.

de l'ensemble constituée par chaque tranche d'âge ou catégorie (selon le sexe, la religion, la langue, l'origine ethnique, l'éducation, l'activité économique, etc.). Les caractéristiques des pays sont aussi d'ordres géographique (climat, localisation, ressources, etc.), économique (type d'économie, degré d'industrialisation, etc.), social, culturel et politique. Elles sont enfin d'ordre administratif : l'organisation des pouvoirs publics et l'étendue de leurs interventions varient énormément.

L'ensemble des particularités d'un pays ou d'un territoire marque finalement sa personnalité. D'une certaine façon, chacun est exceptionnel. Mais il n'est pas interdit de chercher les dénominateurs communs et de proposer des classifications. Il faut cependant savoir que la mise en ordre que l'on peut entreprendre dépend pour une bonne part à la fois de « l'ordre » que l'on privilégie soi-même et des données choisies.

Les précautions appropriées dans les comparaisons internationales sont également utiles dans des comparaisons entre provinces, régions ou municipalités au sein d'un même pays. Ainsi, au Canada, quand on compare les dépenses de déneigement, il faut tenir compte du degré de déneigement, du nombre et de l'importance des précipitations, de la surface à couvrir, des années de référence, et ainsi de suite. Cet exemple très simple fait voir la fragilité des comparaisons dont on fait si souvent état.

Les comparaisons entre époques différentes sont tout aussi fragiles. En effet, on dit souvent : « Plus ça change, plus c'est pareil. » Mais on dit également : « Les années se suivent et ne se ressemblent pas. » En vérité, quelles que soient les périodes à comparer, de nombreuses objections permettront de contester la validité des observations : l'une ou l'autre des années ou époques considérées paraîtra exceptionnelle à certains égards ; quelques-uns des éléments pris en compte n'auront pas évolué au rythme moyen des autres ; dans tous les cas, plusieurs caractéristiques de l'environnement se seront modifiées entre la première et la dernière des périodes comparées.

Les populations, pour prendre cet exemple, se modifient en effet assez rapidement. Non seulement les générations vieillissent-elles, mais elles sont aussi remplacées, et celles qui montent sont généralement différentes des précédentes. La distribution territoriale des populations change (migrations, urbanisation, etc.). D'autres

phénomènes démographiques évoluent également, tels les taux de nuptialité, de fécondité, de natalité, de mortalité, de participation à la main-d'œuvre, etc.

Du point de vue démographique, il y a d'importantes différences entre le Québec de la fin du dix-neuvième siècle et le Québec de la fin du vingtième siècle : population quatre fois plus nombreuse vers 1990 que vers 1890, taux de natalité plus bas, urbanisation plus poussée, scolarisation moyenne plus élevée, etc. La comparaison des années de la fin du dix-neuvième siècle à celles de la fin du vingtième mène, à cet égard, à l'étalage d'une série de différences majeures. Ces différences posent les limites des comparaisons ; pourtant on s'en sert souvent pour expliquer, en partie, la croissance des budgets du secteur public.

LES FACTEURS ASSOCIÉS À LA CROISSANCE DES BUDGETS DU SECTEUR PUBLIC

La croissance des budgets du secteur public, en effet, semble suivre le cours des évolutions qui ont transformé les sociétés. Certains événements ont cependant joué un rôle considérable dans la croissance des budgets. Ainsi, au Canada, les dépenses du secteur public ont crû de 500 pour cent de 1939 à 1944 (mais il y a eu aussi une croissance de la population, une augmentation des prix, un fort endettement public, et, par-dessus tout, la guerre). Par contre, de 1944 à 1947, période de l'après-guerre, ces dépenses sont passées de 4,9 milliards à 1,3 milliards de dollars, alors que le déficit budgétaire global de 2,7 milliards en 1944 laissait place à un surplus de 687 millions en 1947. Il en est allé de même à d'autres époques et dans d'autres pays.

Mais, en dehors d'événements majeurs comme les guerres (ou la grande crise économique), la croissance des budgets reflète, au-delà de l'inflation et de la croissance des populations, une réelle augmentation des activités gouvernementales. Elle exprime d'abord la prise en charge, par les gouvernements, de services qui jadis relevaient surtout d'institutions privées, de collectivités autonomes ou des familles (notamment dans le domaine de l'éducation, dans celui de la santé et dans celui des soutiens matériels et financiers aux personnes défavorisées). La croissance des budgets reflète également l'expansion

d'activités gouvernementales déjà bien développées autrefois. Elle découle aussi de l'émergence de programmes nouveaux qui n'existaient pas à l'époque où l'organisation sociale était encore largement dominée par l'unité familiale de production et encore peu marquée par l'industrialisation et l'urbanisation.

Les motifs d'intervention des gouvernements dans le domaine de certains *services antérieurement privés* ont été multiples, mais les plus significatifs découlent de la volonté de réduire les inégalités, que le « marché », incontrôlé, semblait perpétuer ou aggraver, en raison de multiples « défaillances ». En les finançant par le truchement de l'impôt, le secteur public a rendu possible l'accès universel à de nombreux services de santé et d'éducation et il a étendu considérablement, au Canada, l'accès aux soutiens matériels et financiers destinés aux personnes défavorisées. Cette prise en charge par le secteur public, au Canada comme dans plusieurs autres pays, de services que l'on dit aujourd'hui « publics » est d'ailleurs considérée comme l'une des victoires importantes des masses populaires de ces pays réalisées au cours des deux derniers siècles. De fait, cette victoire a généralement suivi le renversement des autocraties et oligarchies des siècles antérieurs et l'instauration de régimes politiques fondés sur l'élection des gouvernements au suffrage universel, la liberté d'expression et l'égalité juridique des personnes, en particulier en matière de droit de vote.

Même si une part importante des dépenses du secteur public sert aujourd'hui au financement de services qui, jadis, étaient surtout assumés par des institutions privées, en particulier dans le domaine de l'éducation et dans celui de la santé, il reste que la part réservée au financement *d'activités classiques* de l'État est également substantielle. Les administrations publiques ont en effet maintenu sinon accru les activités majeures qu'elles avaient déjà à l'époque des régimes autocratiques ou oligarchiques, activités que seule la « collectivité » pouvait assumer en raison de leurs particularités (activités dites de « bien public »). Il y avait déjà à cette époque un appareil judiciaire et des prisons, des forces armées, un service des impôts, une monnaie, des douanes, une réglementation de la production et du commerce, avec des organes de contrôle, des cadastres et des bureaux d'enregistrement, ainsi qu'une quantité d'autres institutions mandataires des pouvoirs publics. Les travaux publics réalisés à cette époque étaient en outre fort considérables, qu'il s'agisse d'aqueducs, d'égouts, de

routes, de digues, de canaux, de ports, de phares, de tours de guêts, de fortifications ou d'édifices de toutes sortes. Il y avait enfin, jadis, une dette publique qui, comme aujourd'hui, commandait le paiement d'intérêt dont la charge a souvent forcé les gouvernements à recourir à des mesures correctives très contestées.

Bien que fort importantes, ce ne sont toutefois pas les activités classiques du secteur public qui commandent aujourd'hui les crédits les plus considérables ; ce sont au contraire les *programmes nouveaux*, dont les plus coûteux, les programmes de transferts sociaux, visent à soutenir la capacité de consommer des personnes démunies (prestations d'assurance-chômage, pensions de vieillesse, aide sociale, etc.). Ces programmes nouveaux ont été créés dans le prolongement des conquêtes populaires qui ont mené les gouvernements à financer puis gérer des services qui, jadis, relevaient surtout d'institutions privées et de la famille (par exemple dans le domaine de l'éducation et dans celui de la santé). La création de ces programmes nouveaux procède d'ailleurs de la même logique d'intervention : d'une part, l'évolution des idées et les changements dans la distribution des capacités politiques au sein des populations ont rendu ces interventions possibles ; d'autre part, ces interventions sont devenues nécessaires, ne serait-ce que pour des raisons de paix sociale, dès lors que l'industrialisation et l'urbanisation avaient achevé de miner les bases qui, jadis, permettaient aux familles et aux institutions religieuses d'assumer au moins partiellement la charge des malades, des pauvres, des jeunes, des personnes âgées et, de façon générale, des catégories démunies. Ces catégories défavorisées sont de plus en plus dépendantes du marché, n'étant plus capables, comme autrefois, de subsister sans avoir à « payer ». Cette dépendance croissante à l'égard du marché a donné à l'aide financière une importance accrue par rapport aux autres soutiens nécessaires à la survie des personnes démunies. Or, la seule charité individuelle ne pouvant suffire, il a fallu recourir à l'impôt et, par conséquent, au secteur public. Ce recours au secteur public est aujourd'hui largement accepté, à la fois pour des motifs altruistes et des motifs plus individualistes, dont certains viennent de la crainte des conséquences violentes d'une aggravation des inégalités économiques et sociales.

Parmi les programmes nouveaux, par ailleurs, il en est d'autres qui commandent également des crédits imposants, quoique beaucoup

moins importants que ceux des transferts sociaux. Comme les transferts sociaux cependant, ces autres programmes nouveaux ont été créés au fur et à mesure que s'aggravaient les conséquences négatives de l'industrialisation et de l'urbanisation des pays comme le Canada. C'est ainsi qu'ont été développés des programmes visant l'élimination des déchets, la conservation des ressources, la protection de l'eau, de l'air, de la faune et de la flore, le transport, l'aménagement des territoires, etc.

La croissance des budgets du secteur public, en quelque sorte, va de pair avec l'industrialisation, mais elle va aussi de pair avec les gains de productivité associés à cette industrialisation. Celle-ci a permis d'accroître la disponibilité des biens et services dans le secteur marchand de l'économie tout en libérant, pour des activités de service public, de bénévolat ou de loisir, une part croissante du temps antérieurement consacré à la production des denrées nécessaires à la subsistance.

Cette croissance trouve aussi une partie de son explication dans la capacité de financement du secteur public qui, à la différence des entreprises privées, peut s'appuyer sur l'impôt et sur des possibilités d'emprunt considérables. D'ailleurs, en période d'inflation, le rendement des impôts à taux progressifs tend à croître plus rapidement que les prix alors que le fardeau de la dette publique tend à décroître ; ces phénomènes, d'une certaine façon, concourent eux aussi à soutenir la croissance des budgets ; en tout cas, ils permettent aux gouvernements de répondre plus facilement aux demandes populaires et aux pressions des fonctionnaires.

En définitive, il paraît difficile de discerner une cause unique et première de cette croissance²⁴. C'est finalement dans une pluralité de causes que l'on trouve la meilleure explication, en tenant compte

24. Les explications de la croissance du secteur public sont en effet nombreuses et plusieurs ont été contestées. Pour une synthèse un peu ancienne réalisée par un auteur qui a vu un lien entre la taille du gouvernement d'un pays et le degré d'ouverture extérieure de l'économie de ce pays, voir : David R. CAMERON, « The Expansion of the Public Economy : A Comparative Analysis », *American Political Science Review*, vol. 72, n° 4, 1978, pages 1243-1261. Une version mise à jour et simplifiée de ce texte a paru en langue française : « La croissance des dépenses de l'État : l'expérience canadienne dans une perspective comparative », dans Keith BANTING et autres, *L'État et la société : le Canada dans une optique comparative*, Ottawa : Les études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 31, 1985, pages 23-58.

de l'évolution des idées y compris celles des économistes et des idéologues interventionnistes qui ont souhaité assurer des adaptations harmonieuses et pacifiques au changement, en tenant compte également de l'évolution des institutions et des forces politiques, y compris celles qui s'expriment dans la rivalité fédérale-provinciale dans un pays comme le Canada, en tenant compte enfin des échanges entre pays, des structures politiques et de multiples autres facteurs.

Aux facteurs qui ont mené dans le passé à la croissance des budgets du secteur public s'ajoutent ceux qui, aujourd'hui, contribuent à leur maintien. Le premier de ces facteurs, dont l'importance a jadis été considérable, c'est la distribution des forces politiques. En effet, dans l'électorat des pays qui pratiquent le suffrage universel, une majorité favorise le maintien de l'autorité du secteur public sur les services qu'il assume présentement. Ainsi, depuis quelques années, dans des pays comme le Canada, plus d'un cinquième de la main-d'œuvre émerge au budget du secteur public²⁵ et près du tiers de la population adulte bénéficie de transferts sociaux souvent indispensables. De ce fait, les revenus de la moitié de l'électorat proviennent, pour bonne part, du secteur public. Par ailleurs, certaines actions gouvernementales avantagent tout particulièrement des catégories restreintes dont les porte-parole exercent des pressions considérables en faveur du maintien des avantages dont elles bénéficient, alors que le coût de résister à ces pressions paraît excessif aux autres contribuables par rapport à la portion du fardeau fiscal consacrée à leur satisfaction. Ces avantages constituent une forme de rente pour les personnes qui en bénéficient. Au bout du compte, les bénéficiaires distribués de la sorte se multiplient au point de satisfaire des catégories restreintes de plus en plus nombreuses.

25. Des écrits récents ont cependant contesté la théorie suivant laquelle les bénéficiaires des décisions budgétaires sont d'abord les bureaucrates qui influencent ces décisions, théorie développée notamment par William A. NISKANEN dans *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago : Aldine, 1971. Voir : Andrew DUNSIRE, « Bureaucrats and Conservative Governments », *The Budget Maximizing Bureaucrat : The Empirical Evidence*, colloque, Université de Montréal, 14 et 15 avril 1989, texte polycopié, 27 pages.

LA RÉPARTITION SECTORIELLE DES DÉPENSES PUBLIQUES

C'est ainsi que le nombre des programmes et éléments de programmes, ou l'équivalent, dans l'ensemble du secteur public, est et reste aujourd'hui beaucoup plus élevé que jadis. La répartition des dépenses publiques par programmes ou par services est, de plus, très différente maintenant de ce qu'elle était naguère ; elle traduit les résultats de l'évolution dans les budgets.

Il est cependant difficile d'appliquer aux dépenses publiques de jadis les typologies budgétaires en vigueur dans des pays comme le Canada depuis les années 1970, car celles-ci sont fondées sur une classification des objectifs visés alors que les typologies antérieures correspondaient aux divisions administratives, lesquelles, d'ailleurs, ont été profondément modifiées au cours des années. Dans les textes consacrés à l'évolution de la répartition sectorielle des dépenses publiques on trouve néanmoins diverses ventilations dont l'application aux réalités passées est censée faciliter la perception des changements qui se sont produits. Cette application d'une ventilation budgétaire déterminée à des réalités variées sera pourtant toujours malaisée : par exemple, qu'a-t-on englobé jadis dans le secteur de la santé et où a-t-on classé la formation des adultes ?

Des confusions importantes peuvent résulter de la comparaison de typologies différentes ou de l'application d'une même classification à des budgets différents. Pour éviter ces écueils, il faut préciser (ou chercher à connaître) le contenu des rubriques retenues, d'autant plus que la délimitation du secteur public et le choix des données posent déjà des difficultés considérables. Cependant il ne faut pas être paralysé par la prudence qui doit guider l'examen de la répartition sectorielle des dépenses du secteur public.

Pour le Canada, une étude d'envergure de cette répartition sectorielle des dépenses du secteur public de 1874 à 1937 a été réalisée pour la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, présidée d'abord par Joseph Sirois (1937-1938) puis par Newton Wesley Rowell (1938-1940). Parmi les tableaux statistiques publiés dans le rapport de cette commission, il en est un qui, fondé sur une définition unique du secteur public

et une même typologie des dépenses, donne un aperçu des changements opérés entre 1874 et 1937 (tableau 1.7).

Tableau 1.7
Dépenses des gouvernements au Canada, par secteur,
en 1874 et en 1937 (en millions de dollars courants)

| | Total | | Gouvernement fédéral | | Gouvernements provinciaux | | Municipalités | |
|--|-------------|--------------|----------------------|--------------|---------------------------|--------------|---------------|--------------|
| | 1874 | 1937 | 1874 | 1937 | 1874 | 1937 | 1874 | 1937 |
| Service de la dette | 6.6 | 271.3 | 5.4 | 167.0 | 0.6 | 50.9 | 1.8 | 54.8 |
| Défense et retraits militaires | 1.3 | 88.0 | 1.3 | 88.0 | — | — | — | — |
| Bien-être | | | | | | | | |
| Assistance | — | 126.6 | — | 66.1 | — | 42.9 | — | 17.6 |
| Autre | 1.4 | 124.4 | 0.2 | 43.8 | 0.7 | 45.0 | 0.5 | 35.6 |
| Éducation | 3.0 | 108.9 | — | — | 1.4 | 32.1 | 1.6 | 76.5 |
| Voirie, transports | 5.4 | 73.8 | 2.8 | 18.0 | 1.2 | 25.2 | 1.4 | 30.6 |
| Terres publiques et agriculture | 1.6 | 38.5 | 0.9 | 17.9 | 0.7 | 20.6 | — | — |
| Justice, législation et divers | 12.6 | 164.4 | 6.0 | 56.2 | 3.9 | 41.8 | 2.7 | 66.9 |
| Subsides aux gouvernements des provinces | — | — | 3.8 | 21.2 | — | — | — | — |
| TOTAL | 31.9 | 996.1 | 20.4 | 478.2 | 8.5 | 258.5 | 8.0 | 282.0 |

Présentation simplifiée du tableau apparaissant à la page 224 de l'édition de 1954, en langue anglaise, du Rapport de la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces : *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*, Ottawa : Queen's Printer, 1954. Il est à noter que les provinces de Saskatchewan et d'Alberta ont été constituées en 1905 et celle de Terre-Neuve en 1949 (Manitoba, 1870, Colombie-Britannique, 1871, Île-du-Prince-Édouard, 1873, les autres, 1867). Le total de chacune des deux premières colonnes tient compte des subsides aux gouvernements des provinces (qui sont déduits).

Bien que les deux années de référence puissent paraître exceptionnelles à certains égards (deux années marquées par les effets des récessions économiques), la comparaison des dépenses (tableau 1.7) révèle quelques contrastes. Par exemple, la part du gouvernement fédéral dans les dépenses du secteur public canadien est passée de 53 pour cent en 1874 à 46 pour cent en 1937, et la part de l'éducation dans les dépenses publiques est passée de 8 pour cent en 1874 à 11 pour cent en 1937, alors que, entre ces deux années, celle du domaine du bien-être social, de la santé et des champs d'intervention connexes passait de 4 pour cent à 25 pour cent de l'ensemble. Ces changements particuliers dans la répartition des dépenses, de même que tous les autres changements qu'illustrent les données du tableau 1.7, précisent, en quelque sorte, les propos consacrés, dans les pages précédentes, aux facteurs associés à la croissance des budgets du secteur public dans des pays comme le Canada.

Aujourd'hui, un document facilement accessible, *l'Annuaire du Canada*, présente les principales données obtenues grâce à des classifications qui s'apparentent à celles de l'Organisation de coopération et de développement économique. Le tableau 1.8 permet d'ailleurs de constater que les dépenses publiques dans le domaine de l'éducation ont augmenté considérablement depuis 1937, puisqu'elles représentaient déjà, vers 1970, entre 15 et 20 pour cent de l'ensemble des dépenses publiques, alors que celles du domaine du bien-être social, de la santé et des secteurs connexes, qui s'élevaient à 25 pour cent de l'ensemble en 1937, se situent depuis 1970 entre 30 et 35 pour cent de l'ensemble.

Il est toujours possible, mais plus difficile que jadis, de réaliser aujourd'hui la répartition sectorielle des dépenses publiques par type de gouvernement, comme celle dont fait état le tableau 1.7. En effet, aujourd'hui, au Canada, les opérations des diverses administrations publiques sont très interdépendantes en raison des compensations fiscales, de l'importance des transferts financiers entre gouvernements, surtout les transferts de nature conditionnelle, des volontés de standardisation dans les services, et ainsi de suite. La situation actuelle à cet égard est bien différente de celle qui a pu exister jadis et, de ce point de vue, l'évolution enregistrée dans le partage des responsabilités entre les gouvernements devrait mener à formuler de nombreuses distinctions à propos des comparaisons que l'on peut faire

au sujet de la ventilation des dépenses d'un *seul* gouvernement (par exemple, celui du Québec) pour des périodes différentes.

Tableau 1.8

**Dépenses consolidées des administrations publiques,
après élimination des transferts entre les administrations,
selon divers domaines, années financières terminées
le plus près du 31 décembre 1973 et du 31 décembre 1983
(en millions de dollars courants et en pourcentage)**

| | 1973 | | 1983 | |
|--|---------------|------------|----------------|------------|
| Administration générale | 2 916 \$ | 6 % | 11 849 \$ | 6 % |
| Protection des personnes et des biens | 4 178 | 9 | 15 251 | 8 |
| Transports et communications | 4 791 | 10 | 11 384 | 6 |
| Santé | 6 069 | 13 | 24 154 | 12 |
| Bien-être social et services sociaux | 10 539 | 22 | 47 072 | 24 |
| Éducation | 7 303 | 16 | 24 979 | 13 |
| Ressources naturelles et environnement | 878 | 2 | 17 832 | 9 |
| Loisirs et culture | 1 153 | 3 | 4 134 | 2 |
| Affaires extérieures | 439 | 1 | 1 743 | 1 |
| Service de la dette | 3 934 | 8 | 24 712 | 13 |
| Autres dépenses | 4 808 | 10 | 11 396 | 6 |
| TOTAL | 47 013 | 100 | 194 506 | 100 |

Les données de 1973 sont tirées de l'*Annuaire du Canada, 1976-77*, Ottawa : Ministère des Approvisionnement et Services, 1978, page 1074. Celles de 1983 sont tirées de l'*Annuaire du Canada 1990*, Ottawa : Ministère des Approvisionnement et Services, 1989, page 22-14. Les pourcentages ont été arrondis en écartant les décimales. L'addition donne un chiffre inférieur au total parce que les montants sont exprimés en millions.

Divers travaux (ceux de James Iain Gow²⁶, par exemple) ont néanmoins été consacrés à l'examen des ventilations successives qu'ont prises les dépenses publiques du Québec depuis 1867. Ces travaux

26. James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 1986, pages 25-31 (« La ventilation fonctionnelle des dépenses publiques québécoises »).

illustrent les difficultés que pose l'analyse des statistiques et, malgré les difficultés, ils donnent un bon aperçu de l'évolution.

Il faut noter par ailleurs que la répartition sectorielle des personnels du secteur public est passablement différente de la ventilation des dépenses publiques. Dans certains secteurs, en effet, il y a une masse considérable de transferts et de subventions, alors que dans d'autres la plupart des dépenses sont consacrées aux traitements des personnels et aux frais d'acquisition et d'entretien des équipements. En 1975, par exemple, le secteur du bien-être social obtenait près de 23 pour cent des crédits mais il n'occupait que 8 pour cent des personnels du secteur public au Canada.

L'examen des données présentées dans les tableaux précédents impose finalement une conclusion majeure. Au cours du dernier siècle, la part des gouvernements dans la production des biens et services a crû plus rapidement que l'ensemble de la production, cependant, dans la répartition des dépenses publiques, selon les divers secteurs d'intervention gouvernementale, on a fait une place de plus en plus grande aux dépenses de santé, d'éducation et de soutien aux personnes malades, handicapées ou sans emploi.

CONCLUSION

Le secteur public est confronté à une situation paradoxale : en effet, on demande encore davantage d'interventions et, à la fois, une réduction des charges fiscales. Or, la satisfaction des revendications exige un accroissement du fardeau fiscal des personnes en emploi et des propriétaires. Le rendement marginal décroissant des impôts et le recours croissant aux services publics déjà disponibles, dont les coûts ne peuvent diminuer rapidement, posent finalement des problèmes considérables.

De nombreuses personnes estiment que ces problèmes peuvent être réglés facilement. Certaines pensent que, si elles le veulent vraiment, les autorités gouvernementales peuvent réduire les services offerts et refuser d'en créer de nouveaux ; à l'opposé, d'autres personnes estiment que l'on pourrait accroître encore les services offerts en augmentant les revenus du secteur public par le truchement d'une hausse des taux d'imposition, d'une réforme fiscale élargissant l'assiette

de l'impôt et d'une répression plus active de la fraude. Selon l'une et l'autre de ces perspectives volontaristes, en somme, la politique budgétaire et le budget des dépenses d'un gouvernement seraient l'expression d'orientations réfléchies et désirées, de choix librement consentis à l'intérieur de marges de manœuvre très larges.

Au nombre de ces personnes convaincues des possibilités d'orienter significativement les politiques d'ensemble, on trouve des économistes favorables aux politiques anticonjoncturelles qui estiment que les grands choix budgétaires *devraient* être dictés par les circonstances ou, plus précisément, par la conjoncture. De l'avis de ces interventionnistes, un gouvernement devrait agir en fonction des fluctuations dans l'activité économique ; par exemple, quand le chômage augmente, le gouvernement devrait consacrer davantage de son budget au soutien des personnes sans emploi, non seulement parce qu'elles sont dans le besoin, mais aussi parce que, en leur permettant de continuer à consommer, l'aide apportée contribue à stimuler la production (par le soutien de la demande de produits). Dans cette perspective, face aux fluctuations conjoncturelles, au lieu de laisser faire ou de réagir sans grande coordination, le gouvernement devrait intervenir de façon énergique.

À l'encontre de ces économistes interventionnistes, des personnes que l'on peut qualifier de non-interventionnistes estiment que le gouvernement intervient trop et qu'il devrait laisser évoluer les choses naturellement. Selon ce point de vue, les interventions gouvernementales, en contrecarrant l'évolution normale, exigent de la population des ajustements plus coûteux que ceux que requiert cette évolution normale. Cette position volontariste préconise un désengagement actif des gouvernements et l'adoption d'une stratégie de « laisser-faire ».

Ces positions volontaristes sont contestées par quelques analystes « empiristes » qui considèrent que la politique budgétaire, la répartition des charges fiscales et le budget des dépenses sont imposés au gouvernement par la force des choses. Selon le point de vue marxiste²⁷, par exemple, les gouvernements de pays comme le Canada ou les États-Unis sont dominés par les intérêts des propriétaires d'entreprises, et les finances publiques seront gérées d'une façon « déterminée » tant

27. Pour une expression de ce point de vue, voir : James O'CONNOR, *The Fiscal Crisis of the State*, New York : St.Martin's Press, 1973, 276 pages.

que subsistera le système capitaliste. Selon une autre perspective, très différente de celle des analystes marxistes, les gouvernements subissent des pressions contradictoires qui limitent considérablement leur marge de manœuvre budgétaire : les intérêts du monde des affaires s'ajoutent à de très nombreuses autres catégories d'intérêts que le secteur public doit concilier, de sorte que cette « marge de manœuvre », en temps normal, est fort réduite. Cette dernière analyse est illustrée notamment par le politologue Aaron Wildavsky²⁸. En définitive, selon la perspective « empirique », qu'on limite l'analyse aux seules pressions des forces capitalistes ou qu'on l'étende à toutes les pressions effectivement observables, on peut conclure que la politique budgétaire traduit de nombreux compromis, qu'elle est en grande partie dictée par les contraintes du système²⁹.

Somme toute, dans l'examen des politiques budgétaires, des politiques fiscales et des budgets des dépenses, diverses interprétations sont utilisées qui finalement mènent à des conclusions parfois fort divergentes. Il s'ensuit d'importants débats quant aux politiques budgétaires à adopter et aux types de budget à privilégier.

Partant du contexte général dans lequel ces débats ont pu se situer tout au long de l'évolution vécue depuis plus d'un siècle, et compte tenu par ailleurs de l'importance des liens qui rattachent les choix budgétaires aux choix économiques, il convient d'examiner les diverses facettes de ces débats relatifs aux politiques budgétaires, aux politiques fiscales et aux politiques des dépenses.

28. Voir : Aaron WILDAVSKY, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston : Little, Brown and Company, 1964, 216 pages.
29. Pour une description critique de quelques théories du processus budgétaire, voir : Douglas G. HARTLE, *A Theory of the Expenditure Budgetary Process*, Toronto : University of Toronto Press (Ontario Economic Council Research Studies), 1976, pages 3-55.

Résumé

L'évaluation de l'importance et de la place des finances publiques dans une société ou un territoire repose sur des comparaisons, comparaisons entre catégories de dépenses ou de revenus ou encore d'actifs et de passifs, comparaisons entre régions ou administrations différentes, comparaisons entre époques distinctes, et ainsi de suite.

Ces comparaisons peuvent être trompeuses dès lors qu'elles reposent sur des bases fragiles ou imprécises. Afin d'éviter les pièges, il faut s'assurer que les définitions sont compatibles, que les classifications sont semblables, que les données sont de même type, que les bases des comparaisons sont analogues, que les points de repère sont identiques, et que, de façon générale, les erreurs ont été écartées.

Une personne prudente doit établir la validité des données présentées et tenir compte des particularités qui caractérisent les régions ou les époques faisant l'objet des comparaisons.

Les données les plus certaines indiquent que, globalement, les activités du secteur public ont pris aujourd'hui une importance qu'elles n'avaient pas il y a de cela un siècle. La croissance enregistrée depuis le milieu du dix-neuvième siècle n'a cependant pas été régulière. Elle a été considérable dans certains secteurs, et moindre ailleurs. Elle a aussi coïncidé avec une augmentation importante de la part de la main-d'œuvre constituée par les personnels des administrations publiques et des établissements financés par l'impôt (8 pour cent en 1931, 20 pour cent en 1961, 20 pour cent en 1981).

Les secteurs où la croissance a été la plus marquée sont ceux qui couvrent les programmes d'intervention dans le domaine social (santé, soutien du revenu) et dans le domaine de l'éducation.

Les explications de cette croissance sont multiples. Cependant, les revendications des catégories de la population les plus démunies semblent l'expliquer davantage que les thèses selon lesquelles les bureaucrates auraient réussi à imposer leurs intérêts.

Les théories avancées pour expliquer les choix budgétaires sont très diverses. Certaines postulent que les autorités ont une réelle possibilité de modifier les choses. D'autres suggèrent que les choix sont dictés par la force des choses. Aucune, sans doute, ne rend justice à la complexité des faits.

Questions

1. Quelles erreurs faut-il éviter et quelles précautions faut-il prendre quand on cherche à comparer les budgets du secteur public de régions différentes ou de périodes différentes ?
2. Quelles critiques peut-on adresser aux personnes qui disent que les dépenses publiques du Canada représentent presque 50 pour cent du produit national brut ?
3. Au Canada, en quoi les finances publiques de la fin du dix-neuvième siècle sont-elles différentes de celles de la fin du vingtième ?
4. Quelle explication peut-on donner de la croissance des dépenses des administrations publiques depuis un siècle, au Canada ?
5. Quels sont les points saillants de l'histoire des dépenses publiques au Canada et au Québec depuis 1867 ?
6. Au Canada, quelle place occupent les finances publiques dans la vie économique, culturelle et sociale ?

Choix de textes

- AULD, Douglas A. L., *Issues in Government Expenditure Growth*, Montréal : Institut C.D. Howe/C.D Howe Research Institute, 1976, 58 pages.
- BECK, Morris, « The Expanding Public Sector : Some Contrary Evidence », *National Tax Journal*, vol. 29, n° 1, 1976, pages 15-21.
- BÉLANGER, Gérard, *L'économie du secteur public*, Chicoutimi : Gaëtan Morin Éditeur, 1981, 321 pages (en particulier les chapitres 1, 2, 3, 4 et 16).
- BÉLANGER, Gérard, *Croissance du secteur public et fédéralisme : perspective économique*, Montréal : Agence d'ARC inc., 1988, 361 pages (en particulier les chapitres 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 12, 13 et 18).
- BIRD, Richard M., *The Growth of Government Spending in Canada*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1970, 333 pages.
- BIRD, Richard M., *Financing Canadian Government : A Quantitative Overview*, Toronto, Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1979, 146 pages.
- BIRD, Richard M., « Wagner's Law of Expanding State Activity », *Public Finance/Finances publiques*, vol. 26, n° 1, 1971, pages 1-26.
- BIRD, Richard M. et autres, *The Growth of Public Employment in Canada*, Toronto : Butterworth and Company (pour l'Institut de recherches politiques/Institute for Research on Public Policy), 1979, 190 pages.
- BIRD, Richard M. et David K. FOOT, « Bureaucratic Growth in Canada : Myths and Realities », dans G. Bruce DOERN, Allan M. MASLOVE et autres, *The Public Evaluation of Government Spending*, Toronto : Butterworth and Company (pour l'Institut de recherches politiques/Institute for Research on Public Policy), 1979, pages 121-148 (chapitre 8).
- BLAIS, André et Stéphane DION, *Are Bureaucrats Budget Maximizers ? : The Niskanen Model and Its Critics*, Montréal : Université de Montréal, 1989, 15 pages (texte photocopié).

- BOADWAY, Robin W., *Intergovernmental Transfers in Canada*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1980, 93 pages.
- BORCHERDING, Thomas E. et autres, *Budgets and Bureaucrats — The Sources of Government Growth*, Durham, N. C. : Duke University Press, 1977, 291 pages (en particulier les quatre premiers chapitres).
- BROCHIER, Hubert et autres, *Économie financière*, Paris : Presses universitaires de France, 1975, 620 pages (en particulier, pages 15-30 et 349-534).
- CAIRNS, Alan C., « The Other Crisis of Canadian Federalism », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 22, n° 2, été 1979, pages 175-195.
- CAMERON, David R., « The Expansion of Public Economy : A Comparative Analysis », *American Political Science Review*, vol. 72, n° 4, pages 1243-1261.
- CAMERON, David R., « The Growth of Government Spending : The Canadian Experience in Comparative Perspective », dans Keith BANTING et autres, *State and Society : Canada in Comparative Perspective*, Ottawa : Research Studies of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, vol. 31, Toronto, University of Toronto Press, 1986, pages 21-51. Traduction publiée sous le titre suivant « La croissance des dépenses de l'État : l'expérience canadienne dans une perspective comparative », dans Keith BANTING et autres, *L'État et la société : le Canada dans une optique comparative*, Ottawa : Les études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 31, 1985, pages 23-58.
- COURCHENE, Thomas J., « Towards a Protected Society : The Politicization of Economic Life », *The Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*, vol. XIII, n° 4, novembre 1980, pages 556-577.
- COURCHENE, Thomas J., *Les offrandes des rois mages : État-Providence ou État providentiel ?*, Toronto : Prentice-Hall Canada Inc. (pour l'Institut C.D. Howe), 1987, 46 pages (en particulier, pages 2-15).

- DUVERGER, Maurice, « Les dépenses publiques », *Finances publiques*, Paris : Presses universitaires de France, 1971, pages 31-86 (pages 39-101, dans l'édition de 1988).
- ÉTHIER, Mireille, « L'économie souterraine : recension des écrits économiques et nouvelles estimations pour le Canada », dans François VAILLANCOURT et autres, *La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada*, Ottawa : Les études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 1, 1986, pages 87-124.
- FRÉCHETTE, Pierre et autres, « L'analyse globale de l'activité économique », *L'économie du Québec*, Montréal : Les Éditions HRW, 1979, pages 5-97.
- GAUDEMET, Paul-Marie, « Extension des opérations sur deniers publics », *Précis de finances publiques*, Paris : Éditions Montchrestien, 1970, tome premier, pages 84-105 (pages 92-113, dans l'édition de 1989 à laquelle a contribué Joël MOLINIER, et dont le titre est *Finances publiques*).
- GOW, James Iain, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 1986, 443 pages.
- HARTLE, Douglas G., *A Theory of the Expenditure Budgetary Process*, Toronto : University of Toronto Press (Ontario Economic Council Research Studies), 1976, 98 pages.
- HÉBERT, Germain, « Les comptes économiques de 1926 à 1987 », *Le Québec statistique*, 59^e édition, 1989, Québec : Les Publications du Québec, 1989, pages 45-67.
- KITCHEN, Harry M., *Local Government Finance in Canada*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1984, 495 pages (en particulier, pages 3-74).
- LALUMIÈRE, Pierre, « Les finances publiques au service de la politique économique et sociale », *Les finances publiques*, Paris : Armand Colin, 1983, pages 7-27 (mêmes pages dans l'édition de 1989).
- MANZER, Ronald, *Public Policies and Political Development in Canada*, Toronto : University of Toronto Press, 1985, 240 pages.

- MCCREADY, Douglas J., *The Canadian Public Sector*, Toronto : Butterworth and Company, 1984, 457 pages (en particulier les chapitres 1, 2, 3 et 4).
- MEISEL, John, « Citizen Demands and Government Response », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. 11, n° 4, 1976, pages 564-572.
- NISKANEN, William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago : Aldine, 1971, 241 pages.
- NISKANEN, William A., « The Growth of Government and the Growth of the Economy », dans Dieter BIEHL, Karl W. ROSKAMP, Wolfgang F. STOLPER et autres, *Public Finance and Economic Growth/ Finances publiques et croissance économique*, Détroit : Wayne State University Press, 1983, pages 1-13.
- O'CONNOR, James, *The Fiscal Crisis of the State*, New York : St.Martin's Press, 1973, 276 pages.
- PERRY, David B., « Fiscal Figures : International Tax Comparisons », *Canadian Tax Journal*, vol. 28, n° 1, 1980, pages 89-93.
- PERRY, John Harvey, *A Fiscal History of Canada — The Postwar Years*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1989, 1058 pages (en particulier, pages 1-36 et 383-473).
- PESTIAU, Pierre, *L'économie souterraine*, Paris : Hachette, 1989, 320 pages (en particulier, pages 47-154).
- PÉTRY, François, « The Policy Impact of Canadian Party Programs : Public Expenditure Growth and Contagion from the Left », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. XIV, n° 4, 1988, pages 376-389.
- PRYOR, Frederic L., *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, Londres : George Allen and Unwin, 1968, 543 pages (pages 35-83 et 280-310, en particulier).
- SHARKANSKY, Ira, « Historical Influences on Taxing and Spending », *The Politics of Taxing and Spending*, Indianapolis : Bobbs-Merrill, 1969, pages 146-175.
- SHERBANIUK, D. J. (sous la direction de), *The National Finances. An Analysis of the Revenues and Expenditures of the Government of Canada*

- 1990, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1991, 600 pages environ (révision annuelle).
- STRICK, John C., « Growth of the Public Sector », *Canadian Public Finance, Second Edition*, Toronto : Holt, Rinehart and Winston, 1978, pages 14-28.
- SUTHERLAND, Sharon L., « Public Employment in Canada », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 30, n° 1, printemps 1987, pages 110-122.
- THÉBERGE, Ghislain, « Relations politico-administratives en période de décroissance », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 28, n° 3, automne 1985, pages 447-454.
- VON BEYME, Klaus, « The Role of the State and the Growth of Government », *International Political Science Review/Revue internationale de science politique*, vol. 6, n° 1, 1985, pages 11-34.
- WAGNER, Richard et Warren WEBER, « Wagner's Law, Fiscal Institutions and the Growth of Government », *National Tax Journal*, vol. 30, n° 1, 1977, pages 59-68.
- WEBER, Luc, *L'analyse économique des dépenses publiques, Fondements et principes de la rationalisation des choix budgétaires*, Paris : Presses universitaires de France, 1978, 312 pages (en particulier, pages 13-42 et 83-128).
- WILDAVSKY, Aaron, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston : Little, Brown and Company, 1964, 216 pages (l'édition de 1984, la quatrième, 323 pages).

CHAPITRE DEUXIÈME

Politique économique et politique budgétaire

Aux divers rôles qu'assume l'État depuis longtemps s'est ajouté récemment, qu'on le veuille ou non, celui de régulateur de l'économie. Inspirés par des doctrines interventionnistes, de nombreux gouvernements tentent en effet de *stabiliser l'activité économique* tout en cherchant à *accroître la production* des biens et services (ou inversement) et, dans plusieurs cas, en visant une répartition moins inégale de ces biens et services. L'objectif de stabilité dans la croissance (ou inversement) est le coeur de la politique économique du gouvernement fédéral et de celle du gouvernement du Québec (et d'autres gouvernements également), et cet objectif, en pratique, encadre une quantité de choix qui influencent les décisions concernant les autres politiques.

Pour comprendre les décisions de politique budgétaire, comme de nombreuses autres décisions gouvernementales, il faut par conséquent tenir compte des choix de politique économique, lesquels sont souvent fort controversés.

Comme celles que suscitent la plupart des décisions gouvernementales, les controverses soulevées par les choix de politique économique découlent surtout à la fois des interprétations divergentes de la réalité, qui reste mal connue, et des volontés contradictoires exprimées par les diverses catégories d'intérêts qui s'opposent au sein de la société. En matière de politique économique, les débats engendrés par les intérêts conflictuels prennent souvent la forme d'une

confrontation entre les adeptes de la neutralité ou de la non-intervention de l'État et leurs adversaires favorables à l'intervention gouvernementale, ou encore la forme d'une querelle entre interventionnistes de diverses tendances. À cet égard, les affrontements portent non seulement sur la nature des interventions, mais aussi sur leur ampleur, leur orientation et leur mise en œuvre. De plus, appliquées aux moyens budgétaires de la politique économique, les controverses touchent aussi bien les répartitions budgétaires que le montant de l'écart entre les dépenses et les revenus (le surplus, l'équilibre ou le déficit) et aussi bien le montant total des dépenses que la façon de les couvrir.

Il apparaîtra nettement, au terme de l'étude de ces grands débats (objet de ce chapitre), que les choix de politique budgétaire sont éminemment politiques, tout comme le sont les choix de la politique économique.

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE, UN MOYEN PRIVILÉGIÉ POUR RÉALISER LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Compte tenu de l'importance des dépenses et des revenus des gouvernements, la politique budgétaire constitue un moyen privilégié pour réaliser les objectifs de la politique économique. Les ministres des Finances du Canada (tant du gouvernement fédéral que de certains gouvernements provinciaux) le confirment d'ailleurs souvent dans leurs discours du budget. Chaque année, dans ces discours, ces ministres justifient en effet leurs décisions de politique budgétaire en s'appuyant sur une analyse de la conjoncture économique et un rappel des objectifs de la politique économique de leur gouvernement.

Réduire les inégalités

Au Canada comme dans plusieurs autres pays, parmi les objectifs « officiels » de la politique économique figure la lutte contre la pauvreté (ou contre les inégalités sociales et les disparités régionales) et, parmi les mesures annoncées lors du discours du budget annuel,

il y a souvent des allègements fiscaux en faveur des contribuables les plus pauvres, des augmentations aux transferts sociaux et diverses améliorations dans les services offerts à l'ensemble de la population (dans le domaine de la santé, par exemple). Le montant total des dépenses et celui des revenus prévus sont influencés par ces mesures.

La lutte contre les inégalités s'effectue en effet davantage par la politique des dépenses que par d'autres moyens. Le financement public de l'éducation, des soins de santé et des transports en commun contribue, dans des conditions d'accès égal ou universel, à réduire les inégalités dans la consommation. Il en va de même des transferts sociaux qui peuvent prendre la forme d'allocations en faveur de personnes démunies ou celle de mesures de sécurité du revenu d'application générale, telles les pensions de vieillesse. En réalité, dans un pays comme le Canada, de très nombreuses dépenses du secteur public contribuent à réduire les inégalités de consommation.

Les inégalités de revenus et les inégalités dans la distribution du capital peuvent également être atténuées par l'application de mesures fiscales et réglementaires. Elles peuvent l'être par le truchement d'impôts dont le taux croît quand augmente la matière imposable (revenu ou capital, par exemple). Elles peuvent l'être par l'application de mesures réglementaires, telles les lois sur le salaire minimum ou les lois sur les conditions d'emploi.

Cependant, dans les pays démocratiques, les inégalités de revenus et les inégalités dans la distribution du capital restent importantes en dépit des interventions gouvernementales, car ces interventions restent visiblement insuffisantes. La liberté qui subsiste permet de nombreux ajustements individuels favorisant l'enrichissement personnel.

Néanmoins, la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté ou à l'objectif de réduire les inégalités est attestée par la croissance, depuis 60 ans, de la part des dépenses d'aide sociale, de santé et d'éducation dans l'ensemble des dépenses du secteur public. Au Canada, alors qu'elle ne représentait que 5 pour cent des dépenses du secteur public vers 1875, cette part atteignait 20 pour cent vers 1925, près de 40 pour cent vers 1935 et plus de 50 pour cent vers 1975.

Cette priorité est également évidente dans les choix qui ont été faits en matière de fiscalité dans des pays comme le Canada. En effet,

dans l'ensemble de revenus du secteur public au Canada, la part de l'impôt sur le revenu personnel à taux progressifs, qui était insignifiante vers 1935, est aujourd'hui voisine de 40 pour cent.

Cette priorité est enfin reflétée dans les mesures législatives et réglementaires destinées à interdire les discriminations et à réprimer les formes modernes de l'esclavage. Au Canada, de telles mesures, rares jadis, sont très nombreuses aujourd'hui, dans le champ des droits et libertés de la personne, dans celui de la protection des locataires, dans celui des règles commerciales, dans celui des normes relatives au mariage et ainsi de suite. Cependant, malgré leur importance et même si elles visent simultanément d'autres objectifs, les mesures destinées à réduire les inégalités semblent généralement subordonnées au soutien de la croissance et au maintien de la stabilité.

Amplifier les effets positifs et atténuer les conséquences négatives de la conjoncture sur la production, le commerce, les prix et l'emploi

L'objectif de croissance dans la stabilité (ou l'inverse) justifie en effet chaque année les grandes décisions budgétaires, annoncées lors du discours du budget, visant à amplifier les effets positifs de la conjoncture et à atténuer ses conséquences négatives sur la production, le commerce, les prix et l'emploi.

Les conditions climatiques sont l'un des premiers facteurs à considérer au chapitre de la conjoncture, car elles ont des impacts évidents. Dans certains secteurs, les conditions climatiques au pays sont parfois désastreuses alors qu'elles sont excellentes ailleurs au même moment ; parfois, c'est le contraire qui se produit ; plus rarement, les conditions sont bonnes partout ou, inversement, elles ne le sont nulle part. Dans tous les cas (sécheresse ou pluviosité exceptionnelle, au pays ou à l'étranger, période sans gelée anormalement courte ou longue et ainsi de suite), certaines productions sont soit excédentaires soit insuffisantes, localement ou partout, et, en vertu des objectifs de la politique économique, elles nécessitent diverses actions particulières ayant, presque toujours, une incidence sur le régime fiscal ou sur le budget des dépenses.

D'autres choix sont dictés par d'autres phénomènes conjoncturels tels les mouvements d'idées, les gestes de gouvernements étrangers, l'évolution démographique et ainsi de suite. C'est en effet la hausse des prix dans un pays voisin, un renchérissement de certaines importations ou une baisse des prix de certaines autres, un fléchissement de la demande pour certaines exportations et une demande accrue pour d'autres, un tarissement de certaines sources d'approvisionnement (suite à une guerre ou à un conflit social) et un engorgement ailleurs... Toutes ces perturbations ou évolutions commandent aux gouvernements d'engager des actions spécifiques répondant aux objectifs de la politique économique, actions ayant forcément une incidence sur le montant des dépenses et celui des revenus.

De semblables actions sont également nécessaires pour faire face aux développements technologiques qui se produisent sans cesse un peu partout dans le monde et, notamment, dans les pays très industrialisés. De fait, dans presque chaque discours du budget, sont annoncées des mesures fiscales et des dépenses nouvelles, ou des réorientations, destinées à éviter les perturbations qui pourraient découler d'un retard à s'adapter au changement et visant à stimuler la propension à adopter les nouveautés.

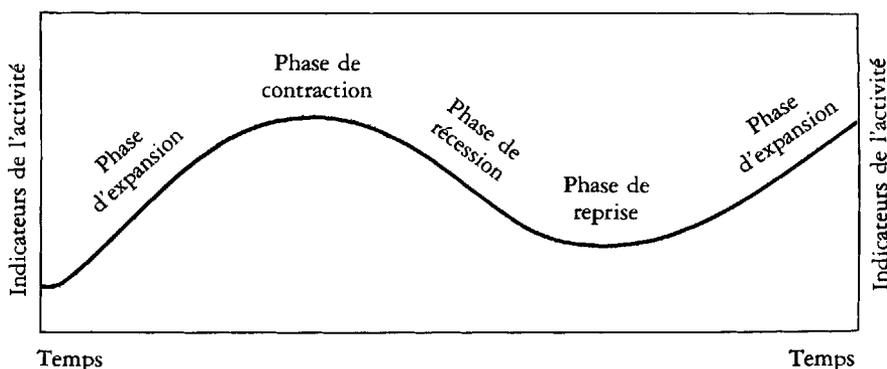
De plus, dans la poursuite d'objectifs de stabilité, un gouvernement peut privilégier certaines réalités aux dépens des autres. Ainsi, un gouvernement peut donner la priorité à la stabilité des prix ou, au contraire, au plein emploi, lequel peut avoir un impact inflationniste. Un gouvernement peut aussi préférer ce qu'on appelle la « paix sociale » au risque présenté par une politique qui viserait l'adoption des dernières innovations technologiques. Cependant, quels qu'ils soient, les choix de la politique économique au titre des objectifs de stabilité, affecteront la politique des dépenses et la politique fiscale.

Réaliser la croissance perpétuelle

Souhaitant apparemment assurer aux populations les bénéfices d'une croissance économique perpétuelle, les ministres des Finances, au Canada, accordent toutefois une attention vraiment considérable au rythme de variation des indicateurs de l'activité économique, car celle-ci, en l'absence d'interventions gouvernementales opportunes

et efficaces, tend à évoluer suivant un mouvement cyclique d'expansion et de contraction dépeint dans la figure 2.1.

Figure 2.1
Déroulement d'un cycle économique type,
en l'absence d'interventions gouvernementales correctives



Phase d'expansion. Parce que d'autres personnes ont commencé à acheter des biens qu'elles désirent, de nombreuses personnes acquièrent l'impression que le temps est venu d'acheter ces biens; alimentée par cette impression, la demande accrue entraîne une production croissante qui augmente l'emploi et les revenus... Les affaires vont de mieux en mieux.

Cependant, la production de certains biens ne peut suivre la demande et le prix de ces biens augmente. Après un certain temps, la hausse des prix entraîne la faillite des personnes ou entreprises qui l'ont sous-estimée. Devant la hausse des prix et en raison de ces faillites, de nombreuses personnes, inquiètes ou forcées, décident de reporter à plus tard les consommations ou investissements qu'elles peuvent différer. D'autres, endettées, préfèrent réduire leurs achats...

Phase de contraction. La réduction de la consommation et celle des investissements entraînent un ralentissement de l'activité.

Phase de récession. Le ralentissement de l'activité mène à une diminution de la production et de l'emploi (et, corollairement, à une augmentation du chômage et une diminution des revenus).

Phase de reprise. Après un certain temps, les prix baissent car il y a davantage de biens à vendre et de services offerts que d'offres d'achat. Voyant les prix baisser, des personnes, qui ont gardé des disponibilités, décident finalement de réaliser les consommations qu'elles avaient différées et, ainsi, petit à petit, les affaires reprennent.

Dans le passé, en effet, les périodes d'expansion de l'activité économique n'ont jamais duré très longtemps et chacune d'elles s'est terminée par un temps de ralentissement et a été suivie d'une diminution de la production et d'une hausse du chômage. En général, peu

avant la fin d'une période d'expansion, les prix avaient eu tendance à monter rapidement, alors que le contraire se produisait en période de contraction ou de récession.

Au cours du dernier siècle, l'économie canadienne a vécu une vingtaine de contractions ou de récessions. La plus importante a culminé avec la grande crise des années 1929-1933¹. En 1933, il y a eu une reprise et l'expansion s'est poursuivie jusqu'à l'été de 1937 ; une contraction a commencé alors et duré jusqu'à l'automne de 1938, puis ce fut à nouveau l'expansion jusqu'à la récession en 1945-1946 qui a été suivie d'une expansion de près de trois ans, laquelle a fait place à une brève contraction en 1949, puis à une période d'expansion coïncidant avec la guerre de Corée et culminant au milieu de 1953. La contraction d'une douzaine de mois qui a suivi a mené à une autre phase d'expansion (trois années) interrompue en 1957-1958 par une brève période de contraction. La reprise engagée en 1958 n'a duré que deux ans et 1961 a connu une autre contraction de l'activité. Cinq années d'expansion ont suivi, mais le sommet de l'hiver 1966 a débouché sur deux années difficiles. La reprise de 1968 a été de quinze mois. Les années 1969 et 1970 ont été mauvaises, contrairement à 1971, 1972 et 1973 qui ont été de bonnes années suivies d'une expansion, accompagnée d'une forte inflation, puis de la récession qui s'est terminée au début de 1983. Une nouvelle croissance a pris fin en 1990.

Pour éviter de nouvelles contractions ou récessions, pour prolonger indéfiniment la croissance, les équipes dirigeantes cherchent à conjurer les pénuries prévisibles aussi bien que les éventuelles surproductions, à freiner la hausse des prix et à stimuler le plein emploi tant des ressources humaines que des équipements. À ces fins, elles ont recours à la politique budgétaire (détermination du montant total des dépenses, du montant souhaité des revenus et de l'écart entre le montant des dépenses et celui des revenus), mais aussi à d'autres moyens, en particulier, dans le cas d'un gouvernement central, à la politique monétaire.

1. Voir : Germain HÉBERT, « Les comptes économiques de 1926 à 1987 », *Le Québec statistique*, 59^e édition, 1989, Québec : Les Publications du Québec, 1989, pages 45-67.

LA POLITIQUE MONÉTAIRE, UN AUTRE MOYEN DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Au Canada, même si elle relève finalement du Conseil des ministres à Ottawa, la politique monétaire est gérée, au jour le jour, par la Banque du Canada, une banque centrale faisant partie des agences gouvernementales, créée en 1935 (en vertu d'une loi adoptée en juillet 1934). Cette agence est chargée de réglementer le crédit et la monnaie dans les meilleurs intérêts du pays, de contrôler la valeur du dollar sur le marché international des devises, de manière à réduire l'impact des fluctuations de la conjoncture sur le niveau général de production, du commerce, des prix et de l'emploi, et enfin, dans la mesure de ses moyens, de promouvoir le bien-être économique du pays.

L'action sur le taux de change

L'action sur le taux de change, l'un des grands volets de la politique monétaire, est particulièrement importante dans un pays comme le Canada, qui exporte près du tiers de sa production.

Quand, par exemple, le taux de change du dollar par rapport aux autres monnaies rend avantageux l'achat des produits canadiens à l'étranger et peu intéressant celui des produits étrangers au Canada, les entreprises exportatrices canadiennes prospèrent, le marché canadien absorbe davantage de produits canadiens et le Canada enregistre normalement un excédent de sa balance commerciale. Dans la situation inverse, le contraire se produit. Si le taux de change du dollar canadien et celui des autres monnaies n'étaient pas influencés par les interventions des autorités monétaires, les intérêts privés se manifesteraient bien davantage sur le marché international des devises et, dit-on, les fluctuations qui s'ensuivraient seraient plus importantes et rapides que celles qui s'y produisent quand les autorités monétaires interviennent.

L'objectif de la Banque du Canada, en intervenant sur le taux de change du dollar canadien, est d'éviter les fluctuations défavorables à l'économie canadienne tout en cherchant à maintenir le dollar au taux de change le plus avantageux ; cependant cet objectif n'est pas facile à atteindre. En effet, depuis 1970 seulement, le dollar canadien

a connu une forte appréciation (1973-1974) puis une forte dévaluation (1977-1978). En 1970, à l'époque de la parité des dollars canadien et américain, les exportations canadiennes ont dépassé de 2 milliards de dollars le montant des importations, au chapitre des biens et services. Les pressions à la hausse sur le dollar canadien étaient considérables sur le marché international des devises, car la valeur nominale du dollar canadien par rapport à d'autres monnaies, dont le dollar américain, avantageait considérablement les exportations du Canada. La Banque du Canada a alors laissé le dollar canadien prendre plus de valeur par rapport à plusieurs autres monnaies, en particulier le dollar américain, et subséquemment les commandes étrangères de produits canadiens se sont stabilisées alors que les commandes canadiennes à l'étranger ont continué à croître (de 10 pour cent en valeur, par exemple, entre 1974 et 1975). Il s'en est ensuivi un déficit de la balance commerciale sur l'échange des marchandises et une aggravation du déficit sur l'échange des services et des transferts (près de 5 milliards de déficit à ce compte, en 1975). Cela n'a pas duré, car, en 1977, le dollar canadien a été dévalué. Les exportations de marchandises ont crû à nouveau plus rapidement que les importations, mais il a fallu attendre de nombreuses années pour retrouver l'équilibre de 1970.

Plusieurs spécialistes ont reproché à la Banque du Canada d'avoir, vers 1974, laissé le dollar prendre une valeur excessive par rapport aux autres monnaies, et d'avoir, sous prétexte de lutter contre l'inflation, fixé les taux d'intérêt au Canada à un niveau trop élevé par rapport à ceux qui étaient alors pratiqués à l'étranger, notamment aux États-Unis, cette dernière décision ayant amplifié le mouvement de hausse de la valeur du dollar et nuï aux exportations canadiennes. Inversement, dix ans plus tôt, de nombreuses personnes reprochaient à la Banque du Canada sa politique de taux de change fixe par rapport au dollar américain, prétextant qu'elle était trop rigide et qu'elle enrichissait les entreprises capables d'échanger leurs dollars canadiens contre des devises étrangères quand la valeur du dollar canadien dépassait le montant fixé, alors qu'elles pouvaient échanger leurs devises étrangères contre des dollars canadiens quand la valeur du dollar canadien tombait sous le montant fixé. À chaque fluctuation du taux, la Banque du Canada devait intervenir en vendant ou en achetant elle-même des devises, afin de ramener le dollar au taux fixé.

Le choix entre un régime de taux de change flexible ou un régime de taux de change fixe (fixe par rapport à une ou plusieurs autres monnaies) est toujours controversé. Un taux de change fixe assure une certaine stabilité qui favorise les échanges commerciaux que l'incertitude pourrait affecter mais il n'a pas la souplesse d'un taux de change flexible. Un taux flexible donne une autonomie importante aux autorités monétaires, leur permettant de poursuivre plus librement leur objectif de croissance et de stabilité.

Aujourd'hui la Banque du Canada cherche à réaliser son mandat en conciliant son action avec celles des banques centrales des autres grands pays industrialisés qui sont les principaux partenaires commerciaux du Canada. Elle continue à acheter ou vendre des dollars canadiens (ou d'autres devises ou encore des titres émis ou garantis par le gouvernement du Canada ou certains autres gouvernements), afin d'exercer, selon les circonstances, une pression à la hausse ou à la baisse sur le taux de change. Pour exercer une pression à la hausse sur le cours du dollar canadien, la Banque du Canada peut, par exemple, acheter des dollars canadiens en vendant d'autres devises sur les places financières internationales ; pour obtenir l'effet contraire, elle peut vendre des dollars canadiens.

La Banque du Canada peut aussi amener une pression à la hausse sur le dollar canadien en fixant les taux d'intérêt en vigueur au Canada à un niveau plus élevé que celui qu'atteignent ceux qui sont offerts à l'étranger, aux États-Unis notamment. Une hausse brusque du taux d'escompte de la Banque du Canada entraîne en effet une hausse des taux d'intérêt demandés ou offerts par les institutions financières canadiennes et attire au Canada des placements nouveaux qui suscitent une pression à la hausse sur le dollar. Une baisse du taux d'escompte produit l'effet contraire.

L'action sur la masse monétaire

L'action sur les taux d'intérêt a toutefois des conséquences sur la masse monétaire au Canada, tout comme en aurait la décision de vendre à l'étranger des obligations du gouvernement fédéral (laquelle exercerait d'ailleurs une pression à la hausse sur la valeur du dollar canadien).

La hausse des taux d'intérêt, obtenue par une augmentation du taux d'escompte appliqué par la Banque du Canada à ses transactions

avec les autres banques ou avec le gouvernement, réduit normalement la propension à emprunter et, par conséquent, la masse des emprunts et des dépôts bancaires, qui est un élément important de la masse monétaire d'ensemble.

En haussant le taux d'escompte et en usant de persuasion, la Banque du Canada, entre 1973 et 1981, a cherché à réduire le recours privé à l'emprunt, espérant par là freiner l'inflation. Ainsi, certains achats ou investissements (notamment dans le secteur immobilier) devaient être reportés ou retardés et la pression à la hausse sur les prix d'autant relâchée. Le taux d'escompte était de 7,50 pour cent au tournant de 1977-1978 ; il avait atteint 10,75 pour cent à la fin de 1978 et il a crû encore sans discontinuer jusqu'en novembre 1981 pour atteindre un sommet encore inégalé.

Au cours de ces années de forte inflation (1973-1981), les autorités monétaires canadiennes ont également cherché à réduire les disponibilités monétaires, pour freiner la hausse des prix, en modifiant le rythme d'émission des billets de la Banque du Canada (les billets en circulation) et le mode de financement des découverts du gouvernement du Canada.

Mais ces interventions diverses ont longtemps eu un impact limité, car de nombreux phénomènes contrariaient les effets recherchés. L'inflation, en effet, était en partie causée par le renchérissement de certaines importations, en particulier le pétrole et les produits dérivés du pétrole, renchérissement amplifié par la baisse du dollar canadien par rapport à certaines devises étrangères, en particulier le dollar américain. Par ailleurs, de mauvaises récoltes avaient fait augmenter les prix des produits agricoles. L'arrivée des générations de l'après-guerre à l'âge adulte avait augmenté la demande pour de nombreux produits. De plus l'inflation elle-même, poussée par les exigences des personnes qui avaient moins à offrir que ce qu'on leur commandait, influençait la propension à emprunter à des taux d'intérêt de plus en plus élevés, propension encouragée par le recours récent et croissant à un nouvel instrument, la carte de crédit. La croissance du secteur public avait aussi un effet sur la hausse des prix. Enfin, parmi les autres phénomènes significatifs contrariant la politique monétaire canadienne figurait le comportement des banques à charte qui, en utilisant, par exemple, leurs comptes étrangers pour maintenir

le niveau de disponibilités ou liquidités, contournaient les contraintes imposées par la Banque du Canada.

Dans la lutte contre l'inflation, les autorités monétaires canadiennes auraient pu également modifier le coefficient des réserves obligatoires des banques à charte, réserves constituées de dépôts à la Banque du Canada de billets émis par la Banque du Canada. En effet, en augmentant ce coefficient les autorités auraient réduit la capacité des banques de prêter, puisque ce coefficient fixe la portion de chaque dépôt que les banques ne peuvent prêter. Si le coefficient des réserves obligatoires, qui était à l'époque de 12 pour cent pour les dépôts à vue, avait été haussé à 15 pour cent, l'expansion monétaire permise aux banques sur cette base serait passée de 7,33 à 5,66².

Les échecs initiaux de la lutte contre l'inflation menée de 1973 à 1980 par les autorités monétaires canadiennes ont suscité de nombreuses critiques³. Selon ces critiques, la Banque du Canada n'a pas utilisé tous les instruments à sa disposition et elle a mal utilisé ceux qu'elle a préférés. De plus, le gouvernement fédéral s'est trop fié à la politique monétaire et n'a pas suffisamment utilisé la politique budgétaire, attitude qui, finalement, l'a contraint à recourir aux contrôles des prix et des salaires.

LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE : MOYENS COMPLÉMENTAIRES ?

D'une certaine façon la politique monétaire et la politique budgétaire du gouvernement fédéral devraient être complémentaires, car chacune

2. L'expansion permise avec un coefficient de réserve de 12 pour cent sur un dépôt initial de 100 dollars est de 733 dollars, puisque, sur le premier dépôt, les banques peuvent prêter 88 dollars, qui reviennent éventuellement aux banques sous forme de nouveaux dépôts, sur lesquels elles peuvent prêter 77,44 dollars (c'est-à-dire 88 dollars moins une réserve de 12 pour cent), qui reviennent à leur tour sous forme de dépôts additionnels, permettant au mécanisme de jouer à nouveau et cela, de dépôt en dépôt et de prêt en prêt, jusqu'à ce que la réserve cumulée atteigne le montant du dépôt initial (100 dollars dans le cas présent).
3. Voir Arthur W. DONNER et Douglas D. PETERS, *The Monetarist Counter-Revolution : A Critique of Canadian Monetary Policy, 1975-1979*, Toronto : Canadian Institute For Economic Policy, James Lorimer and Company, 1979, 103 pages. Pour découvrir un point de vue différent, voir : Thomas J. COURCHENE, *Money, Inflation, and the Bank of Canada, Volume II : An Analysis of Monetary Gradualism, 1975-1980*, Montréal : Institut C.D. Howe/C.D. Howe Institute, 1981, 321 pages.

présente des avantages mais aussi des inconvénients par rapport aux objectifs de la politique économique.

Avantages et inconvénients de la politique monétaire

Le principal avantage de la politique monétaire, comme moyen de réaliser les objectifs de la politique économique, vient de l'unité d'action qui la caractérise. Dans la plupart des pays et notamment au Canada, l'autorité sur la monnaie est exercée sans partage par les membres du groupe dominant au sein du gouvernement central et, pour les opérations courantes, elle est déléguée à un organisme unique dont la compétence et le mandat *concernent* toutes les questions relatives à la *monnaie* (émission, réglementation, contrôle, etc.). Dans une fédération, les gouvernements provinciaux n'ont aucune autorité sur la monnaie alors qu'ils en ont sur divers aspects de nombreuses autres politiques sectorielles et qu'ils ont des revenus propres et, naturellement, des budgets. La détermination du taux d'escompte et les transactions sur le marché des changes, pour prendre ces deux exemples, ne font pas l'objet de longues négociations, alors que la politique budgétaire résulte de négociations nombreuses.

Un autre avantage de la politique monétaire tient à la rapidité avec laquelle les autorités peuvent agir en réaction à une analyse des indicateurs économiques. Les responsables de la Banque du Canada ou de toute autre banque centrale dans un pays étranger peuvent en effet intervenir très vite, dès que sont disponibles les conclusions ou observations quotidiennes ou hebdomadaires des services statistiques. Cette rapidité d'intervention contraste avec la durée du processus d'élaboration des décisions budgétaires.

À la brièveté du temps nécessaire pour réagir aux situations s'ajoute, en matière de politique monétaire, l'impact immédiat des interventions de la banque centrale alors que, dans le cadre de la politique budgétaire, les résultats attendus ne se produisent que graduellement, au fur et à mesure de la mise en œuvre des décisions, dont le rythme d'application varie selon les programmes et les secteurs.

Le caractère indifférencié des résultats obtenus avec les interventions sur le taux de change ou sur la masse monétaire constitue cependant une limite importante de la politique monétaire comme moyen

de réaliser les objectifs de la politique économique. Dans un pays immense et diversifié comme le Canada, la situation de certaines régions étant passablement différente de celle d'autres régions, il peut arriver qu'une décision monétaire, justifiée du point de vue de la moyenne, défavorise une partie du territoire. Il peut arriver également que des décisions de politique monétaire, ayant un impact général, nuisent à certaines catégories particulières, les entreprises exportatrices par exemple, même si elles sont destinées à réaliser des objectifs acceptés, la stabilisation des prix par exemple. La politique monétaire, en somme, ne permet pas de distinguer entre les régions ou les divers secteurs et, de ce point de vue, on peut lui préférer la politique budgétaire, la politique fiscale, la politique des dépenses et diverses politiques sectorielles.

On doit également préférer la politique budgétaire, la politique fiscale, la politique des dépenses et diverses politiques sectorielles pour réaliser l'un des grands objectifs de la politique économique, celui qui vise la réduction des inégalités économiques. La politique monétaire, à cet égard, n'est utile que dans la mesure où elle freine l'inflation et assure un taux de change avantageux, autrement dit dans la mesure où elle contribue à la stabilité et à la croissance.

La politique monétaire enfin ne peut atteindre les objectifs qu'elle vise si elle n'est pas constamment révisée. Même si certaines décisions monétaires n'ont pas à être modifiées souvent, par exemple en ce qui concerne le coefficient des réserves obligatoires des banques, les principales interventions de la Banque du Canada découlent d'analyses quotidiennes ou hebdomadaires des statistiques. Les décisions étant prises rapidement sur la base d'analyses forcément limitées portant sur des données parfois fragiles, il y a un risque d'erreur ; cependant ce risque est partiellement compensé par la possibilité d'opter rapidement pour des mesures correctives, s'il en est besoin.

Avantages et inconvénients de la politique budgétaire

Comme moyen de réaliser les objectifs de la politique économique, la politique budgétaire présente des avantages et des inconvénients que n'a pas la politique monétaire. À l'unité d'action caractéristique de la politique monétaire s'oppose en effet la multiplicité des orga-

nismes participant à l'élaboration de la politique budgétaire, surtout dans les fédérations et, en particulier, au Canada. La brièveté du processus de prise de décision dans le domaine de la politique monétaire contraste, par ailleurs, avec la longue période requise pour élaborer les budgets. De plus, la politique budgétaire est soumise à d'importantes contraintes. Enfin, l'impact immédiat des interventions monétaires fait paraître bien longue la lente mise en œuvre de la politique budgétaire.

Du point de vue du gouvernement fédéral, dans une fédération, la politique monétaire, compétence exclusive, est souvent préférée à la politique budgétaire, car celle-ci peut être partiellement contredite ou contrebalancée par les politiques budgétaires de certains gouvernements provinciaux ou régionaux puissants. En effet, la politique budgétaire du gouvernement fédéral ne touche directement qu'une partie des finances publiques, celle qui, précisément, relève de la juridiction du Parlement canadien. Au Canada, en raison du partage des juridictions entre le Parlement fédéral et les institutions législatives provinciales, il y a plusieurs politiques budgétaires distinctes, dont la coordination ou l'harmonisation est difficile. De plus, en raison de l'autonomie accordée aux municipalités, une part significative des finances publiques échappe au contrôle direct des gouvernements et, en fait, cette part ne fait pas l'objet d'interventions anticonjoncturelles. Finalement, bien qu'elle puisse affecter les choix budgétaires des gouvernements provinciaux ou municipaux, la politique budgétaire du gouvernement fédéral ne peut pas bénéficier de l'effet d'exclusivité attaché à la politique monétaire.

En revanche, associée à une politique fiscale et à une politique des dépenses égalitaristes, la politique budgétaire du gouvernement fédéral présente des avantages décisifs au chapitre de la lutte contre les inégalités. Ces avantages sont également considérables du point de vue de l'adaptation des interventions aux conditions particulières des régions, des secteurs ou des catégories de personnes et d'entreprises, car, contrairement aux actions sur le taux de change ou les taux d'intérêt, les programmes de dépenses et les dispositions fiscales peuvent être l'objet de nombreux aménagements particuliers.

Parmi les programmes de dépenses et les dispositions fiscales, il en est plusieurs qui, de toute façon, exercent une fonction de

stabilisation économique si permanente qu'on les qualifie de stabilisateurs automatiques.

Ces stabilisateurs agissent de façon anticonjoncturelle. Ainsi, en période de plein emploi, les prélèvements de l'assurance-chômage ont un effet déflationniste, puisqu'ils excèdent le montant des prestations versées. Inversement, en période de fort chômage, les prestations versées, excédant le montant des prélèvements, ont un effet expansionniste ; elles stimulent alors la propension à consommer de personnes autrement sans revenu ; elles s'ajoutent, en outre, à l'aide sociale qui s'accroît également.

L'impôt sur le revenu, au Canada, a lui aussi un impact anticonjoncturel parce qu'il est fondé sur une échelle de taux très progressive : le taux croît en fonction du revenu imposable. Si, par hypothèse, un revenu imposable individuel de l'ordre de 15 000 dollars subissait un prélèvement de quelque 1500 dollars soit 10 pour cent, un revenu imposable de 20 000 dollars en subirait un de 4 000 dollars soit 20 pour cent et ainsi de suite jusqu'à un taux maximal parfois supérieur à 60 pour cent. Si les revenus croissent, les prélèvements croissent davantage encore, ce qui a un effet déflationniste. Inversement, en période de récession, advenant une baisse générale des revenus (en raison du sous-emploi, du chômage, des mises à pied temporaires, etc.), le prélèvement fiscal baisse plus vite que les revenus, ce qui tend à maintenir une certaine propension à consommer, atténuant ainsi les effets de la récession.

Les autres stabilisateurs automatiques agissent à la façon de l'assurance-chômage. C'est le cas, dans une certaine mesure, de l'impôt sur les bénéfices des sociétés : quand des bénéfices sont réalisés, un impôt est prélevé, mais, en cas de perte, l'entreprise en est exemptée et, de plus, ses profits des années subséquentes sont moins taxés.

L'impact des stabilisateurs automatiques peut être amplifié ou atténué grâce aux décisions à prendre chaque année. Ces décisions, en effet, visent, elles aussi, à réaliser les objectifs de la politique économique, mais, cette fois, en fonction des prévisions relatives à la conjoncture de l'année à venir concernant une quantité de sujets (production, consommation, exportations, importations, emploi, prix et ainsi de suite), secteur par secteur, région par région, etc.

Parmi ces décisions figurent certains choix effectués dans le cadre des politiques sectorielles. Chacune des politiques sectorielles (politique commerciale, politique de développement industriel, politique agricole, politique de main-d'œuvre, politique d'immigration, etc.) est d'ailleurs partiellement conçue en fonction des objectifs de la politique économique. La politique commerciale canadienne, par exemple, a pour but d'accroître les exportations tout en protégeant certaines industries canadiennes orientées vers le marché intérieur, et vise à donner à la population canadienne le meilleur accès, aux meilleurs prix, aux produits étrangers dont elle a besoin. Pour atteindre de tels buts, le gouvernement fédéral négocie des accords avec des pays étrangers (tel l'accord de libre-échange conclu avec les États-Unis qui est entré en vigueur en 1989) ; compte tenu des accords internationaux qui le lient, le gouvernement fédéral offre aussi des services, des subventions, des avantages fiscaux ou d'autres types d'aide à certaines entreprises canadiennes et il réglemente, contingente ou encore taxe certains produits importés (une importation est taxée quand elle est assujettie à des droits de douanes ou des impôts spéciaux ; elle est réglementée quand elle doit satisfaire à des normes techniques ou quand elle est soumise à des formalités particulières). Chaque année, finalement, pour atteindre les objectifs de la politique économique, une quantité de décisions ponctuelles doivent être prises dans le domaine de la politique commerciale et certaines d'entre elles font partie des mesures budgétaires présentées lors du discours du budget (tel sera le cas, par exemple, si les crédits d'un programme d'aide à l'exportation sont augmentés substantiellement, si un nouveau programme est créé ou encore si des modifications aux impôts sont envisagées aux fins de stimuler les exportations et de freiner les importations). Toutes ces mesures sont reflétées dans le montant total des prévisions de dépenses et, indirectement, dans celui des revenus prévus.

Manifestement, la régulation de l'activité économique ne peut se faire sans le recours à une quantité de mesures. Il s'ensuit que, avec la politique fiscale et la politique des dépenses qui lui sont associées, la politique budgétaire du gouvernement fédéral devrait être un complément indispensable de la politique monétaire, si, du moins, les autorités veulent que la population tout entière puisse participer à la croissance.

Cependant, malgré le recours aux politiques anticonjoncturelles, la plupart des pays industrialisés, depuis une quarantaine d'années, ont connu à la fois le chômage et l'inflation. De nombreuses personnes reprochent aux gouvernements de ne pas avoir su juguler l'inflation, qui leur a coûté très cher, alors que d'autres leur reprochent d'imposer un fardeau fiscal excessif aux catégories les plus productives et que d'autres encore estiment que les politiques anti-inflationnistes les ont menées au chômage. Ces personnes ont peine à croire que les politiques égalitaristes, expansionnistes ou stabilisatrices donnent les résultats escomptés et plusieurs parmi elles préconisent de les abandonner.

D'importants débats ont ainsi été ravivés récemment, opposant les personnes qui réclament encore davantage des gouvernements à celles qui préconisent le retrait de l'État de plusieurs des champs d'intervention qu'il occupe. Ces débats ne sont pas nouveaux ; ils ont marqué l'histoire des démocraties depuis l'adoption des institutions républicaines ou parlementaires.

LE DÉBAT ENTRE LES NON-INTERVENTIONNISTES ET LES INTERVENTIONNISTES

Tout au long du dix-neuvième siècle, les conceptions de beaucoup de parlementaires les amenaient à penser que l'action de l'État devait être neutre par rapport aux structures économiques et sociales. En pratique, cependant, ni les lois ni les impôts n'étaient neutres ; les lois introduisaient en effet d'importantes distinctions entre les diverses catégories de personnes. De plus, le fardeau fiscal était très inégalement réparti, au bénéfice des plus riches, alors que la gestion des ressources publiques avantageait les propriétaires. La théorie de la neutralité avait toutefois la particularité de masquer partiellement l'interventionnisme de fait de l'État à cette époque.

Plusieurs parlementaires, il est vrai, contestaient déjà la pertinence ou la validité politique de la théorie de la neutralité, affirmant que l'État était nécessairement interventionniste et qu'il *devait* l'être.

Les thèses des non-interventionnistes

Suivant le principe de la neutralité ou de la non-intervention, les activités de l'État, notamment du point de vue de l'impôt et des dépenses, ne doivent pas modifier les comportements économiques « normaux » ou les structures établies. Selon ce principe, il ne faut pas qu'un impôt quelconque, par son assiette ou son taux, amène des contribuables à modifier leurs comportements habituels. À cet égard, tout comme un impôt, une dépense publique est neutre si elle ne modifie pas l'équilibre socio-économique établi.

Cette notion de neutralité dans les interventions gouvernementales limite la légitimité de ces interventions à la seule production de biens et services qui bénéficient également ou indistinctement à l'ensemble et qui, en outre, ne peuvent être répartis individuellement. L'élaboration et l'application de certaines règles de comportement (la loi, le droit) seraient, de ce point de vue, des opérations justifiées dans la mesure où elles servent effectivement l'ensemble de la collectivité (collectivité que les non-interventionnistes définissent habituellement de façon restrictive). Il en irait de même de la protection du territoire et des intérêts nationaux (l'armée, les douanes, les contrôles aux frontières) ainsi que de certains travaux publics (aides à la navigation, par exemple) qu'aucun groupe restreint ne pourrait financer avec l'assurance de pouvoir récupérer sa mise de fonds.

L'une des illustrations classiques de ce point de vue est fondée sur l'histoire d'un village côtier où chaque année, faute de phares, de sirènes et de bouées, de nombreux bateaux étaient perdus. Personne, individuellement, n'avait les moyens d'installer ces aides à la navigation qui auraient bénéficié à l'ensemble. Pour ce village, il n'y avait donc qu'une solution : confier l'installation des phares, sirènes et bouées à une autorité publique qui financerait ces travaux par un impôt (c'est-à-dire une cotisation obligatoire, sans contrepartie individuelle directe, exigée par l'autorité publique en vue du bien commun et appliquée sans distinction à l'ensemble de la population ou à l'ensemble des propriétaires de bateaux).

À la limite, les non-interventionnistes irréductibles n'admettent même pas l'intervention des gouvernements dans la réglementation des monopoles, car, à leur avis, la concurrence des produits de substitution mène à l'équilibre socio-économique souhaitable. Ainsi, les

propriétaires d'un pont privé sur l'unique passage possible d'une rivière autrement infranchissable ne peuvent guère accroître le péage exigé au-delà du coût usuel du détour jusqu'au pont ou gué le plus rapproché. Cet exemple sert à montrer l'efficacité du régime des prix fondé sur l'offre et la demande s'exprimant sur un marché libre, mais il illustre aussi l'importance de la rente accordée aux propriétaires d'un monopole.

Par ailleurs, les non-interventionnistes irréductibles préconisent la privatisation des services publics qui pourraient être gérés de façon rentable par l'entreprise privée (idéalement dans un contexte de concurrence), car, à leur avis, les interventions gouvernementales dans la plupart des domaines n'atteignent même pas leur objectif, si ce dernier est de réduire les inégalités et d'accroître le niveau de vie.

Dans l'ensemble, les non-interventionnistes préconisent l'équilibre budgétaire, une exception étant admise en cas de guerre. Les irréductibles s'objectent d'autant plus aux déficits que le pays est plus petit et que son économie dépend davantage des échanges avec l'extérieur.

De façon générale, aujourd'hui, dans les pays industrialisés, chez les propriétaires et chez les personnes qui ont le sentiment d'être très productives et très taxées ou qui craignent d'être spoliées à la fois par des impôts additionnels et par l'inflation, de nombreuses personnes peuvent être attirées par les thèses des non-interventionnistes. Parmi ces personnes, certaines pourraient d'ailleurs s'opposer aux interventions gouvernementales en faveur de la croissance sous prétexte, par exemple, que celle-ci perturbe l'équilibre naturel de la planète. L'opposition aux interventions gouvernementales peut s'expliquer non seulement par une conception du système social idéal, mais aussi par l'intérêt des personnes qui occupent le sommet de la hiérarchie sociale, économique et politique. En effet, l'État, incapable de réduire ses engagements, pourrait emprunter toujours davantage et, finalement, hausser encore les impôts, affaiblissant ainsi les capacités économiques des contribuables qu'ils touchent davantage, et il pourrait recourir à l'inflation qui ruine les propriétaires de créances hypothécaires, d'obligations et de titres divers ayant une valeur fixe libellée en monnaie.

Les thèses des interventionnistes

Selon les thèses interventionnistes, la privatisation s'effectuerait aux dépens des plus pauvres, alors que les déficits budgétaires sont souvent nécessaires pour assurer la croissance optimale et la stabilité de l'activité économique. De plus, selon ces thèses, les interventions fiscales, réglementaires et administratives sont nécessaires pour atteindre une quantité d'objectifs particuliers de même que ces objectifs généraux.

Le premier objectif général de la plupart des interventionnistes, c'est probablement la réduction des inégalités entre les riches et les pauvres, entre les personnes capables de travailler et celles qui sont incapables de le faire (trop jeunes, trop faibles, malades, etc.) et ainsi de suite. À cet égard, ces interventionnistes reprochent aux non-interventionnistes de fermer les yeux sur les inégalités ou de croire que les inégalités d'un certain ordre ne pourront être réduites que par l'aggravation des inégalités d'un autre ordre. Ces interventionnistes se disent optimistes et croient possible la réduction des inégalités ; à leur avis, les non-interventionnistes sont des pessimistes qui croient les inégalités inéluctables ou, encore, des opportunistes qui profitent des inégalités et veulent les maintenir ou les accroître.

Les interventionnistes estiment, en général, que la production des biens et services dans une société industrialisée est un processus collectif, car on ne peut plus produire de tels biens et services de façon individuelle, indépendamment des autres qui ont transmis les connaissances nécessaires à l'activité productrice et ont fourni le cadre, les outils et la matière nécessaires à cette activité. Il s'ensuit que la production doit bénéficier à l'ensemble de la population.

S'ils soutiennent l'objectif de réduire les inégalités, ces raisonnements soutiennent également l'objectif de croissance de la production dans la stabilité, pour le bénéfice de la collectivité (collectivité que les interventionnistes ont tendance à définir de façon très large, allant jusqu'à englober sous ce vocable l'humanité entière).

C'est pour atteindre à la fois ce deuxième objectif général et le premier que des interventionnistes, en grand nombre, ont réclamé et obtenu des lois sur le salaire minimum, le droit à l'organisation syndicale et à la négociation collective des conditions de travail et de rémunération, le droit au paiement de compensations monétaires

aux personnes privées de travail rémunéré, le financement public de l'éducation de base, de plusieurs soins de santé, de certains transports, de quelques loisirs et de nombreux autres services. C'est ainsi finalement que l'on a réclamé le contrôle des prix, puis la nationalisation ou collectivisation de certaines entreprises, l'institution d'une planification économique centralisée et démocratique et bien d'autres choses encore.

Plusieurs interventionnistes croient pouvoir démontrer que les interventions passées ont atteint, au moins partiellement, les objectifs visés. D'ailleurs, de très nombreux groupes de pression réclament de nouvelles interventions gouvernementales, prouvant ainsi qu'elles sont perçues comme efficaces. De toute façon, du point de vue de ces interventionnistes, l'efficacité des interventions passées est illustrée par la relative stabilité de la croissance économique des années récentes, de même que par l'amélioration générale des conditions matérielles d'existence, la victoire sur les épidémies et diverses maladies, telles que la tuberculose, la variole, la diphtérie, le rachitisme, etc., l'alphabétisation des populations, l'accroissement des taux et degrés de scolarisation, le prolongement de la vie ou de nombreuses autres réalisations rendues possibles par l'action des gouvernements.

La question des inégalités

Plusieurs interventionnistes se réjouissent en particulier de *la réduction des inégalités, du point de vue de la consommation*, que les mesures fiscales et les dépenses publiques ont, à leur avis, facilitée et qu'elles devraient faciliter davantage encore.

Il est toutefois difficile de s'entendre sur la mesure des inégalités et, de toute façon, il serait impossible de l'effectuer rétrospectivement faute de données adéquates. Parfois, cette difficulté met aux prises des interventionnistes de tendances différentes, car, selon les définitions choisies, il est possible de dire que les inégalités diminuent ou, au contraire, qu'elles augmentent.

La difficulté de mesurer les inégalités tient d'abord à la diversité des situations. Doit-on, par exemple, s'en tenir à la consommation ou au contraire considérer plutôt les revenus ou avoirs ? Faut-il prendre en compte la distribution sur une base individuelle ou sur une base

catégorielle (fondée sur le sexe ou l'âge ou encore la langue d'usage, la langue de l'enfance, la religion, le domicile, l'occupation, la scolarisation, etc.) ? Quelles catégories retenir ? Quelles périodes ? Ces questions et bien d'autres ne peuvent être résolues de façon satisfaisante pour tout le monde à la fois.

Si l'on s'entend pour mesurer l'inégalité dans la distribution des revenus, la définition des revenus pose un nouveau problème. Faut-il s'en tenir aux revenus du travail ? Faut-il inclure ou exclure les revenus du capital ? Les appréciations nettes en capital ? En dollars courants ou en dollars constants ? Faut-il déduire les montants versés en impôts ? Si oui, quels impôts ? Faut-il ajouter les prestations monétaires reçues en vertu de programmes de transferts ou de stabilisation du revenu ? Et les dons ? Les héritages ? Les bénéficiaires en nature, notamment ceux qui proviennent de l'usage gratuit de biens publics ? Faut-il considérer, comme période d'évaluation, une année, une décennie ou la vie entière ? Faut-il pondérer les données en fonction de l'évolution de la structure démographique ou de ses particularités ? Faut-il tenir compte de facteurs comme l'éducation, les lieux de résidence, le nombre de personnes à charge, l'état civil ? Et ainsi de suite.

La façon même de calculer les inégalités suscite des débats. Plusieurs personnes préfèrent utiliser les extrémités de la distribution pour établir, par exemple, le rapport entre les consommations, revenus ou avoirs des plus pauvres et ceux des plus riches. D'autres aiment mieux considérer le premier et le dernier centièmes, ou déciles, dans une distribution par tranches. D'autres, par ailleurs, estiment que la meilleure représentation de l'inégalité d'une distribution a été inventée par le statisticien Lorenz (la courbe de Lorenz) et que l'indice le plus approprié, qui est fondé sur l'examen de la courbe de Lorenz, a été proposé par le statisticien italien Gini (l'indice de Gini). Les spécialistes, enfin, s'entendent pour appliquer des mesures plus complexes que celles proposées par Lorenz et Gini.

Une revue de la littérature mène à conclure⁴ que les études réalisées au Canada au sujet de l'effet des politiques fiscales et des politiques de dépenses sur la distribution des revenus (pour s'en tenir à cela)

4. Grant L. REUBER, « The Impact of Government Policies on the Distribution of Income in Canada : A Review », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. IV, n° 4, 1978, pages 505-529. Ce texte est reproduit dans : Grant L. REUBER, *Canada's Political Economy : Current Issues*, Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1980, pages 79-102.

posent effectivement de nombreux problèmes de validité, en raison des choix méthodologiques, des définitions retenues, des mesures effectuées et des sources statistiques utilisées. Les choix et définitions sont contestables et les données rares et peu fiables. De plus, les études partielles, bien qu'utiles, ont le défaut d'être partielles. Par ailleurs, la mise en œuvre des politiques gouvernementales entraîne des ajustements de la part des personnes (et des groupes) qui, à la longue, annulent partiellement les effets escomptés du point de vue de la redistribution. En outre, aucun modèle d'analyse ne permet encore de tenir compte de l'inégalité qui découle de la distribution naturellement inégalitaire de la force physique, de l'intelligence et des autres attributs individuels des personnes, non plus que de la distribution naturellement inégalitaire des ressources auxquelles elles ont accès (climat, topographie, fertilité ou aridité du sol, réseaux de relations plus ou moins étendus, épargnes accumulées sur des périodes plus ou moins longues, etc.).

La question des déficits budgétaires

Malgré l'opposition que leurs thèses soulèvent, la plupart des interventionnistes prétendent par ailleurs que le gouvernement devrait continuer d'agir comme agent stabilisateur de l'activité économique, adoptant, selon la conjoncture, une politique expansionniste (avec des déficits budgétaires) ou une politique déflationniste (avec des surplus budgétaires). À leur avis, il doit demeurer un élément moteur dans la société (empruntant pour investir, pour accroître la productivité et pour stimuler la croissance).

Les emprunts du secteur public peuvent être justifiés de diverses façons. Un emprunt peut financer un investissement qui le justifie en raison des gains qu'il permet. L'emprunt public destiné à soutenir l'activité économique en période de ralentissement ou de récession se justifie également, selon les thèses interventionnistes, de la même façon que l'emprunt d'une entreprise privée qui fait face à une mauvaise conjoncture et tente, par ce moyen, de survivre jusqu'à la reprise des affaires ou de s'adapter à l'évolution. Naturellement, dans le cas du secteur public, l'emprunt est également destiné à stimuler la reprise et il est associé à des mesures complémentaires. L'emprunt public est également justifié aux fins d'assurer la participation la plus élevée

possible à la main-d'œuvre et de réduire au minimum le taux de chômage, tout en veillant à augmenter la productivité, de manière à utiliser au maximum le potentiel productif de la nation. Les sommes engagées aujourd'hui pour atteindre ces objectifs seraient récupérées dès demain du fait même de l'accroissement de la production.

Ces thèses débouchent sur la théorie du déficit systématique. Selon cette théorie, en empruntant systématiquement, l'État peut, sans accroître le fardeau fiscal global, effectuer des transferts au profit des catégories défavorisées et augmenter ainsi leur capacité de consommer, de façon à accroître la demande pour les biens et services pour lesquels se réalisent le plus facilement les économies d'échelle et les gains de productivité. Les transferts au profit des catégories défavorisées d'aujourd'hui s'effectuent grâce aux gains futurs et se financent, dans l'immédiat, par des emprunts auprès des catégories privilégiées qui, compte tenu des taux d'intérêt (que l'État doit chercher à maintenir au-dessus du taux d'inflation), vont préférer acheter des obligations gouvernementales plutôt que de thésauriser sur des bases spéculatives ou que de dépenser à l'étranger. Ces emprunts, de toute façon, servent également à financer des investissements et l'aide aux entreprises, afin d'accroître la production et la productivité. Aux emprunts eux-mêmes s'ajoute une politique fiscale égalitariste.

La théorie du déficit systématique est rejetée par les non-interventionnistes, car, à leur avis, elle impose aux contribuables plus riches un fardeau fiscal excessif, favorise l'oisiveté (en raison des transferts sociaux) et génère inéluctablement l'inflation. Les déficits, de toute façon, sont condamnés par les non-interventionnistes pour toutes sortes d'autres raisons : ils reportent le fardeau fiscal sur les générations futures ; ils limitent la marge de manœuvre budgétaire ; ils réduisent les disponibilités financières pour les entreprises et font peser une pression à la hausse sur le loyer de l'argent, et ainsi de suite.

Pour réfuter ces objections, plusieurs interventionnistes ont tenté de démontrer que les déficits budgétaires n'ont pas l'importance qu'on leur prête. Souvent, en effet, les surplus budgétaires de certaines administrations compensent les déficits budgétaires des autres. Au Canada, pendant longtemps, les déficits des gouvernements ont été, de la sorte, partiellement compensés par l'accroissement enregistré dans certains fonds spéciaux, notamment les fonds de pension (par exemple, ceux de la Régie des rentes du Québec). Par ailleurs, par rapport au produit

national, la dette des gouvernements varie peu, sauf en période de crise ou de guerre, bien que celle d'un gouvernement en particulier puisse croître considérablement quand celles d'autres gouvernements diminuent. À cet égard, il est intéressant de rappeler que la dette du gouvernement du Québec a néanmoins beaucoup varié : en 1886, il y a un siècle, elle s'élevait à 34 millions de dollars alors que le revenu annuel n'était que de 4 millions (la dette était presque *neuf* fois plus importante que le revenu) ; en 1913, elle était de 25 millions et le revenu de 10 millions ; en 1940, elle était de 397 millions, pour un revenu de 65 millions. En 1959, la dette brute de la province du Québec était de 447 millions, la dette nette (c'est-à-dire la dette brute diminuée des actifs financiers) était de 306 millions et le revenu annuel de 600 millions (la dette ne représentait plus que la moitié du revenu annuel).

Les interventionnistes soulignent enfin que les dettes publiques ne représentent qu'une part des dettes de l'ensemble des agents économiques du pays, que les immobilisations du secteur public sont colossales et que les obligations sont tout de même des avoirs aux mains des personnes qui les détiennent.

Quels que soient les arguments utilisés pour minimiser l'importance apparente de la dette publique et des déficits, il reste que les non-interventionnistes continuent à condamner la pratique des déficits. En période de stagflation, quelques non-interventionnistes s'opposent même aux déficits en employant, curieusement, les thèses interventionnistes. Prétextant que l'inflation est forte, ces non-interventionnistes réclament en effet un surplus budgétaire, alors que la plupart des interventionnistes estiment que le chômage élevé justifie au contraire un déficit.

La stagflation, phénomène récent, désigne en effet la présence simultanée d'un fort ralentissement de l'activité qualifié de stagnation (avec un chômage important) et d'une forte inflation, et semble causée par des facteurs variés. Des facteurs démographiques (arrivée à l'âge adulte des générations ou cohortes des années 1945-1955, caractérisées par une natalité exceptionnelle, baisse de la natalité après 1960 et hausse subséquente de la participation des femmes au marché du travail) ont occasionné une croissance inhabituelle de la main-d'œuvre et, corollairement, une hausse provisoire du taux de chômage. D'autres phénomènes (redéploiement des industries, adoption de nouveaux

procédés, transformation rapide des marchés avec la désuétude de produits anciens et la popularité de produits nouveaux) ont en outre créé une relative pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs d'emploi tout en menant à des mises à pied massives dans d'autres ; ces phénomènes ont eu des répercussions inégales selon les régions dans la mesure où les secteurs de pointe pouvaient être concentrés territorialement. Les pénuries dans certains secteurs de la main d'œuvre ont, pour leur part, eu un effet inflationniste qui s'est ajouté aux effets anticonjoncturels des mesures sociales (prestations d'assurance-chômage) ou aux effets stabilisateurs des lois du travail (salaire minimum, négociation collective, etc.). Finalement, des facteurs extérieurs ont joué : c'est le cas, par exemple, des hausses du prix du pétrole.

En période de stagflation, la plupart des interventionnistes recommandent d'émettre des obligations à rendement élevé sur le marché national. Cette façon de faire est en effet préférable aux autres formes d'emprunt qui peuvent être inflationnistes. Dans une fédération, le recours à la banque centrale est cependant restreint au gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux étant limités au marché des obligations et des bons et aux emprunts bancaires ordinaires, au pays ou à l'étranger.

L. N. Christofides⁵ a montré que le gouvernement fédéral du Canada a eu recours à la banque centrale de façon expansionniste, 19 années sur 21, de 1955 à 1975, même s'il a enregistré des surplus budgétaires à cinq reprises (en 1956, 1957, 1965, 1969 et 1972). De 1955 à 1975, le gouvernement fédéral a eu une stratégie de financement expansionniste sauf en 1959 et en 1970.

Quelques spécialistes⁶ toutefois ont prétendu que les déficits budgétaires du gouvernement fédéral n'ont pas été l'une des causes de l'inflation que le Canada a connu après 1970, même si le recours à la banque centrale est expansionniste. L'inflation avait déjà augmenté considérablement avant 1975, première année de fort déficit (7 milliards en 1975, 7 seulement de 1970 à 1974). De plus, au cours

5. L. N. CHRISTOFIDES, « The Federal Government's Budget Constraint, 1955-1975 », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. III, n° 3, 1977, pages 291-298.
6. Voir par exemple : Robert B. CROZIER, « Deficit Financing and Inflation : A Review of The Evidence », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. III, n° 3, 1977, pages 270-277.

de cette période, les comptes de l'ensemble du secteur public au Canada étaient à peu près équilibrés. Enfin, l'inflation a été très forte, à la même époque, dans tous les pays avec lesquels le Canada entretient d'étroites relations de sorte que l'impact inflationniste des déficits budgétaires du gouvernement fédéral paraît fort limité.

Ce point de vue n'est pas partagé par d'autres économistes⁷ qui estiment qu'il faut considérer les flux plutôt que les comptes définitifs, puisqu'une intervention importante faite en un jour a un effet plus significatif que si elle est décomposée en petites interventions étalées sur plusieurs semaines. Ainsi, l'examen des exigences de financement du gouvernement fédéral, par trimestre, pour la période 1960-1976, révèle une étrange coïncidence entre les mouvements qu'il a engendrés et les poussées inflationnistes.

LES DIFFICULTÉS ASSOCIÉES À L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE, DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DU CANADA

Au Canada, du point de vue de leurs *effets* sur la stabilité de l'activité, les prix, le chômage ou le rythme de la croissance, la politique monétaire et la politique budgétaire du gouvernement fédéral ont été sévèrement critiquées. Rétrospectivement, il apparaît que, entre 1945-1975⁸, dans à peu près la moitié des cas, les politiques ont été inappropriées (elles auraient amplifié la tendance qu'il fallait atténuer).

Ces limites des politiques anticonjoncturelles ont des causes nombreuses. L'imprécision des instruments de diagnostic en serait une : en *effet*, les statistiques définitives tardent à paraître, elles restent fragiles et elles ne considèrent que les catégories prévues, ignorant, de ce fait, une partie de l'activité réelle et aussi les impondérables. De plus, les résistances des groupes touchés par toute intervention sont telles que l'intervention elle-même en est marquée et que, lors-

7. Voir par exemple : John C. PATTISON, « Government Deficits and Inflation : The Evidence Reconsidered », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. III, n° 3, 1977, pages 285-290.
8. W. Irwin GILLESPIE, « Postwar Canadian Fiscal Policy Revisited, 1945-1975 », *Canadian Tax Journal*, vol. 27, n° 3, 1979, page 266.

qu'elle vient, elle est déjouée partiellement. Il y a enfin une sorte d'accélération du changement, notamment du changement dans les tendances : les effets visés par une politique peuvent être excessifs si la conjoncture a changé entre le moment où a été fait le diagnostic (qui porte sur des prévisions de tendances) et celui de sa mise en œuvre, de sorte qu'une politique expansionniste peut s'avérer inflationniste et une politique déflationniste peut aggraver un retournement de la tendance qu'elle voulait modérer.

Les difficultés associées à l'élaboration d'une politique économique qui donne les résultats souhaités du point de vue de la croissance, de la stabilité et de la réduction des inégalités sont vraiment considérables. Dans l'espoir de vaincre ces difficultés, les gouvernements interventionnistes de l'après-guerre, dans les pays industrialisés de l'Atlantique Nord, ont créé des divisions nouvelles dans les ministères qui, traditionnellement, étaient chargés de l'élaboration des propositions relatives à la monnaie, aux revenus et aux dépenses. Ils ont aussi constitué des comités de conseillers économiques indépendants (Conseil économique du Canada, Conseil d'orientation économique du Québec, etc.).

Le rôle du ministère des Finances du Canada dans l'élaboration des politiques d'ensemble

Au Canada, le ministère qui avait déjà exercé le rôle prépondérant dans l'élaboration de la politique budgétaire était le ministère des Finances et c'est lui qui a reçu le mandat du Conseil des ministres d'élaborer des propositions et de faire des recommandations en matière de politique économique. À ce chapitre, à Ottawa, le rôle contemporain⁹ du ministère des Finances peut être décrit de la façon suivante :

Analyse et évaluation de la conjoncture et des perspectives économiques au Canada et dans les autres pays qui intéressent le Canada ; conseils réfléchis au gouvernement quant aux politiques et mesures fiscales et autres politiques et mesures économiques, y compris celles qui sont proposées par d'autres

9. Texte inspiré du plan de dépenses du ministère des Finances du Canada, *Budget des dépenses 1989-1990, partie III*, Ottawa : Gouvernement du Canada, 1989, pages 2-1 à 2-23.

ministères et organismes, ainsi qu'aux propositions relatives à l'impôt, au tarif et à d'autres domaines ; étude de la situation fiscale et budgétaire du gouvernement du Canada et recommandation de mesures précises afin de répondre aux besoins du gouvernement dans le cadre de politiques fiscales et budgétaires appropriées, en intervenant dans le domaine des dépenses, des prêts, de l'impôt, de l'emprunt et de la gestion des moyens de trésorerie ; aide et conseils au gouvernement au sujet de questions concernant la balance des paiements, les réserves de devises, les arrangements monétaires et financiers internationaux, le monnayage et d'autres questions connexes ; participation à des négociations internationales et à d'autres réunions relatives au commerce, aux finances, à l'impôt, à l'expansion économique, au progrès social et à d'autres questions socio-économiques ; étude de la situation fiscale et budgétaire des gouvernements provinciaux ; conseils au sujet des politiques relatives aux relations fédérales-provinciales dans les domaines fiscal et économique, discussions avec les autorités provinciales, paiement de subventions aux gouvernements provinciaux et versement de subventions en remplacement d'impôts aux municipalités ; application de diverses lois relatives aux budgets d'immobilisations et au financement des corporations publiques et organismes gouvernementaux, et versement des contributions à des organismes financiers internationaux.

Pour remplir ce rôle¹⁰, le ministère requiert les services de près de 700 personnes réparties dans un certain nombre de divisions (ou autres structures analogues, objets de révisions occasionnelles). Ces divisions travaillent en collaboration.

Une centaine de personnes sont chargées de l'étude des conjonctures et des tendances. Regroupées dans une division de l'analyse économique, leur fonction est d'étudier l'évolution et de formuler les prévisions relatives à la production, à l'emploi, au revenu national, à la consommation, aux investissements, aux variations des prix et à d'autres indicateurs semblables. Quelques-unes de ces personnes ont la responsabilité d'examiner les réalités canadiennes les plus sensibles

10. Le ministère exerce aussi d'autres fonctions, qui occupent plusieurs personnes, notamment dans la gestion de la dette publique et la gestion des paiements de transfert fiscal.

aux variations de la conjoncture, celles qui seront davantage touchées par les orientations de la politique économique, de la politique monétaire et des autres politiques d'ensemble. C'est ainsi que sont prises en compte les observations des porte-parole des entreprises canadiennes qui produisent des biens et services pour le marché canadien et pour l'exportation, celles des porte-parole des entreprises canadiennes qui importent des produits étrangers et celles des porte-parole des entreprises canadiennes dont les produits subissent la concurrence de produits importés. Pour tenir compte de ces observations, le gouvernement doit également avoir des informations sur les réactions des pays étrangers aux politiques canadiennes qui peuvent les affecter : il faut donc examiner les implications à l'étranger des politiques canadiennes, examiner aussi les implications des activités internationales du Canada, examiner les questions du taux de change et de la balance des paiements, et de nombreuses autres reliées au commerce entre les pays, aux finances internationales et au système monétaire international.

Les informations sur les conjonctures et les tendances ainsi que sur les réalités canadiennes et les réalités internationales considérées du point de vue du Canada servent, avec d'autres informations provenant de l'extérieur du ministère (notamment des autres ministères et des gouvernements provinciaux), à l'élaboration de propositions de politiques qui seront soumises aux ministres.

Ces personnes, dont le rôle est de formuler des recommandations ou de faciliter les décisions contribuent, ensemble, à l'élaboration de la politique économique, de la politique monétaire et à la politique budgétaire du gouvernement fédéral. Elles présentent également des avis et conseils relatifs aux marchés financiers, aux institutions financières (les banques, notamment), et à la dette publique du gouvernement fédéral et son mode de financement. Elles doivent en outre évaluer les hypothèses relatives aux diverses options examinées, autrement dit, l'incidence qu'auraient, du point de vue de la masse monétaire, des prix, des changes, des taux d'intérêt et d'autres réalités du même ordre, les mesures fiscales et budgétaires envisagées.

Les autres personnes engagées directement dans la formulation des recommandations soumises au Conseil des ministres s'occupent de la politique fiscale (politique et législation de l'impôt), des politiques sociales et des transferts du gouvernement fédéral aux

gouvernements provinciaux et aux administrations locales (notamment du point de vue des paiements de compensation au titre des impôts fonciers municipaux applicables aux propriétés du gouvernement fédéral), des politiques de développement économique, de la politique relative au marché financier et, enfin, de la politique commerciale internationale du Canada. Ces personnes jouent un rôle important non seulement dans l'élaboration de la politique économique et de la politique budgétaire mais aussi dans celle de la politique des dépenses. Elles contribuent, par ailleurs, à l'intégration des choix de politique économique, de politique fiscale et de politique budgétaire. Elles influencent en outre les décisions relatives aux diverses politiques sectorielles.

Ces personnes exercent assurément une influence significative¹¹, influence toutefois qui ne peut être mesurée empiriquement, en raison de la discrétion de ces personnes et de la difficulté d'évaluer l'impact exercé sur les ministres par des fonctionnaires qui peuvent partager leurs points de vue. Ces personnes peuvent renforcer ou freiner les mouvements qui, venant d'ailleurs, mèneraient normalement à de nouvelles orientations. En matière de politique économique, en effet, les options sont multiples et les intérêts et points de vue sont variés et divergents. Par exemple, au lieu de soutenir la politique de stabilisation antérieure et de favoriser la réduction des inégalités préconisée précédemment, un gouvernement nouvellement formé pourrait souhaiter stimuler la croissance au risque d'engager une nouvelle période d'inflation, et pourrait préférer réduire la dette, les impôts et les dépenses, aux dépens des programmes de lutte contre la pauvreté ; il pourrait même, sous prétexte d'appuyer le développement sur les pôles de croissance, avantager les régions les plus prospères... Si elles n'avaient pas l'aval du ministère des Finances, de telles options devraient sans doute être révisées ; le gouvernement qui les retiendrait pourrait néanmoins chercher à les imposer. Mais, dans tous les cas, l'influence des fonctionnaires du ministère des Finances serait un facteur important dans la prise de décisions. Cette influence s'exerce sur les politiques d'ensemble. En effet, dans la mesure où ce sont des

11. La mesure de l'influence des fonctionnaires sur les choix des autorités a toujours été controversée. Certaines personnes soutiennent que les fonctionnaires décident de tout ou presque : on parle alors de régime bureaucratique par opposition au régime démocratique.

divisions du ministère des Finances du Canada qui assument les rôles les plus importants en matière de politique économique, de politique monétaire (avec la Banque du Canada), de politique fiscale (le ministère du Revenu étant surtout chargé de percevoir les impôts) et de politique budgétaire (au sens large), c'est naturellement entre ces quatre grandes politiques que l'harmonisation est la plus facile. L'élaboration de ces grandes politiques s'effectue en tenant compte de leur interdépendance.

La prise des décisions en matière de politique économique, de politique monétaire et de politique budgétaire

Que ce soit à Ottawa, à Québec ou encore dans une autre capitale, l'harmonisation orchestrée au ministère des Finances devrait cependant respecter la partition privilégiée par les membres du Conseil des ministres. À Ottawa comme à Québec, par exemple, les ministres sont en effet aux prises avec des pressions contradictoires qui leur imposent divers compromis, même si ceux-ci ne sont pas ceux que les fonctionnaires du ministère des Finances auraient spontanément préconisés. Il arrive souvent, paraît-il, que les demandes de crédits, soutenues par plusieurs ministres, amènent le premier ministre et le Conseil des ministres à fixer à un niveau plus élevé que celui qui était souhaité initialement le montant des dépenses totales envisagées pour l'année à venir.

Dans l'élaboration de la politique économique, il apparaît, finalement, que les gouvernements, ceux des autres pays industrialisés aussi bien que celui du Canada, sont confrontés à des difficultés considérables. Non seulement leur faut-il formuler un diagnostic de l'état de la conjoncture à l'aide d'indicateurs forcément imparfaits dont les variations sont souvent déroutantes, rarement prévues et toujours interprétées différemment selon les convictions et intérêts des analystes, mais, de plus, il leur faut opter pour une politique en particulier alors que les options sont innombrables (les dosages possibles, dans les interventions de la banque centrale, par exemple, sont extraordinairement variés). Ces difficultés persistent, quelle que soit l'importance des organismes chargés d'aider l'élaboration de la politique économique, de la politique monétaire et de la politique budgétaire.

Ces difficultés, de plus, expliquent sûrement, en partie, pourquoi la politique monétaire et la politique budgétaire du gouvernement fédéral, au Canada, ont souvent semblé inappropriées aux analystes qui ont effectué une évaluation rétrospective des conjonctures et des politiques de stabilisation.

L'IMPACT DES POLITIQUES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DU CANADA SUR LES CHOIX BUDGÉTAIRES DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

L'une des principales critiques suscitées par les choix de politique monétaire et de politique budgétaire du gouvernement fédéral, au Canada, concerne leur impact sur les choix budgétaires des gouvernements provinciaux.

Dans les provinces de l'est, cet impact est très important. Les transferts financiers provenant d'Ottawa constituent près de la moitié des revenus des gouvernements de ces provinces. Ceux de ces transferts qui prennent la forme de subventions conditionnelles imposent par ailleurs à ces gouvernements provinciaux de consacrer une partie de leurs ressources propres au financement des programmes que soutiennent ces subventions. Les fluctuations des taux d'intérêt et celles du taux de change ont enfin une incidence significative sur les dépenses de ces gouvernements, dont la dette est relativement élevée.

L'impact des politiques du gouvernement fédéral sur les choix budgétaires des gouvernements des provinces plus riches ou plus peuplées est sans doute moins important que celui qu'elles ont ailleurs, mais il est néanmoins très sensible. Les choix du gouvernement fédéral au chapitre de l'impôt sur le revenu ou des taxes posent des contraintes particulières aux gouvernements des provinces les plus riches. Les politiques de ces gouvernements sont également influencées par les programmes de subventions conditionnelles. Ces gouvernements, enfin, peuvent être influencés, comme ceux des provinces de l'est, par certaines décisions de politique monétaire ou par certaines politiques sectorielles du gouvernement fédéral.

Critiquées en raison de l'impact qu'elles peuvent avoir, les politiques du gouvernement fédéral le sont aussi en raison, parfois, de

l'impact qu'elles n'ont pas. Ainsi, la perpétuation des disparités régionales au Canada a longtemps alimenté la dénonciation de ces politiques. Le revenu individuel moyen de la province la plus riche est le double de celui de la province la plus pauvre, aujourd'hui comme jadis, en dépit de l'augmentation du poids relatif des subventions du gouvernement fédéral aux provinces les plus pauvres, en dépit de l'augmentation de la part des dépenses fédérales consacrées à la redistribution du revenu en faveur des personnes démunies et en dépit des politiques de développement économique régional. Les inégalités subsistent finalement pour des raisons complexes et nombreuses que diverses politiques fédérales ont pu renforcer, puisque la politique monétaire canadienne a souvent nui aux régions pauvres alors que certains grands projets du gouvernement fédéral avantageaient les provinces les plus riches.

CONCLUSION

Néanmoins, les interventions des trente années qui ont suivi la fin de la Deuxième Guerre mondiale ont, dans l'ensemble, donné aux interventionnistes qui les réclamaient matière à satisfaction. En effet, les fluctuations de l'activité économique ont été de faible amplitude, la croissance a été très importante, l'augmentation du niveau de vie a été considérable et la lutte contre la pauvreté a donné des résultats appréciables quoique toujours insuffisants.

Les non-interventionnistes, en revanche, se demandent si la stabilité et la croissance des années d'après-guerre résultent des politiques gouvernementales interventionnistes. À leur avis, cette croissance et cette stabilité ont été apportées par l'innovation technologique, par la constitution d'entreprises multinationales, par les échanges internationaux qui se sont accrus et par d'autres facteurs liés à l'initiative privée. Plusieurs non-interventionnistes pensent même que la croissance aurait été plus forte si le marché avait pu opérer sans la contrainte des interventions gouvernementales.

Ces points de vue divergeants mènent à considérer avec prudence les analyses consacrées à la politique économique. Personne, en définitive, ne peut dire à quels drames les pays industrialisés ont échappé grâce aux politiques interventionnistes ni quels bonheurs celles-ci ont pu empêcher.

Naturellement, beaucoup de gens refusent de se ranger dans un camp en particulier et se considèrent un peu interventionnistes, plutôt favorables aux budgets équilibrés et ainsi de suite. De plus, dans les débats sur la détermination des montants du budget, les discussions portent souvent sur des détails illustrés par la question suivante : Qui obtiendra quoi ? Il n'en demeure pas moins que ces discussions s'appuient, pour l'essentiel, sur les thèses des interventionnistes ou sur celles des non-interventionnistes, selon la conjoncture et selon les intérêts et perceptions des protagonistes.

Résumé

La politique budgétaire d'un gouvernement est influencée par les choix effectués au chapitre de ce que l'on appelle communément la « politique économique ». La politique économique exprime les orientations du gouvernement à l'égard de l'activité économique, et à l'égard de la distribution des productions, des revenus et des avoirs. Un gouvernement peut favoriser la croissance aux dépens de la stabilité des prix, ou l'inverse ; il peut préférer la stabilité des prix au plein emploi, ou l'inverse ; il peut vouloir réduire les écarts entre les riches et les pauvres ou, au contraire, désirer les accroître ; il peut souhaiter atténuer les disparités économiques entre régions ou, au contraire, favoriser une région aux dépens des autres ; il peut vouloir réduire à la fois la dette, les impôts et les dépenses, ou bien les accroître... En définitive, quel que soit son discours officiel, un gouvernement privilégie certains objectifs généraux qui fixent les orientations de sa politique économique et, au bout du compte, influencent ses choix budgétaires.

Pour atteindre les objectifs de sa politique économique, un gouvernement peut utiliser de nombreux moyens, dont le choix est normalement influencé par la conjoncture (et par bien d'autres considérations également). Certains de ces moyens relèvent de la politique monétaire, dont la détermination, au Canada, appartient en dernière instance aux personnes qui dominent au sein du Conseil des ministres, à Ottawa. D'autres moyens relèvent de la politique budgétaire et de ses composantes (la politique fiscale et la politique des dépenses). Des moyens supplémentaires, enfin, peuvent être mis en œuvre dans le cadre de diverses politiques sectorielles.

Parce qu'il en a l'exclusivité, le gouvernement fédéral est tenté de préférer les moyens de la politique monétaire pour poursuivre les orientations de sa politique économique. Mais, malgré ses avantages, la politique monétaire ne peut, à elle seule, fournir au gouvernement les moyens d'atteindre certains objectifs, notamment ceux qui concernent la réduction des inégalités, laquelle requiert la mise en œuvre de la politique fiscale et de la politique des dépenses, et celle de nombreuses politiques sectorielles.

Les décisions de politique économique sont inévitablement controversées, car les options sont innombrables et les points de vue

et les intérêts sont multiples et divergents. À ce propos, il est possible, en simplifiant, d'opposer deux catégories de thèses contradictoires les thèses interventionnistes et les thèses non-interventionnistes. Les interventionnistes, comme le mot le suggère, préconisent une action énergique des gouvernements en faveur d'objectifs complémentaires de croissance, de stabilité et de réduction des inégalités. Selon les thèses non-interventionnistes, au contraire, les gouvernements doivent laisser faire le « marché ».

Les résultats des politiques interventionnistes du gouvernement fédéral, jugés désastreux par les non-interventionnistes, apparaissent encourageants du point de vue de plusieurs interventionnistes, qui auraient, naturellement, souhaité bien davantage. Bien qu'il soit difficile de dire ce que la réalité serait aujourd'hui si les non-interventionnistes avaient dominé, il apparaît que les difficultés rencontrées par les politiques préconisées par les interventionnistes sont multiples et complexes. La fragilité des indicateurs économiques, la résistance des groupes visés par les mesures gouvernementales et plusieurs autres facteurs posent finalement les limites de ces politiques.

Questions

1. En quoi la politique économique du gouvernement fédéral du Canada influence-t-elle sa politique budgétaire ?
2. Pour réaliser les grands objectifs de la politique économique décrite dans les documents budgétaires du gouvernement fédéral du Canada, quels sont les avantages et inconvénients des moyens monétaires, et ceux des moyens budgétaires et fiscaux ?
3. Pour atteindre les objectifs de la politique économique, quels moyens fiscaux et budgétaires les gouvernements peuvent-ils utiliser ?
4. Quels arguments peut-on avancer pour justifier un déficit budgétaire en matière de finances publiques, et quels arguments peut-on avancer pour condamner tout déficit ?
5. Au Canada, quels impacts les décisions du gouvernement fédéral en matière de politique monétaire et politique budgétaire (impôts, emprunts et dépenses) peuvent-elles avoir sur les choix budgétaires des gouvernements des provinces, municipalités et organismes autonomes du secteur public ?
6. Quelles sont les thèses des interventionnistes et celles des non-interventionnistes, au chapitre de la politique économique et de la politique budgétaire d'un gouvernement ?
7. Quelle a été, entre 1945 et 1975, la performance du gouvernement fédéral du Canada dans le choix de ses interventions budgétaires et fiscales destinées à stabiliser l'activité économique ? Comment peut-on expliquer cette performance ?

Choix de textes

- ARMSTRONG, Donald É., Peter H. FRIESEN et Danny MILLER, « The Measurement of Income Distribution in Canada : Some Problems and Some Tentative Data », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. III, n° 4, 1977, pages 479-488.
- ASIMAKOPULOS, A. et Louis ASCAH, « Public Pension Plans and the Government Deficit », *Canadian Tax Journal*, vol. 31, n° 3, 1983, pages 400-404.
- ATKINSON, A. B., *The Economics of Inequality*, Oxford : Clarendon Press, 1975, 295 pages (chapitres 2 et 3, pages 10-49).
- AULD, Douglas A. L., « Fiscal Policy Performance in Canada, 1957-1967 », *Public Finance/Finances publiques*, vol. 24, n° 3, 1969, pages 427-436.
- BARBER, Clarence I. et John C. P. MCCALLUM, *Unemployment and Inflation : The Canadian Experience*, Toronto : Canadian Institute For Economic Policy, James Lorimer and Company, 1980, 157 pages.
- BÉLANGER, Gérard, « La stabilisation économique dans une économie ouverte : le cas canadien », *L'économie du secteur public*, Chicoutimi : Gaëtan Morin Éditeur, 1981, pages 301-321.
- BENYAHIA, Hadj, *Évaluation des sources de la croissance économique au Canada*, Boucherville : Gaëtan Morin Éditeur, 1991, 267 pages.
- BOREHAM, Gordon F. et Ronald G. BODKIN, *Money, Banking and Finance : The Canadian Context*, Toronto : Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1989, 716 pages (pages 441-531, en particulier : partie consacrée à la politique monétaire).
- BOYER, Marcel et René GARCIA, « L'effet redistributif de l'inflation de 1969 à 1975 sur les ménages canadiens », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. IV, n° 2, 1978, pages 193-212.
- BRYAN, Ingrid A., *Economic Policies in Canada. Second Edition*, Toronto : Butterworth and Company, 1986, 309 pages (en particulier, pages 1-13 et 173-291).
- BURNS, R. M., « The Operation of Fiscal and Economic Policy », dans G. Bruce DOERN, V. Seymour WILSON et autres, *Issues in*

Canadian Public Policy, Toronto : Macmillan, 1974, pages 286-309.

CAMPBELL, Robert M., *Grand Illusions : The Politics of the Keynesian Experience in Canada 1945-1975*, Peterborough : Broadview Press, 1987, 270 pages (chapitre 8, pages 190-218).

CHRISTOFIDES, L. N., « The Federal Government's Budget Constraint, 1955-1975 », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. III, n° 3, 1977, pages 291-298.

COURCHENE, Thomas J., *Money, Inflation and the Bank of Canada : An Analysis of Canadian Monetary Policy from 1970 to Early 1975*, Montréal : Institut C.D. Howe/C.D. Howe Research Institute, 1976, 283 pages.

COURCHENE, Thomas J., *Money, Inflation, and the Bank of Canada, Volume II : An Analysis of Monetary Gradualism, 1975-1980*, Montréal : Institut C.D. Howe/C.D. Howe Institute, 1981, 321 pages.

COURCHENE, Thomas J., « The Attack on Monetarism : Muddled and Misdirected ? », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. VII, numéro spécial, 1981, pages 239-248.

COURCHENE, Thomas J., *Economic Management and the Division of Powers*, Ottawa : Research Studies of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, vol. 67, Toronto : University of Toronto Press, 1986, 256 pages. Traduction publiée : *La gestion économique et le partage des pouvoirs*, Ottawa : Les études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 31, 1985, 258 pages (chapitre 4, « Politique monétaire », pages 51-74).

CROZIER, Robert B., « Deficit Financing and Inflation : A Review of The Évidence », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. III, n° 3, 1977, pages 270-277.

DEBLOCK, Christian, Richard ARTEAU et autres, *La politique économique canadienne à l'épreuve du continentalisme*, Montréal : Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (collection « Politique et économie »), 1989, 344 pages (en particulier, page 161).

- DOERN, G. Bruce et autres, *The Politics of Economic Policy*, Ottawa : Research Studies of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, vol. 40, Toronto : University of Toronto Press, 1985, 306 pages. Traduction publiée : *Les dimensions politiques de la politique économique*, Ottawa : Les études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 40, 1986, 357 pages (en particulier les chapitres 1 et 2).
- DONNER, Arthur W. et Douglas D. PETERS, *The Monetarist Counter-Revolution : A Critique of Canadian Monetary Policy, 1975-1979*, Toronto : Canadian Institute For Economic Policy, James Lorimer and Company, 1979, 103 pages.
- FORTIN, Pierre, *Chômage, inflation et régulation de la conjoncture du Québec*, Montréal : Institut C.D. Howe, 1980, 132 pages.
- FRAPPIER-DESROCHERS, Monique, Levan MORGAN et Louise OUELLET, « Notes sur quelques méthodes d'évaluation de l'inégalité dans la répartition des revenus par groupe, basée sur l'indice Gini », *L'Actualité économique*, 54^e année, n° 3, octobre-décembre 1978, pages 363-375.
- GILLESPIE, W. IRWIN, *The Incidence of Taxes and Public Expenditures in the Canadian Economy*, Ottawa : Imprimeur de la Reine, study n° 2 of the Royal Commission on Taxation, 1966, 273 pages.
- GILLESPIE, W. IRWIN, « On the Redistribution of Income in Canada », *Canadian Tax Journal*, vol. XXIV, n° 4, 1976, pages 417-450.
- GILLESPIE, W. IRWIN, « Effects of Public Expenditures on the Distribution of Income », dans Richard A. MUSGRAVE et autres, *Essays in Fiscal Federalism*, Washington : The Brookings Institution, 1965, pages 122-186.
- GILLESPIE, W. IRWIN, « The Federal Budget as Plan, 1968-1972 », *Canadian Tax Journal*, vol. XXI, n° 1, 1973, pages 64-84.
- GILLESPIE, W. IRWIN, « Postwar Canadian Fiscal Policy Revisited, 1945-1975 », *Canadian Tax Journal*, vol. 27, n° 3, 1979, pages 265-276.
- GREEN, Christopher, « Recent Inflation : Its Causes and Implications for Public Policy », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. II, n° 1, 1976, pages 42-53.

- HÉBERT, Germain, « Les comptes économiques de 1926 à 1987 », *Le Québec statistique*, 59^e édition, 1989, Québec : Les Publications du Québec, 1989, pages 45-67.
- HIBBS, Douglas A. jr., « Political Parties and Macroeconomic Policy », *American Political Science Review*, vol. LXXI, n° 4, 1977, pages 1467-1487.
- HOTSON, John H. et autres, *Stagflation and the Bastard Keynesians*, Waterloo : University of Waterloo Press, 1980, 240 pages.
- HOWITT, Peter, *Monetary Policy in Transition : A Study of Bank of Canada Policy, 1982-85*, Toronto : Institut C.D. Howe/C.D. Howe Institute, 1986, 140 pages.
- HUDSON, Michael, *Canada in the New Monetary Order : Borrow ? Devalue ? Restructure ?*, Toronto : Butterworth and Company (pour l'Institut de recherches politiques/Institute for Research on Public Policy), 1978, 117 pages (en particulier, le chapitre premier, qui confronte les thèses monétaristes avec les thèses opposées, et le chapitre deuxième, consacré aux justifications des déficits, pages 1-18).
- JAMIESON, Barbara et Saleh AMIRKHALKHALI, « Evaluating Provincial Budgetary Policy », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 31, n° 1, printemps 1988, pages 81-94.
- LACROIX, Robert et Daniel CHICOINE, « La richesse des particuliers et l'inflation », *The Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*, vol. X, n° 1, février 1977, pages 79-96.
- LACROIX, Robert et Yves RABEAU, *Politiques nationales, conjonctures régionales : la stabilisation économique*, Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 1981, 199 pages.
- LAMONTAGNE, Maurice, *Business Cycles in Canada : The Postwar Experience and Policy Directions*, Toronto : Canadian Institute For Economic Policy, James Lorimer and Company, 1984, 194 pages.
- LOVE, Roger et Michael C. WOLFSON, *Inégalité de revenus : méthodologie statistique et exemples canadiens*, Ottawa : Statistique Canada, 1976, catalogue n° 130-559, 136 pages (la version anglaise fait partie du même volume : *Income Inequality : Statistical Methodology and Canadian Illustrations*).

- MARCHON, Maurice N., « Le taux de croissance de l'offre de monnaie et arbitrage entre le taux d'inflation et le taux de chômage au Canada », *L'Actualité économique*, 55^e année, n° 3, octobre-décembre 1979, pages 397-410.
- MASLOVE, Allan M., Michael J. PRINCE et G. Bruce DOERN, *Federal and Provincial Budgeting*, Ottawa : Research Studies of The Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, vol. 41, Toronto : University of Toronto Press, 1985, 262 pages. Traduction publiée : *La budgétisation au fédéral et au provincial*, Ottawa : Les études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 41, 1986, 281 pages.
- MCCREADY, Douglas J., *The Canadian Public Sector*, Toronto : Butterworth and Company, 1984, 457 pages (en particulier les chapitres 9, 10, 16, 17 et 18).
- MIGUÉ, Jean-Luc, « Politiques régionales : traitement du malade ou maladie du guérisseur ? », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 21, n° 2, été 1978, pages 195-211.
- NEEDLEMAN, Lionel, M. S. SHEDD, Donald E. ARMSTRONG et autres, « The Measurement of Income Distribution/Mesure de la distribution des revenus », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. V, n° 4, 1979, pages 493-517.
- NOCK, Christopher John, « The Welfare State : An Affront to Freedom ? », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. XXI, n° 4, 1988, pages 757-769.
- NORRIE, Kenneth, Richard SIMEON et Mark KRASNICK, « Canada as an Economic Union », chapitre 20 dans *Federalism and Economic Union in Canada*, Ottawa : Research Studies of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, vol. 59, Toronto : University of Toronto Press, 1986, 349 pages. Traduction publiée sous le titre suivant : « Le Canada en tant qu'union économique », chapitre 20 dans *Le fédéralisme et l'union économique au Canada*, Ottawa : Les études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada, vol. 59, 1986, 328 pages.

- PATTISON, John C., « Government Deficits and Inflation : The Evidence Reconsidered », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. II, n° 3, 1977, pages 285-290.
- PETERS, Douglas D. et Arthur W. DONNER, « Monetarism : A Costly Experiment », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. VII, numéro spécial, 1981, pages 233-238.
- PHIDD, Richard W., « The Economic Council of Canada : Its Establishment, Structure, and Role in the Canadian Policy-Making System, 1963-74 », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 18, n° 3, automne 1975, pages 420-473.
- PHIDD, Richard W. et G. Bruce DOERN, *The Politics and Management of Canadian Economic Policy*, Toronto : Macmillan, 1978, 598 pages (en particulier chapitres 2, 3, 4, 5, 6, 13 et 14).
- PURVIS, Douglas D., « The Exchange Rate Regime and Economic Policy in Theory and Practice », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. III, n° 2, 1977, pages 205-218.
- PURVIS, Douglas D., Frances CHAMBERS et autres, *The Canadian Balance of Payments : Perspectives and Policy Issues*, Montréal : Institute for Research on Public Policy/Institut de recherches politiques, 1983, 256 pages (en particulier l'introduction, en langue française, pages 9-17).
- RABEAU, Yves, « Le statu quo est-il préférable à la régionalisation de la politique de stabilisation ? », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. XII, n° 2, 1986, pages 329-340.
- RABEAU, Yves, « Un modèle d'une politique régionale de stabilisation », *L'Actualité économique*, 47^e année, n° 3, octobre-décembre 1971, pages 339-417.
- RAYNAULD, André, « Pour une politique de stabilisation régionale », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 14, n° 3, automne 1971, pages 344-353.
- RAYNAULD, Jacques et Yvan STRINGER, avec la collaboration de Jacques PELLETIER, *Problèmes et politiques économiques*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 1990, 509 pages.

- REID, Frank J., « Canadian Wage and Price Controls », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. II, n° 1, 1976, pages 103-113.
- REUBER, Grant L., « The Impact of Government Policies on the Distribution of Income in Canada : A Review », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. IV, n° 4, 1978, pages 505-529.
- REUBER, Grant L., *Canada's Political Economy : Current Issues*, Toronto : McGraw Hill Ryerson, 1980, 308 pages (en particulier chapitres 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 7).
- ROBINSON, Albert J., James CUTT et autres, *Public Finance in Canada : Selected Readings*, Toronto : Methuen, 1968, pages 1-48 (pages 1-63 dans la seconde édition, 1973).
- ROBINSON, T. R. et Thomas J. COURCHENE, « Fiscal Federalism and Economic Stability : An Examination of Multi-Level Public Finances in Canada, 1952-1965 », *The Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, vol. II, n° 2, mai 1969, pages 165-189.
- ROSENBLUTH, Gideon, « Economists and the Growth Controversy », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. II, n° 2, 1976, pages 225-239.
- SARGENT, John H. et autres, *Fiscal and Monetary Policy*, Ottawa : Research Studies of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, vol. 21, Toronto : University of Toronto Press, 1986, 339 pages. Traduction publiée : *Les politiques budgétaire et monétaire*, Ottawa : Les études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 21, 1986, 387 pages.
- SCARFE, Brian L., « Economic Fluctuations and Stabilization Policy in Canada : The State of the Art », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. XIII, n° 1, 1987, pages 75-85.
- STRICK, John C., « Fiscal Policy in Canada », « Government Borrowing and the Public Debt », « Socio-Economic Problems », *Canadian Public Finance, Second Édition*, Toronto : Holt, Rinehart and Winston, 1978, pages 137-187.
- TREMBLAY, Rodrigue, *Économie et finances publiques*, Montréal : Guérin, 1982, 400 pages.

- TUPPER, Allan, *Public Money in the Private Sector*, Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1982, 135 pages.
- VESSILLIER, Elizabeth, *Économie publique. Les bases d'un « social capitalisme » à la française*, Paris : Masson, 1977, 212 pages.
- WEBER, Luc et Dominique ZUPPONI, *L'État, acteur économique. Analyse économique du rôle de l'État*, Paris : Économica, 1988, 304 pages.
- WILL, R. M., *Canadian Fiscal Policy : 1945-1963*, Ottawa : Imprimeur de la Reine, study n° 17 of the Royal Commission on Taxation, 1966, 101 pages.
- WILL, R. M., *The Budget as an Economic Document*, Ottawa : Imprimeur de la Reine, study n° 1 of the Royal Commission on Taxation, 1966, 101 pages.

© 1992 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Sainte-Foy, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré : *Politique et gestion des finances publiques Québec et Canada*, André Bernard, ISBN 2-7605-0490-5 • DA490N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

CHAPITRE TROISIÈME

Politique budgétaire, politique fiscale et politique des dépenses

Déjà importantes quand elles visent la politique économique, la politique monétaire et la politique budgétaire, les controverses le sont encore davantage quand elles concernent la répartition des charges, objet de la politique fiscale¹, et la répartition des ressources, objet de la politique des dépenses. La politique fiscale et la politique des dépenses ont en effet des impacts visibles sur les revenus disponibles, les avoirs, les prix et, en général, les réalités tangibles qui préoccupent la plupart des personnes, alors que les implications de la politique économique et de la politique monétaire sont habituellement indirectes. Les gens réagissent avec plus de vivacité quand les actions gouvernementales les touchent directement et, par conséquent, en matière d'impôts et de dépenses, les controverses sont très vives.

Pour éviter que les controverses ne s'amplifient au point de les menacer, les gouvernements évitent les choix qui pourraient être fortement contestés. C'est ainsi que les modifications à la politique fiscale ou à la politique des dépenses sont habituellement de faible amplitude.

Même quand la politique économique semble faire l'objet d'une réorientation importante, la répartition des charges fiscales et celle

1. L'expression française, politique fiscale, correspond à la formule américaine, *tax policy*. L'expression américaine, *fiscal policy* doit être traduite, en français, par politique budgétaire.

des dépenses prévues paraissent assez voisines de celles des années précédentes. Cette relative continuité dans les choix de politique fiscale et de politique des dépenses exprime finalement l'étroitesse de la marge de manœuvre ouverte aux gouvernements démocratiques, dont le maintien au pouvoir dépend de l'appui renouvelé d'une proportion dominante de l'électorat à l'occasion d'élections libres et fréquentes. Les pressions exercées par l'électorat, en plus de limiter les choix possibles en matière de politique budgétaire, imposent des contraintes considérables sur les décisions relatives à la répartition des charges fiscales et à celle des ressources disponibles.

LES QUESTIONS POSÉES AUX RESPONSABLES DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

La marge de manœuvre dont disposent les gouvernements en matière de politique budgétaire sera utilisée différemment selon que les équipes au pouvoir adhèrent davantage aux conceptions non-interventionnistes du rôle de l'État ou selon qu'elles partagent, au contraire, des conceptions interventionnistes². Selon les conceptions interventionnistes, la politique budgétaire doit varier selon la conjoncture ; elle sera expansionniste en période de ralentissement ou de stagnation de l'activité économique ; elle sera, au contraire, restrictive si l'activité s'accélère au point d'entraîner des pénuries et une hausse des prix. De plus, selon ces conceptions, quelle que soit la conjoncture, les gouvernements doivent tenter d'influencer l'activité économique afin d'atteindre des objectifs variés orientés vers la croissance, le développement, et ainsi de suite.

Les choix possibles

En période de ralentissement ou de stagnation de l'activité économique, l'adoption d'une politique budgétaire interventionniste

2. Voir, notamment : Douglas A. HIBES, jr., « Political Parties and Macroeconomic Policy », *American Political Science Review*, vol. LXXI, n° 4, 1977, pages 1467-1487. Sur ce sujet, pour une présentation d'ensemble du point de vue du gouvernement fédéral, voir : G. Bruce DOERN, Allan M. MASLOVE et Michael J. PRINCE, *Public Budgeting in Canada : Policies, Economics and Management*, Ottawa : Carleton University Press, 1988, parties I et II, pages 1-131.

mènerait logiquement à la mise en œuvre de divers moyens destinés à stimuler une reprise ou une accélération de la croissance. La politique monétaire favoriserait alors les exportations et défavoriserait les importations, possiblement grâce à une dévaluation de la monnaie, et elle encouragerait le recours au crédit, possiblement grâce à une réduction des taux d'intérêt. Par ailleurs, le gouvernement fédéral adopterait un budget déficitaire, un allègement des impôts sur le revenu, un accroissement des transferts sociaux et une augmentation des dépenses des programmes orientés vers la création d'emplois et l'expansion des marchés. Au Canada, dans cette conjoncture, le budget du gouvernement fédéral aurait normalement un impact différent selon les régions puisque la politique fiscale et la politique des dépenses avantageraient les régions où l'activité économique est moindre. Ce budget aurait également un impact différent selon les secteurs, puisque le ralentissement de l'activité ne se manifeste pas partout de la même façon. Dans l'ensemble, finalement, une politique budgétaire interventionniste, en période de ralentissement, vise à redonner confiance en l'avenir, à stimuler la consommation, à faciliter l'expansion.

En général, au Canada, quand le gouvernement fédéral adopte une politique expansionniste, les gouvernements des provinces font de même, leurs choix étant d'ailleurs facilités par des hausses des subventions fédérales destinées à soutenir une telle politique³.

Il peut arriver toutefois, en période de ralentissement ou de stagnation de l'activité économique, que le gouvernement d'une province particulière adopte une politique budgétaire différente de celle du gouvernement fédéral. Cela peut se produire quand la conjoncture, dans cette province, paraît meilleure que celle qui prévaut ailleurs au Canada. Cela peut se produire également quand les conceptions dominantes au sein de l'équipe dirigeante dans cette province mènent à préférer la réduction simultanée de la dette publique, du fardeau fiscal et des dépenses publiques. Cela peut se produire, enfin, quand

3. Au sujet de l'effet des subventions du gouvernement fédéral accordées aux gouvernements provinciaux, voir, notamment : Robin W. BOADWAY, *Intergovernmental Transfers in Canada*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1980, pages 52-60. Pour une discussion spécialisée des problèmes posés par le fédéralisme du point de vue des politiques de stabilisation, voir : Albert BRETON et Anthony SCOTT, « Special Problems in the Assignment of Stabilization Functions » et « The Role of Grants in the Assignment Process », *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto : University of Toronto Press, 1978, pages 131-156.

des interprétations différentes des indicateurs mènent à des prescriptions opposées ; c'est souvent le cas dans une conjoncture de stagflation.

En périodes de stagflation, périodes au cours desquelles le ralentissement de l'activité économique coïncide avec une hausse des prix, les choix de la politique budgétaire d'un gouvernement interventionniste, à Ottawa, sont extrêmement difficiles, car, logiquement, ils devraient être définis en fonction de la conjoncture particulière à chaque région ou à chaque secteur et conçus de façon à freiner la hausse des prix tout en stimulant la consommation et en recherchant le plein emploi. Une conjoncture de ce type s'est produite en 1982 et a posé d'importants dilemmes au gouvernement fédéral et à plusieurs gouvernements provinciaux⁴.

Des conjonctures de stagflation s'étaient déjà produites auparavant, notamment à la suite de la première hausse des prix du pétrole importé. Le gouvernement fédéral, à cette dernière occasion, avait adopté des mesures destinées à réduire l'importance de cette hausse des prix sur le marché canadien, à diminuer la demande canadienne pour le pétrole importé, et à augmenter la production canadienne d'énergie.

Si les prix étaient en hausse, si les pénuries se multipliaient et s'aggravaient et si, enfin, l'emploi augmentait, un gouvernement interventionniste adopterait normalement une politique visant à stimuler la production (plutôt que la consommation) et à freiner le recours au crédit à la consommation (plutôt que de le faciliter), de façon à réduire la pression à la hausse sur les prix et à conjurer les pénuries. Dans cette conjoncture de croissance, un tel gouvernement choisirait logiquement de réduire son déficit budgétaire ou, idéalement, sa dette. De plus, il alourdirait probablement les impôts sur le revenu tout en favorisant l'épargne et les investissements productifs. Enfin, il modifierait vraisemblablement sa politique de dépenses en augmentant les crédits des programmes de soutien à l'investissement.

Ce type de politique budgétaire restrictive peut plaire aux non-interventionnistes, car les gouvernements dominés par les concep-

4. Voir, notamment : Neil BRUCE et Douglas D. PURVIS, « Fiscal Policy and Recovery from the Great Recession », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. IX, n° 1, 1983, pages 53-67.

tions non-interventionnistes essaient toujours de réduire le fardeau fiscal et la dette, quelle que soit la conjoncture. La politique économique des gouvernements non-interventionnistes consiste en effet à accorder toute la liberté possible aux entreprises privées et aux forces du marché, à réduire la dette publique, les prélèvements fiscaux et les dépenses des administrations⁵. Dans cette perspective, la politique budgétaire est associée à une politique de privatisation (vente, à des intérêts privés, d'organismes faisant jusqu'alors partie du secteur public et produisant des biens ou services dont le financement peut être effectué sur le marché). Elle est également associée à une politique de déréglementation (abolition ou assouplissement des législations et règlements qui rendent certaines pratiques obligatoires ou qui en interdisent d'autres).

Souvent, les équipes dirigeantes sont composées à la fois d'interventionnistes (qui peuvent y être majoritaires ou non) et de non-interventionnistes. Les partis au pouvoir peuvent en effet subir l'influence de personnes qui n'y dominent pas, qu'elles soient progressistes ou conservatrices⁶. Il s'ensuit que, la plupart du temps, les choix de politique économique, de politique monétaire et de politique budgétaire portent sur des compromis conciliant certaines options des interventionnistes et certaines options des non-interventionnistes. Il est arrivé que le gouvernement fédéral du Canada poursuive simultanément une politique monétaire restrictive (avec des taux d'intérêt élevés destinés à freiner l'inflation) et une politique budgétaire expansionniste (avec un important déficit et une hausse des crédits des programmes de transferts sociaux et des programmes de création d'emplois). Il est arrivé également que le contraire se produise, une politique monétaire expansionniste accompagnant une politique budgétaire globalement restrictive.

5. Voir, par exemple : Jacques BOURGAULT et Stéphane DION, « Les gouvernements anti-bureaucratiques face à la haute administration : une comparaison Québec-Canada », *Revue politiques et management public*, vol. 7, n° 2, juin 1989, pages 97-116.
6. À propos de l'influence des interventionnistes, selon une dichotomie « gauche-droite », voir, notamment : William M. CHANDLER, « Canadian Socialism and Policy Impact : Contagion from the Left ? », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. X, n° 4, 1977, pages 755-780. Voir aussi : François PÉTRY, « The Policy Impact of Canadian Party Programs : Public Expenditure Growth and Contagion from the Left », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. XIV, n° 4, 1988, pages 376-389.

Les contraintes imposées par le partage des juridictions

Des options de compromis paraissent s'imposer davantage dans les fédérations que dans les pays unitaires. Dans les fédérations, en effet, le partage des juridictions entre autorités distinctes réduit considérablement la marge de manœuvre de chacune ; de plus, les choix économiques de chacune de ces autorités distinctes influencent ceux des autres, en raison soit des contraintes qu'ils créent, soit des effets d'entraînement qu'ils peuvent avoir⁷.

Dans la fédération canadienne, la fragmentation des champs d'intervention est plus grande que dans la plupart des autres pays. En effet, au partage des juridictions législatives entre deux ordres d'institutions, plus favorable aux provinces que dans d'autres fédérations, s'ajoute, dans quelques provinces, une importante délégation d'autorité en faveur d'unités administratives décentralisées. De la sorte, il est rare qu'une même autorité ait la capacité de décider seule des divers aspects d'une question importante. Même dans des domaines relevant de la juridiction du Parlement fédéral du Canada, pour mener une action de grande envergure, le gouvernement doit souvent obtenir la collaboration des autorités provinciales ; les actions du gouvernement fédéral engagées en dépit de l'opposition active de certains gouvernements provinciaux sont généralement vouées à un échec partiel. Il en va de même, en sens inverse, des actions d'un gouvernement provincial que conteste vigoureusement le gouvernement fédéral. Par ailleurs, dans chaque province, des contraintes similaires s'imposent aux décisions du gouvernement provincial qui affectent les administrations municipales, les commissions scolaires ou même les directions régionales de certains réseaux. De leur côté, les unités administratives de petite taille, malgré leur autonomie, sont limitées

7. Au sujet des accords fiscaux, voir notamment : Richard M. BIRD et autres, *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1980, 151 pages. Voir également : Richard M. BIRD, « Tax Harmonization and Federal Finance : A Perspective on Recent Canadian Discussion », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. X, n° 3, 1984, pages 253-266. Voir aussi : Gérard BÉLANGER, « Le fédéralisme fiscal ou comment percevoir l'harmonisation », *Croissance du secteur public et fédéralisme : perspective économique*, Montréal : Agence d'ARC inc., 1988, pages 287-305. Voir enfin : Alan C. CAIRNS, « The Other Crisis of Canadian Federalism », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 22, n° 2, été 1979, pages 175-179.

dans leurs choix en vertu des décisions des institutions provinciales dont elles tirent leur autorité. Les choix budgétaires d'un gouvernement ou d'une administration sont ainsi encadrés par ses capacités législatives et par ses sources de revenu.

Ces choix sont d'autant plus réduits que les accords antérieurs peuvent avoir été conclus entre ce gouvernement ou cette administration et d'autres gouvernements ou administrations. En pratique, des liens nombreux, établis progressivement au cours des ans, limitent les possibilités de choix. Ces liens pourraient, certes, être brisés, mais ils semblent très précieux aux yeux des personnes qui les ont noués et celles-ci souhaitent les maintenir. Le partage des juridictions et celui des sources de revenu pourraient également être modifiés, mais cette option rebute à la plupart des gens, de sorte que la stabilité est de règle⁸.

C'est aussi, en partie, parce que les choix budgétaires inhabituels d'un gouvernement ou d'une administration ont un impact sur la situation d'autres gouvernements ou administrations que les réorientations budgétaires sont rares et de faible amplitude. Si un gouvernement choisissait d'augmenter rapidement ses revenus fiscaux ou sa dette, les autres gouvernements ou administrations oeuvrant sur le même territoire en subiraient immédiatement les contrecoups, en raison des ajustements qui s'effectueraient en matière d'assiette fiscale et de disponibilités financières. Si, à l'inverse, modifiant sa politique des dépenses, un gouvernement ou une administration décidait de réduire subitement et massivement les crédits d'un de ses programmes, des réactions négatives affecteraient immédiatement à la fois son équipe dirigeante et celles des autres gouvernements ou administrations oeuvrant sur le même territoire.

Même si chacun des gouvernements provinciaux a juridiction sur un territoire distinct et même si chaque administration municipale gère des services bien délimités, il est difficile d'adopter à un endroit des choix budgétaires très différents de ceux qui s'appliquent dans les zones voisines. Entre contribuables de même situation, il ne peut

8. Au sujet des contraintes imposées par le partage des sources de revenu, voir : Mark KRASNICK et autres, *Le fédéralisme fiscal*, Ottawa : Les études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 65, 1986, 336 pages (quatre chapitres rédigés par Robin BOADWAY, Peter A. CUMMING, Claude E. FORGET et Anthony F. SHEPPARD, respectivement).

y avoir de très gros écarts, même du fait des frontières provinciales ou municipales, sinon les tensions s'amplifient. Il en va de même de la nature, de la quantité et de la qualité des services offerts par l'administration publique, car les populations de territoires voisins et de revenus semblables ne tolèrent que des différences minimales en ce domaine.

Il s'ensuit que les choix possibles à l'intérieur de la marge de manœuvre budgétaire d'un gouvernement ou d'une administration ne seront pas souvent exploités complètement, même si l'équipe dirigeante est totalement dominée par des interventionnistes ou, au contraire, par des non-interventionnistes.

Les conséquences des choix effectués

Ces équipes dirigeantes, même quand elles sont dominées par une seule tendance, font d'ailleurs face à de nombreuses questions auxquelles personne ne peut répondre avec certitude, de sorte que, généralement, les options de réorientation présentent davantage de risques que les options de maintien des orientations passées. Une nouvelle équipe, adhérant à des conceptions différentes de celles de l'équipe précédente, hésitera à réaliser ses projets, voyant les interrogations nombreuses qu'ils suscitent.

Ces interrogations visent des aspects très divers de ces projets. Elles concernent d'abord les perceptions des réalités qui les ont motivés. Elles visent aussi les hypothèses relatives à leurs effets. Comment évoluerait la situation si le gouvernement faisait telle ou telle intervention ou mettait à exécution tel ou tel projet ? Quels comportements adopteraient les personnes que cette intervention ou ce projet peut toucher ? Quels effets imprévus peut-on craindre ? Quels impacts auront ces choix sur l'activité économique et sur l'opinion ? Les questions les plus préoccupantes, finalement, se rapportent aux conséquences des choix envisagés.

Quels que soient les choix effectués, y compris le choix de ne rien faire, il y aura des insatisfactions. Un allègement du fardeau fiscal, qui plaît aux contribuables qui en bénéficient, implique généralement une diminution des dépenses, qui crée du ressentiment chez les bénéficiaires des programmes qu'elle affecte, sinon il entraîne une augmen-

tation de la dette publique, perçue par certaines personnes comme le signe avant-coureur d'une nouvelle hausse des prix. En période de stabilité des prix, un accroissement rapide des dépenses publiques, qui séduit une partie de la population, est forcément accompagné d'une hausse des impôts ou du déficit, deux conséquences qui soulèvent des récriminations. En temps normal, la réduction de la dette, désirée par de nombreuses personnes, ne peut se faire sans accroître les impôts ou diminuer les dépenses, deux options insatisfaisantes du point de vue d'une importante partie de l'électorat. En somme, aucune des options possibles ne peut plaire à tout le monde en même temps.

De plus, les réactions aux mesures budgétaires d'un gouvernement ou d'une administration autonome ne sont pas toujours prévisibles. En général, certes, les porte-parole des organisations amies approuvent ces mesures alors que les membres de l'opposition les condamnent, tout comme le font les mandataires des groupes dont les intérêts sont mal servis par ces mesures. Il peut arriver néanmoins que ce schéma habituel ne se réalise point, notamment quand une décision heurte certains groupes jusqu'alors favorables l'équipe dirigeante⁹. De toute façon, il est difficile de prévoir l'intensité des réactions et, surtout, d'évaluer leur impact probable.

Pour limiter l'ampleur des réactions négatives que peuvent susciter les mesures budgétaires adoptées, les gouvernements et administrations autonomes tentent habituellement de les justifier par une analyse de la conjoncture qui les présente comme inéluctables, tout en cherchant à minimiser l'importance des innovations les moins populaires et à souligner l'intérêt considérable de celles qui peuvent plaire davantage. S'il est prudent, un gouvernement adopte les stratégies les plus prometteuses.

Ces stratégies n'ont pas toujours l'effet souhaité, car l'examen des budgets par les analystes permet d'y déceler des intentions ou des orientations cachées. C'est ainsi que tout budget sera évalué en fonction des budgets précédents, en fonction aussi des conceptions, perceptions et intérêts de chacune des personnes qui l'examineront. Quelques-unes

9. Voir, par exemple : André Brais et Jean CRÊTE, « Can a Party Punish its Faithful Supporters ? The Parti Québécois and Public Sector Employees », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 32, n° 4, hiver 1989, pages 623-632.

diront qu'il est parfaitement adapté aux circonstances mais plusieurs prétendront qu'il ne l'est pas du tout, qu'il est trop expansionniste, trop restrictif ou pas assez interventionniste...

Dans tous les cas, quel que soit l'écart entre les revenus prévus et les prévisions de dépenses et quelles que soient les modifications apportées aux législations fiscales, il y aura des gens pour affirmer que le coût et le montant de la dette sont excessifs, que de nombreuses dépenses sont injustifiées, que le poids des impôts, mal réparti, est devenu insupportable.

LA RÉPARTITION DES CHARGES, OBJET DE LA POLITIQUE FISCALE

La question des impôts, autrement dit la question de la répartition des charges fiscales, est assurément l'une des plus difficiles qui soient. En effet, les choix de politique fiscale, qui logiquement devraient découler des choix de politique budgétaire et de politique économique, doivent tenir compte de contraintes particulières, lesquelles, d'ailleurs, s'imposent aussi au chapitre de la politique budgétaire et, indirectement, au chapitre de la politique économique. En définitive, les contraintes étant multiples et diverses, les choix sont finalement interdépendants.

En matière de politique fiscale, la contrainte principale découle de la difficulté d'accroître rapidement les revenus fiscaux quand le montant de ceux-ci est déjà très élevé. Cette contrainte fixe une limite « psychologique » que les responsables de la politique budgétaire d'un pays démocratique n'osent ou ne peuvent généralement pas franchir.

Cette limite n'interdit cependant pas la mise en œuvre de nombreux réajustements et, parfois, l'adoption de véritables réformes fiscales. Ainsi, pour un gouvernement dominé par des conceptions non-interventionnistes, il s'agira d'alléger le fardeau fiscal dans la mesure des réductions effectuées dans les dépenses et, possiblement, d'abolir certains impôts, jugés improductifs, injustes ou dysfonctionnels. Pour un gouvernement interventionniste, il s'agira au contraire d'adapter la politique fiscale à la conjoncture et de la modeler en fonction des grands objectifs de stabilité, de croissance et d'égalité. Ainsi, quand la conjoncture justifie une action fiscale destinée à favoriser

la consommation, un tel gouvernement pourra choisir de réduire certaines taxes (par exemple une taxe de vente) ou de réduire l'impôt sur le revenu des personnes physiques. À l'inverse, quand la conjoncture commande une intervention visant à accroître la production, un tel gouvernement pourra choisir d'alléger les charges fiscales des entreprises. Quand la hausse des prix paraît excessive, la solution fiscale préférée par les interventionnistes consiste, malgré l'impopularité d'une telle mesure, à accroître les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Quand l'objectif de réduction des inégalités devient primordial, et qu'il est encore possible d'accroître le fardeau fiscal, les gouvernements interventionnistes accentuent la progressivité des impôts sur le revenu, ils élargissent la définition des revenus imposables, ajoutent des surtaxes aux barèmes en vigueur, distinguent les biens de consommation selon qu'ils sont indispensables ou simplement utiles et appliquent aux seconds des taxes plus élevées qu'aux premiers...

Compte tenu des conceptions auxquelles ils adhèrent, les gouvernements offrent souvent certains allègements à quelques-unes des catégories de contribuables qui les appuient. De plus, les gouvernements « progressistes » laissent généralement jouer l'inflation dont l'effet est d'accroître le poids des impôts à taux progressifs ; parfois, ils abolissent ou diminuent certains des dégrèvements accordés précédemment, notamment ceux qui ont été adoptés alors qu'un autre parti était au pouvoir. La tendance, en somme, est de privilégier les catégories proches du pouvoir aux dépens des adversaires.

Cette tendance à choisir un allègement des impôts à un endroit et un alourdissement à un autre a conduit à élaborer un système fiscal relativement plus complexe que celui d'autrefois. Mais cette complexité était sans doute la seule issue possible au dilemme posé aux gouvernements en raison de la résistance à l'impôt.

La résistance à l'impôt

La difficulté d'accroître les revenus fiscaux découle en effet, d'une certaine façon, de la résistance à l'impôt affichée par les contribuables de tous les pays.

L'une des principales causes de cette résistance à l'impôt tient assurément aux perceptions des contribuables qui estiment que le fardeau fiscal est réparti de façon injuste, inégale ou inéquitable. Cette perception est elle-même liée aux *conceptions* que les gens ont de la justice ou de l'équité : personne ne veut payer pour les autres ; plusieurs voudraient même tout avoir sans payer...

En pratique, ni la justice ni l'équité, quelle qu'en soit la définition, ne peut être réalisable à la satisfaction générale en raison de l'inégalité de fait dans la distribution des avantages naturels, des revenus et, finalement, du capital. La justice ou l'équité, d'un certain point de vue, cela pourrait être un impôt d'un même montant exigé de chaque personne ; mais un tel impôt est inéluctablement *condamné* par tout le monde sauf les plus riches. La justice ou l'équité, d'un autre point de vue, cela pourrait être une proportion identique du revenu ou du capital exigée des bénéficiaires de revenus ou des propriétaires : une telle formule ne peut plaire aux plus riches ou aux plus dynamiques, car leurs contributions apparaissent alors disproportionnées par rapport à la valeur moyenne des services publics dont bénéficie chaque personne. Ce même reproche est adressé à un impôt dont le taux augmente au fur et à mesure qu'augmente le montant de la matière imposable (cette caractéristique d'un impôt est appelée « progressivité »). C'est la raison pour laquelle plusieurs personnes contestent la validité de la définition de l'équité fiscale proposée par les interventionnistes progressistes qui disent qu'un impôt est équitable quand il frappe de même manière les contribuables de même condition (ce qui est appelé l'équité horizontale) tout en frappant davantage les plus riches (équité verticale).

Dans la mesure où tous les impôts sont finalement supportés par des personnes physiques, réduisant leurs revenus ou leur capital, aucun impôt ne sera pleinement satisfaisant pour tout le monde. Ainsi, les impôts sur les produits, les services ou les transactions, établis en fonction de la quantité, du volume, du poids ou d'une autre mesure non monétaire, sont honnis des progressistes, car leur montant représente une charge *financière* qui décroît au fur et à mesure qu'augmente la valeur de la matière imposable. Les impôts calculés sur cette valeur sont également décriés parce qu'ils représentent une charge plus lourde pour les pauvres que pour les riches, puisque cette charge est, en

dernière analyse, supportée par des personnes dont le revenu ou le capital est diminué d'autant.

Les impôts anciens sont généralement moins contestés que les impôts récents de mêmes caractéristiques, en raison des ajustements que le temps a permis, mais ce sont les impôts les moins visibles qui sont les mieux acceptés. Ces impôts moins visibles sont ceux dont le fardeau n'est pas supporté par les contribuables qui les règlent, ceux dont le montant est inclus dans les prix ou répercuté sur les taux de rémunération. De nombreux impôts réglés par les entreprises sont ainsi intégrés, en grande partie, aux prix des biens et services ou aux montants des loyers, et répercutés en partie sur les salaires, les taux de rendement des investissements ou encore les charges afférentes aux achats, emprunts et créances. Dans l'ensemble, compte tenu de leur répercussion ultime, les impôts moins visibles représentent une portion plus élevée des petits salaires que des gros revenus.

Même s'ils sont mieux acceptés que les impôts visibles, ces impôts réglés par les entreprises sont parfois vivement critiqués, car, dans bien des cas, ils désavantagent certaines entreprises. Au Canada, jusqu'en 1990, avant l'introduction de la taxe sur les produits et services, les taxes calculées sur les prix de gros, pour prendre un exemple, pénalisaient les petits commerces de détail qui fonctionnaient de façon indépendante en respectant la loi, parce que les prix de gros qui leur étaient faits étaient plus élevés que ceux qu'obtenaient les grandes entreprises.

Estimant que les charges fiscales sont réparties de façon inéquitable, estimant en outre que de nombreuses dépenses publiques sont injustifiées et croyant finalement que la fraude est généralisée, la plupart des contribuables tentent de payer le moins d'impôt possible. Ces contribuables et, en particulier, les propriétaires d'entreprises adoptent les manières de faire qui leur permettent de réduire leur fardeau fiscal de façon légale. C'est ainsi que la plupart des dégrèvements fiscaux prévus dans les législations sont abondamment exploités par les contribuables qui ont le moyen d'en bénéficier. De même, les pratiques frauduleuses se développent chez les catégories de contribuables dont les revenus ne sont pas contrôlés à la source.

D'ailleurs, la fraude fiscale tente probablement davantage de contribuables quand les taux d'imposition augmentent, si les risques

d'inculpation se révèlent limités ou si les pénalités éventuelles restent peu importantes. De plus, du point de vue d'une personne sans scrupule et fortement désireuse de s'enrichir, la fraude fiscale peut représenter une façon de faire fortune plus rapidement. Il peut même arriver que les membres de certaines catégories professionnelles en viennent à considérer que, sans fraude fiscale, les possibilités de rester en affaires sont très réduites compte tenu de la concurrence déloyale des personnes qui fraudent.

Les évaluations disponibles de l'importance de la fraude fiscale sont cependant fragiles, car il est pratiquement impossible de préciser les montants des transactions et des revenus qui ne sont pas comptabilisés. Ainsi, pour évaluer le montant des impôts qui seraient perçus si toutes les déclarations étaient correctement faites et contrôlées, les services de répression de la fraude comparent les montants récupérés grâce à leurs investigations aux montants initiaux des déclarations contrôlées ; mais leur contrôles ne portent que sur des données vérifiées de sorte que l'importance de la fraude est nécessairement plus grande que les montants récupérés. L'absence de déclaration ajoute d'ailleurs à l'ampleur du phénomène.

La fuite devant l'impôt, qu'elle s'opère selon des moyens légaux ou, au contraire, au mépris de la loi, impose en définitive une limite majeure aux capacités des pouvoirs publics de lever des impôts. Si leur fardeau fiscal leur paraît excessif, les contribuables tentent en effet d'échapper à l'impôt, d'abord par des moyens passifs (en évitant de s'engager dans des activités ou des transactions qui leur imposeraient un fardeau fiscal supérieur au fardeau inéluctable), puis par des moyens actifs (en négociant avec d'autres contribuables des accords permettant d'échanger des biens et des services à l'insu du fisc, ou encore en cachant au fisc l'information qui lui permettrait d'établir leurs cotisations fiscales). En raison de cette fuite devant l'impôt, il est raisonnable de penser qu'un taux croissant d'imposition n'engendre jamais une croissance proportionnelle des revenus fiscaux. C'est du moins l'hypothèse popularisée par l'économiste Arthur Laffer : au-delà d'un certain seuil, il y aurait même diminution des rentrées fiscales malgré une nouvelle augmentation des taux d'imposition.

Il est possible¹⁰ que la fuite devant l'impôt ait entraîné une augmentation des activités qui échappent aux recensements statistiques : s'ajoutant aux intermédiaires des commerces illicites (drogue, prostitution, etc.), de plus en plus de contribuables réaliseraient en effet une part accrue de leurs affaires en dehors de toute comptabilité qui pourrait donner prise à l'intervention du fisc.

On peut supposer que le seuil de forte résistance aux prélèvements fiscaux variera selon les pays en fonction de considérations aussi diverses que la valeur relative de la production, la structure démographique, l'importance du capital accumulé, la structure économique, les valeurs dominantes, etc. Selon les partis au pouvoir, ce seuil de forte résistance a été atteint dans chacun des pays industrialisés d'Europe et d'Amérique du Nord peu avant ou peu après la récession de 1982.

Le recours aux dégrèvements fiscaux (appelés « dépenses fiscales »)

Depuis longtemps préoccupés par les difficultés d'accroître leurs revenus, les gouvernements ont eu recours à des moyens fiscaux pour atteindre des objectifs qu'ils auraient également pu poursuivre à l'aide de programmes de subventions (et qu'ils poursuivent souvent de cette manière, tout en utilisant des moyens fiscaux). Au cours des siècles passés, les droits de douanes, variables selon les produits et leur origine, constituaient l'exemple le plus important de cette utilisation de l'impôt. Un exemple contemporain est fourni par les dégrèvements à l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou à l'impôt sur le revenu des entreprises. Ces dégrèvements visent, entre autres objectifs, à encourager certaines pratiques ou à en décourager d'autres. Finalement ce recours à des moyens fiscaux pour réaliser des objectifs de programmes est devenu très important et il impose aux gouvernements d'aujourd'hui des contraintes supplémentaires.

10. Voir à ce propos : Rolf MIRUS et Roger S. SMITH, « Canada's Irregular Economy », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. VII, n° 3, 1981, pages 444-453. Voir également : Pierre PESTIAU, *L'économie souterraine*, Paris : Hachette, 1989, pages 85-108. Voir aussi, pour un autre point de vue : Gérard BELANGER, « La taxation et ses limites », *L'économique du secteur public*, Chicoutimi : Gaétan Morin Éditeur, 1981, pages 73-80.

Étant donné qu'ils correspondent à des subventions « déguisées », ces dégrèvements fiscaux sont qualifiés de « dépenses fiscales » par plusieurs spécialistes. En effet, puisque des subventions seraient des dépenses, les dégrèvements qui leur sont substitués sont aussi dépenses, des dépenses fiscales¹¹.

Les avantages que présentent des dégrèvements d'impôts, par rapport à des subventions, sont importants¹². Premier avantage, ces dégrèvements n'augmentent pas le fardeau fiscal global, alors que, pour financer des subventions, il faudrait l'augmenter. Un deuxième avantage découle de la relative souplesse de gestion des dégrèvements fiscaux, souplesse que ne peut avoir l'administration d'un programme de subventions. Mais, par-dessus tout, les dégrèvements plaisent davantage que les subventions : les dégrèvements sont accordés automatiquement aux contribuables ou entreprises qui y ont droit et qui les demandent, alors que, pour obtenir une subvention, il faut entreprendre des démarches souvent dissuasives et accepter des contrôles beaucoup plus contraignants que ceux qui s'appliquent en matière d'impôts.

Les personnes qui condamnent les dégrèvements fiscaux estiment généralement qu'ils sont « régressifs ». Ces dégrèvements, par définition, portent sur le montant des impôts à payer, de sorte que, en matière d'impôts sur le revenu notamment, ils ont pour effet de réduire le fardeau fiscal des contribuables et des entreprises les plus riches ou prospères. S'il n'y avait pas de tels dégrèvements, le fardeau fiscal des autres contribuables pourrait être allégé, à condition que l'on ne leur substitue pas des subventions¹³. Dans ces conditions, l'autre option serait de réduire le déficit ou la dette.

11. Voir : Barry ELKIN, « La vérification des dépenses fiscales ou des dépenses engagées par l'entremise du régime fiscal », *Revue internationale de la vérification des comptes publics*, vol. 16, n° 1, 1989, pages 7-9.
12. Voir : Kenneth WOODSIDE, « Tax Incentives vs. Subsidies : Political Considerations in Governmental Choice », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. V, ri 2, 1979, pages 248-256.
13. Dans un petit article, Michel BERGERON a montré que l'abolition d'un dégrèvement fiscal peut n'avoir aucun impact sur la répartition des charges si elle est contrebalancée par une mesure compensatoire. Voir : Michel BERGERON, « Some Misunderstandings About Tax Expenditures », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. IX, n° 1, 1983, pages 140-143.

Les dégrèvements fiscaux sont également critiqués en raison des distorsions qu'ils introduisent dans le marché. Il est toutefois difficile d'évaluer ces distorsions, bien qu'il soit certain que les dégrèvements plaisent aux contribuables qui en bénéficient. Ainsi, il est difficile de prouver que le dégrèvement accordé pour les frais de scolarité augmente la fréquentation des institutions d'enseignement supérieur, mais il est certain qu'il allège le fardeau fiscal des personnes qui le réclament. De même, quel que soit l'impact des mesures fiscales en faveur des familles du point de vue des taux de natalité, il est évident que les parents les accueillent avec plaisir¹⁴.

De plus, selon les spécialistes qui les contestent, les dégrèvements constitueraient un moyen plutôt inefficace d'atteindre d'autres objectifs que ceux qui concernent la répartition du fardeau fiscal. Ces dégrèvements bénéficient en effet à de nombreuses personnes qui n'ont pas besoin de stimulants ou de pénalités pour adopter ou éviter certains comportements. Plusieurs contribuables abusent des dispositions légales qui les prévoient. Ils constituent en outre un « droit acquis » que les autorités législatives n'arrivent pas à abolir facilement, même si les objectifs visés par les dégrèvements ont été atteints ou écartés. Enfin, même s'ils coûtent moins cher à gérer que des subventions, ces dégrèvements, parce que l'on en abuse, représentent finalement des montants beaucoup plus considérables que les subventions qui pourraient leur être substituées.

Malgré les critiques que la pratique des dégrèvements suscite, les gouvernements optent généralement pour leur maintien. En effet, il est plus rentable du point de vue de l'opinion publique de maintenir les dégrèvements fiscaux en vigueur que de les abolir. Ceux-ci, tout en ajoutant à la complexité du régime fiscal, contribuent à le faire accepter. Au bout du compte, si chaque personne avait un petit privilège fiscal, le fisc rencontrerait sans doute un peu moins de résistance. À l'incapacité d'accroître rapidement le montant total des revenus fiscaux s'ajoute ainsi l'incapacité de simplifier significativement le

14. À ce compte-là, presque tous les impôts créent des distorsions. Un impôt neutre devrait avoir un impact égal sur l'ensemble des prix ou l'ensemble des revenus, mais, dans les faits, la plupart des législations fiscales ont été conçues en vue de stimuler certains comportements (l'épargne, par exemple) et de décourager certaines pratiques (l'abus d'alcool ou de tabac, par exemple). Les taxes les plus neutres, malgré leurs avantages comparatifs du point de vue de l'efficacité économique, suscitent toutes sortes de stratégies d'évitement et, à la limite, des pratiques frauduleuses.

régime fiscal ou l'incapacité d'effectuer la réforme fiscale globale que tant de gens réclament dans l'espoir de voir leur propre fardeau allégé.

La rareté des réformes fiscales

De petits changements sont néanmoins apportés presque chaque année aux législations fiscales en vigueur, mais il est rare qu'un gouvernement réussisse à imposer de véritables réformes¹⁵. Néanmoins, à Ottawa, le gouvernement du premier ministre Pierre Elliott Trudeau, entre 1968 et 1972, a significativement modifié l'impôt sur le revenu, notamment en décidant de taxer les gains de capital, à la moitié de leur valeur. De même, entre 1976 et 1980, le gouvernement du premier ministre René Lévesque a réussi à modifier le régime fiscal des municipalités¹⁶ et des commissions scolaires au Québec. Finalement, le gouvernement du premier ministre Brian Mulroney a entrepris un changement majeur en matière de fiscalité sur les transactions tout en simplifiant l'impôt sur le revenu et en accroissant le fardeau fiscal sur les gains de capital.

Une réforme fiscale ne peut être effectuée rapidement et elle ne peut concerner l'ensemble des impôts d'un gouvernement. Non seulement faut-il convaincre énormément de personnes de la validité et de l'urgence de la réforme envisagée, ce qui prend du temps et de l'énergie, mais il faut également rallier une majorité contre les contribuables qui s'opposent à la réforme en raison des désavantages qu'elle comporte, de leur point de vue. Il faut en outre développer l'organisation et les mécanismes nécessaires à sa mise en œuvre (conception, programme, recrutement et formation du personnel et ainsi de suite). Finalement, la période d'adaptation à une réforme fiscale étant assez longue, il faut pouvoir assurer une continuité grâce à des sources de revenus qui, elles, échappent à la réforme.

15. Voir, par exemple : W. Irwin GILLESPIE, « Tax Reform : The Battlefield, the Strategies, the Spoils », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 26, n° 2, été 1983, pages 182-202.

16. Voir, par exemple : Jean-Louis LAPOINTE, « La réforme de la fiscalité municipale au Québec », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 23, n° 2, été 1980, pages 269-280.

Des propositions de réforme globale du régime fiscal suscitent parfois beaucoup d'intérêt, mais elles sont rapidement démodées. Ainsi, peu après 1945, des réformistes ont suggéré de taxer l'énergie, seulement l'énergie, étant donné que celle-ci était devenue un élément déterminant de l'activité industrielle contemporaine. De même façon, plus récemment, d'autres réformistes ont préconisé de substituer aux impôts existants un impôt unique, un impôt sur le capital, étant donné le volume du capital accumulé dans les pays industrialisés. Comme les projets antérieurs, cette vision globale s'est heurtée aux réalités : « Impôt unique, impôt inique ! » disait l'écrivain français Voltaire au dix-huitième siècle.

La diversité des sources de revenu fiscal assure les contribuables contre l'iniquité d'un impôt unique, et elle apporte aux gouvernements une garantie de ressources, tout en leur imposant cependant la contrainte de la complexité. De nombreux impôts spécifiques sont ainsi justifiés, non seulement parce qu'ils servent au financement des dépenses publiques, mais aussi parce qu'ils contribuent à répartir plus uniformément le fardeau fiscal. Condamnées par les progressistes en raison de leur incidence plus marquée sur les revenus modestes, les taxes à la consommation présentent l'avantage de s'appliquer sans discrimination importante à l'ensemble des contribuables, y compris aux touristes venant de l'étranger. Critiqués sous prétexte qu'ils sont répercutés dans les prix, les impôts payés par les entreprises sont souvent justifiés en raison de la ponction qu'ils exercent sur les revenus de leurs propriétaires, en particulier ceux des propriétaires résidant à l'étranger. Finalement, chaque impôt constitue un élément dans un ensemble qui s'est développé petit à petit au cours des décennies antérieures, ensemble qu'aucun gouvernement n'est disposé à modifier brutalement : l'une des raisons de la rareté des réformes fiscales se trouve là.

Cette relative rareté des réformes fiscales et les difficultés colossales rencontrées par chacune d'elles confirment, en somme, comme l'exception confirme la règle, le poids considérable des contraintes qui limitent l'action d'un gouvernement en matière de politique fiscale.

Le rôle des services fiscaux et des services financiers dans l'élaboration de la politique fiscale

Même s'il est limité dans ses possibilités d'action, tout exécutif doit envisager, chaque année, la possibilité de modifier le régime fiscal en vigueur, soit pour donner suite aux orientations qu'il a définies dans le cadre de sa politique économique ou de sa politique budgétaire, soit pour réaliser des projets précis qu'il a annoncés ou encore pour corriger des dispositions de la loi ou de la réglementation des impôts qui posent des difficultés.

N'ayant pas le temps d'étudier les conséquences probables des diverses hypothèses de changements qui peuvent être envisagées mais désirant néanmoins les connaître, les membres de tout exécutif commandent à quelques fonctionnaires les analyses qui pourront les éclairer et faciliter leurs décisions. Dans les administrations publiques de petite taille, ces analyses sont réalisées par de petites équipes, mais, dans une administration publique comptant des dizaines de milliers de personnes et percevant des centaines de millions ou des dizaines de milliards de dollars de revenus fiscaux, elles doivent être confiées à des services spécialisés.

C'est ainsi que, au sein du ministère des Finances du Canada¹⁷, une section ou division spéciale, a dû être constituée. Quelle qu'ait été sa désignation officielle, qui a varié, cette division a été chargée d'analyser les propositions de changements relatives aux divers impôts, d'étudier les répercussions que ces changements éventuels auraient sur la distribution des revenus, sur les comportements des contribuables, sur les prix, l'offre et la demande des produits, sur la croissance économique et ainsi de suite. Cette division a aussi été chargée d'examiner l'évolution de la fiscalité dans d'autres pays et elle a même participé à l'élaboration de conventions fiscales internationales.

17. Voir : David A. GOOD, *The Politics of Anticipation : Making Canadian Federal Tax Policy*, Ottawa : School of Public Administration, Carleton University, 1980, 210 pages. Cet ouvrage très intéressant étudie le processus d'élaboration des projets de modifications à la législation fiscale à Ottawa, processus auquel est associée une section spéciale du ministère des Finances (section présentée, pages 45-70, dans *The Politics of Anticipation*). Voir, pour un point de vue un peu différent : Douglas HARTLE, *The Revenue Budget Process of the Government of Canada : Description, Appraisal, and Proposals*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1982, 76 pages.

Dans l'accomplissement de leurs fonctions, les membres de cette division responsable des analyses relatives à l'élaboration de la politique des impôts doivent, forcément, agir en étroite liaison avec les porte-parole des autres divisions du ministère des Finances. Ces spécialistes doivent également tenir compte des avis, points de vue ou recommandations des porte-parole de ministères qui utilisent des dégrèvements ou allègements fiscaux pour atteindre les objectifs de leurs programmes. Les informations et recommandations provenant du ministère du Revenu sont également indispensables à la formulation des conclusions et des recommandations que cette division est chargée de transmettre aux autorités.

Même si le ministère du Revenu et d'autres ministères contribuent à l'information du Conseil des ministres, à Ottawa, dans le processus d'élaboration de la politique fiscale, le rôle prépondérant, à ce chapitre, revient au ministère des Finances. La raison en est qu'il faut, pour assurer une bonne intégration des diverses recommandations relatives aux politiques d'ensemble et faciliter les conciliations des points de vue, regrouper au sein d'un seul ministère (en l'occurrence, le ministère des Finances) les services chargés de participer à l'élaboration de ces politiques d'ensemble. À l'époque où l'on ne parlait pas encore de politique économique, c'est d'ailleurs au ministère des Finances qu'étaient élaborées les recommandations relatives à la politique budgétaire, d'abord, et, ensuite, à la politique fiscale et à la politique des dépenses.

Il fut un temps où le ministère des Finances, à Ottawa, regroupait même les principaux services de gestion financière et une bonne part des services chargés de la perception des revenus. L'ascendant que cette concentration donnait aux ministres des Finances tendait à créer un certain déséquilibre au sein du Conseil des ministres. La création d'un ministère du Revenu en 1927, puis l'élargissement du rôle du comité de ministres connu sous le titre de Conseil du trésor et enfin, depuis 1967, l'accession de ministres sans autre responsabilité à la présidence du Conseil du trésor ont permis au Conseil des ministres de diversifier ses sources d'information, d'abord au sujet de la politique fiscale (en raison de la séparation entre le ministère du Revenu et le ministère des Finances), puis au sujet de la politique des dépenses (en raison des mandats donnés au Conseil du trésor et de la séparation opérée entre le secrétariat du Conseil du trésor et l'administration du ministère

des Finances). Néanmoins, la prépondérance du ministère des Finances s'affirme toujours au chapitre de la politique fiscale.

Les restructurations effectuées à Ottawa ont été imitées, quelques années plus tard, dans les grandes administrations provinciales, au fur et à mesure de leur croissance. Ainsi, au Québec, il a fallu créer un ministère du Revenu distinct du ministère des Finances, en 1961, et adopter, progressivement, de 1970 à 1982, des dispositions semblables à celles du gouvernement fédéral au chapitre de l'élaboration du budget des dépenses.

En diversifiant ainsi les sources de recommandations qui lui sont soumises, un Conseil des ministres s'assure d'informations dont il peut espérer qu'elles lui feront davantage respecter les contraintes qui doivent s'imposer à lui.

LA RÉPARTITION DES RESSOURCES, OBJET DE LA POLITIQUE DES DÉPENSES

En définitive, les marges de manœuvre à l'intérieur desquelles s'inscrivent les décisions de politique budgétaire paraissent assez étroites, enserrées dans un couloir dont un côté est la limite « psychologique » ou « politique » aux possibilités d'augmenter les revenus et la dette, et l'autre, la limite aux possibilités de diminuer les dépenses.

La politique des dépenses est ainsi, comme la politique fiscale, l'expression de choix qui résultent de l'examen des objectifs souhaitables, conformes aux convictions dont s'inspirent les équipes dirigeantes, et de l'examen des contraintes qu'imposent les réalités. En raison de ces contraintes, les orientations retenues ne pourront s'exprimer que dans une portion relativement petite des prévisions de dépenses. Ces orientations, naturellement, seront elles-mêmes encadrées par les choix de la politique budgétaire et, plus globalement, par ceux de la politique économique. Un budget expansionniste, par exemple, permettra une croissance relativement importante des dépenses de l'année à venir par rapport à celles de l'année en cours, alors qu'une politique budgétaire restrictive dictera de comprimer les dépenses, option habituelle des gouvernements non interventionnistes.

Les options de répartition ouvertes chaque année sont à la fois nombreuses et limitées. Elles sont nombreuses parce qu'elles visent les multiples services ou programmes entre lesquels se distribuent les autorisations de dépenser (plus de 150 programmes au gouvernement provincial du Québec, par exemple) et parce qu'elles peuvent concerner, pour chacun, diverses modifications aux autorisations de dépenses préconisées par les gestionnaires, en hausse ou en baisse. Elles sont limitées pourtant, en raison, justement, des contraintes qu'imposent les réalités.

Les contraintes imposées par la logique de continuité

Une première série de contraintes concerne les programmes déjà établis, dont les budgets annuels, souvent, apparaissent insuffisants aux fonctionnaires qui les gèrent et aux personnes qui en bénéficient. Il est difficile en effet de diminuer ou abandonner les subventions à des institutions qui, sans elles, cesseraient leurs activités ou, du moins, les limiteraient considérablement. Écoles, collèges, universités, hôpitaux, centres de recherche, municipalités même, dépendent des subventions du gouvernement provincial. Le gouvernement d'une province dépend à son tour de subventions provenant du gouvernement fédéral, lequel, de son côté, subventionne également de nombreuses organisations, telles des associations culturelles, des fédérations sportives, etc. Il est également difficile de réduire les transferts destinés aux personnes incapables de subvenir à leurs besoins, momentanément ou de façon permanente (prestations d'assurance-chômage, compensations pour accidents de travail, compléments de revenus et autres formes d'assistance financière). Il est également difficile de réduire d'autres transferts telles les allocations familiales, les pensions de vieillesse, les rentes des militaires et ainsi de suite. On ne peut cesser de financer des activités indispensables comme les contrôles en matière de poids et mesures destinés à éviter la fraude, l'administration de la justice, la garde des côtes, la prévention des incendies, etc. On ne peut pas, du jour au lendemain, cesser d'imposer certaines réglementations sur les échanges, la circulation, les contrats, les transactions, l'immigration, les changes, les transports aériens, etc.

Il est difficile de retarder des projets en cours ou d'y mettre fin, de même qu'il faut entretenir les immeubles et autres équipements

tels les ports, canaux, aqueducs ou égouts. Si l'entretien des immeubles et équipements était réduit ou négligé, les pertes seraient bientôt plus considérables que les coupes effectuées dans les dépenses d'entretien. Peut-on raisonnablement interrompre ou différer la construction de nouvelles routes quand la congestion étouffe celles qui existent déjà ? Peut-on abandonner l'édification d'installations de purification des eaux quand la pollution fait déjà subir des coûts importants ?

Il est presque impossible, en outre, de se soustraire à l'obligation de payer les intérêts sur la dette et de rembourser les emprunts.

Il y a enfin les masses salariales du secteur public, qui sont à peu près incompressibles. Est-il raisonnable de congédier des fonctionnaires à qui la loi accorde la sécurité d'emploi et qui, souvent, ne sauraient trouver d'emploi ailleurs que dans le secteur public, en raison de leur spécialisation ? Est-il prudent de réduire brutalement les rémunérations de fonctionnaires dont les traitements sont moins élevés que ceux de leurs homologues des grandes entreprises privées, de fonctionnaires qui pensent que les échelles des salaires du secteur public devraient être plus généreuses que celles du secteur privé afin de donner l'exemple ou servir de modèle et d'offrir une compensation au manque de mobilité et aux contraintes imposées par les règles relatives aux conflits d'intérêts ?

L'expérience vécue au Québec en 1982 et 1983 montre les limites d'une politique de réduction des rémunérations dans le secteur public¹⁸. Précisément, en 1983, les traitements du personnel de l'État provincial, de l'enseignement et du secteur de la santé et des affaires sociales du Québec ont été maintenus au niveau atteint l'année précédente, le gouvernement ayant décidé de ne pas prendre en compte la hausse des prix et les dispositions des conventions collectives antérieures relatives aux avancements pour expérience ou ancienneté. De plus, les personnes dont le traitement annuel était à l'époque supérieur à 20 000 dollars ont même dû subir une réduction salariale de 20 pour cent pendant un trimestre. Paradoxalement, les économies réalisées en réduisant ainsi les traitements ne représentaient qu'une petite portion des dépenses totales du gouvernement.

18. Voir notamment : Irénée DESROCHERS, « Crise budgétaire et crise économique = crise sociale ? » *Relations*, juin 1983, pages 164-167 et 175.

En raison de cette décision, le recul subi par certaines personnes a été important : en 1986, les salaires de la plupart des membres des catégories professionnelles à l'emploi du secteur public québécois n'atteignaient pas encore ceux qui avaient été prévus pour 1983 en vertu des conventions collectives que le gouvernement avait dénoncées à l'époque. Ces personnes, pourtant, comptaient en 1986 trois années d'ancienneté de plus et avaient subi comme tout le monde trois années d'inflation, et elles pouvaient constater, individuellement, que leur rémunération était très inférieure à celle de personnes ayant les mêmes diplômes, une expérience analogue et des responsabilités similaires, dans certaines entreprises privées. Finalement, les membres des catégories professionnelles et du personnel d'encadrement ont réagi très négativement à la politique salariale du gouvernement du Québec en 1983.

Pour justifier cette nouvelle politique salariale, les porte-parole du gouvernement de l'époque ont prétendu que les rétributions offertes dans le secteur public au Québec étaient plus élevées que celles du secteur public de l'Ontario ou que celles du secteur privé au Québec¹⁹. Cette affirmation a renforcé les préjugés défavorables à l'endroit des personnels du secteur public. Elle a aussi suscité d'importants débats, car plusieurs spécialistes favorables aux fonctionnaires ont contesté les bases des comparaisons effectuées, celles-ci n'ayant pas tenu compte des différences distinguant les secteurs et ayant confondu des organisations de tailles très diverses (de plus, les cadres du secteur public ne peuvent bénéficier des compensations, souvent exemptées de l'impôt sur le revenu, qui sont disponibles dans les entreprises privées).

S'ajoutant aux réactions négatives²⁰ des personnes touchées par la politique salariale restrictive, ces débats sur la validité des données relatives aux rémunérations et cette aggravation des préjugés défavorables à l'endroit des personnels du secteur public ont eu des effets

19. Voir : Yves BERVBE, « Crise budgétaire et crise économique : une occasion de repenser la société », *Relations*, septembre 1982, pages 221-223.

20. La coïncidence entre la crise budgétaire et la chute des effectifs du Parti québécois est sans doute significative. Voir : André BERNARD, « Option Québec 1968-1988 », dans *Option Québec* (René Lévesque), Montréal: Éditions de l'Homme, 1989, pages 90-91. Voir également : André BLAIS et Jean CRÊTE, « Can a Party Punish its Faithful Supporters ? The Parti Québécois and Public Sector Employees », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 32, n° 4, hiver 1989, pages 623-632.

pervers indéniables. Il est possible que l'une des conséquences de la nouvelle politique salariale ait été la diminution brutale des effectifs du Parti québécois, dont le gouvernement de l'époque était issu. En définitive, cette expérience montre que l'on ne peut guère diminuer les masses salariales du secteur public.

Considérant ces limites aux compressions de la masse salariale et les contraintes imposées en vertu des nombreux programmes et services qu'il faut maintenir, on comprend que la part du budget requise pour couvrir les dépenses *nécessaires* atteigne généralement le montant des prévisions de l'année précédente. La marge de manœuvre peut ainsi être fort réduite. Quand la conjoncture justifie un budget restrictif, cette marge, calculée par rapport au total des revenus prévus et des emprunts envisagés, peut être inférieure à 5 pour cent du total des ressources disponibles. Quand le gouvernement décide de diminuer le fardeau fiscal et de réduire le montant de la dette, cette marge de manœuvre disparaît presque complètement. Elle n'a une certaine importance que dans de rares circonstances, lorsque, par exemple, un gouvernement interventionniste opte pour un budget fortement expansionniste. C'est d'ailleurs à l'occasion de budgets expansionnistes qu'ont été développées les principales interventions gouvernementales dans de nouveaux champs d'activité.

On pourrait citer des douzaines de témoignages de ministres qui ont déploré l'exiguïté de leur marge de manœuvre. Dans *The Private Government of Public Money*²¹ sont rapportés les propos d'un ministre britannique qui a affirmé que 98 pour cent des dépenses sont engagées en vertu des décisions antérieures de sorte que le gouvernement est forcé de « bricoler » à l'intérieur de limites très étroites. On trouve aussi dans cet ouvrage la phrase suivante de l'ancien premier ministre du Royaume-Uni, Harold Wilson :

Tout nouveau gouvernement apprend très vite qu'il est plus facile de parler de restrictions... que de faire des coupes ayant un quelconque impact direct.

21. Voir : Hugh HECLLO et Aaron WILDAVSKY, *The Private Government of Public Money. Community and Policy Inside British Politics*, Berkeley : University of California Press, 1974, page 21. La phrase de l'ancien premier ministre Harold WILSON est tirée de : *The Labour Government, 1964-1979*, Londres, 1974, pages 34-35.

Si étroite soit-elle, la marge de manœuvre budgétaire devrait, selon les économistes qui préconisent l'interventionnisme de l'État, servir à la réalisation des objectifs de la politique économique. Autrement dit, une fois qu'ont été prises en compte les contraintes sociopolitiques, il faut choisir les mesures budgétaires compatibles avec ces objectifs.

D'autres personnes croient, au contraire, que les choix de la politique des dépenses doivent être définis à partir des besoins exprimés dans l'électorat et traduits par ses porte-parole. Les plus visibles, parmi ces porte-parole, se retrouvent dans les institutions législatives, et sont membres de partis politiques. Mais il y en a d'autres, moins visibles, mandataires de catégories plus restreintes, qui représentent des organismes privés, des associations, des entreprises, etc. Il y a enfin les gestionnaires des programmes qui, à leur façon, interprètent les innombrables demandes adressées aux fonctionnaires qui travaillent à la mise en œuvre des décisions gouvernementales. L'ensemble des besoins exprimés de la sorte constitue une deuxième série de contraintes qui s'imposent en permanence en matière de politique des dépenses.

Les contraintes imposées par les demandes de services nouveaux ou additionnels

Cette deuxième série de contraintes, en matière de politique des dépenses, vient des attitudes des gens qui réclament toujours davantage. Ces contraintes se distinguent de celles qui découlent des exigences sociopolitiques relatives au maintien des programmes établis, à la réalisation des projets en cours, à l'entretien des immeubles et équipements, au respect des obligations financières à l'égard des personnes qui détiennent les titres d'emprunt du secteur public et à la conservation des personnels nécessaires pour administrer les programmes, réaliser les projets et entretenir les biens publics. Ces contraintes concernent en effet des additions aux crédits. Dans la répartition des ressources, il faut ainsi tenir compte des demandes adressées aux autorités pour que celles-ci augmentent les crédits de certains programmes ou étendent encore le champ des interventions du secteur public. La marge de manœuvre sert forcément à répondre à certaines de ces demandes.

Ces demandes sociales sont d'autant plus pressantes qu'elles sont formulées par des personnes convaincues d'être désavantagées. Les demandes traduisent des perceptions et des conceptions qui, pour être celles de catégories restreintes, n'en sont pas moins souvent inébranlables. Même contestées par les membres d'autres catégories, qui en affichent des différentes, elles sont adressées aux autorités avec une insistance qui force l'attention²².

Il y a ainsi, en permanence, une formidable pression en faveur d'une hausse substantielle des dépenses. En effet, dans les milliers de locaux où travaillent les personnes à l'emploi des ministères et des organismes publics, il manque de l'espace, de la clarté, de l'ambiance, de l'équipement, de l'insonorisation, du chauffage, de la climatisation, ou autre chose, par rapport à ce qui serait souhaitable ou indispensable pour accroître l'efficacité et l'efficience, ou pour améliorer le service au public ou encore pour atteindre un niveau analogue à celui qui existe déjà ailleurs. Il manque du personnel (plusieurs personnes sont débordées, sans espoir d'obtenir de l'aide de celles qui ne le sont pas) et les rémunérations sont toujours inférieures à celles qui sont offertes dans certaines organisations modèles. Compte tenu de ce qui prévaut dans ces organisations modèles auxquelles toutes les autres sont comparées, il faudrait réduire les horaires, alléger les cadences et allonger les congés. Il faudrait accroître la sécurité, les assurances collectives et ainsi de suite. Tout cela au nom de l'équité et de la justice sociale, car il y a toujours du rattrapage à faire pour atteindre le niveau qui sert de modèle, et il y a toujours des améliorations à envisager pour mieux répondre aux besoins des populations !

Ce type de pression persiste aujourd'hui en dépit de ce que l'on appelle la normalisation. On a cru jadis que la normalisation réduirait la pression, pensant que celle-ci n'aurait plus d'objet une fois réalisée la standardisation des locaux, des équipements, des aménagements, des horaires, des calendriers, des postes, des conditions de travail, etc. Comme cette standardisation, la classification systématique des emplois du secteur public, avec des descriptions méthodiques de tâches

22. Voir, notamment : A. Paul PROSS, *Group Politics and Public Policy*, Toronto : Oxford University Press, 1986, 343 pages (en particulier, les deux premiers chapitres). Voir aussi : A. Paul PROSS, « Gouverner sous pression : les groupes d'intérêts spéciaux », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 25, n° 2, été 1982, pages 183-197.

et d'exigences professionnelles et avec des échelles de rémunération fondées sur des critères quantitatifs, n'a fait que déplacer l'objet des pressions, elle ne les a pas réduites ; celles-ci visent maintenant les normes elles-mêmes.

Cherchant à modifier les normes ou à y déroger, les gestionnaires exercent toujours des pressions considérables sur les autorités. Il leur faut des reclassifications, des dérogations, des révisions, des allocations particulières, des heures supplémentaires, des compléments, etc. Forcément, même s'ils sont rares et limités, les succès obtenus ont des répercussions budgétaires.

Les études consacrées aux comportements des gestionnaires à l'égard des budgets des dépenses²³ laissent comprendre que, souvent, les responsables s'identifient aux objectifs et aux intérêts des centres de coûts qui relèvent de leur autorité et essaient d'accroître leur importance. Plusieurs gestionnaires font des *comparaisons* entre les organismes et les programmes et tirent de ces comparaisons des éléments qui permettent d'identifier les améliorations requises pour hausser leurs propres services et programmes au niveau de ceux qui sont les mieux dotés. Les comparaisons reposent sur des *indicateurs techniques* qui peuvent paraître indiscutables lors d'éventuelles négociations. Ces indicateurs peuvent aussi bien être des mesures de superficie que des volumes de production, le choix d'un indicateur en particulier étant dicté par les comparaisons qu'il permet, seules étant privilégiées les comparaisons qui laissent croire que le service est désavantagé. Aux indicateurs quantitatifs s'ajoutent des *impressions* alimentées par toutes sortes d'informations concernant, par exemple, l'image de l'organisme, du programme ou de ses bénéficiaires, au sein de l'équipe dirigeante, ou les demandes, convergentes ou antagonistes, qui sont adressées aux autorités.

23. La première de ces études a été réalisée sous la direction d'un politologue américain, Aaron Wildavsky. Voir : Aaron WILDAVSKY, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston : Little, Brown and Company, 1964, 216 pages. Une recherche effectuée entre 1971 et 1974 dans le cadre du cours intitulé « Politique budgétaire et gestion financière de l'État », donné à l'Université du Québec à Montréal, a partiellement validé les thèses de cet auteur dans le contexte québécois. Une recherche effectuée en 1987-1988 à Ottawa tend, elle aussi, à valider les thèses de Aaron Wildavsky, cette fois dans le contexte du gouvernement fédéral du Canada. Voir : Donald J. SAVOIE, *The Politics of Public Spending in Canada*, Toronto : University of Toronto Press, 1990, 432 pages.

Afin d'établir les montants de leurs demandes budgétaires et d'élaborer leurs stratégies de négociation, les gestionnaires ne s'appuient pas uniquement sur des informations internes à l'administration ; des *indicateurs sociaux* sont également utilisés et, dans les négociations, ce sont ces indicateurs qui seront mis de l'avant. Ainsi, on tiendra systématiquement compte de l'inflation, de l'augmentation des populations auxquelles s'adresse le programme, de la demande sociale pour les services fournis, etc. S'identifiant à leurs services, beaucoup de gestionnaires ne pourront envisager que la croissance, l'expérience leur enseignant d'ailleurs que la croissance est la règle²⁴.

Toutes ces références servent finalement au *calcul* du montant des demandes budgétaires formulées pour chaque service, élément de programme, sous-programme ou programme. En général, les gestionnaires demandent un montant équitable et raisonnable qui permette, le cas échéant, de négocier puis de faire un compromis sur un montant plus élevé que le montant en bas duquel il serait impossible de descendre. Ce dernier montant, *le minimum ou plancher*, ne doit pas être dévoilé ; il correspond au montant qui permettrait tout juste de maintenir le niveau des services ; c'est le montant en bas duquel les subalternes commenceraient à se plaindre sérieusement, le montant qui signifie le gel des effectifs, l'incapacité d'acheter un nouvel équipement, la réduction des allocations de déplacement et ainsi de suite. *Le montant équitable et raisonnable*, celui de la demande qui sera formulée, correspond, selon la personne qui la formulera, à une répartition correcte des ressources (selon l'expression anglaise : *a fair share*). Un tel montant est défini non seulement pour chaque service ou programme mais aussi pour les échelles de rémunération qui font l'objet, cette fois, de négociations collectives.

Aux négociations collectives, parfois ponctuées par des arrêts de travail, se superposent les nombreuses négociations particulières concernant les divers services ou programmes. Dans chaque cas, la

24. Même limitée, cette croissance a en effet été générale entre 1950 et 1980. Déjà, en 1960, on avait trouvé un mot pour la décrire : *incrémentalisme*, c'est-à-dire un processus d'augmentation continue mais de faible amplitude (formule empruntée de l'anglais, *incrementalism*). Le mot *sédimentation* a aussi été employé pour désigner ce phénomène d'augmentation graduelle des budgets. Parmi les textes qui analysent les divers points de vue exprimés au sujet de ce phénomène, voir : John R. GIST, *H Stability and Competition in Budgetary Theory* », *American Political Science Review*, vol. 76, n° 4, 1982, pages 859-872.

négociation en vue d'obtenir ce montant équitable et raisonnable, extrémité d'une *fourchette* dont l'autre extrémité est le minimum ou plancher, repose sur la mise en œuvre de stratégies. Plusieurs *choix stratégiques* sont possibles. Les gestionnaires peuvent, selon la conjoncture, la nature de leurs programmes et leurs propres capacités individuelles, décider de fragmenter ou au contraire de consolider leurs demandes, de les présenter en bloc ou au compte-gouttes, avec ou sans appuis extérieurs.

Dans certains cas, les gestionnaires, pour favoriser leurs propres programmes, cherchent à s'assurer des meilleures bases de négociation possible. Il est prudent, par exemple, de ne pas laisser un solde au crédit, ce qui donnerait à penser que le budget dépasse les besoins (il en va de même des postes autorisés qui ne doivent pas être laissés vacants). De temps à autres, des gestionnaires qui le peuvent vont manifester leur haute performance en remettant en retard les rapports demandés par les autorités et en expliquant ces retards par le surcroît de travail et le manque de personnel, que seules des semaines de soixante heures passées au bureau ont permis d'écourter. Même plus, faisant montre de grande efficacité, quelques gestionnaires qui en ont la possibilité vont paraître jouir du don d'ubiquité. *Le recours aux clientèles* est également assez fréquent²⁵. Quand un programme est menacé, il est d'usage de mobiliser ses bénéficiaires. Il est même de règle, pour un service, de chercher à s'assurer de l'existence d'une clientèle, ne serait-ce que par le moyen de subventions à des associations de bénévoles. Enfin, la division des juridictions entre le Parlement fédéral et les institutions législatives provinciales peut toujours servir. On peut faire valoir la menace d'une intervention de *l'autre* gouvernement. Par extension, le morcellement du pouvoir peut aussi fournir des arguments pour justifier la hausse d'un budget : une telle hausse permettrait de réduire l'écart entre les provinces ou entre les municipalités ou encore entre les diverses administrations plus ou moins autonomes, notamment dans le réseau des affaires sociales et dans celui de l'éducation.

Il ne faut pas penser que ces comportements de quelques gestionnaires, dans les négociations engagées pour l'obtention de budgets

25. Voir à ce sujet : Cynthia HARDY, « Fighting Cutbacks : Some Issues for Public Sector Administrators » *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 28, n° 4, hiver 1985, pages 531-549.

plus importants, sont spécifiques au secteur public. Des comportements analogues ont été observés dans les grandes entreprises privées.

Monsieur Jacques Fortin, par exemple, a démontré que de très nombreuses personnes, dans ces entreprises, surestiment leurs prévisions et besoins et cherchent à accroître leur propre marge de manœuvre²⁶. Ces conclusions tirées de 200 réponses obtenues par la poste à une lettre circulaire adressée en 1979 à 500 gestionnaires du secteur privé laissent penser que les stratégies budgétaires reposent en bonne partie sur la poursuite d'intérêts restreints.

Toutefois, dans le secteur public, les stratégies budgétaires des gestionnaires se heurtent très souvent aux volontés des autorités. En effet, malgré tous les calculs des porte-parole des services et en dépit des ruses stratégiques des gestionnaires, les autorités doivent arriver à des compromis compatibles avec les choix budgétaires d'ensemble. Les pressions exercées n'en posent pas moins des contraintes considérables lors de la répartition des ressources disponibles.

De façon générale, devant les demandes qui leur sont adressées, les autorités cherchent à répondre aux questions suivantes : compte tenu des ressources globalement disponibles et des choix des politiques d'ensemble, combien faudrait-il pour *satisfaire* les besoins les plus urgents et maintenir le niveau des services déjà offerts et toujours requis ? Quels projets ou programmes nouveaux méritent d'être envisagés ?

Le rôle des services administratifs centraux dans l'élaboration de la politique des dépenses

Pour répondre à ces questions, les autorités ont besoin d'analyses qu'elles commandent aux services administratifs centraux. Ces services,

26. Voir : Jacques FORTIN, « Le budget : marges de manœuvre et comportement. Une étude théorique », *Gestion*, vol. 5, n° 4, novembre 1980, pages 49-56. Pour une recension des études consacrées aux comportements des gestionnaires des entreprises privées en matière de budget, voir : Martine HÉBERT et François VAILLANCOURT, « Do Private Sector Managers Maximize Their Budget : A Literature Review », *The Budget Maximizing Bureaucrat : The Empirical Evidence*, Colloque, Université de Montréal, 14 et 15 avril 1989, texte polycopié, 9 pages. Voir également : André BLAIS et Stéphane DION, « Are Bureaucrats Budget Maximizers ? : The Niskanen Model and Its Critics », *The Budget Maximizing Bureaucrat : The Empirical Evidence*, Colloque, Université de Montréal, 14 et 15 avril 1989, texte polycopié, 15 pages.

peu développés dans les administrations publiques de petite taille, sont relativement considérables dans les grandes administrations, en particulier dans les gouvernements des provinces les plus peuplées et dans le gouvernement fédéral (ou gouvernement central, si le pays est unitaire).

À Ottawa, par exemple, les principales demandes qui proviennent des diverses unités administratives et des gestionnaires des programmes sont habituellement soumises à des analyses qu'effectuent les spécialistes à l'emploi du ministère des Finances (aux fins de confirmer les choix de la politique économique), les spécialistes du secrétariat du Conseil du trésor (aux fins d'accroître l'utilité, l'efficacité et l'efficacité des opérations) et les spécialistes du bureau du Conseil privé (aux fins d'assurer la réalisation des objectifs des politiques gouvernementales).

C'est toutefois le secrétariat du Conseil du trésor qui paraît exercer l'influence la plus grande dans l'élaboration de la politique des dépenses. Le rôle de ce secrétariat, cependant, s'est affirmé petit à petit, après la grande crise économique, bien qu'il existe depuis 1867. En effet, jusqu'à 1932, le secrétariat du Conseil du trésor n'a exercé que des fonctions associées à la mise en œuvre du budget des dépenses. Le Conseil du trésor lui-même, créé en 1867 pour combler une lacune observée à l'époque du Canada-Uni²⁷, avait une compétence très étendue (agir au nom du gouvernement pour toute question relative aux finances, revenus, dépenses et comptes publics qui lui serait déferée par celui-ci), mais en pratique il a longtemps été occupé par des autorisations de dépenses précises ou par des réglementations administratives. Composé à l'origine de cinq ministres²⁸, dont le ministre des Finances, qui le présidait, le Conseil du trésor participait assurément à l'élaboration de la politique des dépenses mais son secrétariat, intimement lié à l'administration du ministère des Finances, ne jouait pas un rôle distinct.

27. Voir : John. E. HODGETTS, *Pioneer Public Service : An Administrative History of the United Canadas, 1841-1867*, Toronto : University of Toronto Press, 1955, page 108.
28. Un amendement de 1885 à la loi de 1867 qui décrivait la composition du Conseil du trésor porta à six le nombre de ses membres. D'autres amendements, en 1966-1967, firent d'un des ministres autres que le ministre des Finances le président du Conseil du trésor.

Le secrétariat de ce comité de ministres, à Ottawa, a été assumé, au début, par le sous-ministre des Finances²⁹. Celui-ci a dû, au fur et à mesure de la croissance des budgets, embaucher du personnel spécialisé pour remplir les tâches d'analyse et de compilation exigées pour la prise des décisions. Les mandats donnés au Conseil du trésor par le gouvernement au début de la grande crise économique puis au début de la Deuxième Guerre mondiale occasionnèrent une expansion considérable du secrétariat³⁰.

C'est en vertu des mandats donnés au Conseil du trésor, par le Conseil des ministres, que le secrétariat du Conseil du trésor a commencé à influencer l'élaboration de la politique des dépenses ou, du moins, l'élaboration du budget des dépenses. En 1932, le Conseil des ministres, après avoir défini les grandes lignes de la répartition des ressources, a en effet délégué au Conseil du trésor le soin d'effectuer les répartitions détaillées de ces ressources. Du point de vue des porte-parole des unités administratives qui sollicitaient des augmentations de crédits, le Conseil du trésor est alors devenu le comité de ministres chargé de dire non³¹. Le secrétariat du Conseil du trésor, sur qui les membres s'appuyaient pour refuser les demandes additionnelles, a ainsi pris une importance considérable, que les restrictions budgétaires de la période de la guerre ont encore accrue.

Peu après la guerre, cette importance a pris une ampleur nouvelle. Pour lui permettre de consacrer davantage de temps à l'élaboration de la politique économique, le gouvernement a relevé le sous-ministre des Finances de sa fonction de secrétaire du Conseil du trésor et a nommé un secrétaire qui se consacrait dorénavant exclusivement à la direction du secrétariat de ce comité de ministres. Le nouveau secrétaire, R. B. Bryce, a été appelé à formuler des avis non seulement sur les répartitions secondaires des ressources mais également sur la politique des dépenses relevant du Conseil des ministres.

29. Ce rôle du sous-ministre des Finances a été confirmé par une loi de 1878. Voir : Walter L. WHITE et John C. STRICK, *Policy, Politics, and the Treasury Board in Canadian Government*, Don Mills : Science Research Associates, 1970, page 9.
30. Le secrétariat cependant est resté rattaché au ministère des Finances jusqu'en 1967. Il est alors devenu le « ministère » du nouveau président du Conseil du trésor (qui était dorénavant un autre ministre que le ministre des Finances).
31. Walter L. WHITE et John C. STRICK, *Policy, Politics, and the Treasury Board in Canadian Government*, Don Mills : Science Research Associates, 1970, page 27.

En 1952, le Conseil des ministres a décidé d'accorder une autorité supplémentaire au Conseil du trésor : celle de préparer le budget des dépenses, au nom du gouvernement, conformément aux directives que celui-ci lui donnerait. Ces directives permettaient au Conseil des ministres de décider des orientations de la politique des dépenses et de laisser des choix de plus en plus significatifs aux ministres du Conseil du trésor. Le Conseil des ministres pouvait annuler une décision du Conseil du trésor mais, dorénavant, la plupart du temps les décisions du Conseil du trésor seraient finales. Le rôle du secrétariat a été ainsi renforcé et il l'a été encore davantage quand, en 1967, il est devenu indépendant du ministère des Finances, suite à la nomination d'un ministre autre que le ministre des Finances à la présidence du Conseil du trésor.

À Ottawa (la situation est analogue à Québec), l'influence du secrétariat du Conseil du trésor, au chapitre de la politique des dépenses, est cependant limitée par celle d'autres organismes et, en particulier, par celle du ministère des Finances. Parce qu'il exerce un rôle prépondérant dans l'élaboration de la politique économique, de la politique budgétaire et de la politique fiscale, le ministère des Finances influence significativement la détermination du montant total des dépenses de l'année à venir, et celle du montant des crédits de chacun des grands domaines d'interventions gouvernementales (montant souvent appelé « enveloppe », à Ottawa notamment). De plus, pour assurer que les choix de politique économique se reflètent dans les choix de la politique des dépenses, le ministère des Finances effectue des analyses séparées de celles du secrétariat du Conseil du trésor dans les secteurs où des programmes peuvent contribuer à l'atteinte des objectifs de la politique économique. Les avis formulés au terme de ces analyses ont aussi un impact sur l'élaboration de la politique des dépenses.

À Ottawa, pour assumer ses fonctions au chapitre de la politique des dépenses le ministère des Finances maintient plusieurs divisions distinctes. L'une s'intéresse aux politiques sociales, une autre aux politiques de développement économique, une autre encore à la politique commerciale et les dernières aux autres programmes devant contribuer à l'atteinte des objectifs de la politique économique.

La division dite de la politique sociale est chargée d'aider le gouvernement à choisir des mesures destinées à réaliser les objectifs

de la politique économique et de la politique budgétaire dans le domaine des politiques sociales et des régimes de soutien du revenu, dans celui des politiques de main-d'œuvre et des programmes d'emploi et dans les secteurs connexes.

La division dite de la politique de développement économique exerce aussi une fonction de conseil mais cette fois à propos des programmes de développement (concernant l'industrie, la lutte contre les disparités régionales, les communications, l'énergie, etc.), à propos de la politique scientifique et à propos des politiques et secteurs connexes. Les interventions de cette division, comme celles des autres, au chapitre de la politique des dépenses, visent à intégrer les choix des politiques de développement aux choix de politique économique, choix qui doivent se traduire dans la répartition des ressources, objet de la politique des dépenses.

Il en va de même des interventions de la division des relations économiques internationales (finances et commerce) et de celles des autres divisions. Cependant, en ce qui concerne la coordination entre les politiques d'ensemble, c'est surtout par les politiques sociales, les politiques de développement économique et la politique commerciale du Canada à l'étranger que s'imposeront les choix de la politique économique.

Les décisions du Conseil des ministres, en matière de politique des dépenses, sont influencées par les recommandations qui lui proviennent du ministère des Finances et par celles qui lui proviennent du secrétariat du Conseil du trésor, mais elles le sont aussi par celles d'autres organismes centraux (par exemple, le bureau du Conseil privé ou le bureau du premier ministre) et celles qui lui arrivent des divers ministères chargés de l'application des politiques sectorielles. À Québec, le Conseil des ministres a accès à des informations qui lui proviennent de sources diverses, analogues à celles qu'utilisent les ministres du gouvernement fédéral³².

32. À Québec, l'élaboration de la politique des dépenses est influencée, comme à Ottawa, par les interventions des porte-parole du secrétariat du Conseil du trésor (de Québec), du ministère des Finances (de Québec), des divers ministères chargés de la mise en œuvre des politiques et de nombreux autres organismes, en particulier le bureau du premier ministre et le secrétariat général du gouvernement (ce secrétariat général correspondant, pour le Québec, au bureau du Conseil privé d'Ottawa).

À Ottawa, pour mieux prendre en compte les divers points de vue, les membres du Conseil des ministres ont recours à des comités sectoriels³³. Chacun de ces comités, spécialisé dans un grand champ d'intervention gouvernementale (par exemple, celui des politiques sociales ou celui des politiques de développement économique), est composé des ministres engagés dans le domaine de spécialisation du comité ; de la sorte, les avis des ministères concernés aussi bien que ceux du ministère des Finances et du secrétariat du Conseil du trésor font partie de l'information disponible lors de la prise des décisions.

La politique des dépenses est ainsi élaborée petit à petit, chaque année, au fur et à mesure que les choix se précisent, à la fois du point de vue des diverses politiques gouvernementales qui font l'objet de réorientations et du point de vue de la politique économique et de la politique budgétaire. Ces choix sont interdépendants de sorte que la plupart ont un caractère provisoire jusqu'au moment où est finalement arrêtée la décision qui sera publiée dans le budget des dépenses et dans le discours du budget.

L'élaboration des politiques d'ensemble, malgré la division des tâches entre divers ministères et organismes, est forcément difficile et généralement plus compliquée que ne le laisserait penser une description sommaire des mécanismes et des procédures. L'établissement des priorités et la formulation des politiques gouvernementales relèvent du processus politique dans son ensemble. Tout en étant influencée par les points de vue des spécialistes à l'emploi des ministères et des organismes centraux, l'élaboration de la politique des dépenses est aussi influencée par l'expression des préférences du public aux bureaux de scrutin, par les déclarations des parlementaires, par les avis des journalistes et éditorialistes et les campagnes de presse, par les pressions des groupes d'intérêts, et ainsi de suite. Même si elle est parfois dictée par quelques ministres seulement, la décision appartient aux ministres, dans leur ensemble, et l'accord doit se faire

33. Pour une description de la structure qui existait vers 1978, voir : Douglas G. HARTLE, *The Expenditure Budget Process in the Government of Canada*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1978, pages 1-25. La structure des comités du Conseil des ministres est modifiée souvent. Pour une description de l'organisation adoptée par le premier ministre Mulroney en 1984, voir : Ian D. CLARK, « Recent Changes in the Cabinet Decision-Making System in Ottawa », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 28, n° 2, été 1985, pages 185-201.

en tenant compte de leurs valeurs, de leurs objectifs et de leurs évaluations de l'information disponible. Les contraintes qui s'imposent aux ministres sont, en définitive, très importantes et très nombreuses et, dans bien des cas, les pressions exercées par les gestionnaires responsables de certains programmes ou services sont contrebalancées par celles des contribuables qui résistent à l'impôt.

Quand les ressources sont limitées, soit en raison d'un budget restrictif³⁴, soit en raison d'une volonté gouvernementale de réduire à la fois le fardeau fiscal et la dette, bien des gestionnaires n'obtiennent même pas le montant minimum au-dessus duquel devaient aboutir leurs négociations. Ces gestionnaires qui échouent dans leurs négociations éprouvent sans doute d'énormes difficultés, par la suite, dans leurs relations avec leurs subalternes et leurs clientèles. Ces dernières, à leur tour, se mobilisent généralement en faveur des programmes dont elles sont bénéficiaires.

Ainsi, les contraintes que les attitudes des gens font peser sur les autorités se manifestent non seulement dans les demandes budgétaires au sein des administrations mais également dans les pressions exercées par les porte-parole des innombrables catégories d'intérêts entre lesquelles l'électorat se partage.

CONCLUSION

Malgré les contraintes auxquelles elles font face, les autorités arrivent généralement à imposer leurs objectifs, même si, parfois, la réalisation de ces objectifs doit s'étendre sur de nombreuses années. Dans les pays démocratiques, ces objectifs, toutefois, ne semblent jamais très différents de ceux que préconise apparemment la majorité au sein de l'élec-

34. Voir : Peter AUCCOIN, « La politique et la gestion de la limitation au sein du gouvernement : un survol », *The Politics and Management of Restraint in Government*, Montréal : Institute for Research on Public Policy/Institut de recherches politiques, 1981, pages 25-50. Voir également: Jean MERCIER, «Les restrictions budgétaires des années quatre-vingt », *Les Québécois, entre l'État et l'entreprise*, Montréal : Éditions de l'Hexagone, 1988, pages 133-150. Voir aussi : Ghislain THÉBERGE, « Relations policitoadministratives en période de décroissance », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 28, n° 3, automne 1985, pages 447-454. Voir enfin : L. R. JONES, « Phases of Recognition and Management of Financial Crisis in Public Organizations », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 27, n° 1, printemps 1984, pages 48-65.

torat. Les mécanismes de sélection des équipes dirigeantes, fondés sur l'institution d'élections libres et fréquentes, mènent en effet aux postes d'autorité des personnes qui, habituellement, s'identifient aux conceptions dominantes dans la population.

C'est ainsi que, malgré ses énormes moyens, un gouvernement démocratique évite généralement d'adopter une politique budgétaire contraire aux vues manifestées par les parlementaires qui l'appuient. Théoriquement, cependant, l'État pourrait constituer un gigantesque monopole couvrant la totalité des activités de production et de distribution des biens et services dans le territoire où il exerce son autorité ; il n'y aurait, dans un tel contexte, aucune entreprise privée et la limite aux capacités financières d'un tel État serait alors celle de la production nationale. En réalité, dans les pays industrialisés bordant l'Atlantique Nord, le maintien d'un mode de production fondé sur la concurrence entre des entreprises privées impose une limite aux gouvernements, tant du point de vue du montant total et de la répartition des charges fiscales que du point de vue de la répartition des autorisations de dépenser.

Les limites qui s'imposent ainsi aux gouvernements démocratiques, en matière de politique fiscale comme en matière de politique des dépenses, empêchent la mise en oeuvre de politiques budgétaires aussi restrictives que celles que préconisent les non-interventionnistes et interdisent également l'adoption de politiques budgétaires aussi expansionnistes que celles que souhaitent beaucoup d'interventionnistes. Ces limites, en définitive, restreignent considérablement l'ampleur des réorientations budgétaires que peut envisager un nouveau gouvernement ou que peuvent suggérer les éventuels retournements de la conjoncture économique.

Ces limites amènent à formuler des appréciations prudentes à propos de l'élaboration de la politique budgétaire, de la politique fiscale et de la politique des dépenses. Les théories qui donnent un poids décisif à un facteur particulier paraissent en effet discutables³⁵.

35. Voir : Douglas G. HARTLE, *A Theory of the Expenditure Budgetary Process*, Toronto : University of Toronto Press (Ontario Economic Council Research Studies), 1976, pages 51-54 et 90-96. Voir également : Albert BRETON et Ronald WINTROBE, « Bureaucracy and State Intervention : Parkinson's Law ? », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 22, n° 2, été 1979, pages 208-226.

Dans une démocratie représentative, les gouvernements ne sont pas sous la dépendance d'une cabale (ni celle des fonctionnaires ni celle des capitaines d'industrie) ; au contraire, ils subissent de très nombreuses influences.

Ces limites observables dans la plupart des démocraties sont assurément plus importantes au Canada et aux États-Unis (deux fédérations occupant des territoires très vastes peuplés par des populations hétérogènes) que dans les régimes politiques unitaires. Le partage des juridictions entre des institutions législatives distinctes impose en effet des contraintes considérables. De plus, ces limites, au Canada, semblent encore plus contraignantes qu'ailleurs en raison d'une pratique de grande décentralisation et de la force des traditions parlementaires. Les contraintes institutionnelles qui découlent de la pratique du parlementarisme renforcent celles qu'imposent le fédéralisme et la décentralisation, et protègent l'expression de la pluralité des points de vue, tout en facilitant l'émergence d'une majorité.

Résumé

Parce que les choix budgétaires sont encadrés par de très importantes contraintes, la répartition des charges fiscales (objet de la politique fiscale) et la répartition des dépenses prévues (objet de la politique des dépenses) d'une année ne sont jamais très différentes de celles de l'année précédente, et ce même si les orientations de la politique économique changent. Les modifications apportées en matière de politique budgétaire et de politique des dépenses vont néanmoins refléter les orientations de la politique économique. Elles ne le feront que dans une mesure relativement réduite cependant, car elles doivent s'ajuster aux contraintes qu'imposent le partage des juridictions inhérent au fédéralisme et les accords qui lient les gouvernements, ainsi qu'à celles découlant de la difficulté d'accroître les revenus fiscaux et de réduire les dépenses courantes.

Ces dernières contraintes marquent les limites de la marge de manoeuvre budgétaire d'un gouvernement. Si celui-ci a opté pour une réduction du déficit ou de la dette, la marge de manoeuvre sera insignifiante, à moins d'une hausse du fardeau fiscal. Or, une telle hausse suscite toujours une vive opposition. Il s'ensuit que les gouvernements préfèrent habituellement procéder par ajustements mineurs, qui accroissent cependant la complexité du régime fiscal. Les réformes fiscales sont finalement très rares et elles sont toujours partielles.

Les réformes sont d'autant plus rares que le régime fiscal est davantage complexe. Ainsi, devant les difficultés d'augmenter les impôts, les gouvernements choisissent souvent d'offrir des dégrèvements fiscaux aux contribuables ou aux entreprises, afin d'encourager certains comportements qui auraient pu être soutenus par le truchement de subventions. Ces dégrèvements accroissent encore la complexité du régime fiscal.

Ne pouvant guère augmenter ses revenus fiscaux réels (en dollars constants, per capita), un gouvernement ne peut guère, non plus, réduire ses dépenses. La quasi-totalité des dépenses sont récurrentes : elles financent en effet des biens, services et transferts qui seront toujours requis. Il n'est pas raisonnable de cesser d'entretenir les équipements collectifs, de cesser d'assumer les charges nécessaires à la poursuite de l'activité économique et à la continuation de la vie

sociale. Il s'ensuit que les dépenses nécessaires chaque année s'élèvent à peu près au montant de l'année précédente.

Il ne subsiste généralement pas de grande marge de manœuvre entre le montant des dépenses nécessaires et le montant des disponibilités définies en vertu de la politique budgétaire. Cette marge de manœuvre est nécessairement consacrée, en partie, à la satisfaction des besoins pressants et, en partie, à la mise en œuvre des choix de politique économique. En définitive, c'est une bien petite partie du budget qui peut être ainsi consacrée à la poursuite des objectifs de la politique économique, quand celle-ci est l'objet d'une nouvelle orientation.

Questions

1. Pourquoi les changements aux orientations de la politique économique ne se manifestent-ils pas immédiatement dans les choix budgétaires ? Autrement dit, pourquoi la répartition des charges fiscales et celle des prévisions de dépenses d'une année ne sont-elles jamais très différentes de celles de l'année précédente, même si les orientations de la politique économique changent ?
2. Pourquoi les réformes fiscales sont-elles rares et toujours limitées ?
3. Comment explique-t-on la décision des gouvernements de créer des dégrèvements fiscaux (appelés communément « dépenses fiscales ») ?
4. Pourquoi, selon les ministres des Finances à Ottawa, Québec ou Toronto, les gouvernements n'ont-ils presque pas de marge de manœuvre budgétaire ?
5. Quelles motivations usuelles et quels comportements habituels caractérisent la démarche des gestionnaires de niveau intermédiaire dans la formulation de leurs prévisions de dépenses et dans la négociation de leur budget de dépenses annuel ?

Choix de textes

- ADIE, Robert F. et Paul G. THOMAS, « The Theory and Practice of Public Budgeting », *Canadian Public Administration. Problematical Perspectives*, Toronto : Prentice-Hall Canada Inc., 1987, pages 264-293.
- AUCCOIN, Peter, « La politique et la gestion de la limitation au sein du gouvernement : un survol », *The Politics and Management of Restraint in Government*, Montréal : Institute for Research on Public Policy/Institut de recherches politiques, 1981, pages 25-50.
- BÉLANGER, Gérard, « La taxation et ses limites », *L'économie du secteur public*, Chicoutimi : Gaëtan Morin Éditeur, 1981, pages 73-80.
- BÉLANGER, Gérard, *Croissance du secteur public et fédéralisme : perspective économique*, Montréal : Agence d'ARC inc., 1988, 361 pages (en particulier les chapitres 13, 14, 15, 16 et 17).
- BELLA, Leslie, « The Provincial Role in the Canadian Welfare State : The Influence of Provincial Social Policy Initiatives and the Design of the Canada Assistance Plan », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 22, n° 3, automne 1979, pages 439-452.
- BERGERON, Michel, « Some Misunderstandings About Tax Expenditures », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. IX, n° 1, 1983, pages 140-143.
- BERUBÉ, Yves, « Crise budgétaire et crise économique : une occasion de repenser la société », *Relations*, septembre 1982, pages 221-223.
- BIRD, Richard M. et autres, *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1980, 151 pages (en particulier, pages 91-148, textes de Douglas A. L. AULD et Wayne R. THIRSK et commentaires de cinq autres personnes présentes au colloque dont ce livre est le compte-rendu).
- BIRD, Richard M., « Tax Harmonization and Federal Finance : A Perspective on Recent Canadian Discussion », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. X, n° 3, 1984, pages 253-266.

- BLAIS, André et Jean CRÊTE, « Can a Party Punish its Faithful Supporters ? The Parti Québécois and Public Sector Employees », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 32, n° 4, hiver 1989, pages 623-632.
- BLAIS, André et Stéphane DION, « Are Bureaucrats Budget Maximizers : The Niskanen Model and Its Critics », *The Budget Maximizing Bureaucrat : The Empirical Evidence*, Colloque, Université de Montréal, 14 et 15 avril 1989, 15 pages (texte polycopié).
- BOADWAY, Robin W., *Intergovernmental Transfers in Canada*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1980, 93 pages (en particulier, les pages 4-40, consacrées à la description du régime des transferts).
- BOADWAY, Robin W. et Harry M. KITCHEN, « An Overview of the Tax-Transfer System », pages 1-24 dans *Canadian Tax Policy*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1980, 295 pages (Second edition, 1984, 3 90 pages).
- BOURGAULT, Jacques et Stéphane DION, « Les gouvernements anti-bureaucratiques face à la haute administration : une comparaison Québec-Canada », *Revue politiques et management public*, vol. 7, n° 2, juin 1989, pages 97-116.
- BRETON, Albert, *The Economic Theory of Representative Government*, Toronto : Methuen, 1974, 228 pages (en particulier, pages 3-15 et 205-207).
- BRETON, Albert et Anthony SCOTT, *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto : University of Toronto Press, 1978, 166 pages (pages 131-156, en particulier).
- BRETON, Albert et Ronald WINTROBE, « Bureaucracy and State Intervention : Parkinson's Law ? », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 22, n° 2, été 1979, pages 208-226.
- BROWN, M. Paul, « Responsiveness versus Accountability in Collaborative Federalism : The Canadian Experience », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 26, n° 4, hiver 1983, pages 629-639.

- BRUCE, Neil et Douglas D. PURVIS, « Fiscal Policy and Recovery from the Great Recession », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. IX, n° 1, 1983, pages 53-67.
- CAIRNS, Alan C., « The Other Crisis of Canadian Federalism », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 22, n° 2, été 1979, pages 175-195.
- CHANDLER, William M., « Canadian Socialism and Policy Impact : Contagion from the Left ? », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. X, n° 4, 1977, pages 755-780.
- CHARIH, Mohamed, *La guerre des experts d'Ottawa — Comment la commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité a perdu la bataille*, Montréal : Agence d'ARC inc., 1990, 340 pages (plusieurs passages de ce livre décrivent les institutions et mécanismes en vigueur entre 1970 et 1980).
- CLARK, Ian D., « Recent Changes in the Cabinet Decision-Making System in Ottawa », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 28, n° 2, été 1985, pages 185-201. Une version en langue française a été diffusée par le bureau du Conseil privé, Ottawa.
- CONKLIN, David W. et France ST-HILAIRE, *Provincial Tax Reforms : Options and Opportunities*, Halifax : Institute for Research on Public Policy/Institut de recherches politiques, 1990, 192 pages.
- COURCHENE, Thomas J., « Towards a Protected Society : The Politicization of Economic Life », *The Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, vol. XIII, n° 4, 1980, pages 556-577.
- DESROCHERS, Irénée, « Crise budgétaire et crise économique = crise sociale ? », *Relations*, juin 1983, pages 164-167 et 175.
- DION, Stéphane et James Iain Gow, *The Budgetary Process under the Parti québécois*, Montréal : Université de Montréal, 1989, 20 pages (texte photocopié).
- DOERN, G. Bruce, « The Federal Expenditure Budget Decision Process », dans G. Bruce DOERN et autres, *Spending Tax Dollars : Federal Expenditures, 1980-1981*, Ottawa : School of Public Administration, Carleton University, 1980, pages 199-211.

- DOERN, G. Bruce, « The Budgetary Process and the Policy Role of the Federal Bureaucracy », dans G. Bruce DOERN, Peter AUCCOIN et autres, *Structures of Policy-Making in Canada*, Toronto : Macmillan, 1971, pages 79-112.
- DOERN, G. Bruce, Allan M. MASLOVE et Michael J. PRINCE, *Public Budgeting in Canada : Politics, Economics and Management*, Ottawa : Carleton University Press, 1988, 238 pages (en particulier, pages 1-130 et 185-220).
- DOWNS, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York : Harper and Row, 1957, 310 pages.
- ELKIN, Barry, « La vérification des dépenses fiscales ou des dépenses engagées par l'entremise du régime fiscal », *Revue internationale de la vérification des comptes publics*, vol. 16, n° 1, 1989, pages 7-9.
- FORTIN, Jacques, « Le budget : marges de manoeuvre et comportement — une étude théorique », *Gestion*, vol. 5, n° 4, novembre 1980, pages 49-56.
- FORTMANN, Michel, « Le budget et la gestion financière de l'État », dans James Iain GOW, Michel BARRETTE, Stéphane DION et Michel FORTMANN, *Introduction à l'administration publique : une approche politique*, Chicoutimi : Gaëtan Morin Éditeur, 1987, pages 102-122.
- FRENCH, Richard D. (avec Richard VAN LOON), *How Ottawa Decides : Planning and Industrial Policy-Making, 1968-1984*, Toronto : James Lorimer and Company, 1984, 225 pages (en particulier, pages 1-74 et 157-190).
- GILLESPIE, W. Irwin, « The Department of Finance and PEMs : Increased Influence or Reduced Monopoly Power », dans Allan M. MASLOVE et autres, *How Ottawa Spends, 1984 : The New Agenda*, Toronto : Methuen, 1984, chapitre 6, pages 189-214.
- GILLESPIE, W. Irwin, « Tax Reform : The Battlefield, the Strategies, the Spoils », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 26, n° 2, été 1983, pages 182-202.
- GIST, John R., « Stability and Competition in Budgetary Theory », *American Political Science Review*, vol. 76, n° 4, 1982, pages 854-872.

- GOOD, David A., *The Politics of Anticipation : Making Canadian Federal Tax Policy*, Ottawa : School of Public Administration, Carleton University, 1980, 210 pages.
- HARDY, Cynthia, « Fighting Cutbacks : Some Issues for Public Sector Administrators », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 28, n° 4, hiver 1985, pages 531-549.
- HARTLE, Douglas G., *A Theory of the Expenditure Budgetary Process*, Toronto : University of Toronto Press (Ontario Economic Council Research Studies), 1976, 98 pages.
- HARTLE, Douglas G., *The Expenditure Budget Process in the Government of Canada*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1978, 119 pages (première et deuxième parties, pages 1-153).
- HARTLE, Douglas G., *The Revenue Budget Process of the Government of Canada : Description, Appraisal, and Proposals*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1982, 76 pages.
- HARTLE, Douglas G., *The Expenditure Budget Process of the Government of Canada : A Public-Choice-Rent-Seeking Perspective*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1988, 316 pages.
- HÉBERT, Martine et François VAILLANCOURT, « Do Private Sector Managers Maximize Their Budget ? : A Literature Review », *The Budget Maximizing Bureaucrat : The Empirical Evidence*, Colloque Université de Montréal, 14 et 15 avril 1989, texte polycopié, 9 pages.
- HECLO, Hugh et Aaron WILDAVSKY, *The Private Government of Public Money. Community and Policy Inside British Politics*, Berkeley : University of California Press, 1974, 399 pages.
- HEWITT, Christopher, « The Effect of Political Democracy and Social Democracy on Equality in Industrial Societies : A Cross-National Comparison », *American Sociological Review*, vol. 42, n° 3, 1977, pages 450-464.
- HIBBS, Douglas A. jr., « Political Parties and Macroeconomic Policy », *American Political Science Review*, vol. LXXI, n° 4, 1977, pages 1467-1487.

- HODGETTS, John E., *Pioneer Public Service : An Administrative History of the United Canadas, 1841-1867*, Toronto : University of Toronto Press, 1955, 292 pages.
- ISLAM, Nasir et Sadrudin A. AHMED, « Business Influence on Government : A Comparison of Public and Private Sector Perceptions », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 27, n° 1, printemps 1984, pages 87-101.
- ISMAEL, Jacqueline S. et autres, *Canadian Social Welfare Policy. Federal and Provincial Dimensions*, Montréal : McGill-Queen's University Press, 1985, 208 pages (en particulier, pages 1-20, un texte de Leslie A. Pal.).
- JOHNSON, A. W., « The Treasury Board of Canada and the Machinery of Government of the 1970s », *Canadian Journal of Political Science/ Revue canadienne de science politique*, vol. IV, n° 3, 1971, pages 346-366.
- JONES, L. R., « Phases of Recognition and Management of Financial Crisis in Public Organizations », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 27, n° 1, printemps 1984, pages 48-65.
- KRASHINSKY, Michael, « Limitations on the Use of Tax Expenditures. Some Comments on Giving by Not Taking : A Primer on Tax Expenditures », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. VIII, n° 4, 1982, pages 615-620.
- KRASNICK, Mark et autres, *Fiscal Federalism*, Ottawa : Research Studies of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, vol. 65, Toronto : University of Toronto Press, 1986, 211 pages. Traduction publiée : *Le fédéralisme fiscal*, Ottawa : Les études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 65, 1986, 336 pages.
- LANDRY, Réjean, *L'inertie des dépenses budgétaires : le cas du Québec*, Québec : Université Laval, Département de science politique, Laboratoire d'études politiques et administratives, 1986, 12 pages.

- LANDRY, Réjean, *L'évolution des dépenses fiscales du Québec depuis 1960*, Québec : Université Laval, Département de science politique, Laboratoire d'études politiques et administratives, 1987, 29 pages.
- LAPOINTE, Jean-Louis, « La réforme de la fiscalité municipale au Québec », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 23, n° 2, été 1980, pages 269-280.
- MASLOVE, Allan M., *Tax Reform in Canada : The Process and Impact*, Halifax : Institute for Research on Public Policy/Institut de recherches politiques, 1989, 96 pages.
- MASLOVE, Allan M., Michael J. PRINCE et G. Bruce DOERN, *Federal and Provincial Budgeting*, Ottawa : Research Studies of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, vol. 41, Toronto : University of Toronto Press, 1985, 262 pages. Traduction publiée : *La budgétisation au fédéral et au provincial*, Ottawa : Les études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 41, 1986, 281 pages.
- MCALLISTER, James A., « The Fiscal Analysis of Policy Outputs », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 23, n° 3, automne 1980, pages 458-486.
- MCCREADY, Douglas J., « Treasury Board : Loss of Power ? », dans Allan M. MASLOVE et autres, *How Ottawa Spends, 1984: The New Agenda*, Toronto : Methuen, 1984, chapitre 7.
- MCCREADY, Douglas J., *The Canadian Public Sector*, Toronto : Butterworth and Company, 1984, 457 pages (en particulier les chapitres 6, 7, 8, 11 et 19).
- MCLOUGHLIN, Kevin et Stuart B. PROUDFOOT, « Giving by Not Taking : A Primer on Tax Expenditures », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. VII, n° 2, 1981, pages 328-337.
- MCCROBERTS, Kenneth et André BLAIS, « Dynamique et contraintes des finances publiques au Québec », *Politique*, n° 3, 1983, pages 27-62.
- MEISEL, John, « Citizen Demands and Government Response », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. II, n° 4, 1976, pages 564-572.

- MERCIER, Jean, « Les restrictions budgétaires des années quatre-vingt », *Les Québécois, entre l'État et l'entreprise*, Montréal : Editions de l'Hexagone, 1988, pages 133-150.
- MIGUÉ, Jean-Luc, « Le marché politique au Canada », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. II, n° 1, 1976, pages 78-90.
- MIRUS, Rolf et Roger S. SMITH, « Canada's Irregular Economy », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. VII, n° 3, 1981, pages 444-453.
- MORAN, Patrick, *La prise de décision au gouvernement du Québec en matière de gestion budgétaire et financière au cours de la période de 1960 à 1970*, Québec : École nationale d'administration publique, 1982, 30 pages (texte photocopie).
- MURRAY, Victor V. et autres, *Theories of Business-Government Relations*, Toronto : Trans-Canada Press, 1985, 386 pages (en particulier, pages 1-8).
- PESTIAU, Pierre, *L'économie souterraine*, Paris : Hachette, 1989, 320 pages.
- PÉTRY, François, « The Policy Impact of Canadian Party Programs : Public Expenditure Growth and Contagion From the Left », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. XIV, n° 4, 1988, pages 376-389.
- PROSS, A. Paul, « Gouverner sous pression : les groupes d'intérêts spéciaux », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 25, n° 2, été 1982, pages 183-197.
- PROSS, A. Paul, « Parliamentary Influence and the Diffusion of Power », *Canadian Journal of Political Science/ Revue canadienne de science politique*, vol. XVIII, n° 2, 1985, pages 235-266.
- PROSS, A. Paul, *Group Politics and Public Policy*, Toronto : Oxford University Press, 1986, 343 pages.
- ROMER, Thomas et Howard ROSENTHAL, « The Elusive Median Voter », *Journal of Public Economics*, vol. 12, 1979, pages 143-170.
- SAVOIE, Donald J., *The Politics of Public Spending in Canada*, Toronto : University of Toronto Press, 1990, 432 pages (ouvrage qui reflète, pour l'essentiel, les perceptions de personnes qui ont participé à

l'élaboration de décisions qui ont mené à une augmentation des dépenses).

- SMITH, Roger S., *Tax Expenditures : An Examination of Tax Incentives and Tax Preferences in the Canadian Federal Income Tax System*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1979, 173 pages (pages 1-23, en particulier).
- STANBURY, William Thomas, *Business Interests and the Reform of Canadian Competition Policy, 1971-1975*, Toronto : Methuen, 1977, 227 pages (en particulier, pages 11-34).
- THÉBERGE, Ghislain, « Relations politico-administratives en période de décroissance », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 28, n° 3, automne 1985, pages 447-454.
- WHITE, Walter L. et John C. STRICK, *Policy, Politics, and the Treasury Board in Canadian Government*, Don Mills : Science Research Associates, 1970, 157 pages.
- WILDAVSKY, Aaron, *Budgeting : A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston : Little, Brown and Company, 1975, 432 pages.
- WILDAVSKY, Aaron, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston : Little, Brown and Company, 1964, 216 pages (quatrième édition, 1984, 323 pages).
- WOODSIDE, Kenneth, « Tax Incentives vs. Subsidies : Political Considerations in Governmental Choice », *Canadian Public Policy / Analyse de politiques*, vol. V, n° 2, 1979, pages 248-256.
- YOUNG, Robert A., « Business and Budgeting : Recent Proposals for Reforming the Revenue Budgetary Process », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. IX, n° 3, 1983, pages 347-361.

CHAPITRE QUATRIÈME

Les contraintes institutionnelles imposées à l'élaboration de la politique fiscale et de la politique des dépenses

Les choix budgétaires d'un gouvernement définissent les moyens qu'il peut ou désire mettre en œuvre pour réaliser ses objectifs ; ils expriment ses vrais objectifs. Ces choix, pourtant, ne sont pas faciles, car, ayant besoin d'appuis, le pouvoir doit concilier des intérêts variés, souvent contradictoires. Les choix budgétaires sont finalement effectués au terme de négociations et de compromis entre des demandes d'autant plus nombreuses et conflictuelles que les besoins à satisfaire s'étendent, que les options divergent et que les ressources se raréfient.

D'ailleurs, ces choix sont d'autant moins faciles que des contraintes institutionnelles diverses s'imposent aux gouvernements. Ces contraintes institutionnelles viennent de la division des juridictions entre autorités distinctes, de l'existence de contrepoids au sein des organes du pouvoir et, surtout, des interdits et obligations qu'imposent des règles et procédures restrictives auxquelles les populations sont attachées et au respect desquelles elles lient la légitimité des gouvernements.

Dans un régime démocratique, comme celui du Canada, les contraintes institutionnelles les plus importantes imposées aux gouvernements font partie de la constitution. Dans la mesure où les

populations tiennent vraiment au respect des principes constitutionnels, les limites prévues par ceux-ci s'imposent avec régularité. Normalement, dans un régime de démocratie représentative, n'accèdent aux postes d'autorité que les équipes qui ont fait la preuve, devant l'électorat, de leur adhésion aux principes constitutionnels.

Au-delà de la règle faisant du respect de la loi une obligation fondamentale, et au-delà des arrangements institutionnels partageant les juridictions entre des autorités distinctes, le grand principe constitutionnel en matière de finances publiques, c'est l'autorité des assemblées législatives sur les revenus et les dépenses des pouvoirs publics du territoire qu'elles représentent. Ce grand principe, au Canada comme dans bien d'autres pays, est perçu par la majorité de l'électorat comme une garantie contre la tyrannie que pourrait exercer une minorité.

L'autorité parlementaire sur les revenus et les dépenses des pouvoirs publics a en effet été affirmée, jadis, comme l'antidote à l'absolutisme monarchique, aux impôts arbitraires et à l'utilisation discriminatoire des ressources financées par les impôts.

Au cours des siècles passés, pour calmer les revendications des populations et mettre un terme aux rébellions qui les menaçaient et que leurs gendarmes ne pouvaient ou ne voulaient plus réprimer, les monarques ont dû, d'abord, écouter les porte-parole d'assemblées dites représentatives et, ensuite, suivre leurs avis dans des domaines de plus en plus étendus pour en arriver, à la fin, à leur céder le pouvoir. Parmi les prérogatives réclamées par les membres de ces assemblées, l'une des plus importantes était assurément celle de décider des impôts et des dépenses publiques.

LES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS APPLICABLES AUX IMPÔTS ET AUX DÉPENSES PUBLIQUES

Inscrit dans l'Acte constitutionnel de 1791, créant le Bas-Canada et le Haut-Canada, le principe de l'autorité parlementaire sur les impôts a été étendu et confirmé en 1840 par l'Acte d'Union du Bas-Canada et du Haut-Canada et, en 1867, par l'Acte de l'Amérique du Nord

britannique, fédérant l'ancien Bas-Canada, l'ancien Haut-Canada, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse.

Ce grand principe impose une contrainte considérable sur l'élaboration de la politique budgétaire. À moins que le gouvernement qui l'élabore n'accepte le rejet par l'électorat d'une politique impopulaire, la politique budgétaire sera conçue de façon à être acceptée par une majorité dans l'électorat. Dans tous les cas, elle doit l'être par une majorité des parlementaires. Elle doit l'être, de plus, dans tous ses aspects, car les lois constitutionnelles en vigueur au Canada établissent le principe de l'universalité des autorisations parlementaires et celui de la non-affectation des recettes. L'exécutif, certes, exerce l'initiative des propositions budgétaires, mais son action est encadrée par le principe de l'autorité parlementaire sur les finances publiques.

L'autorisation parlementaire des impôts et des dépenses publiques

Le principe de l'autorisation parlementaire des impôts et des dépenses publiques est d'autant plus contraignant qu'il a été acquis de vive lutte au terme d'un long conflit qui, au Canada, a duré près d'un demi-siècle.

Même si l'Acte constitutionnel de 1791 et l'Acte d'Union de 1840 avaient affirmé l'autorité législative de l'Assemblée, les parlementaires n'ont obtenu le pouvoir sur la totalité des revenus qu'en 1840 et celui de légiférer sur la quasi-totalité des dépenses qu'en 1847 (le pouvoir sur la totalité des dépenses ayant été obtenu en 1867).

En vertu de l'Acte constitutionnel de 1791, en effet, chacun des deux territoires du Canada de l'époque (le Bas-Canada et le Haut-Canada) devait être gouverné par des institutions analogues à celles de la Grande-Bretagne. Or, en Grande-Bretagne, à l'issue de la révolution de 1688 (qui amena la fuite du roi catholique, Jacques II, et l'avènement de son gendre, le protestant Guillaume d'Orange, disposé à concéder de nouveaux pouvoirs aux membres du Parlement), une loi, le *Bill of Rights* de 1689, avait reconnu aux parlementaires le pouvoir de participer obligatoirement ou de s'opposer sans recours à l'adoption de tout nouvel impôt et de toute augmentation des impôts anciens.

Cette autorité sur les impôts, partagée au Canada entre l'Assemblée, le Conseil législatif et la Couronne (représentée par le gouverneur), permit aux parlementaires des colonies, comme elle l'avait permis à leurs homologues de Grande-Bretagne, de revendiquer le pouvoir d'autoriser toutes les dépenses.

En effet, généralement, quand le gouverneur soumettait à l'Assemblée le projet de créer un nouvel impôt ou d'augmenter un impôt ancien, quelques parlementaires exigeaient, comme prix de leur approbation, le pouvoir de décider de l'affectation ou utilisation des revenus tirés de ce nouvel impôt ou de cette augmentation. À la limite, selon ces parlementaires, c'est la totalité des dépenses que l'Assemblée devait autoriser¹.

À l'époque, le gouverneur pouvait effectuer, sans autorisation parlementaire, une partie importante de l'ensemble des dépenses, soit parce qu'elles avaient été autorisées précédemment, soit parce qu'elles étaient permises par les prérogatives royales ou la coutume. Le gouverneur avait en outre accès à des ressources financières qu'il pouvait utiliser sans avoir à obtenir une autorisation parlementaire, soit qu'elle ait été accordée précédemment, soit qu'elle ne fût pas requise légalement. L'autorisation parlementaire, en effet, n'était pas requise pour utiliser la plupart des revenus tirés de l'administration du domaine public (recettes des postes, produit de la vente ou du loyer des terres publiques, des installations portuaires, etc.), des revenus de la justice (amendes, confiscations punitives, acquisitions de propriétés abandonnées, etc.) et, enfin, des recettes provenant de certains droits créés avant 1791, ces différents revenus étant prévus par des lois britanniques ou des décisions antérieures à 1791, y compris des décisions

1. Pour une vue d'ensemble de la période au cours de laquelle les membres de l'Assemblée cherchèrent à obtenir le pouvoir d'autoriser toutes les dépenses publiques, voir : Norman WARD, *The Public Purse*, Toronto : University of Toronto Press, 1962, pages 11-38 (chapitre intitulé « The Power of the Purse before Confederation »). Voir aussi : Édouard MONTPETIT, *Les cordons de la bourse*, Montréal: Éditions Albert Lévesque, 1935, pages 25-70. Voir ensuite : Henri BRUN, *La formation des institutions parlementaires québécoises, 1791-1838*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1970, pages 164-170, 187-189 et 228-252. Voir également : John S. EWART, « Control of the Purse in Lower Canada », *Independance Papers*, vol. 2, n° 9, 1912, pages 268-321. Voir en outre : Helen T. MANNING, « The Civil List in Lower Canada », *Canadian Historical Review*, vol. XXIV, n° 1, mars 1943, page 24-47. Voir enfin : Donald G. CREIGHTON, « The Struggle for Financial Control in Lower Canada, 1818-1831 », *Canadian Historical Review*, vol. XII, n° 2, juin 1931, page 120-144.

justifiées en vertu de la coutume ou des prérogatives royales. Il s'en fallait de beaucoup pour que les parlementaires contrôlent la totalité des finances publiques.

Exigeant le contrôle de toutes les dépenses et de tous les revenus, l'Assemblée refusa, à plusieurs reprises, d'adopter les projets financiers recommandés par le gouverneur, allant même jusqu'à proposer des projets qui reflétaient ses propres objectifs. Quand l'Assemblée proposait un projet différent de celui du gouverneur, ce dernier n'avait qu'à le refuser, qu'à lui opposer son veto. Le Conseil législatif pouvait également rejeter un projet de l'Assemblée, ce qu'il fit souvent d'ailleurs. L'accord entre le gouverneur, le Conseil législatif et l'Assemblée, sur un même projet de loi des subsides, au Bas-Canada, n'a pu être réalisé en 1819, en 1820, en 1821 et à bien d'autres occasions, de sorte que, ces années-là, certains revenus sur lesquels l'Assemblée avait conservé son autorité ne purent être utilisés².

Le conflit opposant, au Bas-Canada, l'Assemblée élue au gouverneur et au Conseil législatif s'étant aggravé, un ministre britannique, Lord Russell, fit adopter à la Chambre des communes de Westminster, au cours du printemps de 1837, dix résolutions visant à imposer aux parlementaires de cette colonie des mesures qu'il savait être, à leurs yeux, inacceptables. Une de ces mesures (la huitième) consistait à régler les dettes du gouverneur (142 160 livres) en utilisant les revenus accumulés par l'Assemblée. Les résolutions adoptées à la demande de Lord Russell en mars 1837 furent très mal accueillies par une partie de la population du Bas-Canada. Celle-ci, menée par quelques parlementaires et désireuse d'obtenir des réformes dans plusieurs domaines et non seulement dans celui du contrôle des finances publiques, opta finalement pour la rébellion armée (automne 1837).

À la suite de cette rébellion, qui fut réprimée, le gouvernement britannique décida d'unir le Haut-Canada et le Bas-Canada sous une même autorité. L'Acte d'Union, adopté en mars 1840 et proclamé en février 1841, imposa finalement les résolutions parrainées en 1837 par Lord Russell. Dans cet Acte d'Union, les mesures financières, d'apparence secondaire, conservaient en effet les pratiques antérieures

2. Voir à ce propos : François-Xavier GARNEAU, « La question des subsides », chapitre premier, livre quinzisième, *Histoire du Canada*, 8^e édition, Montréal : Éditions de l'Arbre, 1945, vol. VIII, pages 9-66.

de la façon préconisée par Lord Russell en 1837. L'Acte d'Union créait un fonds unique (appelé en anglais *consolidated revenue fund*) dans lequel seraient versées toutes les sommes au crédit du Bas-Canada et du Haut-Canada au moment de l'Union et toutes les recettes futures. Toutes les charges et dettes, antérieures et futures, seraient réglées par ce fonds unique. Certaines charges seraient d'ailleurs permanentes et grèveraient dorénavant le fonds en vertu de l'Acte d'Union lui-même. Ces charges permanentes autorisées par l'Acte d'Union, sur lesquelles l'Assemblée n'avait aucune autorité, étaient constituées d'une liste civile (traitements et pensions du gouverneur, des juges, des membres de l'exécutif et de quelques autres fonctionnaires³) d'un montant s'élevant à 75 000 livres en 1840, des intérêts sur la dette (qui dépassaient 72 000 livres en 1840), de certaines redevances accordées au clergé protestant (près de 6 000 livres en 1840) et de certains déboursés que la coutume avait jusqu'alors soustraits à l'autorisation des parlementaires, par exemple les frais de perception des impôts (ces derniers déboursés atteignaient presque 33 000 livres en 1840). Les charges permanentes prévues par l'Acte d'Union représentaient finalement les deux tiers des recettes totales du nouveau Canada, lesquelles, en 1840, étaient de 272 660 livres.

Dès la première session de l'Assemblée du Canada-Uni, les exigences traditionnelles des parlementaires réformistes de l'ancien Bas-Canada et de l'ancien Haut-Canada furent réitérées. En 1843, l'Assemblée adopta finalement le texte d'une pétition où elle demandait au Parlement britannique d'abroger les articles de l'Acte d'Union qui imposaient la liste civile. L'Assemblée s'engagea de son côté à en établir une du même montant et pour les mêmes fins, mais de sa propre autorité⁴.

En 1846, donnant suite à cet engagement, l'Assemblée adopta un crédit budgétaire pour couvrir les dépenses prévues à la liste civile et ainsi la remplacer par une allocation relevant de son autorité. Cette décision de l'Assemblée, incluse dans le projet de loi des subsides de

3. Les montants payés grâce à cette liste civile et les noms des bénéficiaires devaient cependant être communiqués annuellement à l'Assemblée. Voir à ce propos : Édouard MONTPETIT, *Les cordons de la bourse*, Montréal: Éditions Albert Lévesque, 1935, pages 56-57.
4. William G. ORMSBY, *The Civil List Question in the Province of Canada*, *Canadian Historical Review*, vol. XXXV, n° 2, juin 1954, page 106.

1846 et, malgré les objections de plusieurs, acceptée par le Conseil législatif, allait à l'encontre de la disposition de l'Acte d'Union relative à la liste civile. Pour rendre valide ce projet de loi, puisqu'il était contraire à l'Acte d'Union, il fallait que ce dernier fût amendé et seul le Parlement britannique, qui l'avait adopté, pouvait l'amender. Ce fut fait.

De l'amendement ainsi adopté le 23 juillet 1847, l'historien Lionel Groulx a dit : « Par cet acte, le gouvernement impérial concédait à l'Assemblée le droit exclusif, non pas seulement d'indiquer les sources de revenu et de percevoir les deniers publics, mais encore de les appliquer aux objets qu'elle voudrait et de la façon qui lui plairait »⁵.

Mais, de l'avis des progressistes de l'époque, pour assurer vraiment le contrôle démocratique des finances publiques, il fallait appliquer le principe de la responsabilité ministérielle selon lequel, pour exercer leurs fonctions, les membres de l'exécutif (les ministres) devaient dorénavant avoir l'appui d'une majorité des membres de la chambre élue.

Même si les autorités britanniques avaient déjà donné mandat au gouverneur du Canada-Uni de choisir comme ministres des personnes capables d'obtenir l'appui d'une majorité des parlementaires, le principe de la responsabilité ministérielle n'avait pas encore été mis à l'épreuve en 1847. En effet, jusqu'alors, et depuis 1841, le Conseil exécutif (appelé aussi, aujourd'hui, Conseil des ministres ou cabinet ou encore gouvernement) avait toujours eu l'appui d'une majorité à l'Assemblée, même si, comme en 1846, des réalignements l'avaient mené à accepter des mesures peu conformes à ses vœux. Il restait à vérifier si, ayant perdu l'appui de la majorité, un exécutif serait effectivement remplacé par une nouvelle équipe qui, elle, aurait cet appui.

En mars 1848, deux mois après la consécration de ce principe en Nouvelle-Écosse, suite à la démission de l'exécutif consécutive à un vote de non-confiance, voici que le gouvernement du Canada-Uni subit la défaite à l'Assemblée. Les porte-parole de la nouvelle majorité parlementaire, Louis-H. Lafontaine et Robert Baldwin, à la demande du gouverneur, formèrent alors un nouveau gouvernement. Le principe de la responsabilité ministérielle venait ainsi d'être confirmé : un

5. Lionel GROULX, *La question des subsides*, Montréal : sans éditeur identifié, 1912, page 16 (réédition, *Le Devoir*, 1915).

gouvernement ne peut plus se passer d'une majorité favorable à l'Assemblée, pas plus qu'il ne peut effectuer de dépenses ou percevoir de revenus sans y être autorisé par une loi.

La préséance de la chambre élue en matière de législation financière

Les conflits qui avaient opposé la majorité des parlementaires de l'Assemblée à la plupart des membres du Conseil législatif, au cours de la première moitié du dix-neuvième siècle, avaient renforcé le désir de nombreuses personnes d'abolir le Conseil législatif ou, à tout le moins, de le confiner dans un rôle subalterne, surtout en matière de finances publiques. L'Acte d'Union avait d'ailleurs déjà confirmé la préséance de l'Assemblée à cet égard.

Lors de la formation de la fédération canadienne et de la division du Canada-Uni, ces personnes firent prévaloir leur point de vue dans la nouvelle province formée sur le territoire de l'ancien Haut-Canada, l'Ontario : dans cette province, il n'y aurait pas de Conseil législatif ; il n'y aurait qu'une Assemblée législative. Dans les autres provinces, cependant, pour toutes sortes de raisons⁶, ce fut des institutions législatives bicamérales qui furent constituées (cas du Québec) ou maintenues. Néanmoins, par la suite, dans chacune des provinces, on a décidé d'abolir le Conseil législatif : au Nouveau-Brunswick en 1892, en Nouvelle-Écosse en 1928 et au Québec en 1968. Les provinces créées après 1867 et les colonies qui ont adhéré à la fédération après 1867 sont toutes dotées d'institutions législatives unicamérales aujourd'hui. Au Manitoba, on a aboli le Conseil législatif en 1876 ; dans la province de l'Île-du-Prince-Édouard, on l'a fait en 1893 ; l'Alberta et le Saskatchewan n'ont jamais eu de deuxième chambre ; l'île de Vancouver avait une chambre haute qui fut abolie en 1870 au moment où les régions à l'ouest des Rocheuses formèrent la province de Colombie-Britannique ; à Terre-Neuve, devenue province canadienne en 1949, on avait aboli le Conseil législatif en 1939.

6. Voir à ce propos : Edmond ORBAN, *Le Conseil législatif de Québec, 1867-1967*, Montréal : Éditions Bellarmin, 1967, pages 31-42.

Des membres du Conseil législatif du Canada-Uni insistèrent cependant pour que soit maintenue une deuxième chambre au sein des institutions législatives fédérales. Deux principaux arguments, formulés d'ailleurs par d'autres parlementaires des autres régions, militaient en faveur d'institutions bicamérales : contrepoids législatif permettant de tempérer l'action de la chambre élue, si des élections devaient y mener une majorité peu respectueuse des minorités ; représentation des populations éloignées et des régions peu peuplées. Ainsi, en plus d'une Chambre des communes, apparentée à celle du Parlement britannique et héritière des traditions de l'Assemblée du Canada-Uni, fut constitué un Sénat, aux pouvoirs analogues à ceux de la Chambre des communes.

Ce Sénat, constitué à l'origine de personnes nommées à vie et choisies par le gouvernement fédéral, devait toutefois accepter la préséance de la Chambre des communes en matière de législation financière. L'article 53 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 stipule en effet que « tout projet de loi ayant pour but l'affectation d'une portion quelconque du revenu public ou la création de taxes ou d'impôts devra prendre naissance à la Chambre des communes ».

Un article du règlement de la Chambre des communes précise d'ailleurs que les amendements du Sénat apportés aux projets financiers sont inacceptables. Cet article affirme qu'il « appartient à la Chambre des communes seule d'attribuer des subsides et crédits à Sa Majesté... sans que le Sénat puisse y apporter des modifications ». Un article de même teneur avait déjà été adopté par l'Assemblée du Bas-Canada en 1792⁷ et a toujours fait partie des règles de procédures de la chambre élue par la suite, y compris celles de l'Assemblée législative du Québec jusqu'à l'abolition du Conseil législatif du Québec en 1968.

Cet article du règlement interne de la chambre élue n'a pas empêché la chambre nommée d'adopter des modifications à certains projets financiers, exceptionnellement.

La loi constitutionnelle, en effet, n'empêche nullement le Sénat d'amender ou de rejeter un projet de législation financière. Cependant,

7. Le texte de cet article est reproduit dans : Henri BRUN, *La formation des institutions parlementaires québécoises, 1791-1838*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1970, page 165.

déjà adopté par la Chambre des communes, un tel projet est presque toujours adopté sans amendement au Sénat. On dit même que les rares amendements apportés par le Sénat aux projets de législation financière ont été suggérés par les ministres⁸.

Depuis l'abolition du Conseil législatif du Québec en 1968, le Parlement fédéral est devenu la seule institution législative bicamérale au Canada. La Chambre des communes y exerce une autorité décisive, car l'élection de ses membres lui confère une légitimité que ne peut avoir un Sénat nommé. Dans un régime parlementaire, une deuxième chambre législative, fût-elle élue, demeure d'ailleurs, aux yeux de nombreuses personnes, un contrepoids législatif indésirable, inutile quand sa majorité approuve celle de l'autre chambre, inacceptable quand elle ne le fait pas.

Les principes de non-affectation des recettes et d'universalité des autorisations législatives en matière de finances publiques

L'autorité des parlementaires sur les finances publiques a été consolidée par l'adoption des principes de non-affectation des recettes et d'universalité des autorisations législatives.

Le principe de non-affectation des recettes a été établi par la création d'un fonds unique où verser tous les revenus, de façon à ne pas lier telle ou telle recette à telle ou telle dépense. À l'exemple de celui qui avait été créé en 1787 en Grande-Bretagne, un tel fonds a paru nécessaire aux parlementaires du Bas-Canada et du Haut-Canada qui désiraient mettre fin à la distinction entre les revenus relevant de leur autorité et ceux relevant de l'autorité du gouverneur.

L'Acte d'Union de 1840 a finalement créé un tel fonds, non seulement pour répondre aux vœux des parlementaires mais aussi pour régler le problème de la dette du gouverneur de l'ancien Bas-Canada et pour atténuer les difficultés financières de l'ancien Haut-

8. Robert A. MACKAY, *The Unreformed Senate of Canada*, Toronto : McClelland and Stewart, revised edition, 1963, page 93. Voir également : F. A. KUNZ, *The Modern Senate of Canada 1925-1963 : A Re-Appraisal*, Toronto : University of Toronto Press, 1965, pages 180-181 et 341-347.

Canada⁹. Les avoirs au crédit du receveur général du Bas-Canada ont en effet été versés au fonds ainsi créé et la dette l'a grevé. De plus, grâce à ce fonds unique, qui évitait toute association entre certains revenus et certaines dépenses, il n'était pas question de *financer* les dépenses publiques de l'ancien Haut-Canada avec les seuls revenus qui en provenaient. De même, il n'était pas question de réserver certains revenus, ceux de la vente des terres publiques par exemple, au financement de charges particulières, celles de la liste civile notamment. Autrement dit, dorénavant, tout impôt ou revenu public était censé servir au financement de l'ensemble des dépenses publiques. De plus, même si elle pouvait être justifiée en raison de dépenses particulières, la création d'un nouvel impôt ou l'augmentation d'un impôt ancien devait contribuer au financement de la totalité du budget. Finalement, le fonds unique permettait de contrer l'argument des contribuables qui refusaient de régler un impôt déterminé sous prétexte qu'il finançait des dépenses, à leur yeux, inacceptables.

Du point de vue de la gestion financière, le fonds unique présentait également des avantages. Il permettait d'abord un contrôle facile et centralisé sur l'ensemble des comptes. Il réduisait les risques de malversation ou de détournement des deniers publics. De plus, grâce à ce fonds unique, le gouvernement pouvait en tout temps avoir une connaissance exacte de sa situation financière d'ensemble. En période d'excédent, il pouvait investir à un taux d'intérêt plus élevé que celui qui aurait été consenti pour des sommes plus petites provenant de fonds multiples ou, encore, rembourser les plus coûteux des emprunts contractés précédemment. En période de déficit, il pouvait emprunter à un taux inférieur au taux appliqué aux petits emprunts. De façon générale, en l'absence de fonds multiples, la Trésorerie serait dorénavant gérée plus efficacement, à moins de frais.

Par ailleurs la création d'un fonds unique et la règle de la non-affectation des recettes permettaient de mettre un terme à la pratique qui consistait à utiliser certains revenus pour régler

9. La dette nette de l'ancien Haut-Canada était dix fois plus importante que celle de l'ancien Bas-Canada, dont les revenus étaient de 20 pour cent supérieurs à ceux de l'ancien Haut-Canada, en 1840. Plusieurs parlementaires auraient préféré que la totalité des dépenses publiques effectuées dans l'ancien Haut-Canada soient réglées par les impôts des contribuables de ce territoire. Ce point de vue était motivé par les circonstances et les intérêts. Voir, plus haut, la description des événements de 1837 à 1841.

directement certaines dépenses à l'insu des parlementaires. Il devenait illégal par exemple de vendre un service public ou un bien public pour financer des rétributions supplémentaires ou l'emploi de personnel additionnel ou encore pour financer l'achat de produits que les autorisations de dépenses n'avaient pas prévu. Il devenait même illégal de céder un service ou un bien public en échange de compensations non monétaires ou même de remettre une dette exigible par le gouvernement ou encore de ne pas exiger un paiement dû au gouvernement, à moins d'une autorisation parlementaire spécifique à cet effet. En définitive, le principe de non-affectation des recettes permettait une comptabilité réaliste et fidèle de la totalité des revenus et de la totalité des dépenses.

Les gestionnaires des fonds spéciaux qui existaient déjà s'opposèrent à la règle de non-affectation des recettes. Pourquoi, par exemple, fallait-il obliger l'administration des douanes ou le service des postes à verser toutes leurs recettes au fonds unique alors qu'il était de coutume de leur permettre de couvrir les frais de perception à même les encaissements ?

Il fallut reconnaître, dans une loi de 1847 puis dans une loi de 1855, les privilèges détenus précédemment par les services qui percevaient des revenus (postes, douanes, etc.), en attendant d'unifier ces services et de les soumettre à la règle commune.

En 1867, l'article 102 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a confirmé le principe du fonds unique pour recevoir tous les droits et revenus du Canada, tout en prévoyant quelques exceptions provisoires. D'autres articles prévoient en effet que le fonds sera, *jusqu'à ce que le Parlement y pourvoie autrement*, grevé des charges et dépenses supportées pour le percevoir, administrer et recouvrir (article 103) et du traitement du gouverneur général (article 105). L'article 104 stipule que ce fonds sera grevé également des intérêts sur les dettes de 1867 assumées par le Dominion du Canada. L'article 106, enfin, affirme le principe de l'universalité des autorisations législatives en précisant que, sous réserve des articles précédents, le Parlement du Canada affectera ce fonds au service public.

La Loi constitutionnelle de 1867 (article 126) a créé un fonds unique dans chaque province pour recevoir les droits et revenus relevant de l'autorité provinciale ; cet article consacrait, là aussi, le prin-

cipe de la non-affectation des recettes et celui de l'universalité des autorisations législatives en matière de finances publiques.

La portée de ces principes constitutionnels a été précisée, peu après 1867, par diverses lois (que les lois sur l'administration financière prolongent aujourd'hui). Il a été spécifié, en particulier, que le fonds unique créé en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867 (appelé, en anglais, *consolidated revenue fund*, tout comme dans le texte de l'Acte d'Union de 1840) doit recevoir non seulement l'ensemble des avoirs, droits et revenus du gouvernement mais aussi les sommes d'argent empruntées par le gouvernement ou reçues par suite de l'émission ou de la vente de titres, obligations, certificats de dépôts, effets du Trésor ou toute autre valeur représentant une partie de la dette publique, ainsi que les sommes d'argent reçues ou perçues au nom du gouvernement ou pour le gouvernement (en application ou en conformité d'une loi, d'une fiducie, d'un traité, d'un engagement ou d'un contrat).

La Loi sur l'administration financière (Loi sur la gestion des finances publiques) aujourd'hui en vigueur à Ottawa (et qui a servi de modèle aux législations analogues en vigueur dans les provinces) fait de la gestion du fonds unique créé par la Loi constitutionnelle de 1867 une responsabilité ministérielle. Cette gestion est confiée, par la loi, à la direction du ministère des Finances qui est ainsi autorisé à acheter, acquérir, détenir et vendre des valeurs dont le profit net doit être versé dans ce fonds unique, comme tout autre denier public.

La loi autorise également le Conseil des ministres, sur recommandation du Conseil du trésor, à effectuer une remise d'impôt ou de dette, s'il l'estime d'intérêt public et s'il s'agit d'un montant minime (cas, par exemple, d'une mauvaise créance dont le montant n'atteint pas ou dépasse à peine celui des frais de recouvrement).

La loi reconnaît en outre l'inutilité de recourir à nouveau au Parlement quand il s'agit d'effectuer un paiement requis aux termes d'une garantie du Canada à l'égard d'une dette ou obligation quelconque quand cette garantie a été autorisée par une loi.

La loi prévoit enfin la procédure à suivre en cas d'urgence lorsque le Parlement n'est pas en session et qu'il n'existe aucun crédit en vertu duquel on puisse faire le paiement requis par ce cas d'urgence. Cette procédure, même si la loi ne le prévoit pas, a été utilisée quand le

Parlement n'avait pas voté les crédits requis pour l'administration courante (ce qui a été la règle, à Ottawa, pendant dix-huit mois, de 1978 à 1980 suite aux dissolutions de 1978 et 1979 et aux élections de 1979 et 1980). S'il n'y a pas de crédit pour justifier un paiement nécessaire alors que le Parlement n'est pas en session (ou si la situation est analogue à celle de 1979), le Conseil du trésor signale l'absence d'autorisation parlementaire pour le paiement envisagé et, indiquant que ce paiement est requis d'urgence pour le bien public, il demande au gouvernement d'ordonner, à l'aide d'un décret, qu'un *mandat spécial* soit préparé pour autoriser ce paiement. Ce mandat spécial doit être signé par la personne qui remplit la fonction de gouverneur général.

La loi exige en outre la publication de tout mandat spécial. Le texte de chaque mandat spécial doit en effet paraître dans la *Gazette du Canada* au plus tard le trentième jour suivant. De plus, un état indiquant la nature et le montant de chacun des mandats spéciaux émis depuis la prorogation de la session précédente doit être déposé, par la personne qui préside le Conseil du trésor, à la Chambre des communes au plus tard quinze jours après l'ouverture de la session suivante du Parlement. Cette disposition vise à confirmer l'autorité parlementaire sur les dépenses effectuées grâce à un mandat spécial.

D'ailleurs, un mandat spécial est considéré être un crédit pour l'année financière au cours de laquelle il est émis, mais les montants dont il autorise le paiement doivent être compris dans les montants attribués par une loi subséquente portant sur l'octroi de crédits. Le Conseil des ministres doit donc obtenir au cours de la session suivante l'approbation du Parlement pour les mandats spéciaux émis entre deux sessions, ce qui, là encore, confirme le principe constitutionnel de l'universalité des autorisations législatives en matière de finances publiques¹⁰.

Ces dispositions n'ont pas empêché les parlementaires de multiplier les exceptions à ce principe d'universalité, en constituant des organismes publics bénéficiant d'une large autonomie de gestion (cas des entreprises publiques, par exemple), en adoptant des programmes de subventions en faveur d'institutions indépendantes ou en permettant diverses dérogations. Ainsi, jusqu'en 1989, le programme fédéral

10. Le Parlement n'a jamais refusé son approbation bien que le gouvernement du premier ministre Joe Clark, en 1979, ait été défait avant de l'avoir obtenue.

d'assurance-chômage a été géré de façon séparée. De même, à Ottawa, diverses recettes ont pu être portées en déduction de certaines dépenses, soit directement, soit en vertu de fonds renouvelables constitués à de telles fins. Le recours aux fonds spéciaux et à des fonds renouvelables s'est accru au cours des années récentes, sous prétexte qu'ils permettent aux gestionnaires d'opérer à la façon des propriétaires d'entreprises privées, utilisant leurs revenus pour financer leurs dépenses. Malgré les précautions préconisées¹¹, il y a gros à parier que les exceptions au principe d'universalité généreront bientôt les abus et inconvénients que les parlementaires du dix-neuvième siècle ont cherché à réprimer en constituant un fonds unique et en séparant les revenus des dépenses. Néanmoins, ces exceptions, voulues ou acceptées par les parlementaires d'aujourd'hui, constituent, à leur façon, une reconnaissance de la règle générale : le principe de l'universalité des autorisations législatives en matière de finances publiques¹².

**Le principe de l'initiative de l'exécutif
pour toute affectation du revenu public,
d'une taxe ou d'un impôt**

Au Canada comme dans la plupart des pays où s'applique le modèle parlementaire britannique, l'autorité des parlementaires en matière de finances publiques ne peut s'exercer que sur des projets ou objets recommandés par l'exécutif.

Il en va différemment dans les régimes présidentiels comme aux États-Unis, car, là, au lieu du principe de la responsabilité ministérielle, c'est le principe de la séparation des pouvoirs qui s'applique. Dans le régime présidentiel américain, le Congrès peut en effet adopter des mesures financières contraires aux vœux de l'exécutif.

Ce droit détenu par les membres du Congrès des États-Unis de proposer et d'adopter des mesures financières non recommandées, les parlementaires britanniques ne l'avaient pas à l'époque de la révolution américaine. Soixante-dix années plus tôt, en 1706, en effet, en

11. Voir : Christian BEAUDET, « Les fonds renouvelables comme outils dans le secteur public », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 30, n° 1, printemps 1987, pages 76-87.
12. Ces exceptions à la règle commune seront examinées plus loin, au chapitre huitième.

échange d'un contrôle plus strict des dépenses publiques, le Parlement britannique avait accepté de ne considérer que les projets de dépenses qui lui étaient recommandés par la Couronne, autrement dit par le gouvernement.

Il semblait impossible, au début du dix-neuvième siècle, dans les colonies du Canada, d'obtenir un droit que les parlementaires britanniques n'avaient pas, à moins de faire, comme aux États-Unis, une révolution.

Quand, en 1848, le principe de la responsabilité ministérielle s'imposa enfin, l'initiative exclusive de l'exécutif en matière de finances publiques s'imposa également. Dans un régime parlementaire, en effet, l'exercice du pouvoir exécutif par les membres du gouvernement repose sur leur capacité d'obtenir, chez les parlementaires de la chambre élue, une majorité en faveur de leur politique et, en particulier, en faveur de leur politique budgétaire. Les membres du gouvernement ne peuvent nier leur responsabilité à l'égard de leur propre politique ; inversement, il serait difficile de les rendre responsables d'une politique imposée par une majorité qui leur est opposée. Compte tenu de leur influence auprès de la majorité parlementaire, il serait encore plus difficile de faire adopter une politique contre leur gré. Autrement dit, les mesures financières non sollicitées par l'exécutif ne peuvent pas obtenir l'appui de la majorité parlementaire favorable à cet exécutif. Dans ces conditions, le bon sens dicte la règle, celle du droit exclusif accordé à l'exécutif de faire adopter les mesures financières¹³.

Cette règle repose en outre sur la reconnaissance d'un fait. L'exécutif maîtrise l'information et dirige les services administratifs indispensables à la préparation des budgets. Par ailleurs, ayant défini sa politique budgétaire, il ne saurait la modifier pour tenir compte de projets de dépenses spécifiques qui en affecteraient l'équilibre. Bien plus, accepter de débattre de motions visant l'octroi de crédits qu'il n'a pas sollicités serait, pour l'exécutif, ouvrir des perspectives sans issue.

13. Avant l'adoption de l'Acte d'Union, à l'époque où il n'y avait pas encore de responsabilité ministérielle, des parlementaires du Bas-Canada ont pris l'initiative de propositions financières non recommandées. Entre 1820 et 1836, à quelques reprises, l'Assemblée a même adopté des projets de dépenses que le gouverneur ne souhaitait pas. Ces projets ont été refusés par le Conseil législatif, allié du gouverneur.

Toutes ces raisons expliquent pourquoi cette règle a été inscrite dans l'Acte d'Union de 1840 puis dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 (appelé depuis 1982, Loi constitutionnelle de 1867).

L'article 54 de cette loi précise ceci :

Il ne sera pas loisible à la Chambre des communes d'adopter quelque motion, résolution, adresse ou bill, pour l'affectation d'une partie du revenu public, ou d'une taxe ou d'un impôt, à un objet non préalablement recommandé à la chambre par un message du gouverneur général dans la session pendant laquelle une telle résolution ou adresse ou un tel bill est proposé.

Cet article 54 permet aux parlementaires de combattre les propositions financières du gouvernement, soit en votant contre, soit en réclamant des modifications. Leur autorité sur les finances publiques s'exerce dans l'appui majoritaire accordé aux mesures financières du gouvernement issu de la majorité.

Cet article (l'article 54), en vertu d'un autre article de la même loi (l'article 90), s'applique à l'Assemblée législative de chacune des provinces.

Un article des règles de procédure de l'Assemblée nationale entrées en vigueur en 1984 stipule d'ailleurs ceci :

Seul un ministre peut présenter une motion visant : 1° l'engagement de fonds publics ; 2° l'imposition d'une charge aux contribuables ; 3° la remise d'une dette envers l'État ; 4° l'aliénation de biens appartenant à l'État. Cette règle ne s'applique pas à une motion n'exprimant qu'une idée générale ou une opinion sur les matières énumérées ci-dessus.

Cet article¹⁴ des règles de procédure de l'Assemblée nationale du Québec précise et complète la règle formulée dans l'article 54 de la Loi constitutionnelle de 1867. Il s'impose aux parlementaires du Québec avec la même rigueur que l'article 54, lequel, toutefois, ne vise que « l'affectation du revenu public, d'une taxe ou d'un impôt ».

14. En 1984, cet article était l'article 184.

**LES RÈGLES ET CONVENTIONS DÉCOULANT
DES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS
APPLICABLES AUX IMPÔTS
ET AUX DÉPENSES PUBLIQUES**

De tous les principes constitutionnels applicables aux impôts et aux dépenses publiques, c'est celui de l'autorisation parlementaire obligatoire de tout impôt et de toute dépense qui paraît être le plus fondamental et, aussi, le plus menacé. L'autorisation parlementaire pourrait en effet devenir une simple formalité si certaines règles et conventions n'étaient pas respectées.

C'est pour éviter que l'autorisation parlementaire des impôts et des dépenses publiques ne devienne une formalité que ces règles et conventions ont été élaborées. Ces règles et conventions sont généralement évoquées par les parlementaires de l'opposition quand un gouvernement tente d'échapper aux contraintes qu'elles imposent. Il arrive même qu'une nouvelle majorité parlementaire, réprouvant les pratiques d'un gouvernement antérieur, adopte des projets de loi rendant obligatoire dorénavant le respect de certaines de ces règles ou conventions. Inversement, d'autres majorités parlementaires, moins respectueuses des principes constitutionnels, peuvent accorder aux gouvernements ou à des organismes publics autonomes des marges de manoeuvre plus larges que celles que prévoient les principes. Ces règles et conventions, qui découlent des principes constitutionnels et les renforcent, n'ont pas la permanence des principes constitutionnels puisqu'une majorité parlementaire complaisante peut en suspendre l'application beaucoup plus facilement qu'elle ne pourrait modifier la Constitution.

Dans l'ensemble, quand elles sont appliquées, ces règles et conventions imposent d'importantes contraintes aux gouvernements et aux gestionnaires. Elles les forcent à élaborer une programmation budgétaire annuelle détaillée et à respecter cette programmation une fois qu'elle a été acceptée par les parlementaires, au terme de discussions publiques. Elles interdisent certaines pratiques et en rendent d'autres obligatoires, limitant ainsi l'arbitraire administratif et les discriminations. Elles imposent enfin des contrôles qui, en raison de leur application générale, réduisent les possibilités d'agir au mépris des lois.

L'annualité du budget

La plus importante des règles ou conventions découlant des principes constitutionnels applicables aux finances publiques, c'est celle de l'annualité du budget. Cette règle ou convention, si elle est respectée, permet une discussion périodique de la politique budgétaire du gouvernement et elle impose la pratique des budgets annuels.

Au dix-neuvième siècle et à maintes reprises au cours du vingtième siècle, des majorités parlementaires, au Canada comme dans plusieurs autres pays, ont affirmé que le principe de l'annualité du budget était aussi essentiel que celui de l'universalité des autorisations législatives en matière de finances publiques. De ce point de vue, toutes les dépenses, y compris les dépenses répétitives, doivent faire l'objet d'un examen annuel et public ; de même, il faut pouvoir évaluer les dépenses en fonction des revenus, de sorte que la présentation des prévisions de revenus pour l'année à venir doit être faite annuellement.

Dès qu'il leur a été possible de le faire, des parlementaires du Bas-Canada et du Haut-Canada ont exigé de l'exécutif des prévisions annuelles, imitant en cela les revendications formulées à la même époque au Parlement de Westminster et une pratique établie au Congrès des États-Unis (et bientôt confirmée par une loi américaine de 1800). Selon ces parlementaires, l'idée de prévisions annuelles était d'ailleurs dictée par la nature ou imposée par le rythme des saisons et des sessions et, de toute façon, déjà inscrite dans la tradition financière puisque les autorités impériales avaient, bien avant 1791, obtenu du gouverneur un rapport annuel ou même semestriel sur les dépenses et les revenus de la colonie. Des prévisions annuelles paraissaient même faciles à produire, puisque ces rapports antérieurs permettaient de les préparer, et elles étaient indispensables à la formulation de choix cohérents.

L'exécutif avait initialement refusé de fournir les prévisions annuelles exigées par les parlementaires. Même s'il disposait de comptes pour les années antérieures, le gouverneur estimait apparemment que le rythme du changement, qui s'accélérait, interdisait la production de prévisions fiables et qu'il était préférable de régler les problèmes cas par cas, même en l'absence d'une vue d'ensemble, qui à son avis aurait probablement été trompeuse. Vraisemblablement, le gouverneur craignait surtout la perte d'autonomie consécutive à

la présentation de prévisions annuelles puisque ces prévisions auraient dicté le montant de chaque autorisation de dépenses (autorisation appelée crédit ou *subside*). S'il avait présenté des prévisions annuelles, le gouverneur aurait été lié par les crédits votés et obligé de limiter certaines dépenses, en particulier celles qui plaisaient le moins à l'électorat.

Pour obtenir gain de cause, les parlementaires firent de la présentation de prévisions budgétaires annuelles la condition préalable à l'octroi des autorisations de dépenses et refusèrent d'autoriser des dépenses pour une période excédant l'année à venir.

Dans l'espoir d'obtenir les autorisations de dépenses dont il avait besoin, le gouverneur Sherbrooke, pour une première fois dans l'histoire du Bas-Canada, présenta finalement, en 1818, des prévisions budgétaires d'ensemble pour l'année à venir. Par la suite, la présentation de prévisions budgétaires annuelles s'imposa, comme elle s'était imposée dans d'autres pays¹⁵.

L'article 54 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 fait référence à l'annualité du budget en précisant que la recommandation d'adopter une mesure financière doit être adressée aux parlementaires au cours de la session pendant laquelle elle doit être étudiée. Cette disposition interdit la présentation, au cours d'une session, d'une proposition financière soumise lors d'une session antérieure, à moins qu'elle ne soit accompagnée d'une nouvelle recommandation. À l'époque (1867), cette disposition donnait également au gouverneur un droit de regard sur toutes les propositions financières soumises aux parlementaires au cours d'une session.

Même si l'article 54 de la Loi constitutionnelle de 1867 n'y fait qu'une allusion, le principe de l'annualité du budget était bien établi au Canada en 1867. En effet, une loi de 1864, adoptée par le Parlement de la province du Canada-Uni, avait déjà précisé que les prévisions de dépenses devaient dorénavant couvrir toutes les dépenses de l'année à venir et être soumises à l'Assemblée avant les demandes de crédit¹⁶.

15. Au Royaume-Uni, cette pratique a été confirmée par une règle parlementaire en 1822.
16. Cette loi de 1864 visait, incidemment, à éviter que les prévisions budgétaires ne soient soumises après le vote des crédits (ce qui s'était produit à plusieurs reprises précédemment).

D'autres lois, après 1867, ont confirmé le principe de l'annualité du budget. Ainsi, au Québec, une loi provinciale de 1873 a établi que les prévisions budgétaires devaient dorénavant comporter, dans une colonne, les dépenses prévues pour l'année à venir en vertu des lois antérieures, qui n'avaient pas à être autorisées à nouveau, et, dans une autre colonne, les montants respectivement requis pour tout service supplémentaire à ceux qui étaient déjà prévus en vertu de ces lois antérieures, montants pour lesquels un vote était requis. Cette pratique, logique, a été suivie sans discontinuer depuis, tant au Québec que dans les autres provinces et au Parlement fédéral, où elle s'applique également. La Loi sur l'administration financière (Loi sur la gestion des finances publiques) en vigueur à Ottawa stipule que « tout budget de dépenses soumis au Parlement doit porter sur les services arrivant en cours de paiement dans l'année financière ». L'annualité budgétaire, en somme, oblige le gouvernement à préparer des prévisions annuelles de ses dépenses, et à préciser les autorisations de dépenser qui s'en inspirent.

Appliquée rigoureusement, cette règle de l'annualité interdirait les autorisations de dépenser qui portent sur des périodes plus longues qu'une année, autorisations qu'on a qualifiées de « crédits permanents » couvrant des dépenses dites « statutaires » ou « législatives ». En pratique, même si, à plusieurs reprises, des majorités parlementaires ont décidé d'abroger les lois autorisant de telles dépenses, les crédits permanents ont toujours constitué une proportion significative des dépenses annuelles.

L'unité du budget

À l'époque où la règle de l'annualité du budget commençait à s'établir, plusieurs parlementaires cherchaient à imposer, simultanément, une autre règle, celle de l'unité du budget. Ces parlementaires estimaient en effet que les prévisions annuelles devaient couvrir tous les revenus et toutes les dépenses, sans exception, parce que, de leur point de vue, il leur était impossible de porter un jugement éclairé sur une mesure particulière en l'absence d'une vue d'ensemble. Pour les mêmes raisons, ces prévisions complètes devaient être définitives, c'est-à-dire soumises en une seule fois, sans révision ultérieure. Combattant l'arbitraire de l'exécutif non responsable de l'époque, ces parlementaires

exigeaient, en somme, que l'exécutif leur présente, *en une seule fois, dans un document unique*, l'ensemble des prévisions de l'année à venir, car des révisions ultérieures ou budgets supplémentaires permettraient au gouvernement de cacher ses intentions réelles au moment de la présentation du « budget principal ».

Si l'on en juge d'après les critiques formulées par l'opposition à l'occasion de nombreux budgets supplémentaires, plusieurs parlementaires condamnent, aujourd'hui encore, comme leurs homologues du dix-neuvième siècle, et pour les mêmes raisons, la pratique des budgets supplémentaires ou révisions en cours d'année.

De fait, le principe de l'unité budgétaire est souvent respecté, surtout en période de stabilité des prix, et en particulier par les gouvernements qui cherchent à limiter un déficit ou à réduire une dette. Il l'est si les crédits supplémentaires ne concernent qu'une infime proportion des dépenses.

Les ministres des Finances qui y ont recours justifient les budgets supplémentaires en invoquant des circonstances imprévues et imprévisibles, ou en prenant prétexte de réaffectations rendues possibles par les retards encourus dans certains programmes et devenues nécessaires en raison des besoins pressants ressentis dans d'autres programmes. Les membres de la majorité parlementaire expliquent alors que le gouvernement a voulu tenir compte de situations particulières et qu'il a opté pour la « souplesse » en matière de gestion financière, souplesse que ne permet pas l'application « aveugle » de règles et de conventions telles que celles qui consacrent l'annualité et l'unité du budget. L'idée de révisions permanentes est d'ailleurs souvent évoquée et les budgets supplémentaires sont parfois justifiés par ce prétexte : ils deviennent des budgets rectificatifs aux yeux des ministres qui les présentent.

Ces budgets supplémentaires ou rectificatifs n'en sont pas moins des exceptions au principe de l'unité du budget, principe qu'un gouvernement pourrait penser abroger mais que jusqu'ici aucun gouvernement n'a effectivement abrogé. En pratique, les gouvernements qui ont eu recours trop souvent aux budgets supplémentaires ont subi les critiques de l'opposition.

La spécialisation des autorisations de dépenser

Les crédits, autrement dit les autorisations de dépenser, qu'ils soient permanents ou annuels, sont classés par objets distincts (catégories de dépenses ou d'organismes ou encore de projets ou programmes). En effet, la division du budget des dépenses en catégories distinctes, spécifiques, est depuis longtemps devenue la norme : les parlementaires adoptent, en plus de l'ensemble du budget, chacune des catégories de dépenses annuelles identifiées comme crédits, votes, subsides ou autorisations de dépenser (les crédits permanents ayant, pour leur part, des objets définis dans les lois qui les autorisent).

Réfractaires à l'idée d'une autorisation globale de dépenser une somme qui n'aurait pas été détaillée, les parlementaires du dix-neuvième siècle ont fait de la spécialisation des crédits un principe qui, sans être inscrit dans la Constitution, est considéré tout aussi essentiel qu'un principe constitutionnel.

Au Canada, ce principe de la spécialisation des autorisations de dépenser a été consacré dans les lois sur l'administration financière adoptées jadis par le Parlement fédéral et par les institutions législatives de chaque province.

Ce principe, cependant, n'est pas défini de façon restrictive de sorte que les montants des crédits varient beaucoup. Au Québec où, depuis l'introduction des budgets de programmes, les crédits se rapportent aux dépenses prévues dans le cadre de programmes (158 programmes en 1989-1990), certains votes ne concernent que des montants relativement minimes (par exemple, les crédits du Bureau du lieutenant-gouverneur ou ceux d'un petit organisme comme le Conseil des communautés culturelles et de l'immigration) alors que d'autres (par exemple, les crédits des services de l'enseignement primaire et secondaire public) atteignent plusieurs milliards de dollars. Le Parlement canadien, de la même façon, doit approuver des crédits de montants très variables, ceux du programme principal de la Défense nationale atteignant une dizaine de milliards de dollars.

Certains crédits permanents, par exemple ceux qui concernent les allocations familiales ou les pensions de vieillesse, sont spécialisés du fait de leur objet, et en général la loi qui les prévoit précise les montants individuels des paiements qu'ils visent (par exemple, le

montant de l'allocation familiale au titre du premier enfant, celui de l'allocation au titre du deuxième enfant, et ainsi de suite)¹⁷.

D'autres crédits permanents fixent un montant global à dépenser pour un projet, par exemple la construction de routes dont on sait qu'il faudra plusieurs années pour la compléter.

Dans la plupart des cas, aujourd'hui, le montant total des crédits d'un programme comprend les autorisations de dépenser accordées par les crédits permanents et les crédits à voter au titre de ce programme pour l'année à venir.

Un gouvernement peut, s'il le désire et si la majorité qui l'appuie y consent, préparer ses demandes de crédits d'une façon qui lui laisse beaucoup de latitude. Cependant, chaque fois qu'un gouvernement s'est engagé dans une telle voie, des parlementaires de l'opposition ont réclamé le respect des principes. Les gouvernements qui ont abusé de la possibilité qu'ils avaient de réduire le nombre des crédits et d'augmenter le montant de chaque crédit ont donné un bon argument électoral à leurs adversaires.

Le caractère exclusif des autorisations de dépenser

Les crédits sont non seulement spécialisés par objet, mais aucun ne peut être affecté à un autre objet que celui qu'il concerne. Les lois sur l'administration financière, au Canada, interdisent les transferts ou virements entre crédits. Même plus, les divisions ou ventilations des dépenses autorisées par un crédit spécifique (par éléments de programmes ainsi que par catégories et sous-catégories de dépenses) sont impératives et ne peuvent être révisées, en cours d'année, qu'à la suite d'une décision des ministres membres du Conseil du trésor. Une fois la ventilation approuvée, le Conseil du trésor seul peut autoriser les virements à l'intérieur d'un programme, d'un élément à un autre, mais il ne peut autoriser les virements entre crédits.

Le caractère exclusif des autorisations de dépenser évite les abus, assure le respect des autorisations parlementaires et oblige le gouver-

17. Certaines lois ont prévu le recours au fonds consolidé pour payer des frais dont le montant n'était pas précisé, mais dont l'objet était circonscrit étroitement.

nement à planifier soigneusement ses opérations¹⁸. C'est pour assurer leur autorité que les parlementaires du dix-neuvième siècle ont exigé puis obtenu que le budget soit détaillé, que le montant de chaque article ou vote soit appliqué à un objet spécifique et que les transferts ou virements entre crédits soient interdits. S'il en avait été autrement, le gouvernement aurait pu présenter aux parlementaires les subdivisions budgétaires susceptibles de leur plaire et, leur approbation obtenue, il aurait pu agir à sa guise.

Le caractère limitatif et temporaire des autorisations de dépenser

Spécifiques et exclusives, les autorisations de dépenser sont aussi limitatives et temporaires. Le montant de chaque crédit annuel constitue en effet un maximum (caractère limitatif) pour l'année (caractère temporaire). On peut même parler du caractère limitatif (mais non pas temporaire) des crédits permanents, car les sommes prévues par ces crédits sont généralement limitées soit du point de vue des paiements individuels (cas des allocations familiales, par exemple), soit du point de vue du montant global. Il arrive même que des crédits permanents aient une validité temporaire (cas des lois qui ont une application fixée à deux, trois ou cinq ans, en matière de transferts entre administrations publiques, notamment¹⁹)

Même s'ils sont généralement limitatifs d'un certain point de vue, les crédits permanents ne le sont jamais du point de vue des estimations annuelles qui les concernent. Les prévisions de dépenses présentées au titre des crédits permanents peuvent en effet être dépassées si le Conseil du trésor en décide ainsi, alors que le montant d'un crédit annuel est nécessairement identique au montant des prévisions

18. Depuis quelques années, souhaitant respecter la règle de l'affectation exclusive des crédits et désirant éviter le recours à des crédits supplémentaires qui contrediraient le principe de l'unité du budget, certains gouvernements prévoient un crédit particulier destiné à couvrir des dépenses imprévues et urgentes qui ne pourraient être effectuées en vertu d'aucun autre crédit. Ce crédit particulier, géré par le Conseil du trésor, peut être utilisé pendant les sessions parlementaires aussi bien qu'après.
19. Plusieurs parlementaires souhaitent bannir les crédits permanents ; d'autres préfèrent imposer des périodes de validité assez courtes ainsi que cela se pratique aux États-Unis (*sunset clause*).

de dépenses qui y correspondent. Quand les prévisions de dépenses de l'année à venir pour un programme déterminé visent à la fois un crédit annuel et des crédits permanents, ces derniers permettent de dépenser un montant plus élevé que celui des prévisions, qu'il y ait ou non un crédit annuel supplémentaire au titre de ce programme.

Dans le cas des crédits permanents, le dépassement des prévisions de l'année peut résulter de circonstances imprévues. Dans le cas de ces crédits, en effet, puisque l'autorisation de dépenser porte soit sur des paiements individuels, soit sur un montant global, il peut arriver que le nombre des paiements individuels effectués dépasse celui qui avait été prévu (ce serait le cas pour les allocations familiales, par exemple, s'il se produisait une recrudescence inattendue de la natalité, puisque la loi rend obligatoire le versement des allocations familiales aux personnes qu'elle désigne), et il peut arriver que les prévisions de déboursés pour l'année, dans le cadre d'un projet de plusieurs années, se révèlent insuffisantes en raison, par exemple, d'une hausse des prix imprévue.

La possibilité de dépasser les prévisions annuelles dans le cas des crédits permanents a permis, jadis, à des gouvernements de minimiser sciemment le montant des dépenses prévues à ce titre, afin de présenter des budgets équilibrés ou de prévoir des surplus ou encore de laisser espérer des déficits relativement minimes.

Les gouvernements qui ont abusé de cette possibilité offerte par les crédits permanents ont souvent, en même temps, présenté des prévisions de revenu erronées. Ces gouvernements ont sans doute cru que les réactions favorables suscitées par leurs budgets truqués auraient plus d'impact sur l'électorat que les résultats des exercices financiers, publiés longtemps après.

Les calculs à court terme de ces gouvernements ont été dénoncés et, souvent, ont contribué à la défaite électorale des partis politiques qui les avaient soutenus.

Le caractère facultatif des dépenses autorisées

Spécifiques, exclusives, limitatives et temporaires, les autorisations annuelles de dépenser permettent d'agir, sans obliger. Le gouver-

nement n'est pas obligé de dépenser tout l'argent prévu à un crédit. Les crédits annuels ne sont pas impératifs²⁰.

Alors que les crédits annuels ne sont pas impératifs, il arrive cependant que de nombreuses dépenses qu'ils visent soient, elles, obligatoires en vertu des lois ou des contrats ou encore des ententes qui les prévoient. C'est le cas, notamment, des traitements et émoluments des fonctionnaires bénéficiant de contrats individuels valables pour plus d'une année.

Par ailleurs, de nombreux crédits permanents concernent des dépenses obligatoires en vertu des lois qui les décrivent : c'est le cas, par exemple, des allocations familiales, des pensions de vieillesse et de nombreux autres paiements de transfert qui doivent être payés aux personnes qui y ont droit, tant que les lois qui les prévoient restent en vigueur ou ne sont pas modifiées. Le gouvernement peut, naturellement, proposer de modifier ou d'abroger l'une ou l'autre des lois qui prévoient ces paiements obligatoires, mais, tant qu'elles restent en vigueur, ces lois constituent autant d'exceptions à la règle générale qui fait des crédits budgétaires, même permanents, des autorisations et non des obligations de dépenser.

Bien qu'il y ait de nombreuses dépenses obligatoires, une bonne part du budget concerne des dépenses qui sont vraiment facultatives même si elles sont nécessaires. C'est le cas des crédits relatifs à une quantité de programmes dont la mise en oeuvre, prévue ou engagée, pourrait être retardée. C'est le cas aussi de la plupart des dépenses de fonctionnement des administrations (matériel, entretien, déplacements, etc.), qui sont, certes, indispensables, mais qui ne sont pas obligatoires au sens de la loi.

Alors que, compte tenu des exceptions prévues, les dépenses peuvent » être faites (caractère facultatif des autorisations de dépenser), la perception des revenus est obligatoire. En effet, sauf dans le cas d'une dérogation expressément prévue dans la loi, l'exécutif doit

20. L'idée de rendre les crédits impératifs a été évoquée à plusieurs reprises à l'Assemblée du Bas-Canada, notamment vers 1815, mais elle n'a pas été retenue, étant jugée impraticable. Des dépenses que l'Assemblée veut rendre obligatoires peuvent néanmoins être impératives, mais à titre exceptionnel.

percevoir tous les revenus sans faire d'exception²¹. S'il en allait autrement, si des ministres ou des fonctionnaires pouvaient impunément exempter des contribuables des rigueurs des lois fiscales ou exonérer des bénéficiaires des services fournis par les administrations publiques des redevances fixées en vertu de la loi, les pots-de-vin se multiplieraient et les privilèges et discriminations que les parlementaires du passé ont cherché à éliminer se développeraient à nouveau.

N'étant pas impératives, contrairement aux dispositions relatives aux revenus publics, les autorisations de dépenser peuvent, dans bien des cas, ne pas être utilisées complètement au cours de l'année pour laquelle elles ont été accordées.

Parce qu'elles peuvent ne pas être complètement employées au cours de l'année, les autorisations de dépenser, qui sont temporaires, doivent être effectivement annulées au terme de l'année. Corollaire de la règle de l'annualité, complément du caractère temporaire des crédits annuels, une autre règle s'applique au solde inemployé d'un crédit annuel au terme de l'année financière : la règle dite de la « péremption » des sommes inutilisées.

La péremption du solde inemployé d'un crédit annuel au terme de l'année financière

Pour assurer le respect des autorisations de dépenser, les parlementaires du dix-neuvième siècle ont en effet exigé non seulement que les crédits annuels soient limitatifs mais également que soit annulé, périmé ou caduc le solde inutilisé ou inemployé de tout crédit annuel à la fin de l'année, période au terme de laquelle est éteinte l'autorisation de dépenser. Cette annulation est également appelée « péremption », mot dérivé du verbe latin signifiant détruire ou périmer ou encore « perdre sa valeur passé un certain délai ».

Cette règle de la péremption des crédits annuels est en vigueur dans l'administration fédérale comme dans les administrations provin-

21. Dans son rapport annuel de 1986-1987, le vérificateur général du Canada a néanmoins attiré l'attention des parlementaires sur le risque d'abus consécutif aux dérogations ainsi prévues.

ciales du Canada depuis la Confédération comme elle l'était précédemment au Canada-Uni.

Elle a toujours fait l'objet d'exceptions. Ainsi, au Québec, en raison du calendrier scolaire et du mécanisme de répartition des ressources établi sur le nombre des élèves et le nombre de classes, les écoles ont été exemptées de l'application de cette règle dès 1875 (chapitre 15 des lois de cette année-là, loi précisée et confirmée par d'autres lois par la suite, en 1899 par exemple). D'autres exceptions ont été consenties pour des raisons analogues, mais ces exceptions n'ont fait que confirmer la règle, qui est le complément du principe de l'annualité du budget.

Cette règle est appliquée avec une certaine souplesse, ainsi que le prévoit, par exemple, un article de la loi sur l'administration financière en vigueur à Ottawa (Loi sur la gestion des finances publiques) :

Le solde d'un crédit accordé pour une année financière et demeurant inemployé à la fin de l'année financière, doit être annulé, sauf que, pendant les trente jours qui suivent la fin de l'année financière, on peut effectuer un paiement sous le régime de ce crédit afin d'acquitter une dette payable pour des travaux accomplis, des marchandises reçues ou des services rendus avant la fin de l'année financière ou une dette payable aux termes de tout accord contractuel avant la fin de cette année et ce paiement peut être passé aux comptes de l'année financière.

En 1987, l'Assemblée nationale du Québec a modifié sa loi sur l'administration financière en prolongeant la période au cours de laquelle un paiement peut être imputé aux crédits de l'année écoulée. Limitée précédemment à trente jours, comme à Ottawa, cette période est maintenant de quatre mois. Cette modification à la loi (article 58) assouplit de façon extraordinaire la règle de péremption ; elle a d'ailleurs été complétée par la phrase suivante, qui semble contredire le principe de l'annualité des autorisations de dépenser (reconnu dans les articles 38 et 39 de la même loi) :

L'excédent d'une dépense du gouvernement portée aux comptes d'une année sur les crédits de cette même année est imputé sur les crédits alloués à cette fin par le Parlement dans l'année financière suivante.

Cette nouvelle disposition ne semble pas avoir été utilisée, car, selon les comptes publics de 1988-1989, aucun excédent des dépenses du gouvernement portés aux comptes sur les crédits votés n'a été constaté.

Le recours à la règle de la péremption et le caractère temporaire et limitatif des crédits ont été critiqués par des porte-parole du monde des affaires qui estiment que le gouvernement doit être géré comme une entreprise, ce qui requiert une flexibilité que les contraintes institutionnelles limitent considérablement.

De plus, en l'absence de contrôles centraux sur l'opportunité des dépenses, cette règle de la péremption, dit-on, aurait mené plusieurs gestionnaires irresponsables à effectuer des dépenses injustifiées, ces gestionnaires ayant tendance à considérer le solde inemployé d'un crédit comme un fruit qu'il faut cueillir même si l'on n'a pas faim, de crainte que d'autres en profitent. Plusieurs gestionnaires, dans le passé, auraient même cru que les crédits à venir étaient calculés en fonction des dépenses effectuées dans le passé. Cependant, si la règle de la péremption était écartée pour permettre le report des soldes non dépensés, il serait encore plus facile d'effectuer des dépenses non prioritaires²².

Si cette règle était abolie, les autres règles (caractère temporaire et caractère limitatif des autorisations de dépenser) perdraient leur sens et les abus dénoncés par les parlementaires, jadis, pourraient à nouveau se multiplier.

LES CONTRÔLES DE LÉGALITÉ

Au fur et à mesure que s'affirmait leur autorité sur les revenus et les dépenses du secteur public, les parlementaires ont cherché à s'assurer que les gestionnaires effectuaient les dépenses conformément aux autorisations législatives et que les revenus étaient perçus et encaissés conformément aux lois qui les prévoyaient. Cette volonté de contrôle, exprimée dès le début du dix-neuvième siècle au Bas-Canada, a d'ailleurs été soutenue par la révélation de malversations qui n'auraient

22. De toute façon, les autorités gouvernementales aux prises avec un déficit ou une dette publique considérable rationnent vigoureusement les services administratifs qui n'utilisent pas pleinement leur personnel ou qui effectuent des dépenses non prioritaires, et cela, indépendamment des soldes non dépensés en fin d'année.

sans doute pas été possibles si une surveillance rigoureuse avait été exercée.

La plus spectaculaire de ces malversations a été révélée en 1823. Le receveur général du Bas-Canada, John Caldwell, avait en effet soustrait 96 000 livres²³ au trésor public pour financer ses spéculations personnelles. Il avait réussi ce coup, d'une part, en raison de l'importance des fonds accumulés grâce aux revenus des impôts non encore affectés par le Parlement, le Conseil législatif ayant refusé de voter les crédits adoptés par l'Assemblée en 1819, en 1820 et en 1821, et, d'autre part, en raison de l'incurie des commissaires du Trésor, nommés par le gouverneur, qui avaient négligé de vérifier les comptes du receveur général. Une telle malversation devait accroître le désir des parlementaires de contrôler les finances publiques.

Dans un premier temps, les parlementaires ont tenté d'exercer leur contrôle en s'appuyant sur les comptes publics annuels (publiés régulièrement à compter de 1795, au Canada). Utilisés de diverses façons à l'occasion des débats budgétaires, ces comptes ont été examinés de façon plus systématique, en comité restreint, à partir de 1844. En 1844, en effet, précisant des tentatives antérieures, l'Assemblée législative du Canada-Uni a donné à un comité formé de quelques parlementaires le mandat d'examiner les comptes publics de 1841-1842. Ce comité a été constitué à nouveau à chaque session parlementaire par la suite et a bientôt été connu sous le nom de comité des comptes publics (aujourd'hui, on appelle commission ce qu'on appelait comité).

Ce comité des comptes publics a recommandé l'instauration de contrôles plus rigoureux que ceux qui prévalaient à l'époque. C'est ainsi qu'en 1855 a été créé le poste de vérificateur général (appelé auditeur dans le texte de loi). Le titulaire de ce poste a reçu mandat de vérifier les comptes de tout département ou organisme public ne relevant pas déjà des ministres responsables des douanes (commissaire aux douanes) et des finances (inspecteur général).

En vertu de la loi de 1855, un Conseil des comptes était également institué. Formé de deux sous-ministres (adjoints du commissaire aux douanes et de l'inspecteur général) et du vérificateur

23. Cette somme représentait l'équivalent de deux cents fois le traitement annuel d'un juge, fixé à 500 livres, à l'époque.

général, ce conseil (appelé en langue anglaise, *Board of Audit*) devait examiner tous les comptes et les soumettre à l'approbation de l'inspecteur général²⁴.

La loi de 1855, en outre, a stipulé que dorénavant les paiements seraient faits par chèques signés par le receveur général (un ministre) et contresignés par l'inspecteur général (également un ministre), ceux-ci pouvant déléguer le pouvoir de signer à leurs adjoints (des sous-ministres). Les salaires et traitements pourraient être versés en monnaie, mais en contrepartie d'une quittance.

Le système institué par la loi de 1855 a été en vigueur jusqu'en 1864 alors qu'un nouveau mécanisme a été institué, suite aux conclusions d'un rapport de commission d'enquête (*Financial and Departmental Commission*) paru en 1863.

Du point de vue des contrôles, le mécanisme institué en 1864²⁵ comportait les éléments suivants :

1. Le Conseil des comptes (*Board of Audit*) comprenait dorénavant sept personnes (et il cessait d'être dominé par celles-là mêmes qui percevaient les revenus ou décidaient des dépenses, comme c'était le cas en vertu de la loi de 1855).
 2. La présidence du Conseil des comptes était dorénavant assumée par le vérificateur général (et non plus par le sous-ministre des Finances, titre adopté après 1859 par l'ancien inspecteur général adjoint).
 3. Le Conseil des comptes était autorisé à formuler des règlements à propos des méthodes comptables et autres sujets de semblable nature.
 4. Le Conseil des comptes devait préparer un rapport annuel sur les comptes publics et le soumettre à l'Assemblée législative par le truchement du ministre des Finances (titre adopté après 1859 par l'ancien inspecteur général).
24. Voir : Herbert R. BALLS, « John Langton and the Canadian Audit Office », *Canadian Historical Review*, vol. XXI, n° 2, juin 1940, page 153.
25. *Statutes of the Province of Canada*, 1864, chapitre 6. Les aménagements administratifs effectués en matière de gestion financière entre 1855 et 1864 ont été étudiés par John E. HODGETTS, « Tightening the Purse Strings », *Pioneer Public Service. An Administrative History of the United Canadas, 1841-1867*, Toronto : University of Toronto Press, 1955, pages 96-117.

5. Le vérificateur était responsable de la vérification d'ensemble (en vertu de la loi de 1855, cette responsabilité incombait à l'inspecteur général, devenu ministre des Finances en 1859).
6. Le vérificateur devait s'assurer que tout mandat de paiement était autorisé par le Parlement.
7. Le vérificateur devait informer le ministre des Finances de toute irrégularité dès qu'il la constatait.

Les dispositions de cette loi de 1864 se sont appliquées à l'administration publique fédérale et à l'administration publique de chacune des provinces issues du Canada-Uni en 1867. Au Québec, une loi adoptée en 1868 a confirmé ces dispositions en les adaptant aux institutions provinciales. Le Parlement fédéral a fait de même en 1869, adaptant les dispositions aux institutions fédérales.

Les contrôles sur les paiements et les encaissements

En vertu des procédures et de la législation en vigueur à l'époque de la Confédération, tant à Ottawa que dans les capitales des provinces issues du Canada-Uni, le vérificateur inspectait les comptes des services responsables des encaissements aux fins d'y déceler des irrégularités ; cependant, en matière de dépenses, ses contrôles portaient à la fois sur les demandes de paiement, sur les chèques et sur les comptes. Chaque demande de paiement était soumise au vérificateur qui, après s'être assuré que le paiement visait un objet du crédit à imputer et que le solde, à ce crédit, était suffisant pour le couvrir, l'envoyait au service chargé d'émettre les chèques en l'accompagnant d'un certificat attestant que le paiement était autorisé en vertu de la loi. Un chèque était alors préparé sous l'autorité du ministre des Finances (appelé Trésorier, au Québec, à l'époque), qui tenait un registre de tous les chèques émis (date, numéro, bénéficiaire, objet, etc.) pour chaque crédit. Ce chèque, une fois signé par le sous-ministre, était contresigné par le vérificateur qui s'assurait alors, grâce à son propre registre, que le montant, le nom du bénéficiaire et les autres renseignements requis correspondaient au certificat qu'il avait précédemment fourni. Finalement, plus tard, à la fin de l'année financière concernée, le vérificateur effectuait un troisième contrôle : il examinait les factures et

documents financiers pour déceler d'éventuelles irrégularités, il inspectait les inventaires, pour repérer des pertes non déclarées ou des vols, et il expertisait les comptes pour y corriger les erreurs.

Les procédures en vigueur à l'époque de la Confédération ont été maintenues sans grand changement jusqu'à récemment ; cependant, vers 1910, avec la croissance du volume des transactions, on a pris l'habitude, à Ottawa, de donner en contrat, à des banques privées, le travail d'émission des chèques à caractère répétitif, ces banques recevant, pour ce faire, des lettres de crédits.

Par ailleurs, à compter de 1878²⁶ à Ottawa et de 1882 à Québec, le vérificateur a reçu le mandat d'agir au nom des parlementaires, qui ont reçu le pouvoir exclusif de le démettre. Ses pouvoirs ont été étendus. Tous les comptes relevant de l'autorité des parlementaires ont été soumis à sa vérification. Le Conseil des comptes a été aboli par la même occasion.

Le mandat du vérificateur de certifier la légalité des demandes de paiement a été attribué en 1961, à Québec, à un contrôleur de la trésorerie, dont le mandat correspondait, en gros, à celui du contrôleur du trésor, dont le poste avait été créé en 1931 à Ottawa. Après 1931 à Ottawa et après 1961 à Québec, le vérificateur a cessé d'autoriser les paiements.

Finalement de nouvelles lois (en 1977 à Ottawa, en 1985 à Québec, à des dates variées ailleurs) ont précisé, élargi ou confirmé le mandat du vérificateur en matière de vérification des comptes. À Ottawa, dorénavant, ce mandat impose au vérificateur général de signaler, dans un rapport annuel, les cas où il a constaté que :

1. les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés, lorsque cela est légalement requis, au fonds du revenu consolidé ;

26. La loi de 1878 a modifié le statut du vérificateur au point de constituer, en quelque sorte, une nouvelle charte de la vérification. Cent ans plus tard, en 1978, à l'occasion du centième anniversaire de cette loi, le vérificateur général du Canada, dans son rapport annuel, a présenté une brève histoire de ses activités. Voir également : Herbert R. BALLS, « The Watchdog of Parliament : The Centenary of Legislative Audit », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 21, n° 4, hiver 1978, pages 584-617.

2. les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées ;
3. des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées ;
4. des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficacité ;
ou
5. des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre.

Les termes de la loi adoptée au Québec en 1985 sont un peu différents de ceux de la loi fédérale de 1977. Selon les termes de cette loi, de 1985, la vérification porte notamment sur les aspects qui suivent et permet de constater, le cas échéant, les déficiences à leur égard :

1. le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception ;
2. le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement ;
3. le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes ;
4. la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus ;
5. le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus ;
6. l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficacité ;
7. la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

Bien qu'il s'exerce après les transactions, le contrôle effectué au nom des parlementaires impose aux gouvernements et aux

gestionnaires une contrainte considérable. L'action du vérificateur général, la publication de son rapport annuel et l'utilisation que les parlementaires peuvent en faire forcent le respect des autorisations législatives en matière de dépenses et celui des dispositions légales en vigueur en matière de revenus. Parce que les comptes sont comparés aux pièces justificatives, les gestionnaires doivent conserver, pour chaque paiement, les attestations et certificats établissant que ce paiement constitue une imputation légitime sur le crédit auquel il se rapporte, qu'il n'a pas entraîné une dépense supérieure au solde disponible à ce crédit et qu'il a été réalisé conformément aux règles et procédures en vigueur. Ces règles et procédures, dont le respect est contrôlé lors de la vérification des comptes, imposent finalement aux gestionnaires une rigueur qui ne laisse guère de place à la fantaisie ou à l'arbitraire.

Le contrôle sur les engagements

Cette rigueur dans la gestion a été renforcée en 1931 à Ottawa et en 1961 à Québec quand furent adoptées des lois interdisant aux ministres et aux gestionnaires *d'engager* le gouvernement pour des sommes excédant le montant des crédits sur lesquels imputer les paiements correspondants ou pour des objets autres que ceux définis par les crédits.

Avant l'adoption de ces législations sur le contrôle des engagements, il arrivait que des ministres ou des gestionnaires commandent aux entreprises privées des matériaux, services ou travaux qui ne pourraient être payés en cours d'année faute de disponibilités aux crédits sur lesquels imputer les paiements, ou faute de crédits pour les justifier. Ces ministres et gestionnaires se fiaient à la majorité parlementaire disciplinée pour obtenir, l'année suivante, les crédits requis ; les entreprises privées, de leur côté, acceptaient d'attendre plusieurs mois le règlement des matériels et services fournis et des travaux exécutés, l'expérience apprenant que les autorisations parlementaires finissaient toujours par être accordées. Il arrivait même que des postes soient comblés et des personnes engagées, sans qu'il y ait de disponibilités aux crédits correspondants : on excusait les retards dans le versement des traitements en prétextant soit que les crédits budgétaires avaient été, dès le départ, insuffisants, soit que des événements imprévus

avaient mené à les épuiser prématurément (ces explications niant l'autorité des parlementaires).

Il était d'autant plus facile d'épuiser les crédits, avant 1931, à Ottawa, que l'on avait abusé de la formule des lettres de crédits. Le vérificateur, à cette époque, continuait à certifier les demandes de paiement et à contresigner les documents émis par le ministère des Finances pour effectuer ces paiements, cependant, dans de très nombreux cas, ces documents, au lieu d'être des chèques, étaient des lettres de crédit. Ces lettres de crédit permettaient aux gestionnaires de faire émettre les chèques par des banques privées. Finalement les montants visés par chaque lettre de crédit étaient devenus considérables et chaque lettre de crédit permettait, sans nouveau contrôle du vérificateur, de faire émettre des quantités de chèques. Peu avant 1931 le vérificateur déclara (dans son rapport annuel de 1923-1924) qu'il avait perdu le contrôle des chèques émis grâce aux lettres de crédit.

La nouvelle majorité parlementaire à la Chambre des communes, en 1930-1931, a décidé de mettre un terme à cette pratique des engagements non contrôlés, non seulement parce que les paiements effectués chaque année pour payer des factures de l'année antérieure représentaient une portion croissante des crédits, mais aussi parce que les parlementaires devaient parfois, comme en 1930-1931, autoriser le paiement de commandes effectuées par le gouvernement précédent pour des objets ou des montants que la nouvelle majorité désapprouvait.

Pour assurer que les engagements se limitent dorénavant aux montants et aux objets des crédits sur lesquels imputer les paiements correspondants, le Parlement a créé le poste de contrôleur du trésor (appelé, en langue anglaise, *Comptroller of the Treasury*)²⁷, dont la fonction était de refuser tout engagement qui ne pourrait être honoré en vertu des crédits existants. Pour remplir sa fonction, le contrôleur

27. Voir : Herbert R. BALLS, « The Development of Government Expenditure Control : The Issue and Audit Phases », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. X, n° 4, août 1944, pages 464-475 ; W. C. Clark, « Financial Administration of the Government of Canada », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. IV, n° 4, août 1938, pages 391-419 ; Roderick Duncan MACLEAN, « An Examination of the Role of the Comptroller of the Treasury », *Canadian Public Administration*, vol. VII, n° 1, juin 1964, pages 1-136 ; et Herbert R. BALLS, « Issue Control and Pre-audit for Authority : The Functions of the Comptroller of the Treasury », *Canadian Public Administration*, vol. III, n° 2, juin 1960, pages 118-133.

a mis en place une comptabilité des engagements, qui s'est s'ajoutée à la comptabilité des paiements. La comptabilité des engagements a elle-même été conçue sur une base pluriannuelle, de sorte que des contrats dont la mise en œuvre s'étend sur plusieurs années puissent être autorisés, les crédits correspondants étant grevés des montants à payer au cours de l'année financière concernée.

Puisque ses fonctions de contrôle sur les demandes de paiement et sur l'émission des chèques étaient dorénavant confiées au contrôleur du trésor, le vérificateur, relevé de ces fonctions, se consacra dorénavant au seul examen des comptes (cependant, jusqu'en 1951, le gouvernement fédéral, en vertu de la loi de 1931, pouvait confier au vérificateur une fonction de contrôle sur les paiements à l'égard de certains organismes).

Les changements effectués à Ottawa en 1931 ont été imités en 1961 au Québec²⁸. Le mandat du vérificateur a été modifié et le poste de contrôleur a été créé, avec des fonctions analogues à celles du contrôleur du trésor en poste à Ottawa. Au Québec, ce contrôleur a eu le titre de contrôleur de la trésorerie de 1961 à 1970 et le titre de contrôleur des finances depuis.

Curieusement, au moment même où la législation fédérale sur l'administration financière était imitée par les parlementaires du Québec, une Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, à Ottawa, présidée par J. Grant Glassco, était arrivée à la conclusion suivante :

Au Canada (où les dépenses sont douze fois plus élevées en 1961 qu'en 1939), les contrôles financiers et les systèmes de comptabilité sont enchevêtrés et assujettis à de multiples vérifications, contre-vérifications et doubles emplois ; en outre, trop souvent la fidélité aveugle aux règlements l'emporte sur l'efficacité et la diligence. Ce lourd système qui n'a pour ainsi dire pas varié depuis trente ans (si ce n'est une reformulation en 1951) est pour bien des gens le prix qu'il faut payer en régime démocratique pour s'assurer que

28. Les paiements reportés d'une année à l'autre, au Québec, en raison d'engagements excédant les crédits, représentaient, à l'époque, 2 pour cent du budget (10 millions de dollars en 1957-1958, 12 millions en 1958-1959 et plus de 15 millions en 1959-1960).

les fonctionnaires rendent bien compte de leur gestion. En fait, le système actuel, par son développement excessif, n'arrive même pas à atteindre cet objectif.

La délégation insuffisante des pouvoirs, la responsabilité partagée, et les vérifications répétées font qu'il est presque impossible de déterminer la responsabilité de l'erreur ou de l'inefficacité²⁹.

Donnant suite aux recommandations de cette commission d'enquête, le Parlement canadien, en 1969, a décidé d'abolir le poste de contrôleur du trésor et de confier à la direction des organismes chargés d'effectuer les dépenses la responsabilité fondamentale en matière de comptabilité et de contrôle budgétaire et financier. Par ailleurs, les attributions du bureau du contrôleur du trésor relatives aux comptes centraux du gouvernement ont alors été transférées au ministère, nouvellement créé, des Approvisionnement et Services.

Qu'il relève d'un contrôleur qui place du personnel dans tous les services ou qu'il relève des personnes responsables de ces services, le contrôle sur les engagements est devenu aujourd'hui obligatoire partout. Les lois sur l'administration financière précisent maintenant que nul contrat ou engagement ne doit être conclu ni avoir effet à moins que la personne responsable du crédit ou poste ne certifie, au préalable, qu'il existe sur ce crédit ou poste un solde disponible suffisant pour payer toutes les sommes découlant de ce contrat ou engagement qui deviendraient dues pendant l'année. Pour remplir cette obligation, cette personne doit établir et tenir un registre des engagements imputables à ce crédit ou poste.

Même s'ils ne sont pas effectués par des fonctionnaires relevant exclusivement de la chambre élue, les contrôles sur la légalité des engagements et des dépenses imposent le respect des contraintes édictées par les principes constitutionnels et par les dispositions législatives qui en découlent. Ces contrôles sont complétés par ceux qu'exerce le vérificateur général sur les comptes. Le vérificateur, agissant au nom des parlementaires, conforte l'autorité des personnes qui exercent les contrôles sur les engagements et les paiements.

29. Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement. Tome 1 : *La gestion de la fonction publique*, Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1962, page 92 (dans l'édition abrégée).

CONCLUSION

Ces contrôles et la vérification des comptes sont nécessaires à la réalisation des objectifs approuvés par les parlementaires et à l'application des règles en vigueur. Sans contrôle, les principes constitutionnels seraient sûrement contredits. C'est ainsi que les contrôles apparaissent finalement tout aussi significatifs que certaines des règles qui visent à imposer.

De toute façon, la plupart du temps, les autorités financières (les ministres des Finances, notamment) trouvent que la meilleure des politiques, c'est l'application stricte des règles et conventions découlant des principes constitutionnels applicables aux impôts et aux dépenses publiques. Ces règles et conventions imposent, certes, d'importantes contraintes, mais elles donnent une légitimité appréciable aux ministres qui les respectent.

Résumé

Au Canada, tant à Ottawa que dans les capitales des provinces, toutes les modifications aux impôts et toutes les dépenses doivent être approuvées par les membres des institutions législatives. Ce principe constitutionnel de l'autorité parlementaire sur les finances publiques qui a été établi entre 1791 et 1867 impose aux gouvernements des contraintes importantes. Il impose en particulier la pratique de la *publication* des prévisions budgétaires (de dépenses et de revenus) et celle des comptes publics.

Les contraintes institutionnelles s'imposent avec d'autant plus de régularité que la sélection des parlementaires s'opère par le truchement d'élections libres et fréquentes, et que les membres des exécutifs doivent avoir l'appui d'une majorité des parlementaires pour exercer leurs fonctions. Il s'ensuit qu'un exécutif qui désire conserver le pouvoir, qui lui vient d'une victoire électorale précédente, doit éviter les choix qui soulèveraient une forte opposition. Les seuls choix raisonnables, dans ces conditions, sont ceux qui satisferont une portion de l'électorat suffisante pour assurer une nouvelle victoire électorale. Il s'agit, là aussi, d'une contrainte majeure.

Néanmoins, un exécutif appuyé par une majorité complaisante peut imposer des pratiques contraires aux principes. Cependant, tant qu'il y a des élections *libres*, les majorités parlementaires complaisantes n'ont aucune assurance de rester en place. D'ailleurs, jadis, des majorités issues d'élections qui ont renversé un exécutif peu respectueux des principes démocratiques ont imposé à nouveau les principes constitutionnels et les règles qui les confirment et les précisent.

Ces principes impliquent d'abord une séparation complète entre les revenus et les dépenses. La non-affectation des recettes signifie qu'aucune dépense ne peut être faite à l'aide de sommes qui n'auraient pas été préalablement versées au trésor. Toutes les dépenses doivent être autorisées par les parlementaires et payées par le trésor.

Ces principes impliquent ensuite l'annualité et l'unité du budget. Pour avoir un sens, l'autorisation parlementaire doit pouvoir être retirée par les parlementaires qui l'ont accordée : cette idée est reflétée dans la règle de l'annualité. De même, pour être significatifs, les choix des parlementaires doivent porter non seulement sur les détails, mais

aussi sur l'ensemble : c'est ce qu'assure la règle de l'unité du budget, c'est-à-dire sa présentation en un volume complet et définitif.

Ces principes impliquent aussi la spécialisation de chaque autorisation de dépenser. Il s'ensuit que chaque autorisation porte sur un objet précis, que les virements entre « crédits » (terme employé pour désigner les autorisations de dépenser) sont interdits, et que chaque crédit est limitatif (les dépassements sont prohibés) et temporaire (les sommes qui restent à un crédit au terme de la période prévue sont alors périmées). Il s'ensuit également que les dépenses ne sont pas impératives (on parle ainsi du caractère facultatif des crédits). Ces principes impliquent enfin l'application de contrôles. Ceux-ci s'appliquent aux engagements, paiements, encaissements et comptes.

Finalement, ces principes limitent considérablement les possibilités d'un exécutif. Habituellement, les parlementaires et les ministres estiment que le respect de ces principes renforce la légitimité que l'élection leur a donnée.

Questions

1. Quelles sont les origines historiques des contraintes institutionnelles qui s'imposent à la politique fiscale et à la politique des dépenses (et, par voie de conséquence, à la politique budgétaire) ?
2. Pourquoi, dans le secteur public, au Canada, au Québec et dans les autres provinces, les autorisations de dépenser prennent-elles la forme de « crédits », chacun ayant un objet spécifique et une validité limitée et temporaire ?
3. Pourquoi la Loi constitutionnelle de 1867 a-t-elle imposé le principe du fonds unique où verser tous les revenus et autres avoirs financiers et d'où tirer tous les paiements, principe établi initialement par l'Acte d'Union de 1840 ?
4. Pourquoi les virements entre crédits et les dépassements de crédits sont-ils prohibés ? Pourquoi, et comment, certains exécutifs cherchent-ils à éluder cette règle qui interdit les virements entre crédits et les dépassements de crédits ?
5. Quelles sont les finalités des contrôles appliqués aux engagements, paiements, encaissements, avoirs, dettes et comptes, en matière de finances publiques ?

Choix de textes

- BALLS, Herbert R., « John Langton and the Canadian Audit Office », *Canadian Historical Review*, vol. XXI, n° 2, juin 1940, pages 150-176.
- BALLS, Herbert R., « The Development of Government Expenditure Control : The Issue and Audit Phases », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. X, n° 4, août 1944, pages 464-475.
- BALLS, Herbert R., « Quebec 1763-1774 : The Financial Administration », *Canadian Historical Review*, vol. XLI, n° 3, septembre 1960, pages 203-214.
- BALLS, Herbert R., « Issue Control and Pre-audit for Authority : The Functions of the Comptroller of the Treasury », *Canadian Public Administration*, vol. III, n° 2, juin 1960, pages 118-133.
- BALLS, Herbert R., « The Watchdog of Parliament : The Centenary of Legislative Audit », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 21, n° 4, hiver 1978, pages 584-617.
- BEAUDET, Christian, « Les fonds renouvelables comme outils de gestion dans le secteur public », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 30, n° 1, printemps 1987, pages 76-87.
- BORGÉAT, Louis et autres, « La gestion des deniers publics », « Les contrôles exercés par l'Assemblée nationale », *L'administration québécoise : organisation et fonctionnement*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 1982, pages 133-164 et 184-190.
- BRUN, Henri, *La formation des institutions parlementaires québécoises, 1791-1838*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1970, 281 pages.
- BURKHEAD, Jesse, « The Development of Modern Budgeting », *Government Budgeting*, New York : John Wiley and Sons, 1956, pages 2-30.

- CLARK, W. C., « Financial Administration of the Government of Canada », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. IV, n° 4, août 1938, pages 391-419.
- CREIGHTON, Donald G., « The Struggle for Financial Control in Lower Canada, 1818-1831 », *Canadian Historical Review*, vol. XII, n° 2, juin 1931, pages 120-144.
- DENHAM, Ross A., « New Public-Sector Audit Legislation in Canada », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. IV, n° 4, 1978, pages 474-488.
- DENHAM, Ross A., « The Canadian Auditors General — What is their Role ? », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 17, n° 2, été 1974, pages 259-273.
- DUSSAULT, René et Louis BORGÉAT, *Traité de droit administratif* ; Québec : Les Presses de l'Université Laval, deuxième édition, tome 2, 1986, 1393 pages (pages 450-558, « Le droit de la gestion financière », et pages 613-625, « Les limites découlant de l'autorisation parlementaire annuelle »).
- EWART, John S., « Control of the Purse in Lower Canada », *Independence Papers*, vol. 2, n° 9, 1912, pages 268-321 (rééditions en 1921 et 1932).
- GARNEAU, François-Xavier, *Histoire du Canada*, Montréal : Éditions de l'Arbre, édition 1945 (première édition, 1855), volume III, chapitre premier, livre quinzième, pages 9-66.
- GÉLINAS, André, *Les parlementaires et l'administration au Québec*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1969, 250 pages (pages 131-163, en particulier).
- GROULX, Lionel, *La question des subsides*, Montréal : sans éditeur identifié, 1912, 17 pages (réédition par *Le Devoir*, 1915).
- HARTLE, Douglas G., « The Report of the Royal Commission on Financial Management and Accountability : A Review (the Lambert Report) », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. V, n° 3, 1979, pages 366-382.
- HARTLE, Douglas G., « The Role of the Auditor General of Canada », *Canadian Tax Journal*, vol. XXIII, n° 3, 1975, pages 193-204.

- HODGETTS, John E., « Tightening the Purse Strings », *Pioneer Public Service. An Administrative History of the United Canadas, 1841-1867*, Toronto : University of Toronto Press, 1955, pages 96-117.
- JOHNSON, A. W., « The Treasury Board of Canada and the Machinery of Government of the 1970's », *Canadian Journal of Political Science/ Revue canadienne de science politique*, vol. IV, n° 3, septembre 1971, pages 346-366.
- KERNAGHAN, Kenneth, « Power, Parliament and Public Servants in Canada : Ministerial Responsibility Reexamined », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. V, n° 3, 1979, pages 383-396.
- KROEKER, H. V., *Accountability and Control : The Government Expenditure Process*, Montréal : Institut C.D. Howe/C.D. Howe Institute, 1978, 73 pages.
- KUNZ, F. A., *The Modern Senate of Canada 1925-1963 : A Re-Appraisal*, Toronto : University of Toronto Press, 1965, 395 pages (en particulier, pages 180-181, 257-261 et 341-347).
- MACKAY, Robert A., « Legislation in the Senate », *The Unreformed Senate of Canada*, Toronto : McClelland and Stewart, revised edition, 1963, pages 82-109.
- MACLEAN, Roderick Duncan, « An Examination of the Role of the Comptroller of the Treasury », *Canadian Public Administration*, vol. VII, n° 1, 1964, pages 1-136.
- MANNING, Helen T., « The Civil List in Lower Canada », *Canadian Historical Review*, vol. XXIV, n° 1, mars 1943, pages 24-47.
- MANNING, Helen T., *The Revolt of French Canada 1800-1835*, Toronto : Macmillan, 1962, 426 pages.
- MCARTHUR, Duncan A., « History of Public Finance, 1840-1867 », *Canada and Its Provinces*, recueil réalisé sous la direction de Adam SHORTT et Arthur G. DOUGHTY, Toronto : Publisher's Association of Canada Ltd., 1914, vol. V, pages 165-182.
- MCINNES, Simon, « Improving Legislative Surveillance of Provincial Public Expenditures : The Performance of the Public Accounts Committees and Auditors General », *Canadian Public*

- Administration/Administration publique du Canada*, vol 20, n° 1, printemps 1977, pages 36-86.
- MONTPETIT, Édouard, *Les cordons de la bourse*, Montréal : Éditions Albert Lévesque, 1935, 336 pages.
- ORBAN, Edmond, « Genèse du Conseil législatif », « Pouvoirs législatifs du Conseil », « Rejet du bill des subsides et renversement du gouvernement », « La taxation », *Le Conseil législatif de Québec*, 1867-1967, Montréal : Éditions Bellarmin, 1967, pages 25-42, 126-142, 200-203 et 332-338.
- ORMSBY, William G., « The Civil List Question in the Province of Canada », *Canadian Historical Review*, vol. XXXV, n° 2, juin 1954, pages 93-118.
- PERRY, John Harvey, *Taxation in Canada*, Toronto : University of Toronto Press, 1961, 415 pages (chapitres 16, 17 et 18, pages 290-323).
- PITFIELD, P. Michael, « The Office of Auditor General as a Way to Parliamentary Reform », *Optimum*, vol. 15, n° 1, 1984, pages 22-32 (traduction en langue française, pages 32-38).
- ROBINSON, Ann, *Parliament and Public Spending*, Toronto : Book Society of Canada, 1978, 184 pages.
- SINCLAIR, Sonja, *Cordial but not Cosy : A History of the Office of Auditor General*, Toronto : McClelland and Stewart, 1979, 208 pages.
- STEELE, G. G. E., « Needed – A Sense of Proportion ! – Notes on the History of Expenditure Control », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 20, n° 3, automne 1977, pages 433-443.
- SUTHERLAND, Sharon L., « On the Audit Trail of the Auditor General : Parliament's Servant, 1973-1980 », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 23, n° 4, hiver 1980, pages 616-644.
- SUTHERLAND, Sharon L., « The Politics of Audit : The Federal Office of the Auditor General in Comparative Perspective », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 29, n° 1, printemps 1986, pages 118-148.

- SUTHERLAND, Sharon L., « The Office of the Auditor General : Watching the Watchdog », dans G. Bruce DOERN et autres, *How Ottawa Spends your Tax Dollars : Federal Priorities 1981*, Toronto : James Lorimer and Company, 1981, pages 182-232.
- THOMAS, Paul G., « The Lambert Report : Parliament and Accountability », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 22, n° 4, hiver 1979, pages 557-571.
- THOMAS, Paul G., « Parliament and the Purse Strings », dans Harold D. CLARKE et autres, *Parliament, Policy and Representation*, Toronto : Methuen, 1980, pages 160-181.
- VAN LOON, Richard, « The Policy and Expenditure Management System in the Federal Government : The First Three Years », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 26, n° 2, été 1983, pages 255-285.
- WARD, Norman, *The Public Purse*, Toronto : University of Toronto Press, 1962, 334 pages (en particulier, pages 11-41, 70-76, 167-197, 204-216 et 244-251).
- WHITE, Walter L. et John C. STRICK, *Policy, Politics and the Treasury Board in Canadian Government*, Don Mills : Science Research Associates, 1970, pages 1-46.

CHAPITRE CINQUIÈME

La préparation du budget des dépenses

Les principes constitutionnels en matière de finances publiques imposent aux exécutifs de préparer et de présenter aux autorités parlementaires, pour le faire approuver, le plan des dépenses envisagées de l'année à venir. Qu'il y ait ou non élaboration préalable de politiques d'ensemble pour guider les choix, cette préparation des prévisions de dépenses force les exécutifs à choisir entre de multiples options relatives à la fois aux dépenses et aux revenus. La préparation du plan des dépenses, appelé communément budget des dépenses, est ainsi intimement liée aux choix portant sur les revenus. Elle aboutit finalement à la présentation du budget annuel.

Présenté par l'exécutif, le budget annuel résume les choix effectués au cours de la phase de préparation du budget des dépenses, choix qui concernent non seulement la politique des dépenses mais également les autres politiques (économique, budgétaire, fiscale, etc.). Cette phase de préparation¹ est suivie d'une période de discussions publiques des choix budgétaires proposés par l'exécutif à l'approbation des autorités législatives. Ces discussions se terminent soit par l'approbation, soit par le rejet du budget proposé. Presque toujours approuvé, le budget élaboré par l'exécutif est ensuite mis en œuvre. À cette phase de mise en œuvre ou d'exécution du budget, qui dure une année,

1. En langue anglaise, la phase de préparation du budget est désignée par l'expression *budgeting*. Cette phase de cycle budgétaire peut être subdivisée en plusieurs étapes et, puisqu'elle est annuelle, cette phase est parfois qualifiée de cycle (*budgeting cycle*), à distinguer du cycle budgétaire complet (*budget cycle*).

s'ajoute une évaluation rétrospective. Les réflexions qui complètent cette évaluation marquent la dernière étape de ce que l'on appelle un cycle budgétaire (comportant par conséquent quatre phases : la préparation, l'autorisation, la mise en œuvre, l'évaluation rétrospective). Dernière phase d'un cycle budgétaire, l'évaluation influence le budget qui est en préparation au moment où elle est complétée.

La durée de la phase de préparation du budget détermine la durée totale d'un cycle budgétaire, car elle est compressible ou extensible. La phase dite d'autorisation est toujours très courte et, quand elle s'étend plus longuement, sa prolongation n'empêche pas le déroulement de la phase de mise en œuvre ou d'exécution du plan budgétaire. À la fin du cycle, la phase d'évaluation rétrospective se termine habituellement au moment de l'autorisation du nouveau budget. La durée totale d'un cycle budgétaire est ainsi d'au moins deux années et, si la phase de préparation s'étend sur plusieurs mois, un cycle budgétaire peut finalement durer jusqu'à trois années ou même davantage.

La durée de la phase de préparation du budget annuel dépend de la taille de l'organisme, de la complexité ou de la diversité de ses activités et productions et enfin de la nature des procédures en vigueur. En effet, puisque le nombre des niveaux hiérarchiques augmente avec la taille de l'organisme, même en étendant au maximum le champ de supervision de chaque gestionnaire, les organismes de grande taille requièrent davantage de temps pour préparer leurs budgets des dépenses. Chaque niveau supplémentaire accroît les délais, car il y a une négociation budgétaire à chaque palier. Par ailleurs, quand les activités ou productions d'un organisme sont complexes ou diversifiées, chaque unité constituante cherche à justifier un traitement particulier et des dérogations aux normes ou standards d'application générale : les négociations individuelles imposent des délais additionnels. D'autres délais s'ajoutent encore quand il faut concilier, d'une part, les choix de la politique des dépenses et, d'autre part, des choix plus globaux, par exemple ceux des politiques d'ensemble : les procédures appliquées pour concilier diverses options de politiques demandent du temps, beaucoup de temps, surtout lorsque les choix portent sur une contraction des dépenses, qui avive les controverses. Des délais semblables à ceux qu'imposent ces procédures de conciliation sont également requis par les procédures dites de rationalisation ou de concertation appliquées par des équipes dirigeantes désireuses

d'accroître la productivité des services ou de satisfaire davantage certaines catégories de la population. Il s'ensuit que la préparation du budget des dépenses peut s'accomplir en moins de deux mois dans un organisme autonome de petite taille ayant des activités récurrentes peu diversifiées alors qu'elle peut demander près d'un an dans une administration publique de grande taille, surtout si celle-ci assume une responsabilité en matière de politique économique. Ainsi, alors qu'elle s'effectue en quelques semaines dans une petite municipalité, la préparation du budget annuel du gouvernement fédéral du Canada s'étend sur près d'une année (et même davantage, compte tenu des analyses préalables).

La phase de préparation d'un nouveau budget se déroule nécessairement au cours de la phase de mise en œuvre du budget précédent et au cours de la phase d'évaluation rétrospective du budget antérieur au budget précédent. Ainsi, le budget de l'année 1992 dans une municipalité fera l'objet d'une évaluation en 1993 au moment où sera préparé le budget de 1994. De la sorte, compte tenu de ce chevauchement de phases différentes de cycles budgétaires successifs, l'influence des budgets antérieurs sur le budget de l'année à venir est accentuée : les personnes qui travaillent à la mise en œuvre d'un budget et à l'évaluation du budget précédent sont celles-là mêmes qui préparent le budget de l'année à venir.

Normalement, au moment de préparer un nouveau budget, une équipe dirigeante reste fidèle à ses choix budgétaires des années précédentes. Elle ne reniera pas ces choix et préférera apporter des ajustements à sa politique fiscale et à sa politique de dépenses plutôt que de les réorienter.

En dehors des périodes de crise économique, les choix budgétaires ne font l'objet de réorientations significatives que lorsque l'équipe dirigeante est profondément transformée, suite à un conflit entre ses membres par exemple, ou lorsqu'elle vient d'accéder au pouvoir, suite à une élection. Dans ces circonstances, n'étant pas liée par des choix budgétaires antérieurs et généralement désireuse de modifier la répartition des ressources ou des charges effectuée par l'équipe précédente, et cherchant, de plus, à se libérer de certaines contraintes imposées par les budgets du passé, la nouvelle équipe va souvent tenter non seulement de réorienter les politiques en vigueur jusqu'alors, mais

aussi de modifier les pratiques traditionnelles en matière de préparation du plan de dépenses annuel.

Ainsi, à quelques reprises au cours des dernières décennies, de nouvelles équipes dirigeantes ont engagé d'importantes réformes dans les procédures appliquées à la préparation du budget des dépenses. Chacune de ces réformes, après avoir été introduite quelque part, a finalement été adoptée dans de nombreuses administrations publiques dès que de nouvelles équipes dirigeantes y accédaient.

Les premières réformes importantes, à cet égard, ont été introduites dès le début du vingtième siècle dans l'administration fédérale des États-Unis puis dans celle du Canada et ont mené à simplifier la façon traditionnelle de préparer les budgets grâce à l'uniformisation, la normalisation, la standardisation et, en définitive, l'application à l'ensemble du secteur public de méthodes popularisées dans les forces armées et dans certaines entreprises privées pour faciliter la prise des décisions. D'autres réformes, réalisées peu après la Deuxième Guerre mondiale, ont visé les gains de productivité, l'accroissement de l'efficacité. Des innovations subséquentes ont cherché à intégrer la préparation des budgets à l'élaboration des grandes politiques, de manière à accroître l'efficacité et l'utilité des activités du secteur public. Finalement, tenant compte des réformes antérieures, les pratiques contemporaines mènent à faire de la préparation du budget l'exercice décisif en matière de gestion dans le secteur public.

LE DÉROULEMENT DE LA PHASE DE PRÉPARATION DU CYCLE BUDGÉTAIRE

Les innovations apportées dans les procédures appliquées à la préparation du budget des dépenses n'ont pas modifié son caractère éminemment politique. Aujourd'hui comme jadis, la préparation du budget des dépenses repose sur une prise en compte des réalités et sur une démarche faite de négociations, de conciliations et d'arbitrages.

La prise en compte des réalités

La prise en compte des réalités apparaît comme la condition préalable de cet « art du possible » qu'a toujours été l'exercice du pouvoir poli-

tique. En effet, aujourd'hui comme hier, dans l'espoir de se maintenir au pouvoir, les équipes dirigeantes doivent chercher l'équilibre idéal dans leurs réponses aux demandes concurrentes ou contradictoires qui leur sont adressées. Elles ont dû et doivent encore tenter d'accroître les services publics tout en réduisant la dette et les impôts ou, à tout le moins, en freinant leur croissance. Leur dilemme n'a pas changé : aujourd'hui comme jadis, les populations souhaitent vivre dans un paradis terrestre qui soit aussi un paradis fiscal².

Les questions de jadis, relatives aux réalités, sont toujours d'actualité. Quelles seraient les dépenses et quelles seraient les recettes de l'année à venir si le budget des dépenses et le régime fiscal de l'année en cours étaient reconduits sans changement ? Quelles disponibilités pourraient être dégagées grâce à la suppression de certains postes ou services dont le maintien n'est pas impératif ? Que faire de ces disponibilités et de celles que pourrait apporter un accroissement des recettes fiscales ? Au lieu d'augmenter les dépenses, pourquoi ne pas chercher à réduire la dette ou les impôts ? Ces questions et des questions du même ordre³ facilitent l'évaluation des réalités.

L'évaluation des réalités, dans un premier temps, mène à une première formulation des orientations de la politique budgétaire de l'année à venir, laquelle, dans le gouvernement fédéral et dans certains gouvernements provinciaux, reflète en outre les orientations de la politique économique. La politique budgétaire guide l'élaboration de la politique fiscale, et celle de la politique de dépenses. Cette dernière, à son tour, fixe les limites à l'intérieur desquelles doit s'inscrire le budget des dépenses. Cependant, les choix formulés initialement doivent presque toujours être révisés ultérieurement pour tenir compte de l'évolution des réalités entre le début et la fin de la phase de préparation du budget.

Ces choix sont interdépendants. Le montant total du budget des dépenses, par exemple, doit en effet tenir compte du financement de nombreux programmes, projets et services, mais, en même temps, il fixe l'importance relative des disponibilités et aide à déterminer la somme que devront atteindre les recettes, compte tenu de l'éventuel

2. Voir : André BERNARD, « Le défi budgétaire de toute municipalité bien gérée », *Revue municipale*, vol. 63, n° 11, novembre 1985, pages 20-23.
3. Les principales questions de cet ordre sont énumérées dans l'introduction.

surplus ou déficit, qu'il faut envisager simultanément. De même façon, la détermination du montant des recettes découle du régime fiscal en vigueur, des modifications qui peuvent y être apportées et des besoins financiers prévisibles, compte tenu du budget des dépenses envisagées et d'un éventuel surplus ou déficit. Interdépendants, ces choix ne peuvent être coordonnés ailleurs qu'au sommet de la hiérarchie.

Ces choix en effet sont nécessairement ceux du pouvoir. Fondés sur une vue d'ensemble des dépenses et des revenus, ils appartiennent à l'équipe dirigeante qui, seule, commande cette vue d'ensemble. De plus, portant sur des options concurrentes, voire contradictoires, ces choix sollicitent un arbitrage politique que l'équipe dirigeante seule peut effectuer, à la fois parce qu'elle assume les fonctions d'autorité et parce qu'elle peut présumément mobiliser les soutiens requis pour continuer à les assumer. Ces choix, enfin, sont ceux qui influenceront le plus directement l'avenir de l'équipe dirigeante, puisqu'ils détermineront les sens et l'ampleur des réactions de l'électorat, dont l'approbation ou la désapprobation à l'égard des autorités politiques dépend dans une large mesure de la qualité et de la quantité des services publics et, à la fois, du poids relatif des impôts. Désireuse de ne pas susciter trop d'insatisfaction en modifiant le régime fiscal, l'équipe dirigeante doit finalement se réserver toutes les décisions budgétaires importantes afin de contenir les dépenses à l'intérieur des limites qu'elle a fixées.

Parce qu'elle prend toutes les décisions budgétaires importantes, l'équipe dirigeante devient nécessairement la cible finale de toutes les demandes visant l'augmentation des dépenses et la réduction des impôts. Aux yeux des personnes qui réclament de nouveaux budgets ou des allègements fiscaux, les autorités semblent n'avoir qu'un but : freiner la hausse des dépenses, tout en refusant de modifier significativement la répartition des charges. Un antagonisme inéluctable s'instaure ainsi entre, d'une part, l'équipe dirigeante et, d'autre part, l'ensemble des échelons subalternes de la hiérarchie administrative et les porte-parole des groupes d'intérêts, véhicules des demandes adressées aux autorités du secteur public.

Cet antagonisme détermine et explique, en quelque sorte, la dynamique interne et le déroulement de la phase de préparation du budget dans le secteur public. Cet antagonisme, dont la résolution doit apporter davantage de satisfaction que d'insatisfaction, s'exprime

en particulier dans la démarche adoptée pour décider du budget des dépenses.

La démarche adoptée pour décider du budget des dépenses

La démarche caractéristique de la phase de préparation du budget des dépenses comporte plusieurs étapes. La première de ces étapes est l'énoncé des grands choix budgétaires arrêtés par l'exécutif. Informés de ces choix, qui précisent, par exemple, les taux d'augmentation des dépenses envisagés pour l'année à venir selon les secteurs, les responsables des principaux services engagent une négociation avec leurs subalternes afin d'identifier les modifications à proposer dans le plan des dépenses annuelles. Invariablement, les demandes des subalternes excèdent les montants fixés par l'exécutif et, même après négociation, les gestionnaires responsables des services les plus importants sollicitent des dérogations ou des ajustements. L'exécutif doit alors entreprendre une forme de conciliation. Finalement, parce que certaines des nombreuses demandes insatisfaites paraissent justifiées aux yeux des membres de l'exécutif responsables des secteurs d'où elles émanent, il faut recourir à l'arbitrage. Dernière étape, cet arbitrage final appartient aux personnes qui dominent au sein de l'exécutif.

Cet arbitrage est relativement rapide dans une administration publique de petite taille, car les personnes qui dominent son exécutif ont une connaissance directe de chacune des demandes qui leur sont adressées. Dans une municipalité qui emploie quelques dizaines de personnes seulement, l'exécutif peut même choisir d'examiner chacun des postes et décider, cas par cas, de toutes les affectations. Dans un organisme employant quelques centaines de personnes, l'exécutif peut se contenter d'examiner les seules demandes qui visent une augmentation particulière des crédits ou la création de nouveaux services : cette façon de faire est d'ailleurs usuelle dans les administrations dont les juridictions sont étroitement délimitées et dont les impôts ne paraissent pas excessifs compte tenu des services publics qu'ils financent. La simplicité apparente du déroulement de la phase de préparation du budget dans une administration de petite taille fait paraître bien complexes les procédures en vigueur dans les grandes organisations.

Dans une grande organisation, une métropole ou une administration publique provinciale par exemple, il faut recourir à des procédures plus complexes, non seulement parce que les membres de l'exécutif ne connaissent pas la totalité des services mais aussi parce que le temps leur manque pour examiner la plupart des demandes qui leur sont adressées. Il leur faut alors déléguer une part d'autorité à un comité formé de quelques membres de l'exécutif (communément appelé « comité des finances » dans une municipalité et « Conseil du trésor » dans un gouvernement provincial ou dans le gouvernement fédéral). Ce comité, à son tour, doit donner mandat à des intermédiaires de négocier en son nom dans le cadre de lignes de conduite qu'il édicte. Ces intermédiaires (secrétaire du Conseil du trésor, responsable du bureau du budget ou leurs homologues dans d'autres organes centraux) doivent à leur tour se décharger sur d'autres d'une part du travail à accomplir. Finalement, les dimensions mêmes de l'organisation imposent le recours à des personnes de plus en plus nombreuses, qui constituent des paliers hiérarchiques supplémentaires.

L'intervention d'intermédiaires agissant pour l'exécutif

Le rôle des intermédiaires qui agissent au nom de l'exécutif lors de la préparation du budget des dépenses est sans doute l'un des plus difficiles qui soient. Les spécialistes à l'emploi du secrétariat du Conseil du trésor, par exemple, que ce soit à Ottawa ou dans une capitale provinciale, doivent en effet tenir compte du montant total des dépenses envisagées pour l'année à venir (défini initialement, de façon provisoire, dans le cadre de la politique budgétaire, au début de la phase de préparation du budget), des orientations retenues pour le budget des dépenses (les taux de croissance, qui peuvent être négatifs, des grandes catégories de dépenses et des divers secteurs), en même temps qu'il leur faut prendre en considération les points de vue exprimés, d'un côté, par le ministère des Finances (qui s'efforce de coordonner les choix de la politique des dépenses et ceux de la politique économique) et, de l'autre, par le bureau du Conseil privé (ou le secrétariat général du gouvernement, dans le cas d'une province) qui, lui, s'efforce d'assurer le respect des priorités du Conseil des ministres à l'égard des diverses politiques sectorielles.

Tout en cherchant à concilier ces divers points de vue et les choix provisoires définis au début de la phase de préparation du budget des dépenses, les spécialistes du secrétariat du Conseil du trésor doivent aussi respecter les volontés ministérielles qui s'expriment dans les demandes provenant des divers ministères et, en même temps, suggérer des mesures d'efficience et d'efficacité à appliquer aux nombreuses activités que financeront les dépenses de l'année à venir. Il leur appartient finalement de négocier à la fois avec les porte-parole des ministères et organismes qui sollicitent davantage de crédits (que ceux que les répartitions initiales ont prévus) et avec les ministres membres du Conseil du trésor (cinq ou six ministres) afin de trouver des accommodements. Quand l'accord est impossible, il leur reste à soumettre leur recommandation et la demande finale de l'organisme ou du ministère qui ne se satisfait pas de cette recommandation : le Conseil du trésor tranche en faveur d'un de ces montants ou bien il opte pour un compromis.

Pour jouer son rôle, le secrétariat du Conseil du trésor, que ce soit à Ottawa ou dans une capitale provinciale, doit être structuré de telle façon que les spécialistes qui en font partie puissent avoir à la fois une vue d'ensemble des choix proposés et une connaissance approfondie d'un nombre limité de programmes et de services, sur lesquels s'exerce leur compétence⁴. Les analystes qui s'occupent des crédits de programmes connexes travaillent en équipe et la coordination des équipes relève de responsables qui, à leur tour, traitent ensemble des dossiers à propos desquels un accord n'a pas été conclu. Les porte-parole des ministères et des organismes qui insistent pour obtenir des crédits plus considérables que ceux qui semblent disponibles ont la possibilité de faire valoir leurs arguments ; les analystes peuvent aussi présenter leurs propres arguments. Finalement, le nombre des désaccords soumis à la conciliation ou à l'arbitrage du Conseil du trésor n'est jamais démesuré.

4. À ce propos, voir, par exemple : Michael HICKS, « The Treasury Board of Canada and its Clients : Five Years of Change and Administrative Reform, 1966-1971 », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 16, n° 2, été 1973, pages 182-205. Voir aussi : Roland ARPIN, *Le Conseil du trésor quinze ans après*, Québec : Institut d'administration publique du Canada (section de Québec), 1985, 13 pages.

Les intermédiaires qui agissent pour l'exécutif dans la préparation du budget des dépenses jouent un rôle très important, car grâce à leur intervention l'exécutif, tout en gardant une autorité complète sur les choix effectués, évite de consacrer tout son temps à la préparation du budget des dépenses. Il se dégage, d'ailleurs, d'une part des animosités que ses choix peuvent susciter : les intermédiaires assument souvent, en effet, la responsabilité des décisions.

Les classifications budgétaires traditionnelles

Pour faciliter leurs choix, lors de la préparation du budget des dépenses, les exécutifs peuvent non seulement prendre conseil auprès des gestionnaires qu'ils associent à leurs délibérations, mais ils peuvent aussi utiliser des classifications des dépenses destinées à faire ressortir les questions les plus importantes.

Les classifications budgétaires adoptées à la fin du dix-neuvième siècle, et toujours utilisées aujourd'hui, ont été conçues en fonction de cette façon de procéder. Ces classifications traditionnelles sont fondées sur les structures organisationnelles (classification organique ou administrative) et sur les catégories ou objets de dépenses.

Selon la classification organique ou administrative, l'attention des autorités est dirigée sur les diverses divisions ou divers organes de l'organisation. Au palier supérieur, les catégories retenues sont celles des ministères ou départements ou encore directions générales, les appellations variant selon les administrations.

Ces regroupements principaux coiffent des subdivisions que l'on retrouve au deuxième palier (directions régionales, sections, bureaux, et ainsi de suite). Ces subdivisions sont elles-mêmes à la tête de regroupements de moindre niveau (sous-directions, sous-sections, et ainsi de suite). Finalement le palier inférieur est occupé par les services opérationnels, ceux où s'activent les personnels chargés d'exécuter les tâches, d'assurer les services, de produire les biens, de réaliser, en somme, les opérations définies par les autorités. En portant leur attention sur les services opérationnels et sur les opérations effectuées, les autorités peuvent comparer le coût d'un service à son utilité ou même évaluer le rendement des fonctionnaires en comparant leur production à leurs traitements.

Cette évaluation de l'utilité et du rendement par les autorités n'est possible cependant que dans de petites organisations dont les productions ne sont pas trop complexes. C'est d'ailleurs pour la faciliter, dans des organisations plus considérables, que la classification par objets ou catégories de dépenses s'est ajoutée, dès le dix-neuvième siècle, à la classification organique.

La classification par catégories ou objets de dépenses peut être plus ou moins raffinée. La plus simple consiste à distinguer les dépenses récurrentes, dites ordinaires ou de fonctionnement, et les dépenses extraordinaires, lesquelles recouvrent normalement les investissements mais aussi, souvent, des dépenses exceptionnelles, les dépenses militaires en période de conflit armé, par exemple. L'attention des autorités, devant ce genre de classification, est naturellement attirée par les dépenses extraordinaires ou exceptionnelles.

Cette attention peut se disperser et rester superficielle, quand la classification par objets ou catégories de dépenses est très détaillée. Il est en effet facile de distinguer entre de nombreuses catégories de dépenses. Les dépenses de transfert peuvent être particularisées par rapport aux dépenses ordinaires, dites de fonctionnement, et il est logique de différencier le service de la dette des autres dépenses de transfert et des autres dépenses de fonctionnement, comme il est logique de considérer comme « extra-budgétaires » les paiements consentis sous forme de prêts, avances ou placements (ces paiements, en effet, ne sont pas des charges définitives). Les transferts eux-mêmes peuvent être catalogués selon diverses rubriques : subventions, aides financières, dons, bourses, allocations, et ainsi de suite. De leur côté, les dépenses ordinaires, dites de fonctionnement, peuvent être distinguées selon qu'elles financent des ressources humaines ou des ressources matérielles. Les dépenses consacrées au personnel peuvent à leur tour être divisées en de nombreuses catégories : traitements, salaires, honoraires, allocations, gratifications, primes, et ainsi de suite, tout en distinguant selon les classes, échelons, etc. Les dépenses consacrées aux ressources matérielles peuvent elles aussi être réparties sous plusieurs titres : services de transport et de communications, entretien, réparations, loyers, fournitures, approvisionnements, petits matériels et équipements, petits mobiliers, énergie, et ainsi de suite. Nécessaires à la comptabilité et aux contrôles de gestion, ces classifications sont souvent davantage utiles aux responsables des unités administratives

qu'aux autorités. Néanmoins, les autorités demandent ces classifications pour identifier les exceptions dans les rythmes de croissance. C'est ainsi que, dans de nombreuses administrations, ces classifications détaillées mènent à constituer des tableaux des dépenses, par catégories, par unités administratives et par années, pour plusieurs années (l'année à venir, l'année courante, l'année précédente, l'année antérieure, par exemple). Dans ces tableaux, l'attention est attirée par les exceptions, autrement dit par les dépenses qui varient à un rythme significativement différent de la moyenne (soit de la catégorie, soit de l'ensemble des dépenses), ou encore par les unités administratives dont les dépenses croissent plus ou moins vite que l'ensemble des dépenses.

Dans un organisme de grande taille, les classifications traditionnelles (selon les structures administratives et les catégories de dépenses) attirent l'attention des gestionnaires sur autre chose que les productions. Ces classifications mettent en valeur les ressources (personnel, équipements, etc.) de chaque unité administrative et des regroupements d'unités administratives. Ces classifications traditionnelles, en dépit des réformes engagées après la Deuxième Guerre mondiale dans les grandes administrations publiques, dominent encore aujourd'hui, partout, et elles sont d'ailleurs les seules à être utilisées dans de nombreuses organisations employant quelques dizaines ou centaines de personnes.

Les procédures traditionnelles

Dans une organisation où le mode premier de répartition des ressources budgétaires reflète la structure des directions et services, les procédures accordent un rôle très important aux gestionnaires responsables des unités administratives dans la préparation des budgets de dépenses. Selon la démarche classique, en vertu de laquelle l'exécutif fixe d'abord les grands montants (dépenses, revenus, déficit ou surplus) qui expriment ses choix de politique budgétaire, les gestionnaires responsables des principaux services engagent une négociation avec leurs subalternes afin d'adapter la répartition des ressources à ces choix. Dans les grandes organisations, cette négociation est facilitée par l'application de procédures qui se sont petit à petit imposées à tous les échelons de la hiérarchie.

Ces procédures traditionnelles⁵, qui ont résisté aux modes passagères et ont été maintenues en dépit de plusieurs grandes réformes, sont fondées sur un exercice de réflexion, souvent facilité par des directives écrites et des formulaires. Cet exercice doit être effectué par les responsables des unités administratives identifiées comme centres de coûts et par les responsables des regroupements de telles unités aux échelons supérieurs de la hiérarchie. Cet exercice comporte parfois trois volets, parfois deux ou même un seul. Le premier, toujours exigé, consiste à calculer les montants requis pour assurer, au cours de l'année à venir, le niveau de service ou de production atteint déjà. Le deuxième volet, facultatif, concerne les améliorations ou augmentations par rapport au niveau déjà atteint. Le troisième a trait aux réductions qui pourraient être apportées au budget dans l'éventualité d'une diminution de la quantité ou de la qualité des services ou produits ou dans l'éventualité d'une réorganisation ou d'une innovation permettant d'accroître la productivité. Chacune de ces parties de la réflexion attendue des gestionnaires peut faire l'objet d'un document ou dossier distinct, les documents ou dossiers provenant du palier inférieur étant regroupés, simplifiés et souvent modifiés aux échelons supérieurs.

Naturellement, la partie de l'exercice qui demande le moins d'efforts est celle qui consiste à établir le budget correspondant au niveau de service ou de production déjà atteint. À partir du budget de l'exercice courant, il faut simplement effectuer une correction pour tenir compte de l'augmentation (ou diminution) du nombre de personnes auxquelles s'adresse le service, du nombre de services fournis, de produits réalisés ou d'opérations effectuées et, finalement, de l'évolution des prix et des rémunérations. Des tableaux comparatifs présentant les indices démographiques, les indices de production et les indices des prix assurent sans peine la justification des augmentations des montants des crédits de l'année à venir par rapport à ceux de l'année courante, afin d'assurer dans le futur le niveau de service ou de production du passé. Paradoxalement, même s'il n'était pas demandé, cet exercice serait effectué spontanément, ne serait-ce que pour justifier les demandes des subalternes.

5. Voir à ce sujet : Aaron WILDAVSKY, « A Budget for All Seasons ? Why the Traditional Budget Lasts », dans G. Bruce DOERN, Allan M. MASLOVE et autres, *The Public Evaluation of Government Spending*, Toronto : Butterworth and Company (pour l'Institut de recherches politiques/Institute for Research on Public Policy), 1979, pages 61-78.

C'est également pour appuyer de telles demandes et répondre à toutes sortes de pressions que les responsables des centres de coût sollicitent des améliorations ou augmentations par rapport au passé. Ce deuxième volet de l'exercice de réflexion prévu traditionnellement n'est presque jamais obligatoire. Cependant, même quand les procédures ou directives visent à décourager cette partie de l'exercice, en période d'austérité notamment, plusieurs responsables d'unités administratives tentent de justifier des additions, afin, par exemple, de réduire les listes d'attente ou les délais, ou d'accroître la disponibilité des services ou des produits, l'accès aux informations ou aux installations, et ainsi de suite.

Quand ces demandes d'additions sont découragées, le troisième volet de l'exercice prévu selon les procédures traditionnelles est souvent obligatoire. En effet, en période d'austérité budgétaire ou à la suite de l'adoption de formules visant l'économie (ou l'efficacité ou encore l'efficacités), les autorités exigent souvent des propositions destinées à réduire les coûts. Quelles que soient les méthodes préconisées pour la faciliter, cette partie de l'exercice traditionnel, semble-t-il, paraît d'autant plus difficile que les responsables des centres de coût ont déjà l'impression de gérer la pénurie et de subir le rationnement. Selon les autorités, pourtant, il devrait être possible, pour une personne qui connaît bien le service qu'elle dirige, d'identifier les activités qui ne sont pas indispensables, d'imaginer des substitutions moins coûteuses pour les productions courantes, de concevoir une organisation ou une façon de procéder plus efficace et efficiente, d'introduire de l'équipement plus performant, d'obtenir davantage de rendement du personnel...

Par ailleurs, même en période d'austérité, quand les directives des autorités prescrivent le rationnement, il arrive que des responsables de services proposent de nouvelles activités ou de nouveaux projets. Ces propositions de nouvelles activités ou de nouveaux projets, rarement sollicitées, sont examinées de la même façon que les autres dossiers budgétaires par les intermédiaires dont le mandat est de représenter l'exécutif dans la phase de préparation du plan annuel des dépenses.

Les directives de l'exécutif déterminent une bonne part des décisions que prendront ces intermédiaires au terme de négociations avec les porte-parole des divers services, que celles-ci soient limitées au

volet principal de l'exercice traditionnel, qu'elles englobent les trois volets possibles ou, éventuellement, qu'elles portent également sur l'opportunité de créer des activités nouvelles. Ces négociations commencées au bas de la hiérarchie sont suivies d'autres négociations, au sommet, puis des conciliations effectuées par les membres de l'exécutif et, enfin, des arbitrages ultimes.

Pour mieux encadrer la préparation du budget de dépenses, les équipes dirigeantes peuvent formuler l'énoncé de leurs grands choix budgétaires en précisant non seulement le taux d'augmentation des dépenses globales mais également celui des dépenses de chaque champ d'intervention. Les dépenses ainsi prévues, pour un champ en particulier, peuvent constituer une enveloppe à l'intérieur de laquelle situer les dépenses de l'ensemble des services engagés dans ce champ d'activités⁶. Les conciliations engageant les membres de l'exécutif sont alors circonscrites par l'enveloppe qui les concerne et les arbitrages du groupe dominant au sein de l'exécutif sont alors réservés aux dépassements de l'enveloppe. Ces arbitrages amènent souvent des modifications aux montants des dépenses totales, des dépenses de chaque enveloppe, des revenus et du déficit ou surplus, qui ont été retenus initialement, au tout début de la phase de préparation du budget. Ces arbitrages ultimes, de toute façon, signalent la fin de la phase de préparation du budget.

6. Au sujet du système de gestion des politiques et des dépenses fondé sur la notion d'enveloppe budgétaire appliqué à Ottawa à compter de 1980, voir : Richard VAN LOON, « Stop the Music : The Current Policy and Expenditure Management System in Ottawa », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 24, n° 2, été 1981, pages 175-199. Voir également : Douglas G. HARTLE, « An Open Letter to Richard Van Loon (with a copy to Richard French) », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 26, n° 1, printemps 1983, pages 84-94. Voir aussi : Sandford F. BORINS, « Ottawa's Expenditure « Envelopes » : Workable Rationality at Last ? », dans G. Bruce DOERN et autres, *How Ottawa Spends Your Tax Dollars 1982. National Policy and Economic Development*, Toronto : James Lorimer and Company, 1982, pages 63-85. Voir enfin : Richard VAN LOON, « The Policy and Expenditure Management System in the Federal Government : The First Three Years », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 26, n° 2, été 1983, pages 255-285.

LA PRÉPARATION DU BUDGET DES DÉPENSES ET LA STANDARDISATION

Pour limiter le nombre de ces arbitrages ultimes, l'exécutif peut ou bien déléguer encore davantage d'autorité à des intermédiaires ou bien recourir à davantage de standardisation, standardisation qui permet de réduire le nombre des décisions à effectuer, chaque décision, portant sur une norme, s'appliquant uniformément à l'ensemble de l'organisation. L'exécutif peut même confier à des organismes centraux l'autorité de décider des dérogations aux normes. Par cette délégation d'autorité à des organismes centraux peu nombreux, qu'il peut contrôler facilement, l'exécutif obtient davantage de latitude et consolide les objectifs qu'il vise grâce à la standardisation.

La standardisation, toutefois, n'est pas l'unique solution offerte aux personnes qui, au pouvoir, sont submergées par les demandes d'arbitrage, en dépit des délégations d'autorité consenties à des intermédiaires. La décentralisation est aussi une solution, mais elle est assortie d'une grande autonomie de décision, de sorte que, dans la plupart des administrations publiques, elle ne peut guère être envisagée.

D'ailleurs, la standardisation a toujours été de règle dans les organisations de grande taille. En plus de faciliter la tâche des exécutifs lors de la préparation du budget des dépenses, elle leur permet d'assumer plus complètement les diverses fonctions de direction qui relèvent du sommet des hiérarchies. Les grandes organisations des empires de l'Antiquité étaient déjà structurées de façon hiérarchique et la standardisation y permettait déjà l'unité de direction recherchée tout en y facilitant la prise des décisions.

Cependant, dans une organisation en croissance, c'est au moment où elle devient de plus en plus inéluctable que la standardisation suscite le plus d'opposition. Quand, au début du vingtième siècle, elle a commencé à s'imposer dans les grandes administrations publiques à la façon dont elle s'était déjà imposée dans l'armée et la marine, de nombreuses personnes s'y sont opposées. Parce qu'elle entraînait l'uniformisation des conditions de travail et des rémunérations, cette standardisation a été condamnée par des gestionnaires et des fonctionnaires qui tenaient à conserver les différences qui les distinguaient. Parce qu'elle impliquait la création d'organismes centraux constituant un

échelon intermédiaire supplémentaire entre les responsables des services administratifs et les autorités, elle a été décrite par les gestionnaires qui, jusqu'alors, avaient pu négocier directement avec les membres de l'exécutif. Parce qu'elle allait être suivie de contrôles visant le respect des normes prescrites, elle fut combattue par des gestionnaires qui estimaient que leur unité administrative avait besoin de flexibilité pour pouvoir s'adapter aux changements de l'environnement. Néanmoins, malgré ces résistances, malgré les dangers que l'on voyait dans la standardisation, les normes d'application générale se multiplièrent rapidement.

Pour ne pas avoir à arbitrer des demandes de dérogations à ces normes, les exécutifs ont renforcé l'autorité des organes centraux qui les avaient proposées. Leur propre autorité sur ces organes centraux peu nombreux étant bien établie, les exécutifs ont, de la sorte, renforcé leur propre pouvoir. La standardisation a ainsi été accompagnée d'une forme de centralisation différente de celle qui avait prévalu jusqu'alors. Au lieu d'aller à l'exécutif, la plupart des demandes des gestionnaires, lors de la préparation des budgets, ont pu, en effet, être examinées, acceptées, modifiées ou rejetées par ces organes centraux.

La standardisation élaborée par les organes centraux selon les directives de l'exécutif puis approuvée, avec ou sans modification, par l'exécutif, a touché à la fois les ressources humaines et les ressources matérielles. C'est ainsi que l'on a procédé à la classification du personnel selon la nature des tâches et des qualifications requises, que l'on a développé des échelles de rémunération établies en fonction de la classification et de l'ancienneté, que l'on a procédé à la division des tâches par postes et défini les caractéristiques de chaque poste. On a fait de même pour les équipements (normes de surface, volumes, accessoires et ainsi de suite) et pour les autres éléments des ressources matérielles (budgets de déplacement, notes de frais, etc.). Ces standardisations ont simplifié les choix de l'exécutif lors de la préparation du budget, elles ont limité la part de fantaisie qui avait pu caractériser les demandes budgétaires précédemment et elles ont, en définitive, confirmé l'autorité des équipes dirigeantes.

Pour simplifier encore davantage la prise des décisions lors de la préparation des budgets, pour faciliter leur mise en œuvre et pour bien d'autres raisons également, les exécutifs, dans de nombreuses administrations publiques de grande taille, ont regroupé au sein d'un

seul service (par exemple, un service central des achats) des opérations qui, antérieurement, relevaient des responsables des unités administratives aux échelons inférieurs de la hiérarchie. Ces regroupements ont touché non seulement les matériels, équipements et immeubles mais aussi le recrutement du personnel et la gestion des ressources humaines. Cette concentration en faveur d'un petit nombre d'organismes a été perçue comme une autre forme de centralisation dans la mesure où l'autonomie relative des gestionnaires des unités administratives a été réduite.

Comme l'avaient craint les gestionnaires qui l'avaient combattue, la standardisation, en plus d'entraîner une uniformisation considérable dans les conditions de travail, a dépossédé les responsables des unités administratives d'une part de l'autorité d'antan. De plus, comme on l'avait prévu, elle a été accompagnée de contrôles de plus en plus serrés sur la mise en œuvre des budgets. Ces contrôles, portant sur le respect des normes et des procédures et sur celui des subdivisions budgétaires arrêtées lors de la préparation du plan de dépenses annuel, forcent les gestionnaires responsables des unités administratives à préparer avec grand soin les demandes de crédits. D'une certaine façon, du point de vue de l'exécutif, ce résultat de la standardisation et des contrôles qui l'accompagnent contribue à la simplification recherchée, non seulement lors de la préparation mais aussi lors de la mise en œuvre du budget.

La standardisation permet assurément à l'exécutif de limiter le nombre des négociations individuelles qu'il devrait engager dans une organisation de grande taille si elle ne s'était pas faite. Les autorités peuvent même estimer que la standardisation contribue à freiner la croissance des budgets puisque la multiplication des négociations individuelles qu'elle évite entraînerait forcément diverses concessions, puis des inégalités dont on prendrait prétexte pour exiger des ajustements budgétaires de plus en plus coûteux. Les autorités peuvent également croire que la standardisation et les contrôles qui l'accompagnent réduisent le gaspillage tout en imposant une certaine équité ou égalité, les normes et procédures étant identiques partout. En définitive, dans les organisations de grande taille où elle a été poussée très loin, la standardisation a été longtemps perçue et est encore souvent perçue comme un élément important du processus de rationalisation de la préparation du budget des dépenses.

LA PRÉPARATION DU BUDGET DES DÉPENSES ET LA RECHERCHE DE L'EFFICIENCE

Paradoxalement, cette standardisation et les contrôles qui y sont associés sont aussi considérés comme des facteurs explicatifs de la croissance des coûts unitaires de la production (mesurés en dollars constants) dans les grandes administrations publiques. Ce fut là l'une des conclusions d'une commission d'enquête chargée d'étudier l'administration fédérale des États-Unis peu après la Deuxième Guerre mondiale (Commission Hoover). Ce fut également l'une des conclusions d'une autre commission d'enquête chargée, cette fois, de formuler des recommandations destinées à améliorer l'administration fédérale du Canada (Commission Glassco)⁷. Les membres de ces commissions et quelques autres, dans d'autres pays, ont estimé que la standardisation avait été excessive dans les grandes organisations étudiées et que les contrôles qui lui étaient associés, en plus d'être coûteux, freinaient l'adoption d'innovations rentables.

Selon les rapports de ces commissions, en effet, en mettant l'accent sur les contrôles et la standardisation, les autorités amènent les gestionnaires à se préoccuper davantage du respect des normes et des procédures et à éviter les initiatives, fussent-elles bénéfiques du point de vue de l'efficacité⁸. De fait, les contrôles préalables à la prise des décisions de gestion sont dissuasifs ; ils découragent les innovations qui apporteraient des gains de productivité. De plus, la concentration de l'autorité au sein des organes centraux rend extrêmement difficile

7. À ce propos, voir : Thomas H. MCLEOD, « Glassco Commission Report », *Canadian Public Administration*, vol. VI, n° 4, hiver 1963, pages 386-406. Voir aussi : Patrick MORAN, « La politique d'acquisition des services de soutien (faire ou faire faire) : rétrospective sur le rapport Glassco », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 22, n° 2, été 1979, pages 261-268.
8. Les mots efficacité, rendement, productivité et performance sont souvent employés comme synonymes. L'efficacité est un rendement satisfaisant imputable à une recherche volontaire systématique. Le rendement désigne le rapport entre le travail utile obtenu (ou le profit ou encore la production) et la quantité d'énergie dépensée (ou l'investissement ou encore les ressources utilisées). La productivité mesure le même rapport que le rendement, cependant l'usage de ce mot est souvent préféré quand il s'agit de comparer une production et un ou plusieurs des facteurs mis en œuvre pour réaliser cette production. Quant à la performance, elle se rapporte à l'amélioration du rendement ou encore à l'obtention d'un rendement supérieur au rendement de référence ; la performance est aussi la mesure de l'ensemble des caractéristiques d'un appareil, d'une personne ou d'une équipe, du point de vue du rendement.

la prise des décisions secondaires de sorte que, faute de décision, les problèmes s'aggravent. En définitive, malgré leur indiscutable intérêt, la standardisation et les contrôles qui l'accompagnent peuvent avoir des effets négatifs du point de vue de la productivité d'une organisation.

Suite à la publication des rapports de ces commissions, désireuses d'accroître la productivité, les autorités à la tête de plusieurs grandes administrations publiques ont cherché à assouplir les contrôles exercés jusqu'alors, à réviser certaines normes et, surtout, à amener les gestionnaires responsables des unités administratives à se préoccuper de l'efficacité, de l'amélioration du rendement. Cette volonté d'accroître la productivité des administrations s'est imposée rapidement et, aujourd'hui, dans de nombreuses organisations, la préparation des budgets repose, en partie, sur une évaluation du rendement déjà obtenu et sur la recherche des moyens permettant de l'accroître au cours de l'année à venir.

L'un des volets de l'exercice exigé traditionnellement des responsables des centres de coûts, celui qui vise l'identification des économies possibles, a ainsi pris une importance accrue.

Afin de faciliter cette recherche de gains de productivité, de nombreuses administrations ont adopté une nouvelle classification budgétaire destinée à faire porter la réflexion sur les productions, opérations ou activités. Cette nouvelle classification établie d'après les fonctions (catégories de tâches, d'activités, d'opérations ou de productions) avait été recommandée par la Commission Hoover aux États-Unis peu après la Deuxième Guerre mondiale. Cette classification s'ajoute aux classifications traditionnelles établies d'après les unités administratives ou divisions au sein de l'organisation et d'après les objets ou catégories de dépenses (traitements, équipements, etc.). Elle met l'accent sur les productions et, de la sorte, facilite la réflexion consacrée à la productivité ou à l'efficacité (autrement dit, la performance ou le rendement).

Avec cette classification fonctionnelle (appelée communément budget-productivité), la préoccupation principale porte sur la façon la moins coûteuse de produire les biens ou les services que financent les crédits accordés à une unité administrative. Ce type de préoccupation incite les gestionnaires à s'intéresser aux coûts unitaires (rapport obtenu en divisant le montant des dépenses consacrées à la production

d'une catégorie individuelle de biens ou de services par le nombre de biens ou de services produits) et à chercher à les réduire.

Pour aider à réduire les coûts unitaires, diverses formules sont proposées aux gestionnaires. Ainsi, certaines règles visent à déterminer l'aménagement optimum des espaces (bureaux, salles de réunion, salles d'attente, etc.), à élaborer les processus de travail les plus économiques possible et la programmation la plus efficiente possible. Dans cette perspective, au lieu d'embaucher sur une base permanente le nombre de personnes requis lors des périodes d'activité intense, on n'embauche que celles qui sont requises lors des périodes de moindre activité et on a recours à du personnel temporaire et aux heures supplémentaires pour assumer les surcharges épisodiques de travail.

Dans cette perspective productiviste, le recours aux équipements modernes a également été encouragé de même que le recours à l'entreprise privée pour l'exécution de certains travaux, dans la mesure où ses coûts unitaires étaient inférieurs à ceux du secteur public. La norme représentée par l'entreprise privée est même devenue la référence obligée des études du rendement dans le secteur public (avec des cibles, des quotas, des primes au rendement, etc.).

Des mesures du rendement sont devenues, dans certains cas, obligatoires et les demandes budgétaires des unités administratives en ont fait état. C'est ainsi que l'on a connu le coût unitaire de la perception de presque chacun des impôts, le coût unitaire de l'émission des chèques d'allocations familiales, de pensions de vieillesse, et des autres transferts sociaux, le coût unitaire des contrôles effectués en matière de poids et mesures, et ainsi de suite. Les demandes budgétaires des gestionnaires responsables des unités administratives ont, année après année, dans certaines administrations, enregistré des gains de productivité et annoncé des innovations ou modifications destinées à accroître encore la performance.

Cependant, cette perspective productiviste a suscité de nombreuses insatisfactions. Plusieurs fonctionnaires et quelques spécialistes de la gestion ont estimé qu'elle menait à l'exploitation abusive des personnes à l'emploi du secteur public et créait un nouveau prolétariat, celui des vacataires, intérimaires ou surnuméraires, qui n'avaient aucune sécurité et vivaient misérablement de gains épisodiques. Les adversaires du budget-productivité ont recommandé plutôt de rechercher à accroître l'utilité sociale des services et productions du secteur

public, car il leur apparaissait que l'efficacité ou la productivité n'avait parfois aucune raison d'être, les productions qu'elles concernaient n'ayant aucune utilité. À quoi bon, par exemple, réaliser une performance extraordinaire dans le traitement de dossiers que personne ne consulte ? À quoi bon compiler avec une efficacité remarquable des statistiques que personne n'utilise ?

LA PRÉPARATION DU BUDGET DES DÉPENSES ET LA RECHERCHE DE L'UTILITÉ

Les autorités ont sans doute toujours recherché l'utilité sociale des services et productions du secteur public. Même si la désuétude de certaines activités peut être révélée de temps à autre, il est vraisemblable que chacune de ces activités ait eu pour origine la volonté de satisfaire un besoin, d'être utile. Des activités, services ou productions, utiles autrefois, peuvent perdre leur utilité d'antan. Il peut même arriver que la production de certains services soit contrecarrée par celle de certains autres. Il s'ensuit qu'il est nécessaire d'évaluer l'utilité sociale de toutes les activités d'une administration publique et non pas seulement celle des activités nouvelles.

C'est ainsi que, vers 1960, en raison notamment de la taille que les budgets de plusieurs grandes organisations du secteur public avaient atteinte, les équipes dirigeantes ont commencé à effectuer des évaluations systématiques de l'utilité et de l'efficacité de chacune des activités, opérations ou productions qui relevaient de leurs juridictions⁹. Cet exercice, inspiré d'expériences antérieures, a d'abord été engagé au ministère de la Défense des États-Unis, et fut formalisé en 1961, dans un guide de procédures intitulé *Planning-Programming-Budgeting System* (initiales : P.P.B.S.). Cette formule a ensuite été adoptée par une autre organisation de très grande taille, l'agence aérospatiale américaine, la NASA, en 1962, puis, en 1963 et 1964, par un nombre croissant d'agences et d'organismes du secteur public, aux

9. À ce propos, voir : Allen SCHICK, « The Road to PPB : The Stages of Budget Reform », *Public Administration Review*, vol. XXVI, n° 4 1966, pages 243-258 (reproduit, notamment, pages 15-40, dans Fremont J. LYDEN, Ernest G. MILLER et autres, *Planning Programming Budgeting*, Chicago : Markham Publishing Company, 1972).

États-Unis et dans d'autres pays¹⁰. En France, dès 1964, le ministère des Armées l'adoptait à son tour ; en 1965, l'agence chargée de la production de l'avion supersonique civil, le Concorde, le faisait également, en même temps que l'administration responsable du réseau de transport régional de la région parisienne. En 1965, le président américain, Lyndon B. Johnson, signa un arrêt généralisant le recours à cette nouvelle formule dans l'ensemble de l'administration fédérale des États-Unis. Peu après, en janvier 1968, à l'initiative de Michel Debré, alors ministre de l'Économie et des Finances, cette formule, baptisée, en langue française, rationalisation des choix budgétaires (initiales : R.C.B.), fut adoptée par le gouvernement de la France. En 1975, dix ans après l'initiative du président Lyndon B. Johnson, toutes les grandes administrations publiques des pays riverains de l'Atlantique Nord avaient finalement modifié leurs procédures de préparation des budgets de dépenses pour y introduire une formule d'évaluation préalable de l'utilité et de l'efficacité des activités, opérations et productions.

Au Canada, cette formule nouvelle, généralement associée aux techniques de la gestion participative par objectifs (*management by objectives*), a d'abord été adoptée par le gouvernement fédéral, en 1969, peu après l'accession de Pierre Elliott Trudeau au poste de premier ministre, puis elle l'a été par les autres administrations de grande taille au fur et à mesure qu'y accédaient de nouvelles équipes dirigeantes. Le changement de gouvernement à Québec en 1970, avec la formation d'une équipe nouvelle dirigée par Robert Bourassa, a été l'occasion d'adopter cette nouvelle formule de préparation des budgets. En 1972, la Ville de Montréal a imité le gouvernement provincial (mais avec application généralisée de la formule en 1979 seulement) ; la Ville de Laval l'a fait également en 1974 et d'autres villes encore, par la suite.

Souvent baptisée « budget de programmes », par opposition au « budgetproductivité », inspirée de la formule américaine initiale (le P.P.B.S.), soutenue par des personnes qui y ont mis beaucoup d'espoirs (et d'illusions), cette nouvelle rationalisation des choix budgétaires a suscité, très rapidement, énormément d'appréhensions et

9. À ce propos, voir, notamment : David NOVICKK et autres, *Current Practices in Program Budgeting (PPBS). Analysis and Case Studies Covering Government and Business*, London : Heineman, 1973, 242 pages.

d'objections¹¹. Elle a néanmoins mené à l'adoption d'une typologie (ou classification) nouvelle et supplémentaire des dépenses. Établie sur de nouveaux critères de classement (ressources, activités, productions, opérations, projets, éléments de programmes, sous-programmes, programmes, secteurs, domaines, et ainsi de suite), cette typologie forçait l'attention non seulement sur l'efficacité, comme le faisait le budget-productivité (classification fonctionnelle), mais également sur l'utilité et l'efficacéité. Elle a aussi entraîné la réalisation de nombreuses études, recherches, enquêtes et réflexions qui ont permis l'énoncé de politiques sectorielles qui faisaient jusqu'alors défaut et qui, aujourd'hui, facilitent la poursuite d'objectifs mieux définis que jadis. Elle a enfin contribué à répandre la pratique des évaluations préalables des projets d'interventions du secteur public, dans une perspective intégrative, tenant compte des interdépendances entre ces interventions, tenant compte également des demandes sociales et des finalités définies pour le futur et non pas seulement pour l'année à venir. Ces évaluations, les énoncés de politiques et l'accent qui a été mis sur l'utilité et l'efficacéité ont assurément répondu à plusieurs des attentes des équipes dirigeantes.

Les attentes et les craintes suscitées par la rationalisation des choix budgétaires axée sur la recherche de l'utilité

Vers 1970, aux yeux de plusieurs membres des exécutifs, dans les administrations publiques de grande taille, l'adoption du budget de programmes paraissait apporter une solution idéale aux problèmes posés lors de la préparation des plans annuels de dépenses. À l'époque, les équipes dirigeantes commençaient à prendre conscience des limites des procédures traditionnelles appliquées à la préparation du budget des dépenses et elles constataient l'insuffisance de la standardisation et même celle du budget-productivité. Le nombre, la diversité et la complexité des activités du secteur public obscurcissaient les perspectives d'ensemble ; l'information disponible sur les raisons d'être de chacune de ces activités paraissait inadéquate ; le temps nécessaire pour

11. À ce propos, voir : Leonard MEREWITZ et Stephen H. SOSNICK, *The Budget's New Clothes — A Critique of Planning-Programming-Budgeting and Benefit-Cost Analysis*, Chicago : Markham Publishing Company, 1971, 317 pages.

approfondir la plupart des questions faisait défaut. Les autorités, souvent, souhaitaient faire d'autres choix budgétaires que ceux qui leur étaient imposés par la coutume, les pressions de l'électorat et des fonctionnaires et, enfin, par les contraintes diverses qui s'exerçaient sur le pouvoir. Les exécutifs espéraient obtenir, grâce à cette nouvelle formule de rationalisation des choix budgétaires, une information plus sûre et plus pertinente que celle qui accompagnait les dossiers budgétaires du passé ; ils espéraient échapper aux pressions des groupes minoritaires et aux contraintes du système, pensant pouvoir concentrer leur attention sur les choix majeurs, c'est-à-dire les choix de finalités, d'orientations et d'objectifs, alors que les intermédiaires, dans la hiérarchie, se chargeraient des choix secondaires, c'est-à-dire les choix relatifs aux moyens à prendre pour réaliser les objectifs définis au sommet de la hiérarchie.

Au sein de certains exécutifs, plusieurs personnes espéraient également, grâce au budget de programmes, réaliser une meilleure intégration des choix de politique budgétaire aux choix de politique économique. Déplorant les difficultés rencontrées dans les tentatives de modeler les budgets en fonction des objectifs de la politique économique, ces personnes croyaient que la nouvelle rationalisation permettrait de subordonner l'allocation des ressources aux orientations d'ensemble définies lors de l'élaboration de la politique économique ou lors de l'élaboration des autres grandes politiques, telles la politique sociale ou une éventuelle politique culturelle.

Soutenant ce point de vue, plusieurs analystes et sans doute de nombreuses autres personnes¹² se réjouissaient de l'adoption de cette nouvelle formule d'élaboration des budgets puisqu'elle devait sûrement permettre d'imposer les choix définis par les porte-parole de la majorité et de défaire les féodalités administratives contraires aux intérêts de cette majorité. Selon ces personnes, l'unité d'action, dans le secteur public, était non seulement désirable, mais elle était dorénavant possible puisque la nouvelle rationalisation des choix budgétaires devait la faciliter : dorénavant, en effet, les objectifs découleraient des orientations et finalités désirées par la majorité. À leurs yeux, le budget de programmes permettrait même l'émergence de nouvelles

12. Pour les résultats d'une enquête réalisée à ce propos, voir : G. Bruce DOERN, « Recent Changes in the Philosophy of Policy-Making in Canada », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. IV, n° 2, juin 1971, pages 243-264.

unanimités puisque les choix qu'il supposait seraient fondés sur le critère de l'utilité sociale des productions.

Chez les gestionnaires¹³ occupant des postes élevés dans la hiérarchie administrative, il s'en trouvait beaucoup pour penser que les réformes budgétaires que l'on venait d'adopter ou que l'on allait bientôt réaliser seraient utiles aux subalternes, car elles faciliteraient leur compréhension des raisons de leur travail, en leur faisant connaître, enfin, non seulement les objectifs définis par les autorités, mais aussi les rationalisations ayant mené au choix des moyens retenus pour les atteindre. Il a même été suggéré que, connaissant l'objectif défini par les autorités, les fonctionnaires pourraient contribuer davantage à la recherche de l'efficacité du secteur public.

Ces attentes, pourtant, n'étaient pas partagées par une quantité d'adversaires des réformes envisagées. Ces adversaires appréhendaient les conséquences de ces réformes et contestaient leur utilité, voire même leur réalisme. L'opposition au budget de programmes et aux nouvelles procédures qui accompagnaient son adoption a été finalement considérable.

Cette opposition à la nouvelle rationalisation des choix budgétaires a d'abord reposé sur la crainte des changements qu'elle menaçait d'apporter. En dépit des standardisations, des contrôles et du budget-productivité du passé, de nombreux petits privilèges subsistaient encore et ceux-ci risquaient en effet d'être abolis si les réformes envisagées par les exécutifs étaient réalisées. Ces privilèges, certes, peuvent paraître insignifiants, puisque, la plupart du temps, ils reposent sur des tolérances administratives destinées à renforcer les liens qui attachent les fonctionnaires au secteur public (c'est le cas, par exemple, de l'utilisation de congés de maladie à des fins diverses, à l'encontre des règlements) ; néanmoins les personnes qui en bénéficient tiennent à ces petits privilèges.

La crainte de perdre ces privilèges renforçait par ailleurs la peur du changement dans l'environnement de travail et dans les conditions

13. Voir, par exemple : Walter BAKER, « Management by Objectives : A Philosophy and Style of Management for the Public Service », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. XII, n° 3, automne 1969, pages 427-443. Voir aussi : Walter BAKER, « Administrative Reform in the Federal Public Service : The First Faltering Steps », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 16, n° 3, automne 1973, pages 381-398.

d'existence que laissaient présager les réformes, à tort ou à raison. L'incertitude quant à d'éventuelles modifications dans les structures, les méthodes ou les horaires, ou quant à de possibles mutations ou reclassifications, a stimulé les réflexes de rejet de la rationalisation des choix budgétaires. Personne, en effet, ne souhaite subir les inconvénients d'une réorganisation (déménager, se retrouver dans un poste plus éloigné, etc.). Les inquiétudes ont alimenté l'opposition à cette réforme, comme, jadis, elles avaient mené à combattre d'autres réformes (la standardisation ou le budget-productivité, par exemple).

Cette opposition est aussi venue de gestionnaires responsables des unités administratives du palier inférieur de la hiérarchie et même des cadres intermédiaires, en raison des implications de la nouvelle rationalisation budgétaire du point de vue de l'élaboration des budgets. Ces gestionnaires risquaient de perdre la maigre autorité détenue jusqu'alors sur les budgets puisque la nouvelle formule, privilégiant les grandes orientations et les objectifs de regroupements d'activités appelés programmes, donnerait un pouvoir considérable aux spécialistes capables de réaliser des analyses de coûts-bénéfices, de concevoir des indicateurs de performance, d'impact ou d'utilité, de développer de nouveaux systèmes et d'introduire, dans le secteur public, des méthodes de gestion innovatrices. Il était à prévoir que le recrutement de ces spécialistes se ferait à l'extérieur du secteur public et que leur rattachement, dans la hiérarchie, se ferait au plus haut niveau. La crainte de perdre le peu d'autonomie qui leur restait a renforcé l'opposition manifestée par plusieurs gestionnaires que le rythme même des réformes inquiétait¹⁴.

À ces inquiétudes et à ces craintes s'est ajoutée une contestation des principes de la rationalisation budgétaire proposée. Les adversaires de cette rationalisation ont nié la possibilité de définir des objectifs opérationnels dans le secteur public, prétextant que, contrairement aux entreprises privées, les administrations publiques produisent principalement des services dont les résultats sont impondérables, ce caractère des services publics expliquant d'ailleurs pourquoi ils relèvent des gouvernements et non pas des entreprises privées. Quelques

14. Voir, à ce propos : Hubert L. LAFRAMBOISE, « Administrative Reform in the Federal Public Service : Signs of a Saturation Psychosis », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 14, n° 3, automne 1971, pages 303-325.

personnes ont même prétendu qu'il serait inopportun d'évaluer la pertinence d'un service public sur son utilité apparente, définie par l'utilisation qui en est faite ou, à la limite, par l'opinion publique. De ce point de vue, la rationalisation des choix budgétaires, faisant prévaloir une conception mercantile de l'utilité sociale, mènerait à l'abolition de nombreux services publics puisque, dans l'immédiat, la majorité ne serait pas favorable à leur maintien. Selon ces adversaires de la nouvelle rationalisation, celle-ci, sous prétexte de faire prévaloir l'opinion de la majorité quant à l'utilité des services publics, mènerait à de très fâcheuses décisions.

Quand les spécialistes responsables de la mise en oeuvre de la réforme ont affirmé que la rationalisation budgétaire proposée ne mènerait sûrement pas à l'abolition des services publics puisque l'utilité de chacun serait évaluée en fonction des finalités générales définies par les porte-parole de la majorité, leurs adversaires ont alors contesté cette idée d'intégrer, dans un système hiérarchisé de finalités générales, l'ensemble des activités du secteur public. À leur avis, ce système de rationalisation, fût-il ordonné en fonction de finalités unanimement acceptées, mènerait inéluctablement au totalitarisme, car, au-delà de ces finalités, il y a une infinie variété de situations. La poursuite du bonheur, par exemple, n'implique nullement une hiérarchie commune de fins et moyens, identique pour tout le monde. Bien au contraire, la plupart des gens préfèrent vivre dans un territoire où aucun organisme n'exerce de monopole sur la définition des objectifs. Plusieurs s'accommodent de l'affrontement continu entre les groupes qui, à l'égard de chacun des innombrables enjeux de la vie collective dans leur territoire, poursuivent des objectifs différents. Cet affrontement et l'absence de décision impérative en faveur d'un objectif unique paraissent être un gage de liberté individuelle. En l'absence d'un système d'objectifs ordonnés d'après quelques orientations et finalités ultimes, on peut, selon ce point de vue, poursuivre avec quelque succès la défense d'intérêts particuliers ou la réalisation d'objectifs sectoriels contraires à ceux qui s'imposent ailleurs ou à d'autres.

Refusant le principe d'une hiérarchie unique de finalités et d'objectifs, les adversaires du budget de programmes s'objectaient également à l'idée de répartir les ressources en fonction des objectifs ou programmes plutôt qu'en fonction des unités administratives. À leur avis, une répartition des crédits par programmes posait des diffi-

cuités pratiques insurmontables et l'adoption d'une nouvelle typologie budgétaire était inutilement coûteuse. Ces arguments étaient complétés par une dénonciation de la méthodologie proposée pour mesurer les bénéfices et les coûts de chaque programme, celle-ci reposant forcément sur des jugements de valeur. Cette méthodologie, de toute façon, buterait sur le problème posé par l'interdépendance des activités du secteur public.

Manifestement, la contestation de la rationalisation des choix budgétaires n'était pas seulement une opposition au changement ; elle était surtout le résultat d'une critique des principes mêmes de cette formule. Les adversaires du budget de programmes, cependant, ne contestaient pas la nécessité d'évaluer périodiquement l'ensemble des activités du secteur public ni l'urgence de mettre l'accent sur l'utilité sociale de ces activités et sur leur efficacité. Leur contestation, en définitive, concernait la méthodologie proposée et, surtout, le principe d'unité d'action essentiel à cette nouvelle rationalisation. En effet, dans le secteur public, l'unité d'action peut mener, à la limite, à l'abolition des institutions autonomes (et marquer la fin du fédéralisme et la fin de toute décentralisation) et à l'imposition d'une hégémonie (fût-elle celle du peuple ou de la majorité). S'il n'est plus possible de poursuivre simultanément plusieurs objectifs contradictoires, comment croire que le point de vue du plus grand nombre dominera toujours, puisque le plus grand nombre est nécessairement réparti en une multitude de catégories distinctes et généralement antagonistes ? Quelques idéalistes, qui se disent démocrates, et certaines personnes au sommet des hiérarchies peuvent aimer croire ou laisser croire que l'unanimité est possible, y compris sur les objectifs opérationnels ; il n'en demeure pas moins que, dans la réalité, il y a des groupes différents affichant des intérêts particuliers et préconisant des quantités d'objectifs contradictoires. Ainsi, le problème posé par la rationalisation des choix budgétaires apparaît fondamental aux yeux de ses adversaires.

Les objections soulevées contre la réforme n'ont pas empêché son adoption puis sa mise en œuvre. Elles ont toutefois forcé les idéalistes à prendre en compte la diversité des situations, des intérêts et des points de vue. Elles ont aussi mené les autorités à mettre l'accent sur les aspects les moins controversés de la réforme puis à cesser de

l'imposer, tout en conservant ce qui constituait ses principaux attraits¹⁵.

L'un des ces attraits résidait dans la nouvelle façon de classer les activités et les dépenses correspondantes. La classification ou typologie associée au système de budgétisation développé au ministère de la Défense des États-Unis présentait en effet un intérêt majeur : elle forçait l'attention sur les objectifs et, partant, sur l'utilité et l'efficacité des opérations (activités, productions, etc.).

La typologie hiérarchique des finalités et des objectifs appliquée à la recherche de l'utilité des productions et à celle de l'efficacité

La classification associée à la formule du budget de programmes, qui rappelle la typologie fonctionnelle (budget-productivité), est conçue comme une hiérarchie ayant à son sommet la finalité la plus générale (par exemple, le bonheur) et, à sa base, les objectifs des programmes (objectifs exprimés en termes de résultats concrets, spécifiques, mesurables, souhaitables et réalisables, à atteindre dans un temps déterminé ou de façon permanente ou encore, de façon périodique, grâce à la mise en œuvre des ressources disponibles). Dans cette typologie hiérarchique, un programme est l'ensemble des activités orientées vers un ou plusieurs objectifs précis. Les activités sont ainsi classées par programmes. À la base de la classification du budget de programmes se trouve donc une nouvelle répartition des ressources : celles-ci sont groupées selon les activités (opérations, services, productions, et ainsi de suite) et les activités, à leur tour, sont groupées selon les programmes qui les encadrent.

15. À ce propos, voir : Donald GOW, *The Progress of Budgetary Reform in the Government of Canada*, Ottawa : Information Canada (pour le Conseil économique du Canada/ Economic Council of Canada), 1973, 60 pages (version française : *La réforme budgétaire du gouvernement canadien*). Voir aussi : C. GURUPRASAD, « Planning for Tax Administration in Canada : The PPB System in National Revenue, Taxation », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 16, n° 3, automne 1973, pages 399-421. Voir enfin : D. M. WALLACE, « Budget Reform in Saskatchewan : A New Approach to Program-Based Management », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 17, n° 4, hiver 1974, pages 586-599.

Cette classification du budget de programmes mène à concentrer l'attention des gestionnaires sur les objectifs poursuivis, puisque les programmes sont définis en fonction des objectifs. Elle se distingue ainsi de la classification organique, qui reproduit les divisions de la structure organisationnelle (les directions, les services, les bureaux, et ainsi de suite) et qui met l'accent sur les unités administratives. Elle se distingue également de la classification par objets de dépenses (les traitements et salaires, les équipements, et ainsi de suite), laquelle mène à se préoccuper davantage des ressources. Elle est différente, enfin, de la typologie du budget-productivité, appelée souvent classification fonctionnelle, celle-ci concernant les opérations. Différente des autres classifications budgétaires les plus usuelles, c'est cependant au budget-productivité que la classification du budget de programmes s'apparente le plus.

Cette classification s'apparente à celle du budget-productivité dans la mesure où elle la prolonge en lui ajoutant une série de catégories et de niveaux¹⁶. La classification hiérarchique du budget de programmes du gouvernement du Québec, par exemple, comporte, au-delà du niveau des programmes, trois niveaux supplémentaires. Le premier de ces niveaux supplémentaires est celui des secteurs : chaque secteur encadre un certain nombre de programmes. Pour chaque secteur, une politique sectorielle précise les orientations que visent les objectifs des programmes du secteur. Les programmes d'un secteur représentent en quelque sorte autant de moyens de progresser dans le sens des orientations définies dans les politiques sectorielles. Les secteurs, à leur tour, sont classés par domaines d'intervention. Les secteurs de l'agriculture, des forêts, des mines, de l'eau, de l'énergie, des pêches et de la faune, par exemple, se rapportent au domaine des ressources naturelles et industries primaires. Plusieurs domaines, à un autre niveau, constituent un champ d'intervention que, dans la typologie du gouvernement du Québec, on a appelé une mission (et que dans celles des grandes villes canadiennes ou du gouvernement fédéral du Canada on a appelé fonction, ce terme étant le mot clef de la classification fonctionnelle du budget-productivité mais

16. Pour apprécier l'effort de conceptualisation nécessaire pour élaborer la typologie du budget de programmes, voir : André GEÉLINAS et Yvon TREMBLAY, « Les budgets-programmes », dans James Iain Gow et autres, *Administration publique québécoise, textes et documents*, Montréal : Beauchemin, 1970, pages 114-143.

ayant, dans la typologie du budget de programmes, un sens très large). Cette typologie du budget de programmes permet ainsi une vue d'ensemble de la pyramide constituée par cette hiérarchie de catégories et de niveaux.

Au sommet de la pyramide constituée par la classification hiérarchique du budget de programmes du gouvernement du Québec se trouvent quatre missions. Occupant en quelque sorte l'un des côtés de la pyramide, chacune de ces missions se situe au-dessus d'un certain nombre de domaines, chacun desquels, à son tour, domine un certain nombre de secteurs, chaque secteur reposant sur un certain nombre de programmes. Les missions correspondent aux grandes juridictions de l'Assemblée nationale du Québec : l'une, la mission économique, encadre les interventions du gouvernement du Québec dans le domaine des ressources naturelles et industries primaires, dans celui des industries secondaires, dans celui des services, dans celui des ressources humaines et dans celui des transports ; les autres, la mission éducative et culturelle (éducation, culture, loisirs), la mission sociale (sécurité du revenu, santé et adaptation sociale, habitation) et la mission gouvernementale et administrative (relations intergouvernementales, protection de la personne et de la propriété, institutions, administrations centrales) se partagent les autres domaines. Cette division en missions puis en domaines facilite les choix des autorités quand vient le moment d'affecter les ressources disponibles, l'accent pouvant porter sur telle ou telle finalité plutôt que sur d'autres.

Il en va de même dans une administration municipale dans la mesure où la typologie du budget de programmes y est adaptée aux juridictions qui relèvent de la mairie et du conseil. À Montréal, par exemple, les autorités ont choisi de regrouper les programmes sur un palier au-dessus duquel se trouvent les finalités. La typologie, à ce niveau des finalités, amène à distinguer des fonctions qui correspondent aux principaux champs d'intervention de la ville : sécurité publique, transports, hygiène et écologie, santé et bien-être, aménagement et mise en valeur du territoire, récréation et culture. À ces six fonctions ont été ajoutées une fonction dite « d'administration générale » et deux fonctions dites « de soutien ». Au deuxième palier de la typologie hiérarchique se trouvent les programmes (une quarantaine, le nombre total variant occasionnellement), qui sont subdivisés (au troisième palier) en sous-programmes. Chaque sous-programme

représente une tranche du programme auquel il se rattache. Finalement, chaque sous-programme se divise en activités qui correspondent aux travaux accomplis par les diverses unités administratives (services, sections, et ainsi de suite) en vue de réaliser les objectifs d'un programme ou d'un sous-programme.

Même si la Ville de Laval exerce sur son territoire des juridictions analogues à celles de la Ville de Montréal, la classification du budget de programmes y est quelque peu différente. La Ville de Laval, dont le budget de 1976 a reflété, pour une première fois, la typologie du budget de programmes, a en effet classé ses champs d'intervention en cinq domaines (correspondant aux fonctions de la typologie de Montréal). Chaque domaine, à Laval, a été subdivisé en secteurs et ceux-ci regroupent les programmes, eux-mêmes divisés en sous-programmes. Le domaine « service à la collectivité », pour prendre un exemple, est fractionné en trois secteurs : le transport routier, le transport en commun et, enfin, l'hygiène et l'écologie. Chacun de ces secteurs regroupe un certain nombre de programmes. Le secteur du transport routier, par exemple, comprend le programme de la voie publique et celui de l'organisation de la circulation. Chaque programme est segmenté en sous-programmes (le programme de la voie publique recouvre les sous-programmes suivants : « entretien de la voie publique », « déneigement », « éclairage des rues » et gestion de l'outillage de la voie publique ». La typologie adoptée à Laval, bien que différente de celle de Montréal, recouvre finalement, au palier inférieur, les mêmes activités que le palier inférieur de la typologie montréalaise.

Cette typologie du budget de programmes, quelle que soit sa forme définitive, permet d'avoir une vue d'ensemble des activités et facilite leur mise en ordre selon le principe voulant que « la fin détermine les moyens ». À cet égard, dans la hiérarchie des niveaux de la typologie du budget de programmes, ce qui est l'objectif, au niveau des programmes, constitue un moyen d'atteindre les finalités définies au niveau supérieur. Par exemple, une meilleure santé est un moyen d'atteindre un plus grand bien-être, mais l'exercice physique régulier est un moyen d'entretenir la santé ; la santé est donc une fin par rapport à l'exercice physique régulier. À son tour, la publicité Participaction, financée par le gouvernement, est un moyen d'amener les gens à pratiquer un exercice physique régulier : ainsi, la pratique d'un exercice

physique régulier devient une fin (ou un objectif) de la campagne de publicité Participation.

Selon la typologie du budget de programmes, le programme regroupe les activités ou opérations mises en œuvre pour atteindre un objectif précis, tel, justement, un taux déterminé de pratique d'un exercice physique régulier par toutes les personnes en santé. L'atteinte de l'objectif du programme est une contribution à l'atteinte d'une finalité plus générale, par exemple une meilleure santé (finalité d'une politique sectorielle de prévention), et cette finalité contribue à son tour à l'atteinte de l'idéal, par exemple un plus grand bien-être.

Pour atteindre un objectif déterminé, par exemple la pratique d'un exercice physique régulier, il existe plusieurs moyens possibles, tout comme il existe plusieurs façons d'améliorer la santé. À cet égard, la typologie du budget de programmes tend à faciliter l'identification des meilleurs moyens d'atteindre les objectifs et les finalités. Ainsi, la campagne Participation ne peut rejoindre ou motiver qu'un certain nombre de personnes qui jusqu'alors n'avaient aucune activité physique régulière ; pour atteindre tout le monde, il faut utiliser d'autres moyens, par exemple des subventions aux clubs sportifs dont les membres pourraient, grâce à ces subventions, recruter puis retenir des personnes que le programme cherche à convaincre, ou encore, autre exemple, des subventions à des organismes (notamment des municipalités) afin de développer des équipements collectifs comme des pistes cyclables, des sentiers urbains, des gymnases, etc. Les exemples de cette diversité des moyens abondent, non seulement dans le domaine de la santé (prévention des cancers de l'appareil respiratoire, prévention des caries, etc.) mais aussi dans chacun des autres domaines.

La typologie du budget de programmes facilite par ailleurs l'identification des interdépendances entre les programmes et entre les secteurs et domaines. Un moyen particulier mis en œuvre pour atteindre les objectifs d'un programme peut en effet servir des objectifs variés, ceux de divers programmes. Ainsi, les équipements sportifs justifiés pour les fins de la santé peuvent aussi servir les objectifs des programmes du domaine de l'éducation, du domaine des loisirs, du domaine des ressources humaines (contribuant, dans ce domaine, à la diminution de l'absentéisme au travail pour cause de « mauvaise santé ») ou d'autres domaines encore (contribuant, par exemple, à l'apaisement des tensions sociales).

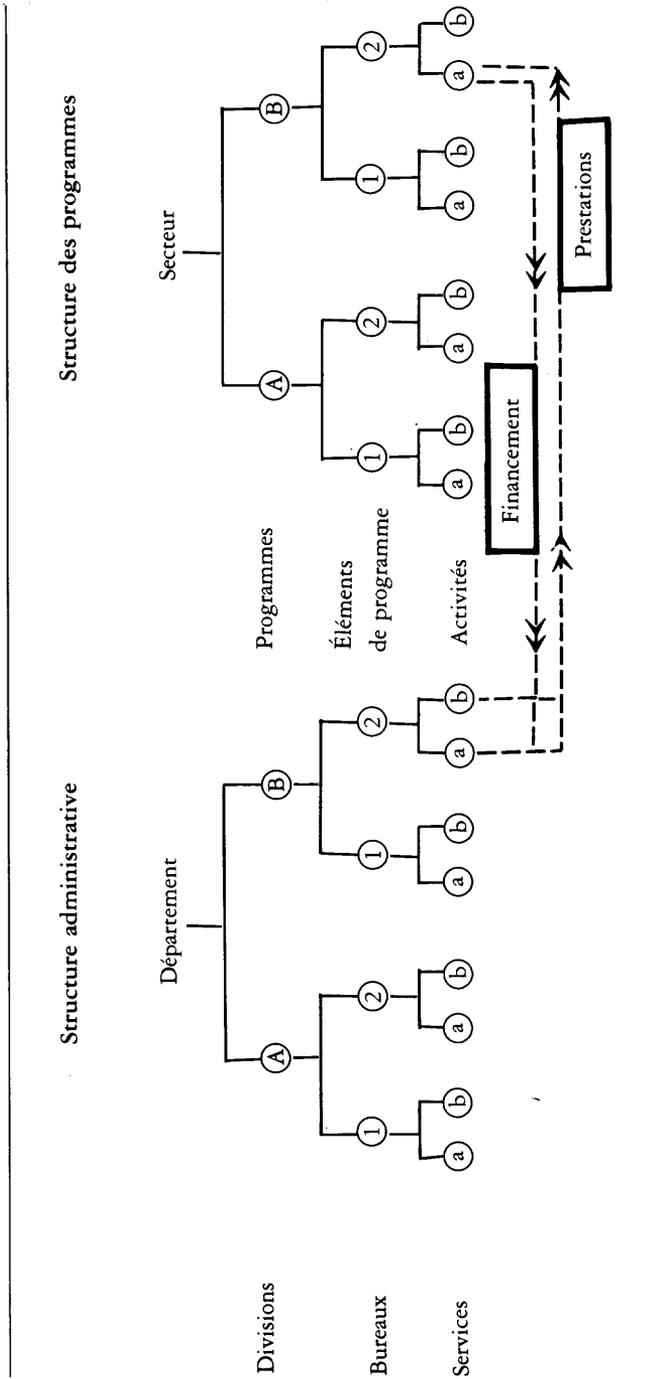
Cette typologie du budget de programmes peut aussi faciliter la répartition des ressources. Les ressources additionnelles peuvent en effet être attribuées aux programmes dont les impacts paraissent les plus utiles. De la sorte, les unités administratives chargées des activités encadrées par ces programmes verraient leurs crédits croître à la mesure de ceux qui sont destinés à ces programmes.

En répartissant les ressources en fonction des programmes, les autorités les distribuent aussi entre les unités administratives, selon leurs contributions respectives aux divers programmes. C'est cette idée qu'illustre le schéma de la page suivante¹⁷.

Même si elle peut faciliter la prise des décisions de répartition des ressources budgétaires, l'évaluation de la contribution d'une unité administrative à divers programmes ne peut cependant être décisive. De nombreuses considérations viennent nécessairement compléter une telle évaluation. Ainsi, dans les institutions universitaires qui ont adopté la nouvelle rationalisation des choix budgétaires, il a fallu admettre que certains programmes peu fréquentés requéraient presque autant de ressources que d'autres plus populaires. L'existence même des programmes peu fréquentés ne pouvait être mise en cause, car, sollicitées de toutes parts, les personnes qui y travaillaient étaient très actives, contribuant à la réalisation de toutes sortes d'objectifs autres que ceux du programme lui-même. Ces personnes, de plus, n'avaient aucune mobilité d'emploi en raison de leur spécialisation très poussée, parfois unique au pays ; cette spécialisation exceptionnelle était un capital pour le pays et donnait à ces personnes une grande notoriété et beaucoup d'influence. Finalement, dans les universités, la rationalisation des choix budgétaires n'a servi qu'à faciliter *la répartition des ressources additionnelles*, la priorité allant aux programmes les plus populaires. Ce qui s'est produit dans les universités qui ont adopté le budget de programmes s'est aussi produit ailleurs, dans les autres organismes du secteur public.

17. Voir : Robert D. LEE jr. et Ronald W. JOHNSON, *Public Budgeting Systems, Second Edition*, Baltimore : University Park Press, 1977, page 233.

Figure 5.1
Liens entre la structure administrative et la structure des programmes



La formulation de politiques sectorielles

Par ailleurs, dans chaque administration publique de grande taille, la typologie du budget de programmes, une fois établie, a permis de constater que, dans de nombreux secteurs, les autorités n'avaient encore jamais défini de politiques sectorielles. De nombreuses activités avaient été développées, généralement en réponse aux pressions suscitées par diverses conjonctures, mais celles-ci n'étaient par coordonnées en fonction d'objectifs globaux. L'adoption de la typologie a révélé, de ce point de vue, une lacune que les équipes dirigeantes ont cherché à combler.

La formulation de politiques sectorielles a ainsi mobilisé des efforts considérables au cours des années qui ont suivi l'adoption du budget de programmes. À Ottawa, par exemple, le premier ministre Pierre Elliott Trudeau a constitué des comités de ministres pour définir les orientations et les priorités et il a encouragé la création d'organismes divers pour recueillir l'information requise¹⁸. À Québec, en 1970, le nouveau premier ministre, Robert Bourassa, a constitué un comité de planification au sein du Conseil des ministres et a encouragé plusieurs de ses collègues dans divers efforts visant l'élaboration de politiques sectorielles. Un travail semblable a été engagé dans les villes qui avaient également adopté le budget de programmes. Partout, le problème était le même : de nombreuses interventions avaient été engagées, dans le passé, mais des inventaires de situation, secteur par secteur, faisaient généralement défaut, et aucun accord n'existait vraiment sur les orientations à retenir pour encadrer ces interventions.

Devant la pénurie de renseignements quant aux besoins sociaux ou quant aux orientations préférées par les porte-parole du milieu, les équipes dirigeantes ont, l'une après l'autre, engagé un processus de consultation de la population, secteur par secteur. Ce processus a généralement comporté six principales étapes. La première étape

18. Voir : G. Bruce DOERN, « The Budgetary Process and the Policy Role of the Federal Bureaucracy », dans G. Bruce DOERN, Peter AUCOIN et autres, *Structures of Policy-Making in Canada*, Toronto : Macmillan, 1971, pages 79-112. Voir également : G. Bruce DOERN et Richard W. PHIDD, *Canadian Public Policy. Ideas, Structures, Process*, Toronto : Methuen, 1983, 624 pages (chapitres 7 à 12, en particulier). Voir aussi : Michael J. PRINCE et John A. CHENIER, « The Rise and Fall of Policy Planning and Research Units : An Organizational Perspective », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 23, n° 4, hiver 1980, pages 519-541.

a normalement consisté en un inventaire de situation visant à bien connaître les interventions de l'administration publique dans le secteur étudié et à identifier les perceptions des problèmes posés dans ce secteur. Cette première étape a été habituellement suivie de la publication d'un document résumant les constats générés au terme de l'inventaire de situation. Une troisième étape, appelée communément étape de consultation, a consisté à solliciter des réactions à ce document. La prise en compte de ces réactions devait mener à la formulation d'une option de politique qui, cinquième étape, était à son tour soumise à la critique des porte-parole des groupes qu'elle concernait. À la suite de cette consultation, et dans la mesure où elle semblait permettre la formulation d'une politique, les autorités adoptaient, sixième et dernière étape, les textes qui devaient la préciser.

C'est ainsi que, depuis l'adoption du budget de programmes, sont publiés, chaque année, plusieurs énoncés de politiques. Dans certains cas, ces énoncés de politiques soulèvent d'importantes récriminations ; dans d'autres, ils ne suscitent que des éloges¹⁹. Il arrive cependant que les énoncés promis soient toujours reportés à plus tard en raison, par exemple, des réactions négatives que suscite chacune des options de changement qu'ils pourraient privilégier (cas notamment du livre vert sur la réforme électorale publié en 1977).

En raison de la démarche suivie pour les élaborer, les politiques sectorielles préparées dans le prolongement de l'adoption du budget de programmes ont sans doute permis d'accroître les services publics qui satisfont davantage les populations. Ces politiques, néanmoins, suscitent souvent les critiques de groupes qui n'y voient pas l'expression de leurs intérêts particuliers. Ces critiques amènent les autorités à rechercher de nouvelles formulations, rendues nécessaires parfois en raison de l'évolution. La perspective même du budget de programmes encourage la révision fréquente des politiques, de toute façon.

La nouvelle rationalisation, qui vise à accroître l'utilité des services publics, requiert en effet une adaptation constante aux changements dans l'environnement, qui mènera forcément, non seulement à la révision des politiques sectorielles, mais aussi à la révision régulière des programmes.

19. Voir : André BERNARD, « Les politiques gouvernementales », *L'année politique 1988-1989 au Québec*, Montréal : Éditions Québec/Amérique, 1989, pages 21-32.

L'évaluation préalable des conséquences ou impacts de la mise en œuvre de nouvelles activités ou de modifications aux activités courantes

Pour faciliter la recherche de la plus grande utilité sociale possible, les procédures associées à la mise en œuvre du budget de programmes proposent un exercice particulier, qui s'ajoute à l'exercice de réflexion traditionnellement exigé des gestionnaires responsables des unités administratives dans le cadre de la préparation du plan annuel de dépenses. Cet exercice additionnel, appelé communément revue de programme, est fondé sur l'évaluation préalable des conséquences ou impacts de la mise en œuvre d'activités nouvelles ou de modifications aux activités courantes.

Cependant, dans chaque administration, dès la première année de la mise en œuvre de la rationalisation des choix budgétaires, il est apparu que l'évaluation préalable des conséquences de nouvelles activités ou de changements aux activités courantes ne pouvait être réalisée faute d'informations spécialisées²⁰. Les informations disponibles, en effet, ne permettaient guère de mesurer l'impact des activités. Ces informations étaient néanmoins souvent abondantes (séries de statistiques portant sur les ressources employées, sur les tâches accomplies, et ainsi de suite) et, généralement, elles permettaient d'évaluer le rendement ou la productivité. Toutefois, elles ne permettaient que rarement d'évaluer l'utilité sociale ou l'impact de ces activités.

Cet accent sur l'évaluation préalable des conséquences ou impacts des activités a mené à la formulation de nouveaux indicateurs sociaux. Ces indicateurs, liés aux objectifs mesurables des programmes, devaient permettre, après un certain nombre d'années, d'évaluer l'utilité des programmes et, accessoirement, d'évaluer l'efficacité des moyens mis en œuvre pour atteindre leurs objectifs.

L'obligation d'effectuer cette évaluation préalable dans le cadre de la revue de programme a également révélé aux gestionnaires responsables de nombreuses unités administratives qu'il ne suffisait pas

20. Sur ce sujet et un sujet connexe, voir : Douglas G. HARTLE, « A Proposed System of Program and Policy Evaluation », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 16, n° 2, été 1973, pages 243-266.

d'améliorer le rendement et d'avoir une clientèle satisfaite, comme dans n'importe quelle entreprise privée. Dans le secteur public, selon les spécialistes, il faut beaucoup plus. Selon ces spécialistes, en raison des finalités du secteur public (le bonheur, le bien-être, la prospérité, la paix, la sécurité, etc.), il faut orienter les programmes en fonction de leur contribution à l'atteinte de ces finalités. De la sorte, l'utilité sociale d'un programme n'est pas nécessairement liée à la satisfaction éprouvée par les personnes auxquelles il s'adresse (ainsi, la satisfaction des pensionnaires dans les pénitenciers n'est sûrement pas un indicateur de l'utilité du programme qui les concerne, ni de son efficacité). L'utilité sociale d'un programme est liée à sa contribution à une ou plusieurs des finalités recherchées par l'ensemble ou la majorité de la population (à ce compte-là, le taux de récidive, le taux de réinsertion réussie dans le marché du travail et des indicateurs analogues sont des mesures pertinentes de l'utilité du programme dont relèvent les pénitenciers).

En somme, l'efficacité des moyens mis en œuvre dans un programme est liée à l'atteinte d'objectifs définis en fonction des grandes finalités du secteur public et précisés grâce à des indicateurs d'utilité et d'impact.

Cette façon de voir l'efficacité et l'utilité des activités du secteur public, préconisée par les spécialistes de la rationalisation des choix budgétaires et appliquée à l'évaluation préalable des programmes, a eu beaucoup d'adeptes. Différente de la perspective usuelle des propriétaires d'entreprises privées (pour qui, clientèle satisfaite et efficience signifient profits, c'est-à-dire efficacité), différente également des perspectives traditionnelles de nombreuses administrations publiques, cette façon de voir a mené à la multiplication des simulations et des essais à petite échelle (souvent appelés « expériences-pilotes »), et à l'adoption de calendriers de mise en œuvre comportant des étapes d'expérimentation préalable des options retenues ; elle a aussi mené à identifier des indicateurs permettant de mesurer les effets, impacts ou résultats des activités ou des modifications aux activités.

Cependant, avant d'utiliser ces indicateurs nouveaux, il faut constituer les séries statistiques qu'ils nécessitent. Ces évaluations prospectives, au bout du compte, permettent aujourd'hui de progresser encore un peu dans la direction d'une gestion du secteur public de

mieux en mieux adaptée à l'environnement exigeant que constituent des sociétés en mutation constante.

CONCLUSION

Cette mutation constante des sociétés explique, d'une certaine façon, les évolutions qu'ont connues les procédures appliquées à la préparation du budget des dépenses. Les méthodes en vigueur à la fin du dix-neuvième siècle dans les administrations publiques de l'époque reflétaient les connaissances, les capacités techniques et les philosophies politiques alors dominantes. Les standardisations opérées par la suite ont été une solution aux problèmes posés aux autorités, submergées par les cas particuliers, en raison de la croissance des effectifs et de l'élargissement des champs d'interventions du secteur public. Ces standardisations étaient d'ailleurs préconisées par les spécialistes de la gestion qui s'inspiraient des courants de pensée à la mode. L'accent sur la productivité, sorte de réaction aux excès de standardisation, a vite révélé la nécessité d'avoir une perspective d'ensemble dans la prise des décisions, en particulier des décisions budgétaires. Répondant aux désirs d'obtenir cette perspective d'ensemble, les tentatives d'imposer une rationalisation globale des choix budgétaires dans le secteur public ont, à leur tour, constitué une nouvelle vague²¹ : il en est resté des façons de faire et des façons de concevoir les choses qui contrastent avec celles du passé. Ces dernières innovations budgétaires sont de leur temps ; elles constituent l'apport de la génération d'aujourd'hui au processus d'élaboration des budgets.

21. Sur ce thème, voir : Douglas G. HARTLE, « Techniques and Processes of Administration », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 19, n° 1, printemps 1976, pages 21-33. Voir aussi : Thomas H. MCLEOD, « Le colloque national spécial sur la gestion financière et l'imputabilité : une évaluation », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 23, n° 1, printemps 1980, pages 135-165. Voir également : Michel PAQUIN, « La rationalisation des politiques publiques. Un état de la question », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 20, n° 2, été 1977, pages 305-316. Voir en outre : Timothy E. REID, « The Failure of PPBS : Real Incentives for the 1980s (The Past is not Prologue) », *Optimum*, vol. 10, n° 4, 1979, pages 23-36. Voir enfin : John C. STRICK, « Zero-Base Budgeting : An Innovation or a Rediscovery of Old Concepts ? » *Canadian Tax Journal*, vol. 28, n° 1, 1980, pages 43-52.

Les années à venir, sans aucun doute, apporteront elles aussi de nouvelles réformes. Il est difficile de préciser leur contenu, certes, mais déjà les problèmes posés par le caractère monopoliste et la taille colossale des grandes administrations publiques laissent pressentir que les prochaines réformes s'y attaqueront. Le démantèlement des plus grosses des organisations du secteur public par le truchement de privatisations²² ou de décentralisations est réclamé par des quantités de personnes, dès aujourd'hui. Le recours aux cartes magnétiques dans les services publics et l'utilisation de crédits individualisés sont souvent préconisés comme moyens de mettre fin à la resquille et à la surconsommation et comme moyens d'assurer, à moindre coût, le soutien du revenu : de telles solutions, comme la privatisation et la décentralisation, auraient des conséquences considérables du point de vue des budgets.

Mais ces réformes du futur attendront sans doute l'achèvement de celles qui ont été engagées depuis 1960. L'enjeu de ces réformes, en effet, n'est pas simplement technique : c'est aussi un enjeu politique qui concerne la localisation du pouvoir, le type d'information à utiliser et la manière d'en arriver aux décisions. Ainsi, la volonté des autorités d'accroître l'utilité sociale des activités du secteur public suscite l'opposition de nombreuses minorités et la volonté de répondre aux aspirations de ces dernières soulève une contestation tout aussi importante. Exprimées dans l'idée de privilégier les programmes dont la mise en oeuvre apporte les bénéfices sociaux les plus grands, ces volontés se heurtent forcément aux intérêts des groupes qui, plus ou moins confusément, perçoivent que leur situation est avantageuse ou qui, à tort ou à raison, estiment que d'autres groupes sont privilégiés.

L'idée d'optimisation dans la gestion des ressources collectives est pourtant séduisante. Elle vise à subordonner les activités du secteur public à quelques grandes finalités qui font l'unanimité (la sécurité, la paix, le bien-être, la santé...). Ces finalités, idéalement, devraient orienter tout le reste, le choix des moyens, objet ultime de la répartition des ressources budgétaires, reposant sur ce principe d'optimisation (ou optimalisation).

22. Les ouvrages consacrés à la privatisation sont nombreux. Pour une vue d'ensemble, concise, en langue française, voir : Lionel OUELLET, « La privatisation : un instrument de management public ? », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 30, n° 4, hiver 1987, pages 566-584.

Résumé

La démarche usuelle adoptée pour préparer le budget des dépenses comporte plusieurs étapes. La première consiste à déterminer, de façon souvent provisoire, le montant total des dépenses envisagées, puis le montant des dépenses envisagées dans chacun des grands domaines d'intervention. La deuxième consiste à concevoir une répartition du montant de chaque « enveloppe » entre les divers programmes ou services qui en font partie. Cette deuxième étape, dans une grande administration, requiert l'intervention d'intermédiaires qui agissent à titre de mandataires des membres de l'exécutif, en respectant leurs directives.

Les négociations nécessaires à la démarche de répartition de chaque enveloppe sont facilitées par l'utilisation de classifications et le recours à des procédures qui permettent de simplifier les choix, notamment par le truchement de la standardisation. Ces choix n'en demeurent pas moins très difficiles, car les perceptions varient et les préférences des personnes sont multiples et divergentes.

Pour encadrer ces choix, peu avant 1970, les équipes dirigeantes des grandes administrations ont adopté diverses techniques qui, jusqu'alors, avaient été peu utilisées dans le secteur public. Ces techniques, systématisées dans un guide développé au ministère de la Défense des États-Unis sous le nom de *Planning-Programming-Budgeting System*, ont suscité, à l'époque, des réactions variées. Mais elles ont finalement permis de généraliser le recours à une nouvelle typologie budgétaire (une typologie hiérarchique des finalités et des objectifs des activités du secteur public), l'adoption d'énoncés de politiques sectorielles, la pratique de l'évaluation préalable des conséquences ou impacts de la mise en œuvre de nouvelles activités ou de modifications aux activités courantes, et, enfin, la structure dite du « budget de programmes ».

Même s'ils sont simplifiés, grâce à ces classifications, procédures et techniques, les choix budgétaires décisifs reviennent de toute façon à l'exécutif. Les arbitrages finals appartiennent toujours aux personnes qui dominent au sein des équipes dirigeantes, car elles ont la vue d'ensemble nécessaire à un tel exercice, tout en bénéficiant des soutiens qui permettent de les faire accepter.

Questions

1. Comment, pourquoi et dans quelle mesure les décisions de politique budgétaire sont-elles prises au « plus haut niveau » ?
2. Quelles sont les caractéristiques de la méthode traditionnelle d'élaboration du budget des dépenses dans les administrations publiques ?
3. Quelles réformes ont été imposées en matière de préparation du budget des dépenses au cours des récentes décennies ?
4. En quoi la réforme entreprise vers 1970 sous le sigle P.P.B.S. (ou le sigle R.C.B.) est-elle différente des réformes précédentes ?
5. Quelles objections a soulevées l'introduction de la réforme connue sous le sigle P.P.B.S. (ou R.C.B.) ?
6. Quels changements durables, en matière de préparation des budgets de dépenses, résultent de l'application de la réforme connue sous le sigle P.P.B.S. (ou R.C.B.) ?

Choix de textes

- AUCOIN, Peter, « Organizational Change in the Machinery of Canadian Government : From Rational Management to Brokerage Politics », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. XIX, n° 1, 1986, pages 3-27.
- BAKER, Walter, « Management by Objectives : A Philosophy and Style of Management for the Public Service », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. XII, n° 3, automne 1969, pages 427-443.
- BAKER, Walter. « Administrative Reform in the Federal Public Service : The First Faltering Steps », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 16, n° 3, automne 1973, pages 381-398.
- BORGÉAT, Louis et autres, « La gestion des deniers publics », *L'administration québécoise : organisation et fonctionnement*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 1982, pages 133-164.
- BORINS, Sandford F., « Ottawa's Expenditure « Envelopes » : Workable Rationality at Last ? », dans G. Bruce DOERN et autres, *How Ottawa Spends Your Tax Dollars 1982. National Policy and Economic Development*, Toronto : James Lorimer and Company, 1982, pages 63-85.
- BROWN-JOHN, C. Lloyd, André LEBLOND et D. Brian MARSON, *Public Financial Management : A Canadian Text*, Scarborough : Nelson Canada, 1988, 544 pages (en particulier, pages 101-184).
- CAMPBELL, Colin et George J. SZABLOWSKI, *The Superbureaucrats : Structure and Behavior in Central Agencies*, Toronto : Macmillan, 1979, 286 pages (en particulier, pages 16-104).
- CHARIH, Mohamed, « Le Plan financier de la Commission Lambert : évaluation et mise en œuvre par le gouvernement », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 32, n° 3, automne 1989, pages 367-381.
- CLARK, Ian D., « Recent Changes in the Cabinet Decision-Making System in Ottawa », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 28, n° 2, été 1985, pages 185-201.

- CLIFT, Dominique, « L'État et les groupes d'intérêts : perspectives d'avenir », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 25, n° 2, été 1982, pages 265-277.
- CUTT, James, « The Program Budgeting Approach to Public Expenditure : A Conceptual Review », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. XIII, n° 4, hiver 1970, pages 396-426.
- CUTT, James et Richard RITTER, *Public Non-Profit Budgeting : The Evolution and Application of Zero-Base Budgeting*, Toronto : Institute of Public Administration of Canada/Institut d'administration publique du Canada, 154 pages (en particulier, pages 1-64 et 81-100).
- DION, Stéphane et James Iain GOW, *The Budgetary Process Under the Parti québécois*, Montréal : Université de Montréal, 1989, 20 pages (texte photocopié).
- DOERN, G. Bruce, « The Federal Expenditure Budget Decision Process », dans G. Bruce DOERN et autres, *Spending Tax Dollars : Federal Expenditures 1980-81*, Ottawa : School of Public Administration, Carleton University, 1980, pages 199-211.
- DOERN, G. Bruce, « Recent Changes in the Philosophy of Policy-Making in Canada », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. IV, n° 2, 1971, pages 243-264.
- DOERN, G. Bruce, « The Budgetary Process and the Policy Role of the Federal Bureaucracy », dans G. Bruce DOERN, Peter AUCOIN et autres, *Structures of Policy-Making in Canada*, Toronto : Macmillan, 1971, pages 79-112.
- DOERN, G. Bruce, Allan M. MASLOVE et Michael J. PRINCE, *Public Budgeting in Canada : Politics, Economics and Management*, Ottawa : Carleton University Press, 1988, 238 pages (en particulier, partie II, pages 75 -131).
- DOERN, G. Bruce et Richard W. PHIDD, *Canadian Public Policy. Ideas, Structure, Process*, Toronto : Methuen, 1983, 624 pages (chapitres 7 à 12, en particulier).
- DUSSAULT, René et Louis BORGÉAT, *Traité de droit administratif Québec* : Les Presses de l'Université Laval, deuxième édition,

tome 2, 1986, 1393 pages (sous-section intitulée : « La préparation des prévisions budgétaires », pages 568-598).

FORTMANN, Michel, « Le budget et la gestion financière de l'État », dans James Iain GOW, Michel BARRETTE, Stéphane DION et Michel FORTMANN, *Introduction à l'administration publique : une approche politique*, Chicoutimi : Gaëtan Morin, Éditeur, 1987, pages 102-122.

GÉLINAS, André, « Réforme de l'organisation administrative centrale », *Les organismes autonomes et centraux de l'administration québécoise*, Montréal : Les Presses de l'Université du Québec, 1975, pages 296-313.

GÉLINAS, André et Yvon TREMBLAY, « Les budgets-programmes », dans James Iain Gow et autres, *Administration publique québécoise, textes et documents*, Montréal : Beauchemin, 1970, pages 114-143.

GOW, Donald, *The Progress of Budgetary Reform in the Government of Canada*, Ottawa : Information Canada (pour le Conseil économique du Canada/Economic Council of Canada), 1973, 60 pages (version française publiée en 1974 : *La réforme budgétaire du gouvernement canadien*).

GURUPRASAD, C., « Planning for Tax Administration in Canada : The PPB System in National Revenue, Taxation », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 16, n° 3, automne 1973, pages 399-421.

HARTLE, Douglas G., « A Proposed System of Program and Policy Evaluation », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 16, n° 2, été 1973, pages 243-266.

HARTLE, Douglas G., « Techniques and Processes of Administration » . *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 19, n° 1, printemps 1976, pages 21-33 (reproduit, pages 127-138, dans la vingtième édition d'anniversaire, *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, 1978).

HARTLE, Douglas G., *The Expenditure Budget Process in the Government of Canada*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1978, 119 pages (en particulier, le chapitre quatrième, pages 57-93).

- HARTLE, Douglas G., « The Report of the Royal Commission on Financial Management and Accountability : A Review (the Lambert Report) », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. V, n° 3, 1979, pages 366-382.
- HARTLE, Douglas G., « An Open Letter to Richard Van Loon (with a copy to Richard French) », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 26, n° 1, printemps 1983, pages 84-94.
- HARTLE, Douglas G., *The Expenditure Budget Process of the Government of Canada : A Public-Choice-Rent-Seeking Perspective*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1988, 316 pages (en particulier, la deuxième partie, pages 89-153).
- HARTLE, Douglas G., « Perceptions of the Expenditure Budget Process : Survey of Federal and Provincial Legislators and Public Servants », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 32, n° 3, automne 1989, pages 427-448.
- HICKS, Michael, « The Treasury Board of Canada and its Clients : Five Years of Change and Administrative Reform, 1966-1971 », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 16, n° 2, été 1973, pages 182-205.
- HODGSON, J.S., « Management by Objectives – The Experience of a Federal Government Department », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 16, n° 3, automne 1973, pages 422-431.
- JACQUES, Jocelyn et Edward J. RYAN jr., « Does Management by Objectives Stifle Organizational Innovation in the Public Sector ? », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 21, n° 1, printemps 1978, pages 16-25.
- JONES, L. R., « Coping with Revenue and Expenditures Constraints in the Provincial Government Context », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 29, n° 4, hiver 1986, pages 528-541.
- KERNAGHAN, Kenneth et David SIEGEL, *Public Administration in Canada : A Text*, Toronto : Methuen, 1987, 642 pages.

- KESSLER, Philippe et François TIXIER, *Le budget de programmes : un instrument de « management » pour les administrations publiques*, Paris : Berger-Levrault, 1973, 205 pages.
- KRAMER, Fred A. et autres, *Contemporary Approaches to Public Budgeting*, Cambridge : Winthrop Publishers Inc., 1979, 239 pages.
- LAFRAMBOISE, Hubert L., « Administrative Reform in the Federal Public Service : Signs of a Saturation Psychosis », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 14, n° 3, automne 1971, pages 303-325 (reproduit, pages 109-126, dans la vingtième édition d'anniversaire de *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, 1978).
- LEE, Robert D. jr. et Ronald W. JOHNSON, *Public Budgeting Systems. Second Edition*, Baltimore : University Park Press, 1977, 369 pages (pages 79-151 en particulier).
- LYDEN, Fremont J., Ernest G. MILLER et autres, *Planning Programming Budgeting*, Chicago : Markham Publishing Company, 1972, 423 pages (pages 15-101, en particulier).
- MASLOVE, Allan M., Michael J. PRINCE et G. Bruce DOERN, *Federal and Provincial Budgeting*, Ottawa : Research Studies of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, vol. 41, Toronto : University of Toronto Press, 1985, 262 pages. Traduction publiée : *La budgétisation au fédéral et au provincial*, Ottawa : Les études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 41, 1986, 281 pages (en particulier, les deux premiers chapitres, pages 7-27).
- MCCAFFERY, Jerry, « Canada's Envelope Budgeting System », *American Review of Canadian Studies*, vol. 14, n° 1, printemps 1984, pages 45-62.
- MCLEOD, Thomas H., « Glassco Commission Report », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. VI, n° 4, hiver 1963, pages 386-406 (reproduit, pages 92-108, dans la vingtième édition d'anniversaire de *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, 1978).
- MCLEOD, Thomas H., « Le colloque national spécial sur la gestion financière et l'imputabilité : une évaluation », *Canadian Public*

- Administration/Administration publique du Canada*, vol. 23, n° 1, printemps 1980, pages 135-165 .
- MEREWITZ, Leonard et Stephen H. SOSNICK, *The Budget's New Clothes — A Critique of Planning-Programming-Budgeting and Benefit-Cost Analysis*, Chicago : Markham Publishing Company, 1971, 317 pages.
- MORAN, Patrick, « La politique d'acquisition des services de soutien (faire ou faire faire) : rétrospective sur le rapport Glassco », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 22, n° 2, été 1979, pages 261-268.
- NOVICK, David et autres, *Current Practices in Program Budgeting (PPBS). Analysis and Case Studies Covering Government and Business*, London : Heineman, 1973, 242 pages (en particulier, pages 5-54, 71-88 et 207-216).
- OUELLET, Lionel, « La privatisation : un instrument de management public ? », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 30, n° 4, hiver 1987, pages 566-584.
- PAQUIN, Michel, « La rationalisation des politiques publiques. Un état de la question », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 20, n° 2, été 1977, pages 305-316.
- PAQUIN, Michel, « La répartition du pouvoir de décision dans l'administration publique : l'apport de la théorie de l'administration », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 23, n° 4, hiver 1980, pages 558-576.
- PRINCE, Michael J. et John A. CHENIER, « The Rise and Fall of Policy Planning and Research Units : An Organizational Perspective », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 23, n° 4, hiver 1980, pages 519-541.
- REID, Timothy, E. « Federal Government Experience with Measuring Program Performance », *Optimum*, vol. 9, n° 4, 1978, pages 17-28.
- REID, Timothy E., « The Failure of PPBS : Real Incentives for the 1980s (The Past is not Prologue) », *Optimum*, vol. 10, n° 4, 1979, pages 23-36.

- RIDLER, Neil B., « PPB : Its Relevance to Financially Constrained Municipalities », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 19, n° 2, été 1976, pages 238-253.
- RIVERIN, Alphonse, André GAGNÉ, Jean TURGEON et Janon HAMEL, *L'administrateur public : un être « pifométrique »*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 1981, 404 pages (en particulier, pages 87-166).
- SCHICK, Allen, « The Road to PPB : The Stages of Budget Reform », *Public Administration Review*, vol. XXVI, n° 4, 1966, pages 243-258 (reproduit, notamment, pages 15-40, dans Fremont J. LYDEN, Ernest G. MILLER et autres, *Planning Programming Budgeting*, Chicago : Markham Publishing Company, 1972, 423 pages).
- STRICK, John C., « Budgeting and Decision-Making », *Canadian Public Finance, Second Edition*, Toronto : Holt, Rinehart and Winston, 1973, pages 29-58.
- STRICK, John C., « Zero-Base Budgeting : An Innovation or a Rediscovery of Old Concepts ? », *Canadian Tax Journal*, vol. 28, n° 1, 1980, pages 43-52.
- THOMAS, Paul G., « Public Administration and Expenditure Management », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 25, n° 4, hiver 1982, pages 674-695.
- VAN LOON, Richard, « Stop the Music : The Current Policy and Expenditure Management System in Ottawa », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 24, n° 2, été 1981, pages 175-199.
- VAN LOON, Richard, « Ottawa's Expenditure Process : Four Systems in Search of Coordination », dans G. Bruce DOERN et autres, *How Ottawa Spends : The Liberals, the Opposition, and Federal Priorities 1983*, Toronto : James Lorimer and Company, 1983, pages 93-120.
- VAN LOON, Richard, « The Policy and Expenditure Management System in the Federal Government : The First Three Years », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 26, n° 2, été 1983, pages 255-285.

- WALLACE, D. M., « Budget Reform in Saskatchewan : A New Approach to Program-Based Management », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 17, n° 4, hiver 1974, pages 586-599.
- WILDAVSKY, Aaron, « A Budget for All Seasons ? Why the Traditional Budget Lasts », pages 61-78 dans G. Bruce DOERN, Allan M. MASLOVE et autres, *The Public Evaluation of Government Spending*, Toronto : Butterworth and Company (pour l'Institut de recherches politiques/Institute for Research on Public Policy), 1979, 192 pages.
- WILDAVSKY, Aaron, « From Chaos Comes Opportunity : The Movement Toward Spending Limits in American and Canadian Budgeting », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 26, n° 2, été 1983, pages 163-181.

CHAPITRE SIXIÈME

La préparation du budget des dépenses et l'optimisation

Du point de vue de la préparation du budget des dépenses, l'optimisation (ou optimalisation) consiste à rechercher et à obtenir la répartition des crédits qui maximisera (ou maximisera) les satisfactions privilégiées par les autorités. Envisagée dans cette perspective, la répartition qui paraîtra optimale aux yeux des membres des équipes dirigeantes pourra être critiquée par leurs adversaires puisque les satisfactions découlent de l'atteinte d'objectifs définis en fonction des préférences, lesquelles varient selon les personnes et les catégories de personnes et changent assez rapidement.

Même si chacune de leurs décisions peut être critiquée, les équipes dirigeantes, dans un pays démocratique, visent à satisfaire des demandes diverses exprimées par les porte-parole de groupes variés, dont les appuis, en période d'élections, peuvent être fort utiles : le processus démocratique mène à ce genre d'optimisation.

Pour en arriver aux choix les plus satisfaisants de ce point de vue, les autorités procèdent normalement par évaluations et comparaisons successives. Chaque option peut en effet être évaluée dans la perspective de ses inconvénients (coûts) et de ses avantages (bénéfices). Les

1. Luc Weber qualifie *d'optimalité des choix* le résultat de la démarche d'optimalisation. Voir : Luc WEBER, *L'analyse économique des dépenses publiques*, Paris : Presses universitaires de France, 1978, pages 129-187. Le mot optimisation est utilisé dans les documents publics au Canada et au Québec.

évaluations peuvent ensuite être comparées, les autorités privilégiant finalement les options qui, à leur avis, semblent dégager les avantages ou bénéfices nets les plus importants.

Cette démarche familière peut être appuyée sur des analyses approfondies et rigoureuses ou, au contraire, sur de simples intuitions. Pour minimiser les risques et maximaliser vraiment les satisfactions privilégiées, les équipes dirigeantes préféreront toutefois des analyses poussées ; cependant, en bonne logique, elles opteront pour les analyses dont les bénéfices l'emportent sur les coûts.

De toute façon, des analyses annuelles ou épisodiques de la répartition d'ensemble sont nécessaires. Une répartition, en effet, n'est jamais fixée une fois pour toutes, car les désirs, attentes, aspirations, préférences, satisfactions, insatisfactions, à l'égard de chaque domaine, varient constamment. Cependant dans un régime démocratique, cette répartition n'est modifiée que petit à petit, d'année en année, car, à moins qu'il n'y ait des gains de productivité, si elles augmentent la part des ressources attribuée à un domaine en particulier afin d'accroître la satisfaction à son égard, les autorités doivent ou bien réduire la part des autres ou bien hausser les impôts ou la dette, c'est-à-dire susciter des insatisfactions ailleurs. La répartition des ressources qui, à un moment donné, semble mener au plus haut niveau de satisfaction, dans l'ensemble, ne permet jamais néanmoins de satisfaire pleinement tout le monde. Elle constitue, en quelque sorte, un compromis provisoire, un compromis optimal du point de vue des autorités.

Ainsi, dans un régime démocratique, les responsables des programmes font face à une inéluctable contrainte. Pour augmenter la satisfaction procurée par un programme en particulier, sans diminuer la satisfaction à l'égard des autres programmes, il leur faut réussir un véritable miracle puisque, précédemment, des efforts considérables ont certainement été consacrés à la recherche d'utilité et d'efficacité, dans ce programme. Leur défi est d'autant plus difficile à relever que certains des objectifs poursuivis par les autorités ne se prêtent guère aux quantifications permettant une mesure précise de l'utilité et de l'efficacité des opérations : il leur faut donc procéder par ajustements successifs.

L'OPTIMISATION D'ENSEMBLE

La recherche de l'agencement optimal des ressources disponibles, du point de vue de la satisfaction maximale de la population, est souvent présentée comme l'ambition première des autorités qui se disent « au service du peuple » : l'adoption du budget de programmes, entre 1965 et 1975, a d'ailleurs été justifiée, en partie, par la volonté de réaliser cette ambition. La typologie du budget de programmes facilite en effet l'évaluation des bénéfices et des coûts reliés à l'atteinte de chaque objectif ou à la poursuite de chaque finalité. De plus, les méthodes et techniques associées au budget de programmes mènent à prendre en compte des périodes très longues, couvrant plusieurs années, et à considérer, non seulement les coûts budgétaires des interventions et réalisations, mais aussi leurs coûts et bénéfices sociaux : par conséquent, elles élargissent le champ des analyses. Plus ces analyses seront poussées, croit-on, plus grandes seront les possibilités d'effectuer des comparaisons significatives entre les options et, conséquemment, d'opérer la répartition des ressources et des charges qui apportera les satisfactions les plus considérables.

La maximalisation du bénéfice ou avantage net

L'optimisation, c'est la recherche du bénéfice net maximal. Elle repose sur l'évaluation comparative des coûts ou inconvénients et des bénéfices ou avantages de chaque option et elle mène au choix des options qui, ensemble, rapportent les plus grands bénéfices ou avantages nets. Elle est au secteur public ce que la recherche opérationnelle est aux organisations de moindre envergure ; comme la recherche opérationnelle, elle nécessite une quantification des coûts et des bénéfices à évaluer et une mise en ordre des préférences qui ne peuvent être quantifiées.

Plusieurs objections peuvent cependant être soulevées à l'encontre de la quantification des bénéfices et des coûts reliés à la satisfaction de désirs ou de besoins par le truchement d'interventions des administrations publiques. L'une des plus importantes concerne l'évaluation des avantages retirés d'interventions dont les retombées sont lointaines (en matière d'éducation, de recherche ou d'exploration, par exemple) ou diffuses (dans le domaine de la protection du patrimoine, par

exemple). Une autre objection importante concerne l'identification et la pondération des avantages et des coûts qui ne peuvent être mesurés en unités monétaires et celles des avantages et des coûts indirects. On peut s'objecter également à l'évaluation faite des préférences que l'on ne peut quantifier. On peut aussi contester les méthodes utilisées pour calculer les avantages et les coûts. On peut même considérer que les quantifications des avantages et des coûts des interventions des administrations publiques sont inutiles, sous prétexte que les critères usuels de la prise des décisions politiques sont fondés sur l'exercice du pouvoir par les équipes dirigeantes. Ce dernier argument mène à conclure que les décisions politiques s'appuieront toujours davantage sur le clientélisme ou l'électoratisme que sur des évaluations rigoureuses des préférences de l'ensemble de la population.

Ces objections, valides, n'ont pas empêché les autorités de recourir, depuis très longtemps, à des quantifications dont elles ont voulu croire qu'elles reflétaient les intérêts de l'ensemble. Dès l'Antiquité, avant d'entreprendre de grands travaux publics (tels les projets de drainage, d'irrigation et d'amendement des terres agricoles, de construction de ponts, de ports et de voies de communication), les autorités en évaluaient, de leur point de vue, les bénéfices nets. Une codification des méthodes de quantification des avantages et des coûts des travaux publics a d'ailleurs été réalisée il y a plus d'un siècle déjà par Jules Dupuit, un ingénieur français².

Une décision bénéfique du point de vue des autorités est bénéfique du point de vue de l'ensemble de la population si elle ne nuit à personne, selon l'avis de chacune des personnes qui la composent. C'est ce qu'a démontré Vilfredo Pareto, un pionnier des sciences sociales, en proposant, vers 1900, un tel critère pour la prise des décisions politiques. Ce critère n'est presque jamais satisfait cependant, même dans un pays démocratique, car la plupart des interventions

2. Ce texte de Jules DUPUIT est paru en 1844, dans les *Annales des ponts et chaussées*. Il a été traduit en anglais et publié en 1952 dans *International Economic Papers*, sous le titre de « On the Measurement of the Utility of Public Works ». Ce texte est souvent cité pour montrer que l'idée de quantifier les avantages et les coûts des productions gouvernementales est une idée ancienne. La référence à ce texte provient de : Leonard MEREWITZ et Stephen H. SOSNICK, *The Budget's New Clothes. A Critique of Planning-Programming-Budgeting and Benefit-Cost Analysis*, Chicago : Markham Publishing Company, 1971, page 9.

gouvernementales entraînent une certaine coercition et nécessitent le prélèvement d'impôts.

Pour faciliter le choix entre des options qui ne peuvent plaire à tout le monde en même temps, deux économistes, N. Kaldor puis J. R. Hicks, ont proposé, en 1939, l'idée d'offrir une compensation aux personnes qui estiment souffrir de la mise en œuvre d'une décision gouvernementale qui bénéficie à d'autres³. Autrement dit, la mise en œuvre d'une décision gouvernementale est socialement désirable si les bénéficiaires qu'en retirent certaines personnes permettent de compenser pleinement celles qui doivent en souffrir, tout en laissant un bénéfice net. Il suffit, en d'autres termes, d'accorder à chaque personne des satisfactions qui compensent les inconvénients qu'elle doit supporter en raison des satisfactions accordées à d'autres.

À la limite, il est raisonnable d'affirmer que les réalisations ou interventions du secteur public sont justifiées du point de vue de l'ensemble de la population si les bénéficiaires qu'en retire chaque personne sont plus élevés que ses contributions à leur mise en œuvre. Le précepte de base de l'analyse serait alors le suivant : pour être bénéfiques dans leur ensemble, les interventions et réalisations du secteur public doivent apporter à chaque personne plus qu'il ne lui en coûte.

Un tel précepte ne suffit pourtant pas au choix des objectifs dont l'atteinte apporterait la satisfaction la plus grande. Pour arriver à l'optimalité, il faudrait en outre que, parmi les possibilités d'interventions, le choix porte sur les plus satisfaisantes, compte tenu des ressources disponibles.

Pour connaître le bénéfice net découlant de la mise en œuvre de chaque projet ou programme en vigueur ou envisagé, il faudrait pouvoir évaluer tous ses coûts et bénéfices. Or, en pratique, jusqu'ici, il n'a jamais été possible de le faire. En effet, si elles sont relativement moins difficiles à effectuer à propos de certains travaux publics (voirie, aides à la navigation, aéroports, etc.), les analyses des coûts et des bénéfices sont extrêmement hasardeuses dans les programmes qui

3. Les textes de ces économistes, N. KALDOR et J. R. HICKS, sont cités dans certains ouvrages d'introduction à la science économique et en particulier dans ceux qui traitent de l'optimisation dans la répartition des ressources publiques. Voir, par exemple : Leonard MEREWITZ et Stephen H. SOSNICK, *The Budget's New Clothes — A Critique of Planning-Programming-Budgeting and Benefit-Cost Analysis*, Chicago : Markham Publishing Company, 1971, page 81.

mettent en œuvre des réglementations, des transferts, des mesures fiscales ou même des prestations de services. Il est très difficile, par exemple, d'évaluer les satisfactions et insatisfactions découlant de la mise en œuvre de décisions fondées sur certaines conceptions de la justice ou de l'esthétique. Il est très difficile de comparer des coûts budgétaires quantifiés en unités monétaires à des avantages qui n'ont pas de prix sur le marché. En définitive, dans le secteur public, les coûts et les avantages liés à la plupart des décisions ne peuvent être quantifiés de façon certaine, en raison de la nature des interventions, de la complexité des situations et des aléas de l'avenir.

Néanmoins, même partielles et incertaines, les évaluations des bénéfices et des coûts des interventions et réalisations du secteur public présentent un intérêt considérable. Comme le reconnaît un objecteur réputé, Aaron Wildavsky, elles permettent de rendre explicites des jugements jusqu'alors implicites⁴.

La quantification des coûts et des bénéfices ou avantages

Pour être plus utiles que les évaluations de jadis, les quantifications demandées par les autorités en vue de l'optimisation devraient, idéalement, tenir compte de tous les avantages ou bénéfices et de tous les coûts, directs et indirects, rattachés à l'atteinte des objectifs considérés, pondérant selon les valeurs d'aujourd'hui les données relatives au futur de façon à obtenir des mesures actualisées comparables à celles des autres programmes ou options.

Ces quantifications devraient être complétées par des agencements ordonnés de considérations esthétiques ou morales qui ne peuvent être quantifiées, car celles-ci s'imposent également aux autorités⁵.

Quand elles ne tiennent pas compte des coûts sociaux ou quand elles ne visent pas l'atteinte de bénéfices tangibles, les décisions des

4. Aaron WILDAVSKY, « The Political Economy of Efficiency : Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis and Program Budgeting », *Public Administration Review*, vol. XXVI, n° 4, 1966, pages 242-310.
5. À ce propos, voir : Douglas G. HARTLE, « The Public Servant as Advisor : The Choice of Policy Evaluation Criteria », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. II, n° 3, 1976, pages 424-438.

autorités peuvent mener à d'amères déceptions : projets abandonnés au terme de dépenses considérables sans bénéfice net pour la société, législations ou réglementations dont l'application est très coûteuse et suscite de vives oppositions, constructions inutilisées, compilations statistiques insignifiantes... Au Canada, les évaluations des coûts et bénéfices des programmes du gouvernement fédéral effectuées peu après 1970 ont d'ailleurs permis de constater l'inutilité de plusieurs activités, qui ont été abandonnées depuis, telles une trentaine de compilations réalisées jusqu'alors par Statistique Canada, qui n'étaient jamais consultées, mais occupaient près de 300 fonctionnaires et imposaient une charge additionnelle aux entreprises qui fournissaient l'information. Ainsi, au Canada comme dans bien d'autres pays, l'évaluation quantitative des coûts et des bénéfices des activités et des programmes a déjà permis de progresser vers l'optimalité.

Selon la plupart des spécialistes de la gestion financière du secteur public, une analyse rigoureuse des coûts et des bénéfices devrait, aujourd'hui, accompagner *tous les projets de décisions* soumis aux autorités désireuses de maximaliser (ou maximiser) les satisfactions de leur clientèle, de leur électorat ou de l'ensemble de la population. Une telle analyse enrichirait l'information considérée lors de la prise des décisions. Elle permettrait même, appliquée aux moyens possibles d'atteindre un objectif, de comparer la rentabilité de chaque moyen à celle de chacun des autres et faciliterait le choix des moyens qui dégagent le plus grand bénéfice net.

Difficile du point de vue des intérêts particuliers d'une entreprise, l'analyse des avantages et des coûts est extrêmement compliquée dans la perspective des intérêts de l'ensemble de la population. D'ailleurs, par souci de simplicité et de rapidité, des administrations publiques entreprennent parfois des projets qui, tout en étant bénéfiques de leur point de vue, sont regrettables du point de vue de l'ensemble de la population en raison de coûts sociaux qui n'ont pas été pris en compte. Ainsi une évaluation des coûts d'un projet d'enfouissement sanitaire qui ne considère que les charges budgétaires de la municipalité concernée est trompeuse puisque les coûts sociaux d'un tel projet sont toujours considérables et inéluctablement à la charge des populations, sinon aujourd'hui du moins demain. Il s'ensuit qu'une analyse qui ne porte que sur les coûts budgétaires et les bénéfices directs de type monétaire, du seul point de vue de l'administration concernée, ne

répond pas aux exigences de l'optimisation envisagée en fonction de la société tout entière.

L'utilisation d'un cadre de référence qui englobe toute la société ne va pas de soi. La plupart des gens, en effet, évaluent un projet en fonction de leurs intérêts immédiats. Rares sont les personnes qui font abstraction de leurs préférences personnelles pour juger d'une affaire en fonction des intérêts de la collectivité, ou qui ont l'habitude d'évaluer leurs options en fonction d'un avenir lointain plutôt que du moment présent. Pourtant, dans le secteur public, une analyse qui prend en compte les coûts et les bénéfices sociaux du point de vue de la société entière pour la durée totale d'un programme sera plus utile aux autorités élues qu'une analyse partielle.

Cependant, parce que certaines données ne peuvent être évaluées avec précision, les analyses considèrent d'abord celles qui se rapportent aux coûts budgétaires nets et bénéfices sociaux nets quantifiées en unités monétaires. Les données moins précises, qui concernent les préférences qui ne s'expriment pas en quantités, sont examinées en dernier. Entre ces deux extrémités, il y a place pour les données quantifiables à propos desquelles des approximations sont possibles.

La quantification des incidences budgétaires

De toutes les données disponibles, les plus précises concernent les incidences budgétaires du projet analysé, du point de vue de l'organisme qui l'étudie. Quels crédits seraient nécessaires à la réalisation de ce projet, année après année, jusqu'à l'atteinte des objectifs qui le justifient ? Quelles réductions ou augmentations des crédits d'autres projets ou programmes découlent de la réalisation du projet considéré ? Ces questions et d'autres du même genre permettent d'établir les coûts et bénéfices budgétaires, et finalement le coût budgétaire net, lequel doit être actualisé.

L'analyse des nombreuses options de détail dans l'élaboration d'un projet exigerait néanmoins d'innombrables calculs. Il s'agit en effet, dans une perspective d'optimisation, d'établir le *coût budgétaire minimal* nécessaire à la réalisation des objectifs du projet ou programme retenus à titre d'hypothèses aux fins de cette analyse. Le choix des objectifs n'est pas aisé et dépend, en partie, des bénéfices sociaux attendus de

leur atteinte. Dans l'hypothèse où un choix provisoire mène à retenir certains objectifs plutôt que d'autres, il faut encore choisir entre les nombreux moyens qui peuvent contribuer à leur atteinte. Il faut évaluer l'efficacité de chacun des moyens possibles et mesurer ses coûts, de façon à retenir les moyens les plus intéressants. Quand elles sont réalisées, ces analyses reposent sur des simulations ou des expériences dont les résultats sont fragiles. Les calculs sont en outre confrontés à des choix relatifs au rythme de mise en œuvre du projet ou programme et au taux d'actualisation appliqué aux données des années futures. Il s'ensuit que le calcul des incidences budgétaires d'un projet ou programme est, en fait, extrêmement difficile.

Les coûts budgétaires d'un projet sont presque toujours supérieurs aux éventuelles réductions que sa mise en œuvre peut entraîner dans d'autres projets ou programmes. Ces coûts étant financés par l'impôt ou par un autre prélèvement auprès de la population (y compris les générations futures quand le financement repose sur l'emprunt), il convient de les considérer comme un inconvénient social que la population doit assumer pour tirer des bénéfices. De plus, la répartition du fardeau fiscal correspondant à ces coûts budgétaires doit être envisagée, dans la perspective d'une optimisation d'ensemble, en fonction de la répartition des bénéfices sociaux découlant des interventions des administrations publiques. En définitive, ces bénéfices sociaux directs, nets des coûts sociaux directs (*autres que l'impôt ou que les prélèvements analogues*), devraient, normalement, compenser les coûts budgétaires nets (c'est-à-dire le montant de l'impôt ou des prélèvements analogues).

Les bénéfices et coûts sociaux directs peuvent être considérés d'abord du point de vue des données quantifiables en unités monétaires, de façon à être comparés aux coûts budgétaires, et ensuite du point de vue des données quantifiables selon d'autres unités de mesure.

La quantification des coûts et bénéfices sociaux directs mesurables

La catégorie des coûts et bénéfices sociaux directs correspond aux incidences de la mise en œuvre du projet, du point de vue de la population

à laquelle il s'adresse⁶. Les impôts (ou autres prélèvements similaires de type monétaire) exigés par cette mise en œuvre ne sont pas pris en compte à ce chapitre puisqu'ils correspondent aux coûts budgétaires. Sont pris en compte, en revanche, les impacts du projet sur le bien-être ou la richesse des personnes. Par exemple, si un programme de subventions en faveur de l'isolation thermique des habitations permet aux propriétaires de réduire leur facture annuelle de chauffage de 500 dollars en moyenne dès lors qu'elles sont utilisées, c'est ce bénéfice qu'il s'agit de prendre en compte. D'autres exemples peuvent être fournis par les travaux de voirie (bénéfices de type monétaire découlant de la réduction du nombre d'accidents, des distances, du temps, de la consommation de carburant, etc.), ou par les programmes de prévention en matière de santé (réduction du nombre de décès, de maladies, diminution de la consommation de soins médicaux et de médicaments, prolongation de la vie active, etc.) ou encore, à la limite, par la quasi-totalité des activités du secteur public aujourd'hui. Ces bénéfices et avantages doivent être envisagés par rapport au long terme et non seulement en fonction de l'année en cours ; cependant, pour les fins d'analyse, une actualisation de ces bénéfices doit être effectuée, tout comme sont actualisés les coûts budgétaires.

Bien qu'ils soient généralement conçus pour bénéficier à plusieurs personnes, les projets du secteur public ont parfois des impacts négatifs importants. La fermeture d'un port ou le démantèlement d'une installation militaire, par exemple, a des conséquences désastreuses pour les populations qui en vivaient jusqu'alors ; de même, la construction d'un aéroport ou d'une autoroute introduit une modification de l'environnement qui a une incidence défavorable sur la valeur de certains biens (les habitations situées dans la zone de bruit, par exemple) ; autre exemple, l'adoption de règlements ou de lois qui imposent certaines pratiques et en interdisent d'autres entraîne également des ajustements qui ont un coût. Il faut tenir compte de ces coûts, sans toutefois les comptabiliser deux fois. Si le montant des compensations destinées aux personnes qui subiront les incidences négatives d'un projet est prévu aux crédits de ce projet, il en est alors tenu compte

6. Les expressions « analyses coûts-bénéfices » et « analyses bénéfices-coûts » sont, en France, généralement réservées aux évaluations de données quantifiables en unités monétaires. On préfère parler d'analyses coûts-avantages dans les autres cas. Quant à l'expression « analyse coût-efficacité », que l'on rencontre parfois, elle désigne l'évaluation du coût de l'atteinte d'un objectif *unique* évaluée par un indicateur quantitatif.

au chapitre des crédits. Si les crédits ne prévoient aucune compensation, les incidences négatives sont alors enregistrées au chapitre des coûts sociaux.

L'évaluation des coûts et avantages sociaux directs et mesurables est beaucoup plus difficile que celle des incidences budgétaires d'un projet ou programme. Avant d'en arriver à identifier l'hypothèse optimale, il faut en effet effectuer cette évaluation pour chacune des hypothèses envisagées du point de vue du choix des objectifs précis et du point de vue des moyens à mettre en oeuvre. Comme dans l'évaluation des incidences budgétaires du même projet ou programme, le calcul des incidences sociales directes peut varier, par ailleurs, selon le choix des rythmes de sa mise en oeuvre et selon le choix du taux d'actualisation des données des années futures. Les obstacles peuvent décourager ; pourtant, dans une démarche d'optimisation, il est nécessaire de les surmonter.

Plusieurs spécialistes estiment suffisant d'évaluer les coûts et bénéfices quantifiables en unités monétaires. À leur avis, les seuls projets justifiables sont ceux qui dégagent un bénéfice net de ce point de vue. Cet avis n'est pas partagé par la plupart des parlementaires et il n'est certainement pas suivi par les autorités⁷. De nombreux projets sont en effet adoptés en raison de l'évaluation faite par les autorités d'avantages qui ne sont pas quantifiables en unités monétaires. De plus, même s'il y a un marché pour l'assurance-vie ou pour l'assurance-maladie ou encore pour les métiers à haut risque, l'évaluation du « prix » de la santé ou de la vie est forcément controversée, comme l'est celle de sa « valeur » sociale ou politique⁸. Il en va de même de très nombreux avantages mesurables dont l'évaluation n'est pas fondée sur les prix du marché.

Les controverses qui accompagnent l'évaluation des coûts ou inconvénients et celle des avantages ou satisfactions qui ne font pas l'objet de transactions sur le marché sont accentuées dès lors que ces

7. Pour une intéressante analyse à ce propos, voir : Walter HETTICH, « The Political Economy of Benefit-Cost Analysis : Evaluating STOL Air Transport for Canada », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. IX, n° 4, 1983, pages 487-498.
8. Pour une vue d'ensemble à ce propos, voir : Michel LENET, *Le prix de la vie humaine*, Paris : Documentation française, 1978, 150 pages (Notes et Études documentaires, n° 4455). Voir également : Ronald A. MENG et Douglas A. SMITH, « The Valuation of Risk of Death in Public Sector Decision-Making », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. XVI, n° 2, 1990, pages 137-144.

coûts, inconvénients ou avantages sont indirects. En effet, de nombreux projets ou programmes entraînent souvent des conséquences diverses qui se produisent de façon diffuse (on désigne ces conséquences secondaires par l'expression *side effects*, en langue anglaise). Toutefois, même controversée, la quantification de ces conséquences indirectes, effets d'entraînement, effets secondaires et ajustements divers peut aider la prise des décisions puisque, à ce chapitre, les coûts ou inconvénients peuvent l'emporter sur les avantages, ou inversement.

L'appréciation des considérations non quantifiables

Après avoir considéré les éléments quantifiables (y compris en unités non monétaires), l'analyse porte finalement sur les éléments qui ne peuvent pas être quantifiés avec des nombres cardinaux (un, deux, etc.). Ces éléments correspondent, pour l'essentiel, aux appréciations relatives à la justice, à la liberté et à des valeurs de ce genre. En d'autres termes, ils se rapportent aux préférences que la plupart des personnes ne sont pas prêtes à concrétiser par une mesure précise. Ces appréciations peuvent cependant être ordonnées : on aime un peu, beaucoup, passionnément ou pas du tout ; on aime davantage ou on aime moins ; on préfère ceci (premier choix) à cela (deuxième choix). Les sondages d'opinions et, de façon générale, l'ensemble du processus politique permettent d'avoir une certaine idée du poids relatif ou de la force de ces appréciations ou préférences qui concernent l'éthique, l'esthétique ou des questions du même ordre.

Les membres des équipes dirigeantes interprètent ces appréciations et préférences. C'est ainsi que de nombreuses interventions du secteur public, dans le passé, ont fait la promotion d'une certaine conception de la justice, de la morale ou de la beauté ou ont combattu ce que les autorités considéraient être de l'injustice, de la perversion ou de la laideur. Dans plusieurs pays, jadis, diverses décisions ont même contribué à exalter une certaine conception de l'intérêt national et de la fierté nationale (et ont exalté les préjugés à l'égard des minorités et des populations étrangères, préjugés qui en sont le triste pendant) ; dans certains cas, ces décisions ont mené aux persécutions puis au carnage. L'expérience et l'histoire montrent que ces éléments non quantifiables de l'analyse ont, dans le passé, justifié de nombreuses

interventions qui ont semé la destruction et la mort (qui sont quantifiables).

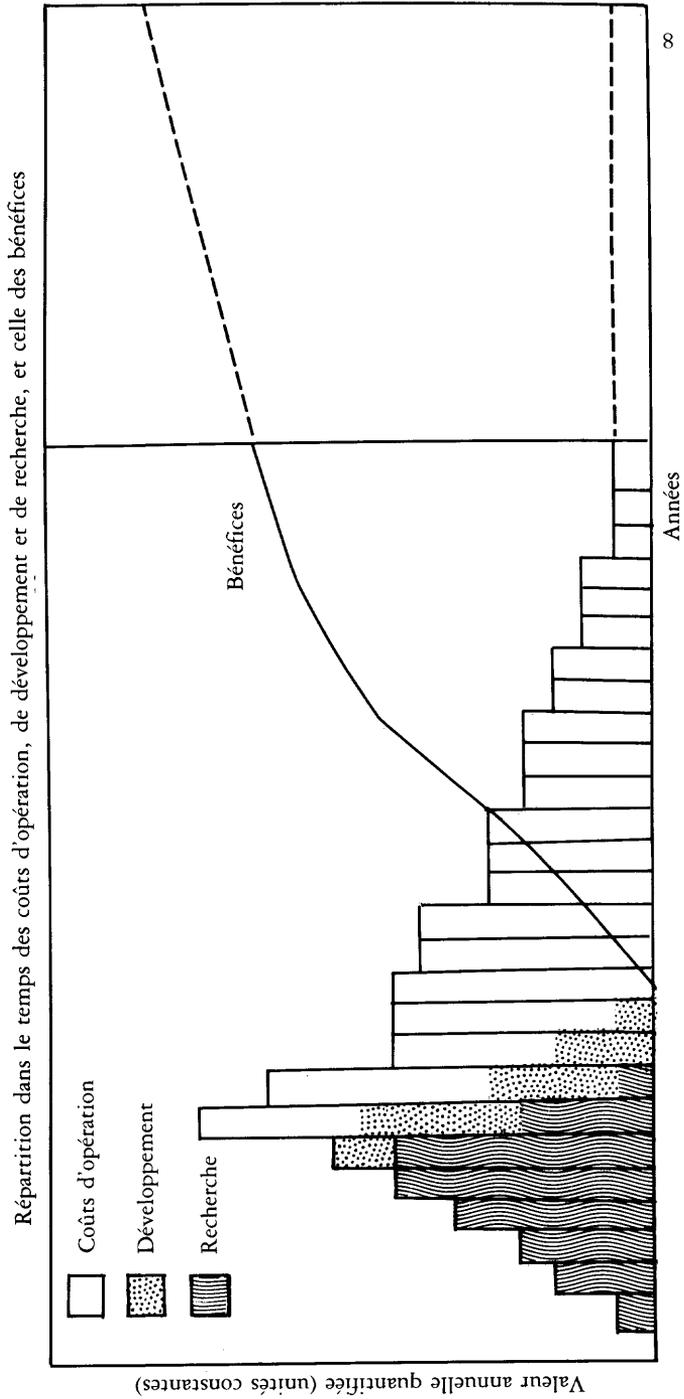
Aujourd'hui, si elles le désirent, les autorités peuvent obtenir une analyse des coûts et des bénéfices mesurables de tout nouveau projet ou programme ou de toute modification à un programme existant, analyse qui peut être complétée par une évaluation des préférences exprimées par différents groupes ou par l'ensemble de la population à l'égard de ce projet ou programme ou de cette modification de programme. Dans un pays démocratique, si elle dispose d'une telle analyse, une équipe dirigeante hésitera à adopter un nouveau projet ou programme ou une modification de programme qui ne laisse pas espérer un bénéfice quantifiable important ou qui ne justifie pas une réallocation des ressources disponibles déjà affectées aux programmes existants dont les bénéfices nets sont, dans l'ensemble, déjà considérables. Si des analyses des coûts et des avantages étaient complétées pour toutes les décisions, les autorités disposeraient d'informations qui leur ont généralement fait défaut jusqu'ici.

L'actualisation des coûts et bénéfices futurs

Ces informations fournies par l'analyse des coûts et des bénéfices ne seront toutefois que des approximations, car aux difficultés de quantifier les données déjà accessibles s'ajoutent celles que pose l'évaluation de l'avenir. Or, hormis quelques rares projets dont la mise en œuvre est complétée rapidement, la plupart des programmes du secteur public durent très longtemps et les bénéfices qui en découlent ne sont récoltés que de nombreuses années après la décision de les financer, ainsi que l'illustrent les courbes de la page suivante (figure 6.1).

Pour choisir entre un projet de longue durée et un projet dont la réalisation est immédiate, il faut pouvoir comparer leurs coûts et bénéfices (ou leurs inconvénients et avantages) sur une base identique. Or, pour connaître le coût budgétaire total d'un projet de longue durée, il ne suffit pas d'additionner les crédits annuels en dollars constants qui y seront consacrés. Pour comparer des projets distincts, il ne suffit pas non plus de connaître le bénéfice annuel net de chacun, que l'on pourrait calculer en divisant la somme des bénéfices nets de la durée de vie du projet par le nombre d'années qu'elle représente.

Figure 6.1
 Illustration du décalage, dans le temps, entre la courbe des coûts
 et la courbe des bénéfices d'un programme typique du secteur public.



Il faut en effet tenir compte, en outre, des coûts d'opportunité, c'est-à-dire des bénéfices que rapporteraient les montants affectés à chaque projet s'ils étaient, au contraire, investis à titre de placements sur le marché (par exemple).

Il est évident qu'un investissement consenti aujourd'hui en fonction de gains futurs doit laisser espérer davantage de bénéfices qu'une consommation ou qu'un investissement qui rapporte immédiatement. Un investissement de 800 000 dollars aujourd'hui permettant d'espérer un gain de 700 000 dollars dans dix ans est en effet moins intéressant qu'un investissement du même ordre qui rapporte simplement 70 000 dollars dès la fin de l'année, puisque le gain réalisé immédiatement peut être réinvesti.

Le mécanisme de l'actualisation peut être illustré par un exemple, celui de la construction d'un immeuble du secteur public. Les coûts initiaux (études préliminaires et construction proprement dite), considérés comme un investissement visant des objectifs lointains (ceux du programme pour lequel l'immeuble est nécessaire), sont traités comme un emprunt hypothécaire remboursable par tranches annuelles égales réparties sur la durée probable d'utilisation de l'immeuble. Au taux d'intérêt que consentirait une banque pour l'emprunt hypothécaire considéré, il s'agit de substituer le taux d'actualisation (appelé *social discount rate* en langue anglaise), taux d'actualisation appliqué, normalement, à toutes les données monétaires futures utiles à l'analyse. Sans ce taux d'actualisation, les comparaisons seraient trompeuses⁹. Le choix du taux d'actualisation a suscité des débats considérables, car de nombreuses options sont possibles¹⁰. Mais aucune n'est plei-

9. Si l'investissement était de 800 000 dollars et si l'immeuble était utilisé 40 ans, le coût annuel moyen serait de 20 000 dollars dans l'hypothèse d'un amortissement linéaire sans intérêt (formule utilisée pour certains équipements) et il serait de 80 000 dollars (c'est-à-dire quatre fois plus élevé) dans l'hypothèse du remboursement d'un emprunt hypothécaire au taux d'intérêt de 10 pour cent.
10. Le guide de l'analyse bénéfice-coût publié en 1976 par le Conseil du trésor du gouvernement fédéral du Canada a recommandé l'utilisation d'un taux d'actualisation (10 pour cent) qui a été jugé trop élevé par plusieurs spécialistes. Voir à ce propos : M. T. SUMNER, « Benefit-Cost Analysis in Canadian Practice », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. VI, n° 2, 1980, pages 389-393. Voir aussi : Glenn P. JENKINS, « The Public-Sector Discount Rate for Canada : Some Further Observations », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. VIII, n° 3, 1981, pages 399-407. Voir enfin : R. W. WRIGHT, « The Social Discount Rate : Jenkins vs Lind », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. XI, n° 3, 1985, pages 629-630.

nement satisfaisante, semble-t-il, puisque les débats continuent¹¹. Un taux possible est celui des intérêts sur les emprunts publics de l'année en cours, mais les taux varient selon les emprunts. Un taux identique à appliquer à toutes les analyses, indépendamment des taux d'intérêt en vigueur à tel ou tel moment (par exemple, un taux de 10 pour cent) pourrait paraître raisonnable si c'était celui de la rentabilité moyenne des investissements privés au cours des dernières années. Cependant ce taux serait contestable puisque le rendement des investissements privés est taxé et, de surcroît, affecté par l'inflation. Il s'ensuit qu'un taux de 2 ou 3 pour cent pourrait paraître plus adéquat dès qu'il s'agit de fonds publics. Mais il serait contestable, car le taux d'intérêt sur les emprunts publics est supérieur. De plus, un tel taux ne peut être appliqué à l'ensemble des projets soumis à l'analyse puisque chaque projet comporte une proportion distincte de dépenses de main-d'œuvre, de dépenses d'équipements, de dépenses de transferts et ainsi de suite, et puisque chacune de ces catégories de dépenses mériterait un taux d'actualisation particulier. L'idée d'utiliser des taux multiples peut plaire, d'autant plus qu'il est facile de les appliquer en série à des quantités de données. Il faut cependant pouvoir comparer les diverses options de décisions avec les mêmes paramètres. Il s'ensuit que les débats sur les taux d'actualisation peuvent sembler excessifs aux gestionnaires qui ont pris conscience du caractère approximatif des données qui font l'objet de ces actualisations.

L'actualisation des coûts budgétaires (et celle des autres données de type monétaire) est néanmoins indispensable : il faut comparer, en unités monétaires d'aujourd'hui, le coût annuel moyen d'un projet ou programme au bénéfice annuel moyen qu'il apportera ; il faut aussi comparer, en unités monétaires d'aujourd'hui, le bénéfice annuel moyen net de ce projet ou programme à celui de chacun des autres projets ou programmes avec lesquels, en quelque sorte, il est en compétition. Or, si les taux d'actualisation varient selon les analyses, les projets auxquels sera appliqué un taux plus petit seront avantagés, sans raison. Par extension, un taux inférieur au taux d'intérêt moyen

11. Voir, par exemple : Yoshitsugu KANEMOTO, « Asymmetric Information in the Credit Market and Discount Rate for Public Investment », *Journal of Public Economics*, vol. 34, 1987, pages 291-309.

appliqué aux emprunts du secteur public peut justifier des projets qui, en fait, n'apportent pas d'avantages significatifs à la société.

De même, la durée de vie prévue des programmes peut faire une différence considérable du point de vue des montants annuels : plus petit est le taux d'intérêt ou d'actualisation utilisé, plus grand sera l'impact de la durée prévue pour l'actualisation. Plus la durée de vie est longue, plus petit est le coût annuel actualisé du projet. Ainsi, un amortissement linéaire sans intérêt sur cinq ans coûte annuellement trois fois plus que lorsque la période d'amortissement est de quinze ans ; si l'amortissement est assorti d'un taux d'intérêt ou d'actualisation de 10 pour cent, les tranches annuelles d'une période de cinq ans ne sont que deux fois plus élevées que celles d'une période de quinze ans, lesquelles d'ailleurs, dans ce cas, sont voisines de celles d'une période beaucoup plus longue. Des analystes sans scrupules peuvent accorder une durée de vie plus longue aux projets qui ont leur faveur et une durée plus courte aux autres, à taux d'actualisation unique. Les autorités, en conséquence, doivent savoir que la manipulation des taux d'actualisation et celle des durées de vie des projets ou programmes à l'étude peuvent entraîner des différences colossales dans les résultats des analyses.

En examinant les résultats des analyses de coûts et de bénéfices des projets ou programmes, les autorités doivent, de toute façon, non seulement s'assurer de la validité des actualisations mais aussi de celle des données utilisées. Il faut, à cet égard, éviter d'accréditer des données fantaisistes qui peuvent paraître réalistes ou les résultats de calculs savants portant sur des données incertaines. Finalement, bien que des événements imprévus viennent souvent les contredire, les estimations sérieuses permettent une appréciation plus prudente de *l'avenir* que celles qui se fondent sur la magie, l'intuition ou la mystification.

L'inéluctable pari sur l'avenir

En effet, c'est bien d'avenir qu'il s'agit, puisque la décision de lancer un nouveau projet ou programme ou de modifier un programme existant repose forcément sur une forme de pari, de pari sur l'avenir. Une telle décision est un pari parce que les autorités ne peuvent jamais éliminer complètement les incertitudes. De ce point de vue,

l'optimisation est une démarche destinée à minimiser les risques et à maximaliser (ou maximiser) les chances de succès. Cette démarche s'impose dans tous les domaines, mais elle est plus difficile dans ceux où les bénéfices sont à la fois les plus souhaitables et les moins certains.

Dans le domaine de la santé, par exemple, le rêve est de prolonger la durée de la vie active tout en écartant la maladie et les misères de la vieillesse. Pour y parvenir, il faudrait engager des sommes considérables dans des programmes de recherche et de prévention. À cet égard, le défi des autorités d'un régime démocratique est d'évaluer, d'abord, le montant de ressources que la société serait prête à consacrer à ces programmes et, ensuite, de répartir ces ressources de la façon qui paraît apporter les satisfactions les plus grandes. Ces choix ne peuvent être fondés uniquement sur des calculs monétaires ou même sur des quantités ou volumes ; ils doivent reposer, en grande partie, sur l'évaluation des préférences *ordinales* exprimées dans la société par les porte-parole des groupes, par les résultats des sondages d'opinions, par les innombrables interprètes des désirs et besoins sociaux. C'est le processus politique dans son ensemble qui permet finalement aux autorités d'en arriver à une décision à ce sujet, décision forcément conflictuelle puisqu'elle ne peut satisfaire tout le monde à la fois.

Dans la mesure où les innombrables choix du passé ont déjà mené à une répartition des ressources, la démarche d'optimisation s'exercera sur les propositions de changements ou de nouveautés, et c'est surtout à propos de ces propositions que s'effectueront, normalement, les analyses de coûts et de bénéfices.

De telles analyses ont déjà permis d'améliorer considérablement l'utilité des interventions et réalisations du secteur public alors même qu'elles n'ont encore jamais été pratiquées de façon systématique. Elles ont, par exemple, amené l'adoption de la réglementation imposant le port de la ceinture de sécurité dans les automobiles. Parce que cette réglementation a été adoptée, puis appliquée, contre le gré de millions d'automobilistes qui n'en voyaient pas la pertinence, des milliers de vies humaines sont sauvées annuellement en Amérique du Nord. Chaque vie humaine ainsi sauvée ne coûte finalement que quelques centaines de dollars à la collectivité. Le coût est insignifiant du point de vue de chaque contribuable, ainsi que l'avaient prévu les analyses prévisionnelles des coûts et des bénéfices de ce programme de prévention, et, pour les victimes d'accidents de la route qui ont eu la vie

sauve grâce à la ceinture de sécurité, ce programme a une valeur considérable. Il en va de même de la plupart des programmes du domaine de la santé, domaine où, paradoxalement, les bénéfices sont difficiles à évaluer en unités monétaires.

Les programmes du domaine de la santé illustrent à la fois l'intérêt et les difficultés de l'optimisation d'ensemble. La plupart de ces programmes ont été lancés, en leur temps, par des équipes dirigeantes qui ont parié sur l'avenir, sur la base de données approximatives dont elles tiraient cependant une conviction : les bénéfices futurs seraient nettement plus considérables que les coûts. Le défi de l'optimisation dans la répartition des ressources se posait alors, comme il s'est posé auparavant et comme il se posera encore. Pour cette raison, les quantifications et l'agencement ordonné des préférences, qu'on aura cherché à mieux connaître, devraient remplacer peu à peu les appréciations moins systématiques d'autrefois.

LA MULTIPLICITÉ ET LA VARIABILITÉ DES PRÉFÉRENCES

L'agencement ordonné et la pondération des préférences peuvent pourtant poser d'énormes difficultés en raison de la multiplicité des points de vue et des intérêts et de leur constante évolution.

Présente partout, la multiplicité des points de vue est davantage évidente dans les domaines qui touchent un très grand nombre de personnes, par exemple dans celui de l'éducation, où l'intervention du secteur public est aujourd'hui très importante. Cette intervention dans l'éducation a été motivée par une quantité de demandes diverses allant de la volonté d'imposer une même grande conception de la société à l'ensemble de ses membres à celle d'atténuer les inégalités sociales, en passant notamment par le désir d'accroître les compétences de la main-d'œuvre et, conséquemment, la productivité. Les aspirations étant nombreuses, la difficulté de choisir les objectifs est considérable.

Cette difficulté s'accroît du fait que différentes personnes accordent une valeur différente à un même objectif, même si chacune de ces personnes le classe au sommet de ses préférences. Ainsi, dans le domaine de l'éducation, la première préférence, paraît-il, c'est

l'obtention des meilleurs résultats possible aux examens. Or, la moyenne des résultats obtenus par les élèves d'un même niveau d'études à un même examen augmente quand le nombre moyen d'élèves par classe ou groupe-cours diminue. Parce qu'elles accordent une grande valeur à cette première préférence, certaines personnes, qui en ont les moyens, accepteraient de payer très cher pour que le nombre d'élèves par classe soit petit ; d'autres, au contraire, moins fortunées, préféreraient payer moins et se contenter de résultats moins élevés aux examens tout en souhaitant que ces résultats soient les meilleurs possible compte tenu du financement considéré. Si le financement de l'éducation était privé, il y aurait ainsi une demande pour un enseignement personnalisé, très cher, pour un enseignement en petits groupes, un peu moins cher, et, finalement, pour une gamme étendue d'options¹².

Étant donné que l'intervention du secteur public dans le domaine de l'éducation a été motivée, en partie, par la volonté d'atténuer les inégalités sociales et d'imposer une même conception de la société à l'ensemble de ses membres, il serait illogique d'offrir à la fois des enseignements personnalisés, des enseignements en petits groupes et, enfin, des enseignements de masse. Il s'ensuit que le nombre des élèves par classe sera « normalisé », tout comme le seront le contenu des enseignements et une quantité d'autres aspects de l'éducation.

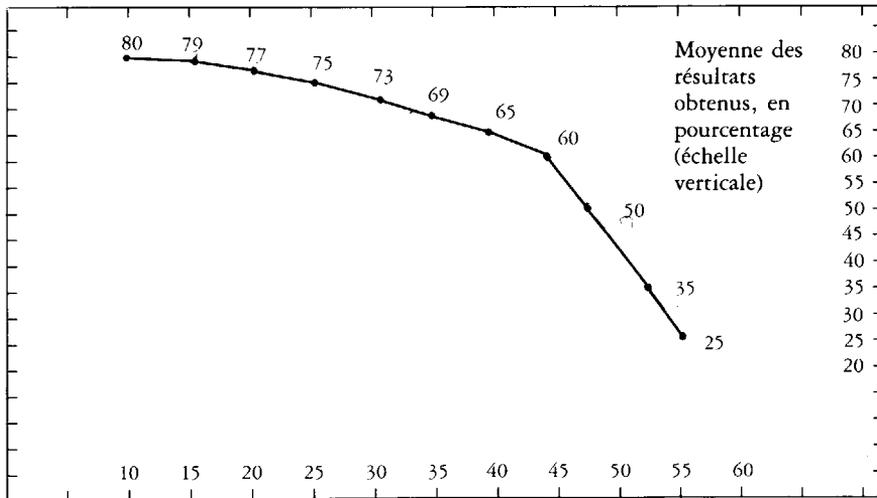
Du point de vue de la moyenne des résultats obtenus par les élèves, l'optimisation mènerait à privilégier le financement public qui se situe au seuil où un accroissement de un pour cent entraîne un gain inférieur à la perte qu'entraînerait une réduction de un pour cent, autrement dit le point au-delà duquel le rendement marginal, du point de vue des bénéficiaires, paraît moins important ou tout juste égal au coût marginal additionnel. À cet égard, la « normalisation » permet de réduire les coûts pour un même résultat moyen. Par ailleurs, dans ce contexte de normalisation, la recherche de l'efficacité et de l'efficacéité mène à accroître le résultat moyen pour des coûts donnés et permet finalement d'en arriver à la situation optimale du point de vue de ce résultat particulier.

12. À propos des objectifs multiples des programmes du domaine de l'éducation et des façons diverses de les considérer, dans la perspective du budget de programmes, voir, notamment : Harry J. HARTLEY, *Educational Planning-Programming-Budgeting : A System Approach*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1968, 290 pages.

Mais, et c'est là un problème, la moyenne des résultats obtenus par les élèves d'un même niveau d'études à un même examen (base des raisonnements théoriques précédents illustrés dans les figures 6.2, 6.3 et 6.4) ne constitue qu'un critère parmi d'autres (c'est cependant un meilleur critère que le coût unitaire par élève puisque le dernier est minimal quand l'effet l'est également). D'autres critères peuvent être tout aussi pertinents, par exemple la proportion des élèves qui acquièrent les connaissances que les examens sont censés vérifier ou la proportion des élèves qui poursuivent leurs études en réussissant les examens prévus. L'utilité des apprentissages, les effets de la fréquentation scolaire et de nombreux autres sujets peuvent également être considérés. En définitive, la multitude des attentes, aspirations et préférences exprimées dans la population à l'égard de l'intervention du secteur public dans l'enseignement mène à définir de très nombreux objectifs dont l'atteinte peut être appréciée à partir de critères très variés. C'est dans ce contexte d'une grande complexité que doit s'effectuer l'optimisation et non pas dans celui d'une normalisation simplificatrice.

Figure 6.2

Illustration théorique de la relation entre le nombre moyen d'élèves par classe ou groupe-cours et la moyenne des résultats obtenus par les élèves d'un même niveau à un même examen



Nombre moyen d'élèves par classe ou groupe-cours
(échelle horizontale)

Figure 6.3

Illustration théorique du coût de l'enseignement par élève, selon le nombre d'élèves par classe, fondée sur un coût fixe de 30 000 dollars par classe (traitement des titulaires) et un montant forfaitaire de 1000 dollars par élève pour les autres coûts, annuellement, en dollars de 1970

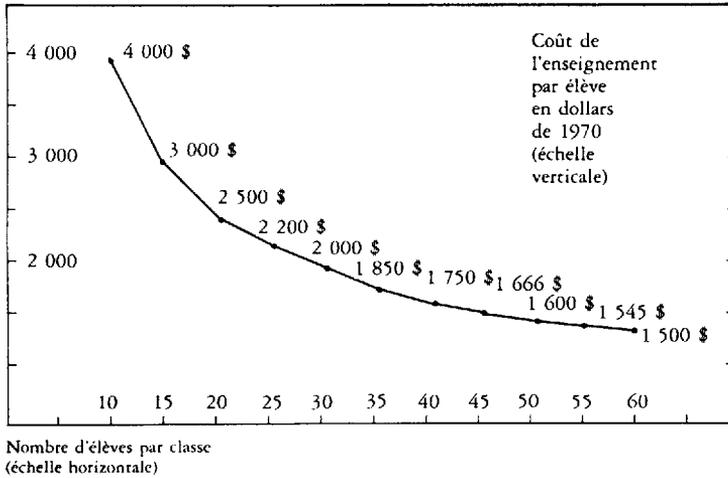
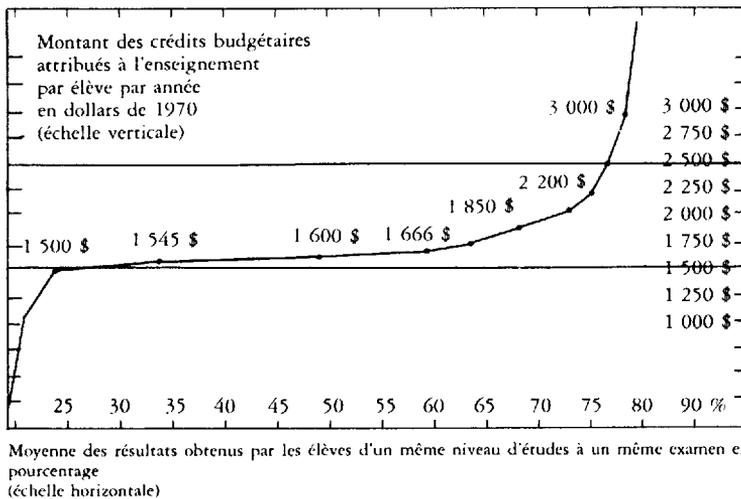


Figure 6.4

Illustration théorique d'un effet de l'enseignement mesuré d'après la moyenne des résultats obtenus par les élèves d'un même niveau à un même examen (en pourcentage) selon le montant des crédits budgétaires attribués à l'enseignement par élève par année (en dollars de 1970)



D'ailleurs, la satisfaction éprouvée à l'égard d'un programme, que ce soit un programme du domaine de l'éducation ou d'un autre domaine, ne dépend pas seulement de ses résultats mesurables. Elle dépend aussi des perceptions que les gens peuvent en avoir (par exemple, dans le domaine de l'éducation, l'impression d'utilité des apprentissages du point de vue de l'intégration sociale et de l'équilibre personnel). Cette satisfaction, en outre, dépend des aspirations, attentes et préférences exprimées à l'égard non seulement de ce programme particulier mais également de l'ensemble des biens et services, qu'ils soient produits par le secteur public ou non. Cette satisfaction, enfin, dépend des coûts et inconvénients qui y sont associés. C'est pourquoi une analyse des coûts, inconvénients, avantages et bénéfices qui néglige les éléments non quantifiables est déficiente, du point de vue des autorités d'un régime démocratique.

Il peut même arriver que les autorités créent un programme, qu'elles peuvent croire provisoire, dans le seul but de calmer les impatiences de certaines personnes. Un tel programme peut avoir des objectifs officiels qu'il n'est pas possible d'atteindre dans l'immédiat et que l'on ne sait trop, parfois, comment atteindre. Juger de ce programme d'après le coût unitaire de chaque degré d'atteinte de ses objectifs officiels mènerait à conclure que l'optimisation n'y a pas été recherchée. Une telle conclusion serait probablement erronée puisque la satisfaction éprouvée du seul fait que le programme existe en justifie peut-être les crédits budgétaires ; autrement dit, la satisfaction nette apportée par un tel programme est sans doute un élément de l'optimisation d'ensemble, qui vise à maximaliser les satisfactions par rapport aux ressources disponibles.

Il arrive aussi que des programmes nouveaux visent des objectifs très lointains et que, pendant des années, on n'y dépasse pas l'étape des études préliminaires (situation illustrée par la figure 6.1). Dans ce cas aussi, il serait trompeur de juger de l'efficacité d'après les résultats immédiats.

Ainsi, les difficultés considérables que pose la multiplicité des attentes, aspirations et préférences sont aggravées par des éléments d'appréciation qu'il est hasardeux de quantifier. À ces difficultés s'ajoute la variabilité des attitudes. Celles-ci, en effet, changent, comme la vie elle-même. Certaines prennent de l'importance ; d'autres en perdent. Quelques-unes disparaissent ; d'autres naissent. Plusieurs

sont exprimées par la majorité mais la plupart ne sont partagées que par des minorités. De nouvelles préférences seront prises en compte par une nouvelle équipe dirigeante ; d'autres ne le seront plus ; certaines le seront moins ou, au contraire, davantage. Finalement, les objectifs patiemment définis naguère devront être révisés bientôt.

En définitive, la multiplicité et la variabilité des préférences exprimées à l'égard des interventions du secteur public rendent *extrêmement* difficile la formulation d'objectifs stables et pleinement satisfaisants du point de vue de l'optimisation d'ensemble.

LES AJUSTEMENTS AUX PROGRAMMES ET AUX OPÉRATIONS

Des objectifs, les équipes dirigeantes en ont tout de même définis de nombreux. Ils permettent l'identification des résultats spécifiques à atteindre et, dans la mesure des ressources disponibles, ils guident le choix des moyens à retenir pour les atteindre. Le degré d'atteinte des résultats souhaités amène par ailleurs les autorités à réévaluer les préférences qui ont motivé, au départ, la formulation des objectifs ; cette réévaluation, à son tour, entraîne des ajustements. Finalement, petit à petit, d'année en année, la démarche d'optimisation amène d'incessants ajustements.

Les ajustements sont examinés, de préférence, au moment de préparer les demandes de crédits, car ils entraînent habituellement des modifications dans la répartition des ressources. Normalement, comme tout nouveau projet, toute proposition de changement à un programme devrait être justifiée par un accroissement de la satisfaction sociale nette, perçue par les autorités. De ce point de vue, même les augmentations aux traitements des fonctionnaires, qui se prêtent facilement à une analyse de coûts, devraient faire l'objet d'analyses de bénéfices (par exemple, les satisfactions procurées par les augmentations, les gains de productivité qu'elles encouragent ou l'effet d'entraînement qu'elles peuvent avoir).

Le recours aux indices et ratios

Même si les résultats visés par un programme sont multiples, il est généralement possible d'identifier parmi eux ceux qui sont le plus sensibles aux variations dans les montants des crédits attribués annuellement à ce programme. Ces résultats sensibles aux variations des crédits ont longtemps été considérés comme de bons indicateurs de l'efficacité ou de l'impact des moyens mis en oeuvre dans un programme¹³. Les quantités de résultats observés au cours d'une période donnée ont même été comparées à celles qui avaient été enregistrées précédemment et les comparaisons ont fait l'objet d'indices (ou indicateurs) semblables aux indices des prix (la période de base ou de référence pouvant être mobile ou fixe, courte ou longue, récente ou lointaine).

Si un indice varie dans le sens recherché, on peut penser que le programme qu'il concerne est efficace. Il faut cependant éviter de tirer des conclusions de simples variations concomitantes, car celles-ci ne prouvent pas la causalité, même si elles la suggèrent, et elles ne permettent pas d'identifier le sens des relations causales. En définitive, il ne suffit pas de mesurer les changements que le programme est censé produire, il faut également vérifier si ces changements sont produits par le programme.

En l'absence d'une analyse rigoureuse confirmant que les résultats ont été obtenus grâce aux ressources engagées dans le programme, il est toujours prématuré de conclure à l'efficacité. Sans une telle analyse, il est difficile d'accroître l'efficacité d'un programme et l'efficacité des opérations qu'il encadre.

À financement constant, les résultats d'un programme qui restent stables peuvent simplement signifier que, compte tenu des connaissances disponibles, le programme produit les résultats que l'on peut en attendre. Il est également possible que l'indice ne varie pas même si les crédits du programme sont augmentés ou, au contraire,

13. Pour une vue d'ensemble, voir, notamment : André RAYNAULD, « Social Indicators : The Need for a Broader Socioeconomic Framework », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 18, n° 1, printemps 1981, pages 91-103. En langue française, voir : *La question des indicateurs sociaux*, Québec : Conseil des Affaires sociales et de la Famille, 1978, 64 pages.

diminués. Il s'ensuit que, dans ce cas également, une analyse des relations causales s'impose.

Il peut aussi arriver que, à financement constant, l'annonce de l'utilisation d'un nouvel indicateur soit suivie d'une variation importante des réalités que mesure cet indicateur. Il est alors permis d'imaginer que l'annonce de leur quantification a suffi à entraîner la variation des réalités qu'il s'agissait de mesurer. Cette hypothèse justifie également une analyse causale.

De nombreuses personnes s'objectent d'ailleurs à l'utilisation d'indices ou d'indicateurs de résultats sous prétexte, justement, qu'ils mobilisent les énergies davantage encore que les objectifs qu'ils sont censés refléter. Un nombre restreint d'indices est dysfonctionnel parce que les objectifs sont multiples, parce que certains sont valorisés davantage par certains groupes que par d'autres et, finalement, parce que certains résultats sont moins sensibles que d'autres aux variations dans le financement. Il s'ensuit que la gamme des indices doit couvrir un éventail très large.

Si un indice n'enregistre pas de changement dans la réalité que le programme est censé modifier, en dépit de changements importants dans le montant des crédits qui lui sont attribués, une analyse causale est, encore ici, nécessaire. Les moyens mis en œuvre ont peut-être perdu l'efficacité qu'ils ont pu avoir précédemment ; ils n'ont peut-être pas encore celle qu'ils pourraient avoir ; ils sont peut-être inappropriés. Il est possible également que les indices utilisés, conformes aux objectifs visés, soient inopportuns, pour diverses raisons.

L'une des raisons des difficultés éprouvées parfois dans de petits programmes de création récente tient au décalage entre les objectifs officiels et les objectifs réels et confidentiels qu'ils peuvent avoir. Les ambiguïtés, certes, ne peuvent persister, car les gestionnaires exigent des autorités une définition précise de résultats spécifiques, mesurables et réalistes à atteindre dans des délais identifiés. Il peut arriver alors que la définition des objectifs officiels soit révisée et formulée en des termes assez vagues et que, simultanément, en vue de la gestion du programme, des précisions permettent aux gestionnaires de concevoir des indices appropriés pour évaluer l'efficacité et l'efficience des opérations.

Pour l'optimisation d'ensemble, quand un programme vise des objectifs lointains, il faut identifier précisément les diverses étapes à franchir pour les atteindre et définir des cibles pour chacune de ces étapes. Ainsi que l'illustre la figure 6.1, ces cibles peuvent être annuelles et se rapporter à divers éléments de la mise en place des moyens nécessaires pour atteindre, à terme, les objectifs visés. Par rapport à un objectif lointain, il est alors possible de préciser une série de résultats intermédiaires, de l'ordre des moyens, qui permettent des comparaisons entre les résultats atteints et les résultats visés ainsi que des appréciations de l'efficacité.

Quand un programme vise des résultats qui ne peuvent se produire avec régularité, il faut pouvoir apprécier ces résultats par rapport à des périodes très longues. C'est le cas, par exemple, des programmes de recherche, des programmes d'exploration et d'autres programmes de ce genre. Comme dans le cas des programmes qui visent des objectifs à long terme, il y a un décalage dans le temps entre l'allocation des ressources et les impacts souhaités, mais, contrairement aux programmes du type illustré par la figure 6.1, les programmes aux résultats irréguliers ne se prêtent même pas aux évaluations de résultats partiels. Ces programmes en effet ne peuvent faire l'objet de prévisions ou de cibles. Dans leur cas, on ne peut dire : « Il faut tant de résultats l'an prochain ». Il s'ensuit que les indices qu'on leur applique ne peuvent être de la même nature que ceux que l'on applique à des programmes plus classiques, tels ceux de voirie ou de travaux publics.

Dans tous les cas, les indices (ou indicateurs) retenus ne seront utiles que s'ils se rapportent aux objectifs poursuivis ; ils doivent en outre reposer sur des données réelles, significatives, vérifiables et contrôlées. Ils doivent enfin être simples, clairs, spécifiques, autrement dit compréhensibles dans une acception unique.

Il est néanmoins difficile de concevoir un indice parfait parce que les objectifs visés sont multiples et que plusieurs programmes du secteur public contribuent simultanément à la production des mêmes effets. D'ailleurs, il peut arriver, paradoxalement, que certains programmes en contrecarrent d'autres. De plus, il est rare qu'un seul indice puisse tenir compte de ces interdépendances, qu'elles soient en opposition ou en conjonction.

C'est finalement à une quantité d'indices qu'il faut se référer pour évaluer l'utilité d'un programme et l'efficacité des moyens qu'il encadre. Certains indices doivent permettre d'évaluer les effets ou contributions du programme du point de vue des finalités que définissent les politiques sectorielles et les politiques d'ensemble auxquelles il se rapporte¹⁴. D'autres indices doivent se rapporter aux impacts ou résultats du programme du point de vue de ses objectifs spécifiques. À ces mesures de l'utilité et de l'efficacité doivent s'ajouter d'autres indices qui mettent l'accent sur les moyens ou activités particulières (on parle alors des résultats des opérations ou de leurs *productions*). Les résultats obtenus peuvent également être mis en rapport avec les ressources engagées dans le programme (ce rapport mesure l'efficacité).

L'efficacité (ou productivité)¹⁵, comme l'efficacité, est liée aux résultats atteints. Alors que pour évaluer l'efficacité on compare les résultats atteints aux résultats visés, pour mesurer l'efficacité on compare les résultats atteints aux ressources engagées pour les atteindre.

Les mesures de l'efficacité (*coût unitaire* d'une production, *ratio*¹⁶ de la production par rapport à une ressource) ont été appliquées depuis tant d'années dans le secteur public qu'il semble maintenant difficile de réduire les coûts unitaires ou d'accroître les ratios. Suite à une multitude d'ajustements successifs, les objectifs de la plupart des programmes ont en effet été définis précisément *en vue de la gestion interne* ; de plus, les ressources ont été augmentées ou réduites de façon à viser les coûts unitaires minimaux compatibles avec l'économie de chaque programme et avec l'optimisation d'ensemble. Les méthodes et procédures ont été simplifiées et leur utilité a augmenté. Dans la plupart des grands programmes, les technologies récentes sont utili-

14. À ce propos, voir : James curr, « Accountability, Efficiency and the « Bottom Line » in Non-Profit Organizations », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 25, n° 3, automne 1982, pages 311-331.
15. Les synonymes approximatifs, efficacité, productivité, rendement, rentabilité, performance, ont été définis brièvement dans le chapitre cinquième.
16. On appelle *ratio* un rapport entre deux grandeurs dont l'une est économique ou financière. L'expression « rapport mathématique » désigne le quotient de deux grandeurs de même espèce, autrement dit de deux grandeurs dont les mesures sont faites avec la même unité (deux mesures de longueur, par exemple). Le coût unitaire est le quotient du coût total d'une production par le nombre d'unités produites, ou du coût total d'une catégorie de tâches par le nombre d'actes effectués.

sées. Le niveau de formation des personnels n'a cessé de s'élever. En définitive, le secteur public a déjà mis en application une gamme étendue de techniques permettant d'accroître la productivité de sorte que, normalement, il faut, pour réduire encore les coûts unitaires, faire appel à la créativité et, surtout, mettre l'accent sur de nouvelles analyses des relations causales entre les moyens appliqués et les résultats visés¹⁷.

L'analyse des relations causales

Il est probable, en effet, que l'analyse des relations causales, source de nouvelles connaissances, permette encore des gains de productivité et une augmentation de l'utilité, car elle aide à identifier les facteurs décisifs dans la production des résultats visés. Une analyse de ce type a été indispensable dans le passé et, en raison de l'écart entre les rêves et les réalités, elle le restera dans l'avenir.

Cependant, au lieu de limiter l'analyse à la relation entre les ressources (le travail humain, par exemple) et les productions, il est profitable de l'étendre à la séquence entière qui va des ressources aux finalités, en passant par les productions, les impacts et les effets des programmes.

Une analyse de ce type mène à privilégier, dans la chaîne de causalité, la relation entre les productions et leurs destinataires. Assurément fondamentale, cette relation est plus complexe que celle qui lie les ressources aux productions, puisque, contrairement à cette dernière, elle n'est pas l'objet d'une régulation de type économique. L'absence d'une telle régulation est aggravée par la resquille (action de se procurer un avantage auquel on n'a pas droit), par la multiplicité des situations et par la diversité des destinataires. Même si elle est très complexe, la relation entre les productions et leurs destinataires doit être analysée, car elle est sans doute déterminante.

17. Une enquête de 1980 concernant les municipalités urbaines du Canada tend à montrer cependant que certaines administrations publiques progressent moins rapidement que d'autres, de ce point de vue. Voir : Garnet GARVEN et Richard J. LONG, « Capital Budget Decision-Making Processes in Canadian Urban Municipalities », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 24, n° 4, hiver 1981, pages 634-640.

Cette relation doit être analysée dans le contexte des conditions ou circonstances qui l'encadrent. Les productions, en effet, contribuent à l'atteinte des objectifs d'un programme en raison non seulement de leur pertinence mais également des conditions ou circonstances qui leur permettent d'agir dans le sens prévu ou souhaité. Ainsi, dans l'enseignement, l'application de la programmation et l'assiduité ne garantissent pas à elles seules le succès des élèves aux examens ; il faut aussi que les conditions d'apprentissage, qui ne dépendent pas seulement des titulaires, favorisent le succès des élèves. Il en va de même dans la plupart des programmes (ainsi que le montrent, par exemple, les difficultés rencontrées par les programmes qui visent la réinsertion durable sur le marché du travail de personnes qui n'ont jamais su garder un emploi auparavant). Ces analyses doivent être effectuées fréquemment, car les conditions ou circonstances évoluent et les programmes doivent s'y adapter. L'optimisation d'ensemble requiert, en somme, l'identification des facteurs qui interviennent de façon décisive dans l'atteinte des résultats visés.

Le tableau de bord des responsables de programmes

Tout comme les capitaines ou pilotes, les responsables des programmes ont besoin d'un tableau de bord qui permette la vue d'ensemble nécessaire à la prise des décisions. Tout comme celles que comportent les tableaux de bord des bateaux, les informations utilisées peuvent être plus ou moins nombreuses et détaillées. C'est ainsi que les responsables de programmes aux objectifs complexes, multiples et mouvants auront besoin d'informations plus nombreuses et détaillées que celles qui suffisent habituellement¹⁸.

Dans une perspective d'optimisation d'ensemble, quand le programme est considérable ou complexe, ces informations peuvent couvrir une gamme étendue de questions, dont la liste suivante donne idée.

1. *Les attentes et satisfactions à l'égard du programme* (quelles sont les implications, pour le programme, des changements

18. À ce propos, voir, notamment : Jean-Luc LEMIRE, « Program Design Guidelines », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 20, n° 4, hiver 1977, pages 666-678.

observés dans les attentes et satisfactions exprimées à l'égard du programme par la population en général, par les porte-parole de groupes organisés, par d'autres administrations publiques, par les parlementaires puis, finalement, par les autorités, et, dans le cas de ces autorités, notamment du point de vue de la contribution du programme aux finalités des politiques sectorielles et des politiques d'ensemble ?)

2. *L'analyse des relations causales* (quelles implications ont les informations nouvelles apportées par les analyses récentes des relations causales effectuées pour évaluer l'utilité des moyens mis en oeuvre dans le programme ?)
3. *L'analyse des indices ou indicateurs* (quelles modifications suggèrent les réponses aux questions soulevées par l'analyse des indices ou indicateurs utilisés pour évaluer les résultats, impacts et effets du programme ?)
4. *L'analyse des ratios* (quelles modifications suggèrent les réponses aux questions soulevées par l'analyse des ratios utilisés pour évaluer l'efficacité au sein du programme ?)
5. *L'analyse des interdépendances liant le programme à d'autres programmes* (quelles implications ont les informations apportées par de nouvelles analyses des effets du programme sur d'autres programmes, et inversement ?)
6. *Les moyens retenus pour atteindre les objectifs* (quels changements y aurait-il lieu d'apporter aux processus ou instruments utilisés pour atteindre les objectifs, compte tenu des nouvelles analyses ?)
7. *Les cibles annuelles du programme* (quelles modifications y aurait-il lieu d'apporter à ces cibles pour tenir compte des analyses disponibles ?)
8. *Les objectifs du programme* (pour tenir compte de changements dans l'environnement ou d'analyses de relations causales ou encore d'évaluations relatives à l'utilité, à l'efficacité et à l'efficacité, quelles modifications aux objectifs y aurait-il lieu d'examiner ou de suggérer ?)
9. *Les dispositions légales relatives au programme* (quels changements y aurait-il lieu de suggérer aux résolutions,

règlements, décrets ou lois qui autorisent le programme, qui identifient ses objectifs, qui précisent certaines modalités de ses opérations, et ainsi de suite, et pour quelles raisons ?)

10. *L'organisation chargée du programme* (quelles modifications à l'organisation et à la répartition des crédits y a-t-il lieu d'envisager pour tenir compte des nouvelles analyses et accroître la satisfaction à l'égard du programme ?)

Cette liste n'est pas exhaustive puisque, parfois, il convient d'y ajouter des informations relatives aux opérations ; inversement, elle contient des questions qui ne sont jamais posées dans le cas de programmes simples qui n'exigent pas une réévaluation fréquente. C'est néanmoins avec ce type d'informations que, lors de la préparation des budgets, l'optimisation pourrait être recherchée, du point de vue des programmes. Quand elle est appliquée, elle mène à des ajustements, souvent mineurs, ajustements qui, forcément, influencent les opérations.

Le tableau de bord des responsables des opérations

En plus de ces ajustements aux opérations inspirés par des modifications aux programmes, certains ajustements sont fréquemment apportés aux opérations dans le seul but d'accroître leur productivité. De la sorte, dans une perspective d'optimisation, la créativité des gestionnaires responsables des opérations est doublement sollicitée, puisque les ajustements aux programmes dépendent très souvent de leurs suggestions et que l'efficience et l'utilité des opérations dépendent beaucoup de leur compétence.

Étant donné leur rôle dans leur programme, les responsables des opérations devraient se référer à deux tableaux de bord, celui des opérations qui relèvent de leur juridiction et celui du programme. Leur participation à la direction du programme (réunions de coordination, préparation des décisions, etc.) est d'ailleurs très bénéfique à la recherche de l'optimisation.

Dans cette perspective d'optimisation, le tableau de bord relatif aux opérations ne diffère de celui qui concerne le programme que dans la mesure où les questions qu'il suggère se rapportent aux opérations.

Ainsi, l'interrogation initiale concernera les ajustements à apporter aux opérations pour mieux répondre aux attentes des personnes à qui sont destinés les biens et services produits, compte tenu des objectifs du programme. Les autres sujets de réflexion, de même façon, amèneront à rechercher les ajustements qui permettraient d'accroître l'utilité et l'efficacité au niveau des opérations.

Dans une perspective d'optimisation, au niveau des opérations, la maximalisation des résultats et la minimalisation des coûts sont subordonnées à l'atteinte des objectifs du programme qui encadre les opérations. Ainsi, dans un programme visant l'élimination de la fraude commerciale sur les poids et mesures, le service chargé des contrôles doit à la fois réduire les coûts et rechercher l'élimination de la fraude (ce qui s'obtient par des contrôles effectués à l'improviste, par des pénalités qui découragent toute récidive en cas d'irrégularité ou de fraude, par des incitations diverses, etc.). La meilleure façon de réduire les coûts serait d'éliminer la fraude : si celle-ci disparaissait, les contrôles pourraient être considérablement réduits en effet ! Mais, tant que la fraude subsiste, la recherche de l'efficacité et de l'efficacité passe par une répartition astucieuse des contrôles effectués, par le professionnalisme du personnel qui les effectue, par la réglementation des instruments de mesure (balances automatiques, par exemple) et par divers autres moyens.

Dans le secteur public, les gros ratios et les petits coûts unitaires, s'ils étaient recherchés sans considération de l'utilité, pourraient mener à des impacts réduits et à des insatisfactions majeures : il faut, avant tout, que les productions soient utiles. Ainsi, dans l'hypothèse où la lutte contre la fraude sur les poids et mesures ne reposait que sur les contrôles et pénalités, on peut imaginer l'ampleur du scandale qui se produirait s'il fallait que les contrôles soient annoncés. Étant annoncés, les contrôles se feraient dans des conditions de propreté exemplaires, dans un climat de convivialité exceptionnel, en un temps très court, et avec une efficacité apparemment extraordinaire puisque jamais aucune irrégularité ne serait constatée. L'impression d'efficacité (nombre élevé d'inspections par jour, coût unitaire du contrôle très bas) et d'efficacité (absence d'irrégularité) serait cependant, tôt ou tard, contredite, car la fraude se développerait et, inéluctablement, les plaintes des victimes se multiplieraient. Cet exemple théorique laisse

comprendre que, dans une perspective d'optimisation, un premier choix s'impose : il faut d'abord être utile.

Évaluée grâce aux résultats mesurables, l'utilité se mesure aussi grâce aux appréciations qualitatives. En effet, dans la plupart des domaines, les fonctionnaires qui entrent en contact avec d'autres personnes peuvent contribuer puissamment à la satisfaction d'ensemble dès lors que leurs prestations sont empreintes de courtoisie et du souci de l'autre. Il ne suffit pas, par exemple, de bien soigner les malades, il faut aussi leur donner de l'attention. De même, les contrôles peuvent être effectués très poliment. Les listes d'attente, les files, les délais, les complications sont des sources d'insatisfaction que les gestionnaires doivent éliminer. Il peut arriver, finalement, que, pour accroître les satisfactions liées à la qualité de la vie, il faille augmenter les crédits d'un programme. Dans une perspective d'optimisation, il convient alors de le faire si, justement, les satisfactions l'emportent sur les coûts additionnels, selon le jugement des membres des équipes dirigeantes.

L'une des techniques appliquées vers 1980, la budgétisation sur table rase (traduction de l'expression anglaise *Zero-Base Budgeting*) proposait la question suivante : Que se passerait-il si l'activité ou l'opération dont vous avez à vous occuper n'existait pas ou n'était pas accomplie ? Cette question, qui devait révéler l'existence de routines qui n'avaient plus de justification (par exemple, l'entretien périodique d'écuries désaffectées), a surtout mené à préciser les raisons d'être de nombreuses activités¹⁹.

À l'époque où la budgétisation sur table rase était à la mode, il était aussi demandé aux responsables des unités administratives ou services de dresser l'inventaire des productions de leur service par catégories de ressources puis d'analyser l'utilité de chaque catégorie de productions du point de vue de ses destinataires. Cet exercice a suggéré des modifications qui ont accru l'efficacité et l'impact des opérations. Il était également demandé aux gestionnaires d'analyser le processus de production de chacun des biens et services produits par l'unité administrative ou service relevant de leur juridiction. Comme

19. Plusieurs personnes ont critiqué la budgétisation sur table rase (en anglais, *Zero-Base Budgeting*) parce qu'elle n'a pas mené à réduire les dépenses publiques. D'autres personnes estiment cependant que cette technique a été bénéfique, car elle a contribué à accroître la productivité et l'utilité de nombreux services administratifs.

les autres, cet exercice a permis d'imaginer des simplifications, des façons de réduire le temps d'exécution et finalement d'accroître la productivité et le rendement.

Conformément aux techniques de la budgétisation sur table rase, les suggestions des responsables des unités administratives étaient présentées dans un document appelé devis (en anglais, *decision package*). Chaque devis (il était coutume d'en préparer plusieurs) comportait normalement trois parties : la première décrivait les changements préconisés ; la deuxième analysait les implications de ces changements du point de vue des ressources humaines, des locaux, des équipements et des autres éléments à prendre en compte, tout en montrant les avantages et inconvénients de ces changements par rapport à la situation qu'ils visaient à modifier ; la troisième partie, enfin, présentait le tableau des dépenses de l'unité administrative dans l'hypothèse où les changements préconisés y étaient effectués²⁰. Chaque devis constituait, en quelque sorte, une analyse des coûts et des bénéfices d'une hypothèse quant au fonctionnement du service pour l'année à venir. Il exprimait, en définitive, le fruits des réflexions consacrées aux façons d'accroître la productivité et l'utilité de l'unité administrative en question.

À la suite des réformes récentes, aujourd'hui, au moment de préparer les demandes de crédits, il est devenu normal d'engager une réflexion sur les possibilités d'accroître la productivité et l'utilité. Cependant, l'évolution ne cessant jamais et de nouvelles équipes prenant les places qui se libèrent, il y aura toujours beaucoup à faire pour progresser encore dans la voie de l'optimisation.

CONCLUSION

Des efforts comme ceux qui ont suivi l'adoption du budget-productivité, puis celle du budget de programmes et enfin celle de

20. Pour une présentation des techniques de la budgétisation sur table rase, voir : Peter A. PYHRR, *Zero-Base Budgeting*, New York : Wiley and Sons, 1973, 231 pages. Voir également : Peter C. SARANT, *Zero-Base Budgeting in the Public Sector. A Pragmatic Approach*, Reading : Addison-Wesley Publishing Company, 1978, 204 pages. Voir aussi : Allan L. AUSTIN et Logan M. CHEEK, *Zero-Base Budgeting : A Decision-Package Manual*, New York : A.M.A., 1979, 207 pages. Voir enfin : René DEROME, *Le Zero-Base Budgeting*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1980, 282 pages.

la budgétisation sur table rase (*Zero-Base Budgeting*) ne peuvent être exigés chaque année. En effet, rares sont les personnes qui s'efforcent, plusieurs années de suite, de réduire les coûts au minimum et d'accroître l'utilité de leurs services, alors que d'autres ne le font jamais ou, encore, ne le font pas sérieusement. De plus, il est inutile de poursuivre le rationnement quand les premiers efforts en ce sens ont déjà donné les fruits recherchés. Il faut enfin prendre le temps d'évaluer les effets réels des ajustements nombreux concentrés sur une courte période. C'est ainsi que l'optimisation dans le secteur public ne peut se faire que progressivement, d'ajustements en ajustements, d'une préparation des demandes de crédit à la suivante.

Aujourd'hui, conformément aux préceptes des réformes récentes appliquées à la préparation des budgets, les réflexions sont davantage poussées qu'elles ne l'étaient apparemment jadis et les chances de progresser vers l'optimisation souhaitée semblent plus grandes qu'autrefois. Le défi politique posé aux autorités n'a pourtant rien perdu de sa complexité. En effet, les nouvelles méthodes ne règlent pas tout : les intérêts ne coïncident que rarement et les rationalisations budgétaires ne convainquent que les personnes qui approuvent les autorités qui les ont adoptées.

Résumé

Les membres des équipes dirigeantes, à Ottawa comme à Québec, affirment depuis longtemps leur volonté d'optimiser la répartition des charges fiscales et celle des ressources qu'elles procurent. L'optimalité recherchée consisterait à maximaliser les satisfactions retirées du secteur public, compte tenu des impôts et des divers coûts qui se rapportent aux activités du secteur public. La démarche d'optimisation que semblent préconiser plusieurs ministres et gestionnaires est cependant extrêmement difficile, en raison de la complexité des situations, de la multiplicité et de la variabilité des préférences et, enfin, de la logique de l'exercice du pouvoir. Il s'ensuit que l'optimalité, définie du point de vue des autorités, ne pourra jamais satisfaire tout le monde en même temps.

Plusieurs gestionnaires et ministres souhaitent néanmoins généraliser le recours à l'analyse avantages-coûts, qui mène à privilégier les évaluations rigoureuses, et le recours aux indices et ratios qui facilitent la recherche de gains de productivité et celle d'une efficacité croissante.

À cela devrait s'ajouter le recours à l'analyse des relations causales, appliquée aux programmes et aux activités afin de déterminer quels moyens permettent vraiment d'atteindre les objectifs poursuivis.

Il y a certes beaucoup à attendre de la démarche d'optimisation engagée dans une perspective démocratique que semblent privilégier les personnes qui la préconisent. Il est possible qu'elle permette d'accroître le niveau de satisfaction manifesté à l'égard du secteur public. De toute façon, elle prolonge les réformes des années précédentes et, à cet égard, contribue elle aussi à l'évolution des procédures appliquées à la préparation des budgets des dépenses.

Questions

1. Quelles objections oppose-t-on à l'idée de quantifier les avantages et les coûts des activités du secteur public ?
2. Quels éléments une analyse des coûts et des avantages d'une activité du secteur public envisagée du point de vue de la population entière et de la durée prévisible de cette activité doit-elle prendre en compte ?
3. Quelles difficultés la démarche d'actualisation des coûts et des avantages d'activités du secteur public comporte-t-elle ?
4. Pourquoi la démarche d'optimisation implique-t-elle des ajustements fréquents des programmes et des opérations ?
5. Quelle est l'utilité et quelles sont les limites du recours aux indices et aux ratios ?
6. Quel est l'intérêt de l'analyse des relations causales ?

Choix de textes

- AGARD, Jacques, *Rationalisation des choix budgétaires*, Paris : Dunod, 1970, 210 pages.
- ALKIN, Marvin C., Lewis C. SOLMON et autres, *The Costs of Evaluation*, Beverly Hills : Sage Publications, 1983, 200 pages (en particulier, le chapitre neuvième, « Conducting Benefit-Cost Analysis of Program Evaluation », pages 137-147).
- AUSTIN, L. Allan et Logan M. CHEEK, *Zero-Base Budgeting : A Decision-Package Manual*, New York : A.M.A., 1979, 207 pages.
- BURGESS, David F., « The Social Discount Rate for Canada : Theory and Evidence », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. VII, n° 3, 1981, pages 383-394.
- CAMPBELL, Harry F., « A Benefit/Cost Rule for Evaluating Public Projects in Canada », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. I, n° 2, 1975, pages 171-175.
- CAMPBELL, Harry F., « Shadow-Prices for the Economic Appraisal of Public Sector Expenditures », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. VII, n° 3, 1981, pages 395-398.
- CHAMPAGNE, François, Nicole LEDUC, Jean-Louis DENIS et Raynald PINEAULT, « La performance des départements de santé communautaire du Québec : le point de vue du réseau », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. XVII, n° 2, 1991, pages 15 5 -17 2.
- CUTT, James, « Accountability, Efficiency, and the 'Bottom Line' in Non-Profit Organizations », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 25, n° 3, automne 1982, pages 311-331.
- CUTT, James et Richard RITTER, *Public Non-Profit Budgeting : The Evolution and Application of Zero-Base Budgeting*, Toronto : Institute of Public Administration of Canada/Institut d'administration publique du Canada, 1984, 154 pages (en particulier, pages 37-64).
- DEROME, René, *Le Zero-Base Budgeting*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1980, 282 pages.

- GARVEN, Garnet et Richard J. LONG, « Capital Budget Decision-Making Processes in Canadian Urban Municipalities », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 24, n° 4, hiver 1981, pages 634-640.
- GOULD, Stephen L., Alan A. OLDALL et Fred THOMPSON, « Zero-Base Budgeting : Some Lessons from an Inconclusive Experiment », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 22, n° 2, été 1979, pages 251-260.
- GRAMLICH, Edward M., *Benefit-Cost Analysis of Government Programs*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1981, 273 pages (en particulier, pages 12-137).
- HARTLE, Douglas G., « The Public Servant as Advisor : The Choice of Policy Evaluation Criteria », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. II, n° 3, 1976, pages 424-438.
- HARTLEY, Harry J., *Educational Planning-Programming-Budgeting : A System Approach*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1968, 290 pages.
- HETTICH, Walter, « The Political Economy of Benefit-Cost Analysis : Evaluating STOL Air Transport for Canada », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. IX, n° 4, 1983, pages 487-498.
- HUET, Philippe, « Analyse coûts-avantages et budget de programmes », *Rationalisation des choix budgétaires*, n° 7, mars 1972, pages 43-51.
- HUET, Philippe, Jacques BRAVO et autres, *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*, Paris : Presses universitaires de France, 1973, 295 pages (en particulier, chapitre VIII, « Le rôle des techniques d'évaluation dans le choix des programmes », par Henri GUILLAUME, pages 154-182).
- JACQUES, Jocelyn et Michel PAQUIN avec la collaboration de Robert TALBOT, *Le budget de programmes — un outil moderne de gestion*, Québec : Éditeur officiel du Québec et Agence d'ARC inc., 1977, 310 pages.
- JENKINS, Glenn P., « Discount Rates for Economic Appraisal of Public Sector Expenditures », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. VI, n° 3, 1980, pages 549-555.

- JENKINS, Glenn P., « The Public-Sector Discount Rate for Canada : Some Further Observations », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. VII, n° 3, 1981, pages 399-407.
- KANEMOTO, Yoshitsugu, « Asymmetric Information in the Credit Market and Discount Rates for Public Investment », *Journal of Public Economics*, vol. 34, 1987, pages 291-309.
- LECOMTE, Roland, Leonard RUTMAN et autres, *Introduction aux méthodes de la recherche évaluative*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1982, 188 pages.
- LEMIRE, Jean-Luc, « Program Design Guidelines », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 20, n° 4, hiver 1977, pages 666-678.
- LENET, Michel, *Le prix de la vie humaine*, Paris : Documentation française, 1978, 150 pages (Notes et Études documentaires, n° 4455).
- LERETAILE, Louis, *Les choix budgétaires*, Paris : Presses universitaires de France, 1972, 95 pages.
- LEVIN, Henry M., *Cost-Effectiveness. A Primer*, Beverly Hills : Sage Publications, 1983, 168 pages.
- LEVY-LAMBERT, Hubert et Henri GUILLAUME, *La rationalisation des choix budgétaires*, Paris : Presses universitaires de France, 1972, 212 pages (première édition, 1971).
- MARCHAND, Maurice et Pierre PESTIAU, « Discount Rates and Shadow Prices for Public Investment », *Journal of Public Economics*, vol. 24, 1984, pages 153-169.
- MENG, Ronald A. et Douglas A. SMITH, « The Valuation of Risk of Death in Public Sector Decision-Making », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. XVI, n° 2, 1990, pages 137-144.
- MEREWITZ, Leonard et Stephen H. SOSNICK, *The Budget's New Clothes — A Critique of Planning-Programming-Budgeting and Benefit-Cost Analysis*, Chicago : Markham Publishing Company, 1971, 317 pages.
- MIGUÉ, Jean-Luc et Gérard BÉLANGER, *Le prix de la santé*, Montréal : Editions Hurtubise HMH, 1972, 230 pages.

- MISHAN, Edward J., *Cost-Benefit Analysis : An Informal Introduction*, London : Allen and Unwin Limited, 1972, 364 pages (plusieurs éditions subséquentes, quatrième édition, 1988, 461 pages).
- PAQUIN, Michel, « La rationalisation des politiques publiques : un état de la question », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 20, n° 2, été 1977, pages 305-316.
- PHYRR, Peter A., *Zero-Base Budgeting*, New York : Wiley and Sons, 1973, 231 pages.
- RAYNAULD, André, « Social Indicators : The Need for a Broader Socioeconomic Framework », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 18, n° 1, printemps 1975, pages 91-103.
- SARANT, Peter C., *Zero-Base Budgeting in the Public Sector. A Pragmatic Approach*, Reading : Addison-Wesley Publishing Company, 1978, 204 pages.
- STEISS, Alan Walter, *Public Budgeting and Management*, Lexington : Lexington Books, 1972, 349 pages (en particulier, pages 227-256, « The Use of Effectiveness Measures in Public Decision-Making »).
- SUMNER, M. T., « Benefit-Cost Analysis in Canadian Practice », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. VI, n° 2, 1980, pages 389-393.
- WEBER, Luc, *L'analyse économique des dépenses publiques*, Paris : Presses universitaires de France, 1978, 312 pages.
- WHOLEY, Joseph S., *Zero-Base Budgeting and Program Evaluation*, Lexington : Lexington Books, 1978, 197 pages.
- WILDAVSKY, Aaron, « The Political Economy of Efficiency : Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting », *Public Administration Review*, vol. XXVI, n° 4, 1966, pages 292-310.
- WRIGHT, R. W., « The Social Discount Rate : Jenkins vs Lind », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. XI, n° 3, 1985, pages 629-630.

CHAPITRE SEPTIÈME

L'autorisation parlementaire de la politique budgétaire, des dépenses publiques et des impôts

Ayant arrêté leurs choix quant aux divers aspects de la politique budgétaire de la prochaine année, les membres des exécutifs doivent, conformément aux règles constitutionnelles, les faire approuver. Cette autorisation et les débats qui l'accompagnent constituent la deuxième phase du cycle budgétaire.

Bien qu'elle semble certaine chaque fois que l'exécutif bénéficie de l'appui d'une majorité des parlementaires, cette autorisation n'est pas une formalité puisqu'elle est toujours précédée de longues discussions. Ces discussions ont lieu même si la majorité a les moyens de les éviter, car toute tentative visant à limiter la liberté d'expression de la minorité peut entraîner des retombées défavorables à l'équipe dirigeante dans un pays où, comme au Canada, le droit à la dissidence est bien établi. À cet égard, les traditions parlementaires, au Canada et dans plusieurs autres pays, donnent une importance considérable à l'autorisation de la politique budgétaire, à celle des dépenses prévues (appelées crédits) et à celle des modifications au régime fiscal.

Cette autorisation parlementaire remplit plusieurs fonctions majeures. En plus d'imposer des contraintes significatives aux membres des équipes dirigeantes¹, elle permet de faire connaître et

1. Ces contraintes ont été examinées dans le cadre du chapitre quatrième.

de critiquer les choix de ces équipes en matière de finances publiques. De ce point de vue, elle apporte un moyen supplémentaire de progresser vers l'optimalité puisque la démonstration visant à prouver que les choix des exécutifs sont les meilleurs peut ainsi être contestée. À cet égard, le rôle complémentaire des relais que constituent les médias, les partis politiques et les associations spécialisées est très important, car ceux-ci peuvent diffuser les informations, qu'elles proviennent des parlementaires ou de l'électorat. Finalement, quand elles ont été discutées sans contrainte, les propositions de l'exécutif qui sont adoptées semblent bénéficier d'une grande légitimité².

La légitimité conférée aux décisions parlementaires est renforcée si tous les principes constitutionnels sont respectés. Parmi ces principes, dans le domaine des finances publiques, ceux qui concernent l'unité et l'annualité du budget ont une importance considérable et les tentatives d'un exécutif d'échapper aux contraintes imposées par ces principes sont généralement mal accueillies, tout comme celles qui visent à limiter la liberté d'expression de la minorité parlementaire appelée opposition. Néanmoins, pour en arriver à imposer sa volonté, la majorité ne peut laisser la minorité discuter sans fin.

Un équilibre s'est finalement établi entre les possibilités offertes à la minorité parlementaire d'exprimer ses critiques et les possibilités données à la majorité d'imposer sa volonté. Les règles de procédure en vigueur aujourd'hui dans la plupart des institutions parlementaires expriment cet équilibre.

LES RÈGLES DE PROCÉDURE DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES

Les règles de procédure accordent normalement un statut privilégié aux propositions de l'exécutif relatives aux finances publiques. Ainsi,

2. Les parlementaires ne peuvent être l'objet de poursuites judiciaires ou de représailles légales en raison des propos tenus au cours des sessions. Ces privilèges, toutefois, ne sont pas absolus puisque la majorité peut choisir de n'en pas tenir compte ; cependant l'intérêt individuel de chaque parlementaire lui dicte de respecter la liberté d'expression des autres parlementaires. Sur ces questions, voir : André BERNARD, *La politique au Canada et au Québec*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 1977, pages 493-499.

elles traitent le débat sur la politique budgétaire à l'égal du débat sur le message inaugural d'une session, ces deux débats étant considérés comme les plus importants, chaque année. Par ailleurs, tout en limitant le nombre d'heures qui lui sont consacrées, elles font bénéficier l'étude des crédits associés au budget principal d'une démarche particulière. Elles limitent considérablement, en revanche, les possibilités d'interventions au chapitre des crédits provisoires et des crédits supplémentaires. Elles permettent cependant des discussions très longues de tout projet relatif aux impôts.

Le débat sur la politique budgétaire

Les règles de procédure ont longtemps limité à six jours la durée du débat sur la politique budgétaire présentée chaque année dans le cadre de l'exposé appelé discours du budget³. À l'Assemblée nationale du Québec toutefois, les règles adoptées en 1984 ont limité à 25 heures la durée de ce débat et fixé à quinze le nombre de ces heures passées en séance plénière, les dix heures complémentaires étant réservées à des discussions en commission parlementaire, en l'occurrence la commission du budget et de l'administration, qui compte seulement une quinzaine de membres.

Se terminant par une motion sollicitant l'approbation de la politique budgétaire, le discours du budget vise à expliquer et à justifier les choix effectués tout autant qu'à les présenter. Pour y arriver, il comporte une revue de l'année qui s'achève, destinée à montrer les difficultés que rencontre tout exécutif, et un examen des perspectives de l'année qui va bientôt commencer, dont la conclusion tend à montrer que les meilleurs choix ont été effectués.

Il arrive parfois que la revue de l'année qui s'achève présente des analyses inhabituelles. Ainsi, quand une équipe dirigeante vient d'accéder au pouvoir, cette partie du discours du budget sert à dénoncer les choix des équipes antérieures qui ont laissé « un tas

3. Les règles de procédures sont parfois l'objet de révisions et, souvent, de simplifications. Les règles adoptées à Québec en 1974 puis en 1984 sont brèves et claires, alors que celles qui s'appliquaient jadis étaient nombreuses et complexes.

informe de dépenses »⁴. Si, par ailleurs, pour toutes sortes de raisons, les écarts entre les prévisions proposées l'année précédente et les opérations réelles ont été importants, le discours en traite longuement, expliquant comment l'exécutif a néanmoins réussi à limiter les effets négatifs de circonstances imprévues et incontrôlables.

Ainsi, en 1978-1979, cas extrême pour l'époque, les revenus du gouvernement du Québec ont été de 240 millions de dollars inférieurs aux prévisions alors qu'il y a eu un budget supplémentaire de 60 millions de dollars, de sorte que le déficit a été augmenté de 300 millions. Le ministre des Finances de l'époque, Jacques Parizeau, a expliqué l'écart entre les prévisions et la réalité en rappelant l'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine de la taxe de vente provinciale⁵ et en faisant état de diverses autres situations inattendues.

Tout comme la revue de l'année qui s'achève, l'examen des perspectives de la prochaine année peut comporter des éléments variables. Un exécutif dominé par des conceptions interventionnistes sera enclin à insister davantage sur la conjoncture économique qui explique sa politique de stabilisation alors que des non-interventionnistes prendront appui sur d'autres facteurs pour justifier des choix conformes à leurs conceptions. Dans tous les cas, dans une province, il sera question des politiques du gouvernement fédéral dans le domaine de la monnaie et dans celui des finances publiques, puisque celles-ci influencent les choix budgétaires des gouvernements provinciaux. Inversement, à Ottawa, une attention particulière sera accordée aux politiques extérieures et aux politiques de développement régional.

Même s'ils sont présentés avec des justifications qui les expliquent, les choix de la politique budgétaire sont critiqués par les parlementaires de l'opposition, qui formulent habituellement plusieurs motions de censure à l'occasion du débat qui suit le discours du budget. Si l'une de ces motions était adoptée, l'équipe dirigeante

4. Expression utilisée par le ministre des Finances du Québec, Jacques PARIZEAU, dans son discours du budget du 27 mars 1979, Voir : Jacques PARIZEAU, *Discours du budget*, 27 mars 1979, page 21.
5. En échange d'une réduction de la taxe de vente provinciale, le gouvernement fédéral avait proposé d'accorder une compensation au gouvernement du Québec mais, finalement, cette compensation, au montant de 185 millions de dollars, avait été versée directement aux contribuables du Québec. Pour en connaître davantage sur cette histoire, voir : Rodrigue TREMBLAY, « Un dialogue de sourds », chapitre 11, pages 126-142 dans *Le Québec en crise*, Montréal : Presses Sélect Ltée, 1981, 447 pages.

devrait démissionner ou en référer à l'électorat par le truchement d'une dissolution de l'Assemblée (ou de la Chambre des communes, si cet événement avait lieu à Ottawa). C'est d'ailleurs par l'adoption d'une telle motion (souvent appelée motion de non-confiance ou de défiance) qu'une majorité parlementaire assure la défaite d'un gouvernement minoritaire⁶.

Après avoir approuvé la politique budgétaire, la majorité, logiquement, adopte les crédits qui la complètent au chapitre des prévisions de dépenses.

Les crédits associés au budget principal

Parmi les prévisions de dépenses dont fait état l'exposé budgétaire, il faut approuver celles pour lesquelles une autorisation n'a pas été accordée antérieurement⁷. On appelle crédits à voter les montants de ces dépenses. Ces montants sont inscrits dans un livre distribué aux parlementaires soit à l'occasion du discours du budget, soit peu auparavant ou peu après. La forme de ce livre des crédits varie selon les endroits. À Québec, il est intitulé *Budget Crédits*, avec une indication de l'année en question. À Ottawa, il est intitulé *Budget des dépenses* et, en anglais, *Estimates*. Les prévisions de dépenses qu'il présente sont, selon les endroits, plus ou moins détaillées et accompagnées de plus ou moins d'explications⁸.

6. À Ottawa, c'est ainsi que le gouvernement du premier ministre Pierre Elliott Trudeau a été défait en mai 1974 et que celui du premier ministre Joe Clark l'a été en décembre 1979.
7. Les distinctions entre crédits annuels et crédits permanents ont été examinées précédemment, chapitre quatrième.
8. À Ottawa, les prévisions de dépenses et les demandes de crédits sont présentées en plusieurs volumes. Un premier volume décrit l'ensemble : c'est une synthèse. D'autres volumes constituent une série appelée « partie II » et présentent des analyses sectorielles. Une dernière série de volumes, appelée « partie III », correspond aux programmes, ministères et organismes. Ces documents sont reliés sous une couverture bleue, selon une tradition héritée du Royaume-Uni, de telle sorte que l'expression « livre bleu » désigne le livre des crédits (et ses nombreux volumes), appelé, à Ottawa, *Budget des dépenses*. À Québec, le livre des crédits se présente en deux volumes, le deuxième étant intitulé « Renseignements supplémentaires ».

L'examen de ces prévisions de dépenses peut commencer avant la fin du débat sur le discours du budget mais, à Québec, ces crédits ne peuvent être adoptés avant l'approbation de la politique budgétaire.

Cet examen s'effectue en commission⁹ et précède la présentation du projet de loi de crédits, lequel est adopté en une seule séance, sans débat, puisqu'il est l'aboutissement de discussions préalables¹⁰.

La procédure appliquée à cet égard au Québec, en vertu des règles adoptées en 1984 par l'Assemblée nationale, a simplifié les mécanismes en vigueur antérieurement¹¹ et toujours appliqués dans certaines autres institutions parlementaires. Au Québec, chaque chapitre des crédits du budget principal est soumis à la commission permanente dont relève le sujet qu'il concerne. Ainsi, la commission des affaires sociales traitera des crédits relatifs à la famille, à la santé, aux services sociaux et communautaires, à la condition féminine, à l'habitation, à la consommation et, enfin, à la sécurité du revenu. La commission de l'économie et du travail étudiera ceux qui concernent l'industrie, le commerce, le tourisme, le travail, la science, la technologie, l'énergie et les ressources. Chacune des huit commissions, finalement, aura à couvrir un segment de l'ensemble¹².

Une commission peut consacrer jusqu'à vingt heures à l'étude des crédits *d'un* ministère, cependant le temps consacré à l'étude de l'ensemble des crédits en commissions ne peut excéder deux cents

9. Jadis à Québec, comme dans les institutions parlementaires des autres provinces, cet examen était effectué en commission plénière (appelée, à l'époque, comité plénier des subsides).
10. Les règles de procédure de l'Assemblée nationale du Québec adoptées en 1984 énoncent ceci : « Les projets de loi de crédits ne requièrent pas de notes explicatives. Ils sont présentés sans préavis et adoptés au cours de la même séance, sans débat ».
11. Voir les paragraphes consacrés par Louis MASSICOTTE aux mécanismes devant « permettre au Parlement d'accomplir plus rapidement ses travaux en matière législative et financière », pages 566-573, dans son article intitulé « Le Parlement du Québec en transition », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 28, n° 4, hiver 1985, pages 550-574.
12. La liste des commissions permanentes et la description de la compétence de chacune apparaissent à l'article 115 des règles de procédures de 1984. Les dénominations retenues sont les suivantes : institutions ; budget et administration ; affaires sociales ; économie et travail ; agriculture, pêcheries et alimentation ; aménagement et équipements ; éducation ; culture. Chaque commission compte au moins dix membres mais personne ne peut être membre de plus d'une commission, à moins d'une dérogation consentie pour assurer que la composition des commissions reflète l'importance numérique des groupes parlementaires.

heures, c'est-à-dire une moyenne de 25 heures par commission. Ces heures sont réparties en plusieurs séances consécutives, tenues en semaine (du lundi au vendredi) aux heures où peuvent siéger les commissions, mais la première de ces séances ne peut avoir lieu que quinze jours après le dépôt des crédits à l'Assemblée. Ce délai permet aux membres de l'opposition de préparer leurs interventions.

Durant la période au cours de laquelle les commissions étudient les crédits du budget principal, l'Assemblée ne siège que le mardi et le jeudi, à compter de quatorze heures, et elle ne considère que les affaires courantes, qui ne sont pas l'objet de débats¹³. Autrement dit, pendant deux semaines, l'étude des crédits en commissions constitue le sujet principal des discussions parlementaires, à Québec.

Si, au terme de ces deux semaines, les deux cents heures prévues n'ont pas été utilisées, les commissions qui le désirent peuvent se partager les heures encore disponibles, à condition de le faire au cours des jours subséquents. Ce partage des heures, comme celui qui est effectué initialement, est adopté lors de réunions des leaders des groupes parlementaires.

Chaque membre d'une commission peut intervenir à propos de chaque élément de chaque programme budgétaire (et chaque intervention peut durer vingt minutes). Cependant les ministres peuvent intervenir autant que nécessaire pour répondre de leurs crédits. Les parlementaires de la majorité, qui dominent numériquement dans chaque commission, peuvent d'ailleurs utiliser leur temps de parole au maximum si la consigne est de limiter le temps disponible pour l'opposition et de restreindre au minimum la discussion des éléments de programmes les plus controversés. Il s'ensuit que, parmi les crédits qui pourraient être critiqués davantage, il en est qui peuvent ne pas être discutés, que ce soit en raison d'une stratégie de la majorité ou

13. Les séances de l'Assemblée sont partagées entre deux types d'affaires : les affaires du jour (lesquelles concernent les objets de débats, par exemple le message inaugural, le discours du budget ou encore l'étude des projets de loi) et les affaires courantes. Ces dernières comprennent les déclarations ministérielles, la présentation des projets de loi, le dépôt de documents, les interventions portant sur une violation de droit ou de privilège parlementaire ou sur un fait personnel, les questions et les brèves réponses qui leur sont données, les votes reportés d'une séance précédente qui n'impliquent aucun nouveau débat, les motions sans préavis et, enfin, les renseignements touchant les travaux des commissions ou ceux de l'Assemblée.

d'interventions des membres de l'opposition au sujet des premiers crédits examinés.

Quand les délais sont expirés, les rapports des commissions, dont les textes sont forcément conformes aux vœux de la majorité, sont déposés ensemble à l'Assemblée. Ces rapports ne peuvent être amendés ; ils peuvent toutefois faire l'objet d'un débat restreint¹⁴.

À Québec, ce débat restreint ne peut toutefois avoir lieu tant que le débat sur le discours du budget n'est pas terminé, puisque, logiquement, l'Assemblée doit d'abord approuver la politique budgétaire du gouvernement avant d'adopter la répartition des crédits qui en découle. Après ce débat restreint, d'une durée de deux heures, l'Assemblée se prononce sur ces rapports puis elle procède à l'adoption du projet de loi qui y fait suite, sans autre débat.

La procédure particulière appliquée à l'étude des crédits du budget principal est finalement fort différente de celle qui prévaut dans le cas d'un projet de loi ordinaire. Une première distinction concerne la façon d'aborder cette étude : les crédits sont répartis par sujets et chaque groupe de sujets est étudié par une commission d'une douzaine de parlementaires (selon les règles en vigueur à Québec) alors qu'un projet de loi ordinaire, après avoir été présenté, est d'abord soumis à un examen en séance plénière, puis, *après adoption de son principe*, soumis à la commission qui a compétence sur les questions dont il traite, pour étude, *article par article*. Une deuxième distinction concerne les limites imposées aux discussions : l'examen des crédits doit être complété dans le délai précisé par les règles de procédure (à Québec, ce délai est de deux cents heures ; ailleurs, il est généralement fixé en nombre de jours ou au moyen d'une date) ; de plus, même si les parlementaires de l'opposition peuvent proposer de les réduire ou même de les retrancher complètement, les crédits doivent être adoptés tels que soumis, sinon l'exécutif, qui en fait une question de confiance, démissionnera ou réclamera de nouvelles élections. De ce point de vue, les crédits budgétaires paraissent essentiels, alors que les projets de loi ordinaires ne le sont pas puisque l'exécutif ne fait pratiquement jamais de l'adoption d'un projet de loi ordinaire une

14. Avant 1974, au Québec, ce débat sur le rapport des travaux effectués en commission n'était pas restreint, de sorte que sa durée pouvait être assez longue dès lors que chaque parlementaire de l'opposition utilisait son temps de parole.

question de confiance de sorte que, souvent, ces projets de loi ordinaires sont amendés. Lors de l'étude d'un projet de loi ordinaire, les débats peuvent d'ailleurs se prolonger considérablement puisque, en commission, chaque article peut faire l'objet d'une motion d'amendement et chaque motion d'amendement peut à son tour faire l'objet d'une motion de sous-amendement, et puisque chaque membre de la commission peut intervenir sur chaque motion. Devant une opposition déterminée, la majorité peut choisir de céder, d'abandonner le projet controversé ou, au contraire, de recourir à la motion de clôture dont l'adoption met fin au débat¹⁵. Dans le cas des crédits, ce sont les règles de procédure qui fixent le moment où les débats devront cesser.

Ces différences entre l'étude des crédits du budget principal et celle d'un projet de loi ordinaire sont justifiées par l'importance du budget. En effet, parce que les ressources financières sont indispensables et parce que le recours aux expédients est contraire aux principes, les crédits budgétaires doivent absolument être adoptés, alors qu'un projet de loi ordinaire peut ne pas l'être. Un projet de loi ordinaire, toujours spécifique, ne concerne jamais qu'un aspect limité de la vie politique alors que les crédits du budget principal touchent l'ensemble de l'administration. Pour ces raisons et bien d'autres, les parlementaires ont accepté d'imposer un calendrier limitatif à la discussion de la politique budgétaire et à celle des crédits qui y sont associés.

L'adoption de crédits partiels ou provisoires

Les limitations de la durée des débats sont particulièrement sévères en matière de crédits partiels, appelés communément crédits provisoires. Ceux-ci sont nécessaires quand l'étude des crédits du budget principal n'est pas terminée le 31 mars, dernier jour de l'année financière, à Québec et à Ottawa. Quand les crédits du budget principal sont présentés en mars et non pas en février, il est nécessaire d'adopter une certaine proportion de ces crédits, sans les avoir étudiés, afin de

15. Procédure d'exception rarement utilisée, la motion de clôture doit être mise aux voix à la fin de la séance au cours de laquelle elle a été présentée (elle a néanmoins été utilisée à trois reprises en juin 1990 à l'Assemblée nationale du Québec). Des dispositions similaires sont en vigueur dans toute assemblée parlementaire importante.

permettre à l'exécutif d'assumer les responsabilités financières qui lui incombent après le premier avril¹⁶. L'exécutif pourrait alors solliciter l'autorisation de dépenser jusqu'à un douzième (un mois), un sixième (deux mois) ou même, préférablement, un quart (trois mois) des crédits principaux en attendant que ceux-ci soient approuvés. C'est ainsi que les règles de procédure adoptées en 1984 par l'Assemblée nationale du Québec prévoient ce qui suit :

Avant le premier avril, l'Assemblée peut adopter en bloc le quart des crédits.

L'étude a lieu en commission plénière. La discussion, qui peut porter sur la totalité des crédits, dure au plus cinq heures. Le quart des crédits est ensuite mis au voix.

L'adoption des crédits partiels (appelée *interim supply* en langue anglaise au Canada) est maintenant décidée en moins d'une journée, mais il n'en a pas toujours été ainsi. L'article 795 du règlement de 1941 prévoyait en effet une procédure plus complexe. Il permettait quinze heures de débat réparties comme suit : cinq heures en commission plénière des subsides, deux heures en séance régulière pour étudier le rapport de la commission plénière, deux heures en commission plénière des voies et moyens, deux autres heures pour l'étude du rapport et, enfin, deux fois deux heures en séance régulière pour les deuxième et troisième lectures du projet. Jadis, l'adoption de crédits partiels pouvait finalement faire l'objet de longs débats.

En raison de la modification du calendrier budgétaire (l'année financière du Québec, antérieurement, débutait le premier juillet), il y a eu un vote de crédits partiels chaque année de 1941 à 1948. Il n'y en avait pas eu antérieurement (1867-1940) et il n'y en a pas eu par la suite jusqu'en 1960. Mais il y en a eu en 1960, en raison d'une série d'événements telles la mort du premier ministre Maurice Duplessis en septembre 1959 et celle du premier ministre Paul Sauvé en janvier 1960. Il y en a eu à plusieurs reprises depuis.

16. Bien que l'on puisse souhaiter que le budget soit présenté au moins six semaines avant le début de l'année financière, il paraît difficile de le faire. À ce sujet, voir la livraison spéciale du périodique *Canadian Tax Journal*, consacré au processus budgétaire : « The Canadian Budget Process », *Canadian Tax Journal*, vol. 34, n° 5, 1986, pages 989-1094 (en particulier, pages 994-997, 1017-1023, 1052-1054).

Même s'il n'y a pas eu de crédits partiels (ou provisoires) de votés à l'Assemblée législative du Québec entre 1867 et 1940, il y a tout de même eu deux occasions où l'année financière a commencé sans qu'il y ait de budget. En effet, peu après le « coup d'État » du lieutenant-gouverneur LeTellier en 1878¹⁷ et les élections qui suivirent, les subsides pour 1878-1879 furent adoptés trois semaines *après* le début de l'année financière. L'administration fut alors financée par des mandats spéciaux¹⁸. Beaucoup plus tard, en 1936, la législature prit fin avant que les subsides n'aient été votés ; les élections (qui menèrent Maurice Duplessis au pouvoir) ayant eu lieu en août 1936, il fallut attendre le 7 octobre pour commencer la nouvelle session, de sorte que, de juillet à octobre 1936, l'administration a été financée, comme en 1878, par des mandats spéciaux. Une situation similaire s'est produite à Ottawa en 1978, 1979 et 1980, l'administration, faute de crédits, ayant été financée par des mandats spéciaux. De toute façon, il serait vain de vouloir empêcher la poursuite des activités.

La décision des parlementaires du Québec de modifier les règles de procédure relatives à l'adoption des crédits provisoires a d'ailleurs été motivée par l'argument suivant lequel les crédits étaient examinés dans le cadre du budget principal¹⁹.

Les crédits supplémentaires

Ce type d'argument ne vaut guère en ce qui concerne les crédits supplémentaires et pourtant la procédure qui les concerne a été profondément modifiée également, en 1974, au Québec.

17. En 1878, le lieutenant-gouverneur du Québec, Luc LeTellier Saint-Just, a démis le premier ministre, Charles Boucher de Boucherville. Voir : notamment, John T. SAYWELL, *The Office of Lieutenant-Governor, A Study in Canadian Government and Politics*, Toronto : University of Toronto Press, 1957, pages 113-119 et 234-255.
18. Les mandats spéciaux ont été l'objet d'un court examen, chapitre quatrième.
19. La simplification introduite dans la procédure appliquée aux questions budgétaires par l'Assemblée nationale du Québec en 1974 et confirmée en 1984 a touché encore davantage l'étude des crédits associés au budget principal puisque, dorénavant, le nombre de séances plénières consacrées à ces questions chaque année est beaucoup moindre (une dizaine de réunions) que celui qui était nécessaire jadis (une trentaine de réunions, en général, 46 en 1927, 43 en 1930-1931...).

Jusqu'en 1974, au Québec, un budget supplémentaire était étudié de la même manière qu'un budget principal, le règlement antérieur ne prévoyant aucune procédure particulière pour l'étude des crédits supplémentaires. De 1974 à 1984, le règlement (article 129) a toutefois prévu ceci :

Lorsqu'un budget supplémentaire est déposé à l'Assemblée, avant que ne commence l'étude des crédits, un représentant de chaque parti reconnu a droit à un commentaire général de quinze minutes et le ministre des Finances a un droit de réplique de même durée.

1. L'étude des crédits de chacun des ministères est référée aux commissions élues appropriées. Le leader du gouvernement peut (...) proposer que les crédits (...) soient étudiés en commission plénière. Ces motions d'envoi ne sont pas susceptibles de débat ni d'amendement.

2. La commission (...) doit [faire rapport à l'Assemblée dans un délai de] *sept jours* après que l'étude lui en a été référée.

3. Lorsqu'une commission a étudié pendant au moins trois heures les crédits d'un ministère faisant partie d'un budget supplémentaire, et n'a pas présenté de rapport dans les délais prévus [sept jours après que l'étude lui en a été référée], elle est censée avoir recommandé l'adoption de tous les crédits qui lui ont été référés. Le secrétaire dresse un rapport en ce sens. *Dans le cas d'un budget supplémentaire dont l'étude a été envoyée globalement à la commission plénière, ce délai d'étude ne doit pas dépasser huit heures pour l'ensemble des crédits.*

Les dispositions du règlement de 1974 ont été reconduites dans une formulation abrégée dans les règles de procédure de 1984 :

Lorsque les crédits budgétaires supplémentaires sont déposés à l'Assemblée, l'étude en est faite en commission plénière sur motion sans préavis et non débattue du leader du gouvernement.

Au début de l'étude en commission plénière, un représentant de chaque groupe parlementaire peut prendre la parole pendant au plus vingt minutes. Le représentant du gouvernement a droit à une réplique de même durée.

La durée de l'étude en commission ne doit pas excéder huit heures pour l'ensemble des crédits. À l'expiration de ce délai, le rapport de la commission est soumis à l'Assemblée, qui se prononce sans débat sur le rapport ainsi que sur le projet de loi de crédits qui y fait suite.

S'il paraît utile aux ministres de compléter la présentation de crédits supplémentaires par un nouvel exposé budgétaire, ce dernier est soumis aux règles qui s'appliquent au discours du budget, mais les délais prévus sont réduits de moitié. C'est ce qu'indiquent les règles de procédure adoptées en 1984 à l'Assemblée nationale du Québec (article 270 de texte de 1984) :

Le ministre des Finances peut faire une déclaration complémentaire sur le budget. Les règles gouvernant le discours du budget et le débat qui y fait suite s'appliquent [alors]. Toutefois, l'ensemble de la déclaration et du débat dure douze heures et demie et les temps de parole du ministre des Finances et des critiques financiers des groupes parlementaires d'opposition sont réduits de moitié.

Un exposé budgétaire, cependant, n'est généralement envisagé que lorsqu'il y a lieu d'apporter une modification ou des modifications au régime fiscal.

Les modifications au régime fiscal

Dans la plupart des institutions parlementaires de tradition britannique, tout projet de loi visant à modifier le régime fiscal est annoncé dans un exposé budgétaire et d'abord examiné en commission plénière avec la recommandation de la Couronne qui l'accompagne. Appelée commission des voies et moyens (en anglais, *ways and means committee*), cette commission doit également étudier le projet, article par article. Cette façon de faire a été en vigueur jusqu'en 1974 à Québec.

À Québec, l'Assemblée nationale, en 1974, a en effet décidé de considérer tout projet de loi modifiant le régime fiscal comme un projet de loi ordinaire.

Cependant l'initiative d'un tel projet est réservée à l'exécutif, en vertu du principe énoncé à l'article 54 de la Loi constitutionnelle de 1867²⁰.

En raison de ce principe, les seuls amendements que peuvent présenter des parlementaires qui ne sont pas ministres sont ceux qui n'ont pas d'incidence sur l'assiette de l'impôt proposé et qui n'en n'augmentent pas le produit²¹. De simples parlementaires peuvent donc proposer de réduire le taux ou le montant d'un impôt ou d'en modifier les modalités de perception, mais il leur est interdit de proposer une augmentation des charges fiscales. De toute façon, la majorité impose habituellement son propre point de vue.

Il arrive néanmoins que, suite aux interventions des parlementaires de l'opposition, la majorité, qui n'en fait pas une question de confiance, choisisse de ne pas conclure un débat qui a déjà beaucoup duré. C'est ainsi que, parfois, des projets de loi visant à modifier le régime fiscal ne sont pas adoptés.

Quand cela se produit, les mesures fiscales, en vigueur depuis le moment où elles avaient été annoncées, deviennent caduques et les contribuables qui les ont subies ont droit à un remboursement. Cette perspective amène plusieurs spécialistes à condamner la pratique selon laquelle les mesures fiscales sont appliquées dès qu'elles sont annoncées dans l'allocution qui les décrit. D'ailleurs, les lois des impôts

20. Ce que l'article 54 prévoit précisément, c'est la recommandation des mesures financières par la personne qui représente la Couronne (gouverneur, lieutenant-gouverneur). En pratique, aujourd'hui, cette recommandation va de soi ; elle est même présumée, car elle vise à établir l'initiative de l'exécutif plutôt que l'autorité des titulaires des fonctions monarchiques. Mais il n'en a pas toujours été ainsi. En effet, au Québec, en 1878, le lieutenant-gouverneur LeTellier a refusé sa recommandation à des mesures financières proposées par le gouvernement du premier ministre Charles Boucher De Boucherville ; en 1890, le lieutenant-gouverneur Angers a posé le même geste à l'endroit du gouvernement du premier ministre Honoré Mercier. À ce propos, voir, notamment : John T. SAYWELL, *The Office of Lieutenant-Governor, A Study in Canadian Government and Politics*, Toronto : University of Toronto Press, 1957, pages 113-130.
21. Autrement dit, il est interdit de proposer une charge additionnelle ou supérieure à celle que recommande l'exécutif. À ce propos, voir un recueil de droit parlementaire, par exemple : *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, cinquième édition, Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services (Montréal : Wilson et Lafleur Ltée), 1978, articles 475-567, pages 169-190 (les spécialistes désignent ce recueil du nom de l'auteur de la première édition, Arthur BEAUCHESNE ; la cinquième édition a été préparée par Alistair FRASER, G. A. BIRCH et W. F. DAWSON, et traduite en français par Raymond ROBICHAUD).

ont un caractère rétroactif qui inquiète ces spécialistes. Inversement, les gouvernements ne veulent pas que les contribuables arrangent leurs affaires pour échapper à un nouvel impôt ou à une modification à la loi qui vise à corriger des abus. De toute façon, puisque personne ne refuse le caractère rétroactif d'une législation qui accorde un avantage ou un remboursement, les gouvernements estiment légitime, en matière d'impôt, de rendre effectives le jour de leur publication les modifications apportées au régime fiscal qui imposent des pénalités ou des charges supplémentaires. Les modifications au régime fiscal ont ainsi un statut particulier : elles prennent effet dès le moment qu'elles sont annoncées et, dans le cas de dégrèvements ou remboursements, elles peuvent prendre effet à une date antérieure, si celle-ci est précisée dans l'exposé budgétaire. Par contre, elles doivent être confirmées par l'adoption du texte de loi qui les décrit sinon elles deviennent caduques.

Les contraintes imposées par la règle constitutionnelle qui rend obligatoire l'autorisation parlementaire de tout nouvel impôt ou de toute modification aux impôts existants freinent sûrement les initiatives des exécutifs. Ils ont seuls le droit de proposer d'augmenter les charges, mais les parlementaires n'ont pas besoin de leur consentement pour proposer de les réduire ou pour refuser de les augmenter.

Au bout du compte, les règles de procédure favorisent nettement la modération puisque les amendements qui seront proposés viseront toujours une réduction des charges et des dépenses et que les critiques les plus populaires seront celles qui dénonceront le fardeau fiscal, les déficits et la dette.

LES LIMITES DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

Incapable de modifier le plan budgétaire annuel d'un exécutif qui bénéficie du soutien d'une majorité stable et disciplinée, l'opposition ne peut davantage empêcher certaines pratiques qui, en définitive, sapent l'autorité parlementaire sur les finances publiques. Les membres de l'opposition peuvent, certes, dénoncer ces pratiques, mais, tant que l'électorat maintient son appui à la majorité, l'exécutif qui y recourt peut les croire justifiées.

Trois principales pratiques²² marquent ainsi les limites de l'autorisation parlementaire de la politique budgétaire, des dépenses et des impôts. La première consiste en la présentation de prévisions erronées. La deuxième concerne l'abus des crédits permanents. La dernière s'appuie sur le recours excessif aux crédits supplémentaires.

Les écarts entre les prévisions et la réalité

Fréquente jadis, la présentation de prévisions erronées n'a plus cours aujourd'hui, mais la tentation d'y recourir à nouveau ne peut disparaître complètement.

De simples difficultés d'estimation ne peuvent expliquer les écarts entre les prévisions et la réalité puisque de longues périodes de prévisions erronées ont été précédées et suivies de longues périodes de prévisions correctes. Ainsi, au Québec, le gouvernement provincial a prévu ses revenus correctement de 1870 à 1900 et à nouveau depuis 1960 alors que les prévisions ont été erronées de 1900 à 1960, ainsi que l'indique le tableau 7.1, page suivante.

Certes, entre 1900 et 1960, la conjoncture économique a connu des variations importantes. La croissance rapide enregistrée au début du siècle a été suivie d'une crise majeure, culminant vers 1930-1933 ; l'inflation a également été élevée pendant plusieurs années, notamment de 1910 à 1920. Mais ces circonstances ne peuvent expliquer les écarts considérables entre les prévisions et la réalité.

Une explication plus satisfaisante se trouve sans doute ailleurs. En effet, de 1900 à 1960, sauf en 1935, 1936, 1937, 1939, 1940 et 1959, les gouvernements ont toujours annoncé un surplus budgétaire et fait état d'une volonté très ferme de réduire au minimum les impôts et les dépenses publiques. Il était par conséquent tout à fait logique de sous-estimer volontairement à la fois les revenus et les dépenses. D'ailleurs, pour en arriver à annoncer un surplus, de

22. Ces trois pratiques ont été souvent dénoncées. Il est aussi arrivé (notamment entre 1950 et 1959 au Québec) que le recours aux mandats spéciaux ait paru abusif et que la formulation des objets des autorisations annuelles de dépenser ait semblé trop vague ou imprécise.

Tableau 7.1

Différence entre les prévisions de revenus dits ordinaires énoncées dans le discours du budget et les revenus réels, inscrits aux comptes publics, en milliers de dollars et en proportion des revenus réels, Québec, 1897-1961

| Année | Différence (en milliers de dollars) | Différence (en pourcentage des revenus réels) | Année | Différence (en milliers de dollars) | Différence (en pourcentage des revenus réels) |
|-----------|---|--|-----------|---|--|
| 1897-1898 | 85 \$ | 2 % | 1929-1930 | 12 927 \$ | 30 % |
| 1898-1899 | 19 | 0 | 1930-1931 | 6 630 | 16 |
| 1899-1900 | 247 | 5 | 1931-1932 | -1 954 | - 6 |
| 1900-1901 | 183 | 4 | 1932-1933 | -8 552 | -26 |
| 1901-1902 | 116 | 2 | 1933-1934 | -6 022 | -32 |
| 1902-1903 | 321 | 6 | 1934-1935 | 206 | 0 |
| 1903-1904 | 402 | 8 | 1935-1936 | 5 086 | 13 |
| 1904-1905 | 306 | 6 | 1936-1937 | 10 198 | 22 |
| 1905-1906 | 457 | 9 | 1937-1938 | 6 515 | 13 |
| 1906-1907 | 596 | 11 | 1938-1939 | 3 802 | 5 |
| 1907-1908 | 1 226 | 20 | 1939-1940 | -4 268 | - 7 |
| 1908-1909 | 712 | 11 | 1940-1941 | 3 276 | 6 |
| 1909-1910 | 1 204 | 18 | 1941-1942 | 8 058 | 8 |
| 1910-1911 | 1 128 | 16 | 1942-1943 | 3 114 | 3 |
| 1911-1912 | 1 598 | 19 | 1943-1944 | 2 841 | 2 |
| 1912-1913 | 1 249 | 15 | 1944-1945 | 3 897 | 4 |
| 1913-1914 | 1 867 | 20 | 1945-1946 | 9 798 | 8 |
| 1914-1915 | 1 820 | 19 | 1946-1947 | 25 091 | 19 |
| 1915-1916 | 1 202 | 12 | 1947-1948 | 20 359 | 12 |
| 1916-1917 | 1 219 | 12 | 1948-1949 | 52 058 | 27 |
| 1917-1918 | 4 246 | 30 | 1949-1950 | 30 599 | 15 |
| 1918-1919 | 2 373 | 19 | 1950-1951 | 37 366 | 15 |
| 1919-1920 | 4 023 | 27 | 1951-1952 | 37 902 | 14 |
| 1920-1921 | 4 241 | 26 | 1952-1953 | 23 618 | 9 |
| 1921-1922 | 8 599 | 40 | 1953-1954 | 9 323 | 4 |
| 1922-1923 | 6 103 | 29 | 1954-1955 | 12 121 | 4 |
| 1923-1924 | 4 879 | 21 | 1955-1956 | 75 956 | 18 |
| 1924-1925 | 5 100 | 22 | 1956-1957 | 67 150 | 15 |
| 1925-1926 | 6 342 | 23 | 1957-1958 | 30 291 | 6 |
| 1926-1927 | 7 556 | 25 | 1958-1959 | 39 915 | 7 |
| 1927-1928 | 8 776 | 26 | 1959-1960 | 56 199 | 8 |
| 1928-1929 | 12 113 | 31 | 1960-1961 | 18 833 | 3 |

Source : Pour le montant des revenus prévus, *Discours du budget*, pour le montant des revenus réalisés, *Comptes publics du Québec*.

Le signe négatif indique une surestimation des revenus attendus.

nombreux gouvernements ont dû classer certaines de leurs dépenses dans une catégorie dite des dépenses extraordinaires²³.

De ce point de vue, la sous-estimation des dépenses a été, de 1900 à 1960, encore plus excessive que celle des revenus. Or, dans le secteur public, la prévision des dépenses peut facilement être très rigoureuse puisque la plupart des déboursés n'ont pas à être influencés par les prix ou par le marché. Les données du tableau 7.2, page suivante, montrent que, croissant à la fin du dix-neuvième siècle, l'écart entre le montant des dépenses totales prévues lors du discours du budget prononcé à Québec chaque année et le montant des dépenses totales inscrites aux comptes publics de l'année correspondante a augmenté rapidement pour atteindre un palier représentant, en moyenne, la moitié des dépenses totales. Précisément, de 1919-1920 à 1938-1939, sauf à de rares exceptions, les dépenses prévues lors du budget n'ont finalement représenté que la moitié, ou à peu près, de la totalité des dépenses de l'année. C'est ainsi que les discours du budget pouvaient presque toujours annoncer un surplus budgétaire.

La volonté de réaliser des surplus budgétaires exprimait le désir de réduire la dette publique, qui était très importante à la fin du dix-neuvième siècle. D'ailleurs, pour laisser croire qu'elle diminuait, les gouvernements des années 1900 à 1930 la comparaient aux revenus annuels. En fonction de ces revenus, la dette a effectivement décliné de 1900 à 1914, puis de 1918 à 1930, alors que, en vérité, elle augmentait, en chiffres absolus, y compris en dollars constants. Après 1930, les gouvernements ont choisi de déduire de la dette brute des montants de plus en plus considérables constitués par divers actifs afin d'obtenir un montant plus petit appelé dette nette. Finalement, à compter de 1942, les surplus ont été très importants et les revenus ont augmenté très rapidement de sorte que la dette, brute ou nette, a représenté une charge de moins en moins significative. En 1948, la dette nette représentait deux fois le montant du revenu du gouvernement du Québec. En 1954, le revenu annuel était du même montant

23. En comparant le chapitre « finances publiques » de l'Annuaire *statistique du Québec* de 1939 à celui de l'Annuaire *statistique du Québec* de 1942, on découvre que la version de 1939 indique un excédent des revenus sur les dépenses ordinaires en 1936-1937, 1937-1938 et 1938-1939, alors que la version de 1942 indique un déficit très élevé pour chacune de ces trois années. L'Annuaire de 1939 a été publié à l'époque du gouvernement du premier ministre Maurice Duplessis. Celui de 1942 a été publié à l'époque du gouvernement du premier ministre Adélard Godbout.

Tableau 7.2

Différence entre le montant des dépenses totales prévues dans le discours du budget et le montant des dépenses totales réelles, inscrites aux comptes publics, en milliers de dollars et en proportion des dépenses totales réelles, Québec, 1897-1961

| Année | Différence (en milliers de dollars) | Différence (en pourcentage des dépenses réelles) | Année | Différence (en milliers de dollars) | Différence (en pourcentage des dépenses réelles) |
|-----------|---|---|-----------|---|---|
| 1897-1898 | 1 212 \$ | 27 % | 1929-1930 | 24 336 \$ | 44 % |
| 1898-1899 | 4 303 | 50 | 1930-1931 | incomplet | — |
| 1899-1900 | incomplet | — | 1931-1932 | 19 264 | 32 |
| 1900-1901 | 93 | 2 | 1932-1933 | 20 613 | 33 |
| 1901-1902 | incomplet | — | 1933-1934 | 63 758 | 64 |
| 1902-1903 | 139 | 3 | 1934-1935 | 31 480 | 48 |
| 1903-1904 | 299 | 6 | 1935-1936 | 30 643 | 45 |
| 1904-1905 | 489 | 9 | 1936-1937 | 32 716 | 48 |
| 1905-1906 | 6 822 | 57 | 1937-1938 | 41 660 | 46 |
| 1906-1907 | 794 | 14 | 1938-1939 | 53 128 | 48 |
| 1907-1908 | 425 | 8 | 1939-1940 | 26 997 | 24 |
| 1908-1909 | 3 794 | 42 | 1940-1941 | -7 000 | -10 |
| 1909-1910 | 1 173 | 17 | 1941-1942 | 7 000 | 7 |
| 1910-1911 | 1 125 | 16 | 1942-1943 | 2 000 | 2 |
| 1911-1912 | 2 012 | 24 | 1943-1944 | 2 000 | 2 |
| 1912-1913 | 4 876 | 34 | 1944-1945 | 12 000 | 11 |
| 1913-1914 | incomplet | — | 1945-1946 | 9 000 | 8 |
| 1914-1915 | 13 698 | 64 | 1946-1947 | 24 000 | 18 |
| 1915-1916 | 5 581 | 32 | 1947-1948 | 27 000 | 16 |
| 1916-1917 | 5 390 | 36 | 1948-1949 | 84 000 | 37 |
| 1917-1918 | 5 636 | 36 | 1949-1950 | 22 000 | 11 |
| 1918-1919 | 4 800 | 34 | 1950-1951 | 34 000 | 14 |
| 1919-1920 | 15 226 | 58 | 1951-1952 | 37 000 | 14 |
| 1920-1921 | 19 429 | 62 | 1952-1953 | incomplet | — |
| 1921-1922 | 14 950 | 51 | 1953-1954 | 33 000 | 10 |
| 1922-1923 | 16 817 | 50 | 1954-1955 | 48 000 | 13 |
| 1923-1924 | 17 908 | 50 | 1955-1956 | 76 000 | 18 |
| 1924-1925 | 29 018 | 64 | 1956-1957 | 68 000 | 13 |
| 1925-1926 | 24 310 | 54 | 1957-1958 | 32 000 | 6 |
| 1926-1927 | 29 244 | 56 | 1958-1959 | 40 000 | 7 |
| 1927-1928 | 21 890 | 45 | 1959-1960 | 50 000 | 8 |
| 1928-1929 | 19 329 | 41 | 1960-1961 | 1 500 | 0 |

Source : Pour le montant des dépenses totales prévues, *Discours du budget* et *Livres des crédits* (ou budgets des dépenses) ; pour le montant des dépenses totales réelles, *Comptes publics du Québec*.

Le signe négatif indique une surestimation des dépenses prévues. Les données disponibles n'ont pas permis de compléter la compilation pour 1899-1900, 1901-1902, 1913-1914, 1930-1931 et 1952-1953.

que la dette. En 1959, celle-ci ne représentait plus que la moitié du revenu annuel du gouvernement.

La situation financière du gouvernement du Québec en 1960 permit finalement aux équipes dirigées par le premier ministre Jean Lesage de contracter des emprunts importants, adoptant ainsi une philosophie budgétaire très différente de celle des gouvernements précédents. Dès lors, les prévisions ont cessé d'être erronées.

Le recours abusif aux crédits permanents

Alors qu'ils représentent environ 20 pour cent des dépenses totales du gouvernement du Québec depuis 1960, les crédits permanents ont jadis constitué la majeure partie de ces dépenses. Cela a été le cas, à quelques rares exceptions, de 1874-1875 à 1940-1941. Chaque fois que l'écart entre les prévisions de revenus et les réalités a été important, le gouvernement a accru ses dépenses en s'appuyant sur les crédits permanents. Une telle pratique rendait tout à fait insignifiantes les informations fournies aux parlementaires à l'occasion du discours du budget.

Ainsi, au Québec, les crédits votés annuellement, y compris les crédits supplémentaires, ont généralement représenté moins de 50 pour cent des dépenses totales inscrites finalement aux comptes publics de l'année, de 1874-1875 à 1940-1941, ainsi que l'indique le tableau 7.3, page suivante. Les dépenses prévues au titre des crédits permanents, lors du discours du budget, ont été systématiquement augmentées, chaque année, tout au long de cette longue période, et elles l'ont été encore, mais moins systématiquement, de 1945 à 1960. En conséquence, l'information fournie aux parlementaires à ce chapitre, lors du discours du budget, était erronée, tout comme l'était l'information sur les prévisions de revenus et comme l'était, d'ailleurs, l'information relative aux crédits annuels (puisque, chaque année, des crédits supplémentaires étaient sollicités et venaient s'ajouter aux crédits annuels votés dans le cadre du budget principal).

Bien qu'elles soient dûment autorisées par les parlementaires, les dépenses effectuées grâce aux crédits permanents constituent une véritable négation des principes constitutionnels dès lors qu'elles ne correspondent pas aux prévisions inscrites au budget. L'abus des crédits

Tableau 7.3

Crédits votés dans les lois des subsides, chaque année, en proportion des dépenses totales inscrites aux comptes publics de l'année, Québec, 1868-1961

| Année | Pourcentage | Année | Pourcentage | Année | Pourcentage |
|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|
| 1868-1869 | 71 % | 1899-1900 | 46 % | 1930-1931 | 41 % |
| 1869-1870 | 91 | 1900-1901 | 46 | 1931-1932 | 41 |
| 1870-1871 | 71 | 1901-1902 | 46 | 1932-1933 | 42 |
| 1871-1872 | 106 | 1902-1903 | 49 | 1933-1934 | 20 |
| 1872-1873 | 98 | 1903-1904 | 48 | 1934-1935 | 32 |
| 1873-1874 | 100 | 1904-1905 | 49 | 1935-1936 | 30 |
| 1874-1875 | 52 | 1905-1906 | 21 | 1936-1937 | 35 |
| 1875-1876 | 49 | 1906-1907 | 48 | 1937-1938 | 35 |
| 1876-1877 | 31 | 1907-1908 | 50 | 1938-1939 | 37 |
| 1877-1878 | 36 | 1908-1909 | 33 | 1939-1940 | 33 |
| 1878-1879 | 25 | 1909-1910 | 49 | 1940-1941 | 40 |
| 1879-1880 | 46 | 1910-1911 | 50 | 1941-1942 | 55 |
| 1880-1881 | 24 | 1911-1912 | 49 | 1942-1943 | 61 |
| 1881-1882 | 58 | 1912-1913 | 39 | 1943-1944 | 61 |
| 1882-1883 | 69 | 1913-1914 | 37 | 1944-1945 | 63 |
| 1883-1884 | 59 | 1914-1915 | 26 | 1945-1946 | 63 |
| 1884-1885 | 46 | 1915-1916 | 39 | 1946-1947 | 60 |
| 1885-1886 | 51 | 1916-1917 | 39 | 1947-1948 | 51 |
| 1886-1887 | 44 | 1917-1918 | 39 | 1948-1949 | 44 |
| 1887-1888 | 38 | 1918-1919 | 42 | 1949-1950 | 59 |
| 1888-1889 | 43 | 1919-1920 | 29 | 1950-1951 | 57 |
| 1889-1890 | 42 | 1920-1921 | 29 | 1951-1952 | 53 |
| 1890-1891 | 53 | 1921-1922 | 35 | 1952-1953 | 53 |
| 1891-1892 | 48 | 1922-1923 | 34 | 1953-1954 | 59 |
| 1892-1893 | 38 | 1923-1924 | 33 | 1954-1955 | 57 |
| 1893-1894 | 20 | 1924-1925 | 26 | 1955-1956 | 53 |
| 1894-1895 | 21 | 1925-1926 | 30 | 1956-1957 | 56 |
| 1895-1896 | 31 | 1926-1927 | 28 | 1957-1958 | 54 |
| 1896-1897 | 13 | 1927-1928 | 37 | 1958-1959 | 56 |
| 1897-1898 | 39 | 1928-1929 | 42 | 1959-1960 | 59 |
| 1898-1899 | 23 | 1929-1930 | 42 | 1960-1961 | 60 |

Source : *Statuts du Québec*, pour le montant des crédits votés, et *Comptes publics du Québec*, pour le montant des dépenses totales.

Les lois des subsides correspondent à ce que l'on appelle aujourd'hui lois de crédits.

Les montants des crédits votés et le montant des dépenses totales de chacune des années de 1909 à 1961 apparaissent au tableau 7.4, plus loin dans ce chapitre. Les pourcentages arrondis sont calculés sur les montants totaux.

permanents a été dénoncé bien avant 1867 (année de la Confédération) et il l'a été maintes et maintes fois depuis.

Dans son discours du budget de 1868, l'honorable Charles Dunkin, trésorier du Québec au moment de la Confédération, avait proposé l'adoption de la pratique suivant laquelle toutes les dépenses prévues seraient votées, sans distinction entre les dépenses déjà autorisées et les nouveaux crédits. Il avait défini sa proposition de la façon suivante :

Chaque vote dans ces estimations sera pour un montant plein. Il n'y a aucune exclusion des estimations d'aucun service ou aucune somme, sous prétexte qu'il existe des garanties légales pour ces dépenses, sans qu'il y ait besoin d'un vote. Je propose d'adopter la vieille pratique de la province du Canada, comme je le comprends — faisant couvrir les dépenses entières par les estimations sans examiner s'il y a ou s'il n'y a pas déjà un pouvoir législatif pour les déboursés particuliers... les montants peuvent être pris comme des montants extrêmes²⁴.

La pratique instituée par le trésorier Charles Dunkin fut suivie jusqu'en 1873 par son successeur, John G. Robertson, trésorier d'octobre 1869 à janvier 1876. Jusqu'en 1873, en effet, les crédits votés ont couvert à toutes fins utiles la totalité ou la quasi-totalité des dépenses. En 1871-1872, ils ont même été supérieurs aux dépenses réelles.

Cette pratique, cependant, fut abandonnée en 1873 de sorte que le budget de l'année 1874-1875 fut constitué, pour moitié, de dépenses autorisées par des crédits permanents. La modification de la pratique initiale découle de l'octroi de cinq millions de dollars au gouvernement du Québec, en 1873, suite à la décision du gouvernement fédéral du Canada d'assumer la totalité des dettes publiques antérieures à 1867²⁵. Cette somme fut affectée à un fonds de déve-

24. Charles DUNKIN, *Discours sur le budget*, Québec : 14 février 1868, page 8.

25. À l'origine, une partie seulement de la dette du Canada-Uni avait été assumée par le gouvernement fédéral du Canada, mais le partage du solde de cette dette entre le Québec et l'Ontario avait suscité tellement de difficultés que la solution la plus simple avait été de faire supporter la totalité de la dette par le gouvernement fédéral. Voir, à ce sujet, entre autres possibilités : Marcel HAMELIN, *Les premières années du parlementarisme québécois (1867-1878)*, Québec : Presses de l'Université Laval, 1974, pages 159 et 160.

loppement de la construction de chemins de fer, qui financerait des subventions aux compagnies ferroviaires du Québec. La loi (37 Victoria, chapitre 2) autorisant ces subventions permit, par conséquent, d'engager des dépenses distinctes de celles qui devaient être votées annuellement. C'est ainsi que les crédits annuels n'ont représenté que 52 pour cent des dépenses totales de 1874-1875 .

En 1875, le gouvernement fit adopter trois nouvelles lois qui permettaient des dépenses qui allaient échapper au vote annuel des crédits. La première (30 Victoria, chapitre 40) concernait, comme l'année précédente, les subventions aux compagnies ferroviaires (ces subventions passant de 2 500 à 4 000 dollars pour chaque mille de voie ferrée construite). Une autre loi (38 Victoria, chapitre 3) créait un fonds de colonisation de 60 000 dollars. La troisième (38 Victoria, chapitre 4) prévoyait un subside annuel de 5 000 dollars, pendant cinq ans, en faveur d'une manufacture de sucre de betterave. Ces nouvelles autorisations de dépenser permettaient des déboursés relativement considérables, de telle sorte que la part des crédits annuels dans les dépenses totales descendit rapidement, de 1875-1876 à 1878-1879, comme l'indique le tableau 7.3.

L'expiration de certains crédits permanents, arrivés à échéance ou épuisés, a contribué, à quelques reprises, à l'augmentation de la part des dépenses totales constituée par les crédits annuels, mais de nouvelles lois ont été adoptées qui, à nouveau, ont autorisé des dépenses dont le montant annuel n'avait pas à être approuvé par les parlementaires. Ces parlementaires ne pouvaient guère parler de dépenses qui n'étaient pas inscrites aux crédits à voter.

Une bonne part de ces dépenses étaient décidées par le premier ministre ou par le Conseil des ministres de façon discrétionnaire, car généralement les lois qui les autorisaient ne fixaient ni les montants annuels des paiements autorisés, ni une périodicité pour l'octroi de subventions, non plus que les conditions d'octroi de ces subventions, et il arrivait même, comme dans la Loi de la charité publique, qu'elles ne déterminent aucune limite ou contrainte.

Dans un article publié en 1952, le professeur Roland Parenteau écrivait :

La rumeur publique, à ce sujet, rapporte des faits assez troublants... Le contrôle des députés sur les dépenses gouvernementales est de plus en plus atténué, du fait de la constitution de ces fonds permanents dotés de ressources propres et dont le fonctionnement échappe au vote annuel et aussi [du fait] de l'abus des autorisations statutaires donnant en quelque sorte un chèque en blanc pour un certain nombre d'années à l'avance²⁶.

Quatre ans plus tard, en 1956, le même analyste expliquait ceci :

Or, on constate que c'est dans le domaine des crédits permanents que les plus grands écarts se produisent, particulièrement au ministère de la Voirie... En 1954-1955, on y a dépensé 36,6 millions en immobilisations en vertu de la loi de la voirie (statuts refondus, 1941, chapitre 141 et amendements) alors que la prévision n'était que de 22,0 millions²⁷.

À deux reprises, en 1941 et en 1961, au Québec, des lois ont été adoptées (par un nouveau gouvernement) pour mettre un terme aux excès que permettaient ces crédits permanents, et pour concrétiser des promesses électorales (promesses des porte-parole du Parti libéral aux élections de 1939, puis aux élections de 1960). En 1940, le nouveau gouvernement fixa par une loi (4 George VI, chapitre 2) le maximum des dépenses admissibles en vertu d'autorisations antérieures (une quarantaine de lois étaient ainsi touchées). En 1941 (5 George VI, chapitre 6), le même gouvernement effectua une réforme majeure en remplaçant la formule « seront portées sur le fonds du revenu consolidé » par la formule « sont portées sur les subsides votés annuellement à cette fin », dans une quarantaine de lois antérieures qui autorisaient le gouvernement à effectuer certaines dépenses. Cette réforme augmenta la part des crédits annuels à 61 pour cent des dépenses totales. Parmi les dépenses autorisées par des crédits permanents, les plus importantes étaient dorénavant consacrées au service de la dette.

26. Roland PARENTEAU, « Les finances provinciales 1952 - commentaires », *L'Actualité économique*, vol. 28, n° 2, 1952, pages 127-139.

27. Roland PARENTEAU, « Les finances provinciales 1956 - commentaires », *L'Actualité économique*, vol. 32, n° 2, 1956, page 133.

En 1960, le Parti libéral, retourné au pouvoir après seize années passées dans l'opposition à Québec, décida, comme vingt ans plus tôt, d'assainir la gestion des finances publiques. Une loi semblable à celle de 1941 fut adoptée (9-10 Élisabeth II, chapitre 8). Soixante-quinze lois furent modifiées, notamment la Loi de la charité publique.

Les dénonciations formulées par les porte-parole du gouvernement libéral, en 1940, 1960 et 1961²⁸, ont contribué à stigmatiser l'administration de l'Union nationale, mais celle-ci, du point de vue du recours abusif aux crédits permanents, a été surclassée par l'administration du premier ministre Alexandre Taschereau (1920-1936).

De ce point de vue, la situation qu'a connue le Québec à l'époque du premier ministre Alexandre Taschereau est plus contestable que celle qui s'est développée à Ottawa depuis 1975. À Ottawa, en effet, même si les crédits votés chaque année représentent une part de moins en moins importante des dépenses totales (moins de 30 pour cent, depuis 1989-1990), les prévisions sont plus rigoureuses qu'elles ne l'étaient au Québec entre 1920 et 1936. Par ailleurs, à Ottawa, près de la moitié des crédits permanents sont consacrés aux frais de la dette publique ; par ailleurs, le paiement des transferts versés aux gouvernements provinciaux représente un quart de ces crédits et le dernier quart se rapporte aux paiements prévus aux programmes de sécurité de la vieillesse, de supplément de revenu garanti, d'allocations familiales ou parentales et de prestations d'assurance-chômage. Ces paiements n'en constituent pas moins une charge colossale qui ne peut être atténuée tant que les lois qui la créent ne sont pas modifiées. Une part des déficits peut ainsi être imputable aux dépenses autorisées par les crédits permanents, même si le gouvernement s'efforce de les prévoir correctement.

Le recours abusif aux crédits supplémentaires

L'utilisation des crédits permanents de la part d'un gouvernement qui désire éluder les critiques des parlementaires de l'opposition est beaucoup plus logique que celle des crédits supplémentaires, car ces derniers peuvent faire l'objet de débats. Néanmoins, entre 1920 (début

28. Voir les discours du budget du 21 mai 1940 et du 14 avril 1961.

Tableau 7.4

Subsides (crédits) supplémentaires, subsides (crédits) principaux et dépenses totales réelles, en milliers de dollars, Québec, 1909-1961

| Année | Crédits supplémentaires | Crédits principaux | Dépenses totales | Année | Crédits supplémentaires | Crédits principaux | Dépenses totales |
|-----------|-------------------------|--------------------|------------------|-----------|-------------------------|--------------------|------------------|
| 1909-1910 | 100 \$ | 3 037 \$ | 6 343 \$ | 1935-1936 | — | 20 489 \$ | 66 520 \$ |
| 1910-1911 | 95 | 3 400 | 6 840 | 1936-1937 | 4 285 \$ | 20 124 | 69 789 |
| 1911-1912 | 193 | 3 928 | 8 328 | 1937-1938 | 2 263 | 28 834 | 88 451 |
| 1912-1913 | 95 | 4 418 | 11 639 | 1938-1939 | 4 853 | 36 419 | 110 109 |
| 1913-1914 | 627 | 4 552 | 14 178 | 1939-1940 | 4 936 | 30 479 | 108 195 |
| 1914-1915 | 603 | 4 780 | 21 145 | 1940-1941 | 426 | 28 809 | 71 914 |
| 1915-1916 | 616 | 4 982 | 13 893 | 1941-1942 | 383 | 49 598 | 90 010 |
| 1916-1917 | 416 | 5 267 | 14 407 | 1942-1943 | 1 286 | 54 622 | 91 899 |
| 1917-1918 | 631 | 5 495 | 15 240 | 1943-1944 | 1 373 | 55 594 | 91 752 |
| 1918-1919 | 481 | 5 960 | 14 819 | 1944-1945 | 6 762 | 59 051 | 104 433 |
| 1919-1920 | 1 012 | 6 528 | 25 625 | 1945-1946 | 2 733 | 66 775 | 108 531 |
| 1920-1921 | 1 572 | 7 484 | 31 019 | 1946-1947 | 2 969 | 74 232 | 131 221 |
| 1921-1922 | 1 545 | 7 910 | 27 756 | 1947-1948 | 2 916 | 78 704 | 164 352 |
| 1922-1923 | 1 860 | 9 289 | 32 146 | 1948-1949 | 9 621 | 91 464 | 225 459 |
| 1923-1924 | 1 235 | 9 990 | 35 641 | 1949-1950 | 7 989 | 107 880 | 198 196 |
| 1924-1925 | 1 422 | 11 288 | 48 660 | 1950-1951 | 15 525 | 118 127 | 234 532 |
| 1925-1926 | 1 692 | 12 380 | 44 861 | 1951-1952 | 10 487 | 138 864 | 273 861 |
| 1926-1927 | 1 857 | 12 988 | 52 365 | 1952-1953 | 14 912 | 158 340 | 321 737 |
| 1927-1928 | 2 485 | 15 410 | 47 668 | 1953-1954 | 12 474 | 174 435 | 319 448 |
| 1928-1929 | 2 255 | 17 851 | 46 841 | 1954-1955 | 13 794 | 189 839 | 356 379 |
| 1929-1930 | 3 422 | 19 343 | 54 000 | 1955-1956 | 15 532 | 201 060 | 407 518 |
| 1930-1931 | 3 228 | 19 966 | 56 000 | 1956-1957 | 15 832 | 226 146 | 442 728 |
| 1931-1932 | 1 517 | 22 541 | 58 000 | 1957-1958 | 11 443 | 267 597 | 503 338 |
| 1932-1933 | 2 809 | 22 813 | 60 000 | 1958-1959 | 12 124 | 299 445 | 546 486 |
| 1933-1934 | 1 799 | 18 634 | 98 000 | 1959-1960 | 26 782 | 331 193 | 598 397 |
| 1934-1935 | 2 778 | 18 273 | 64 000 | 1960-1961 | 53 105 | 392 551 | 745 474 |

Source : *Statuts du Québec* (crédits votés) et *Comptes publics du Québec* (dépenses totales).

Les dépenses totales comprennent à la fois les dépenses ordinaires, les dépenses exceptionnelles et les investissements ou dépenses en capital. Dans ce tableau, les comptes de la période 1930-1935 sont compilés selon les classifications antérieures et non pas selon les typologies conjoncturelles adoptées à l'époque.

du gouvernement du premier ministre Alexandre Taschereau) et 1959 (année de la mort du premier ministre Maurice Duplessis), la part des crédits supplémentaires par rapport aux crédits principaux a généralement été importante (sauf en 1940-1941, 1941-1942, 1942-1943 et 1943-1944, années du gouvernement du premier ministre Adélard

Godbout). Alors qu'ils représentaient 7 pour cent des crédits annuels (mais 3 pour cent seulement des dépenses totales) en 1918-1919, les crédits supplémentaires constituaient déjà 17 pour cent des crédits annuels en 1920-1921, ainsi que l'indiquent les données du tableau 7.4, page suivante.

Des crédits supplémentaires peuvent assurément être justifiés²⁹, mais lorsqu'ils représentent une *addition* importante par rapport aux crédits annuels associés au budget principal ils contribuent forcément à la dévalorisation des principes constitutionnels adoptés lors de la formation des institutions parlementaires.

À Ottawa, depuis quelques années, lors de la présentation des demandes de crédits du budget principal, le gouvernement publie un plan de dépenses qui tient compte d'éventuels budgets supplémentaires. Cette façon de faire est respectueuse des principes constitutionnels puisqu'elle vise, justement, à informer correctement les parlementaires. Ainsi, en 1989-1990, alors que les dépenses totales prévues lors du discours du budget s'élevaient à 142 900 millions de dollars, le plan de dépenses annonçait déjà des dépenses supplémentaires de l'ordre de 3 120 millions de dollars (2 pour cent du total), tout en évaluant à 1 200 millions le montant des péremptions (dépenses autorisées qui ne seraient pas effectuées).

Dans la mesure où ils ne représentent qu'un petit pourcentage des dépenses totales ou, préférablement, des crédits annuels, les crédits supplémentaires ne peuvent pas être une preuve de mauvaise gestion ou de tromperie. C'est le recours abusif aux crédits supplémentaires qui, indiscutablement, est contraire au principe constitutionnel et nie l'autorité des parlementaires sur les dépenses publiques.

L'INFORMATION DES PARLEMENTAIRES

Les tentatives des exécutifs d'échapper aux contraintes de l'autorisation parlementaire des impôts et des dépenses publiques sont d'autant plus significatives qu'elles restreignent, en définitive, les possibilités de la population d'accéder à l'information nécessaire pour évaluer correc-

29. À ce propos, voir les paragraphes consacrés au principe de l'unité du budget, chapitre quatrième.

tement les choix effectués. Si l'information transmise aux parlementaires est partielle, ou partiale ou même trompeuse, l'électorat ne connaîtra finalement qu'une partie de la réalité et, par conséquent, ses réactions ne permettront pas de progresser vers l'optimalité que devrait rechercher un gouvernement démocratique.

De 1920 à 1959, au Québec (à l'exception de courtes périodes, en 1936 et entre 1939 et 1944), les gouvernements ont été dirigés par des personnes qui n'ont pas eu le même respect des principes de la démocratie parlementaire que celui qu'ont manifesté les premiers ministres qui leur ont succédé. C'est pourquoi, dans certains textes rédigés vers 1960, il a fallu s'interroger sur la fonction du contrôle parlementaire des finances publiques au Québec³⁰.

Aujourd'hui, cependant, à Ottawa et à Québec, les parlementaires bénéficient d'un accès facile à des données plus nombreuses, plus éclairantes et plus fiables que jadis. Ainsi, depuis 1960, les gouvernements ont respecté leurs propres prévisions de dépenses et leurs prévisions des revenus se sont révélées exactes, compte tenu d'une marge d'erreur minimale³¹. Par ailleurs, depuis l'adoption du budget de programmes, les données présentées dans le livre des crédits (ou budget des dépenses), dorénavant regroupées par programmes, sont beaucoup plus intelligibles que celles d'autrefois. Les autres documents budgétaires, notamment les annexes qui accompagnent le discours du budget, apportent également des informations qui faisaient parfois défaut aux parlementaires du passé. À Ottawa, de plus, les fascicules du budget des dépenses qui constituent la partie III (Plan de dépenses, par ministère et organisme) décrivent chacun des programmes et fournissent une information dont l'utilité a été maintes fois soulignée.

Malgré cette information plus abondante, plus signifiante et plus fiable, l'autorisation parlementaire des impôts et des dépenses

30. Voir : André BERNARD, « La fonction du contrôle parlementaire des finances publiques à l'Assemblée législative du Québec », *Réflexions sur la politique au Québec*, Montréal : Éditions de Sainte-Marie, 1967, pages 31-43 (ouvrage réédité par les Presses de l'Université du Québec).

31. Depuis une quarantaine d'années, l'erreur annuelle moyenne est d'environ 3 pour cent. À Ottawa, l'erreur a dépassé 5 pour cent à cinq reprises seulement. Toute erreur suscite néanmoins des questions, ainsi que le révèle l'article suivant : Jean-François DAVID et Éric GHYSELS, « Y a-t-il des biais systématiques dans les annonces budgétaires canadiennes ? », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol XV, n° 3, 1989, pages 313-321.

publiques reste pourtant un exercice de légitimation. Certes, cette autorisation n'est pas uniquement un exercice de légitimation ; toutefois, c'est un fait que les décisions budgétaires sont prises par l'exécutif. Cependant, puisque les membres de l'exécutif représentent la majorité et parlent en son nom, les principes constitutionnels sont respectés.

Parmi les parlementaires qui ne sont pas ministres, plusieurs voudraient participer directement à l'élaboration des budgets. Au Québec, par exemple, des membres de la majorité ministérielle ont obtenu, en 1981, que le caucus parlementaire du Parti québécois, au pouvoir à l'époque, soit consulté au sujet des grands choix de la politique budgétaire et à propos de diverses décisions relatives à la répartition des crédits. Un comité de parlementaires de ce parti a alors pu présenter aux ministres du même parti une série de propositions budgétaires. Celles-ci n'ont pu être toutes acceptées de sorte que cette démarche n'a pas été répétée. L'équipe dirigeante a préféré orienter les volontés de changements vers une réforme de la procédure parlementaire.

Cette réforme, effectuée en 1984³², a donné aux parlementaires de Québec des possibilités élargies d'intervention, en commission parlementaire, dans le but soit de formuler des critiques soit de réclamer des explications. Elle ne leur a pas permis d'influencer davantage qu'autrefois la préparation du budget. Celle-ci relève de l'exécutif : la réforme de 1984 n'a rien changé à cet égard.

Même si la préparation des prévisions de dépenses et celle de la politique budgétaire et des projets de modifications au régime fiscal sont effectuées dans le cadre de négociations nombreuses, les décisions finales sont seules à faire autorité. L'équipe dirigeante, pour préserver sa capacité de négocier, évite de se lier, tant que ces décisions finales n'ont pas été prises. De plus, ces décisions finales en matière de politique budgétaire sont tenues secrètes jusqu'au moment où elles sont révélées aux parlementaires et au grand public, car il est impossible de poursuivre les discussions au-delà du jour où le texte est remis à l'imprimerie, quelques semaines avant le moment prévu de la publication, et il serait désastreux de faire connaître ces décisions avant

32. Voir, à ce sujet, les Actes du colloque tenu en mars 1984 par l'Assemblée nationale et le Centre d'études politiques et administratives du Québec : *Le contrôle de l'administration et la réforme parlementaire*, Québec : École nationale d'administration publique, 1984, 333 pages.

la publication des documents qui les décrivent. D'ailleurs, l'équité exige que les contribuables apprennent à un même moment les décisions prises en matière d'impôt. Le secret des décisions budgétaires de l'exécutif jusqu'à leur publication est ainsi devenu impératif. En raison même de ce secret, la publication des décisions revêt un caractère de révélation que les journalistes exploitent davantage que les autres informations disponibles.

LES MÉDIAS ET L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE, DES IMPÔTS ET DES DÉPENSES PUBLIQUES

Alors qu'ils ne couvrent guère les autres travaux parlementaires, à moins de controverses exceptionnelles, les médias accordent en effet une attention spéciale au discours du budget et au débat qui y fait suite. Cette attention spéciale est nettement supérieure à celle que suscite le message inaugural d'une session. Une mise en scène impressionnante est d'ailleurs déployée autour de la présentation du budget afin de lui donner un caractère particulier. Ainsi, une invitation est adressée aux journalistes qui souhaitent connaître le contenu du budget avant que ne soit prononcé le discours du budget afin de pouvoir transmettre les nouvelles à temps pour que leur agence, station ou journal puisse en faire état le plus tôt possible après le discours. Dans une salle fermée et sans moyen de communiquer avec l'extérieur, ces journalistes obtiennent, quelques heures avant le discours, les exemplaires des documents que recevront les parlementaires au moment du discours. Les journalistes disposent ainsi de quatre ou cinq heures pour étudier les documents budgétaires et préparer leurs articles, commentaires ou éditoriaux.

Le 28 mars 1979, pour prendre un exemple particulièrement intéressant, le quotidien *La Presse a* consacré six pages au discours du budget du ministre des Finances du Québec, Jacques Parizeau, prononcé le 27 au soir, que les stations de radio et de télévision avaient résumé le même soir. À côté de quelques tableaux statistiques, des articles d'Alain Dubuc, de Louis Falardeau et de Gilles Gauthier décrivaient ou évaluaient l'ensemble des mesures fiscales énoncées par le ministre (dont la plus significative, à leurs yeux, était désignée par le titre : « Textiles, vêtements, chaussures — Fin de la taxe de

vente »). Un autre article (par Gérald Leblanc) présentait les points de vue exprimés par le ministre à propos des revendications salariales des syndicats du secteur public (« Les 265 dollars minimum : une *iniquité* »). Dans deux autres articles, Alain Dubuc résumait les données présentées dans le discours à propos de la croissance économique et du déficit prévu. Louis Falardeau, dans un autre texte, examinait les modifications à l'impôt sur le revenu et sur les sociétés. Gilles Gauthier, plus loin, présentait la principale innovation fiscale (« Aux gros salariés, l'épargne-actions »). Dans une analyse, Gérald Leblanc concluait enfin que « Le show de Parizeau » révélait que le référendum n'aurait pas lieu à l'automne 1979.

D'autres journaux, *Le Soleil* et *Le Devoir* notamment, ont également consacré une place importante à l'évaluation des mesures budgétaires (un long article de Bernard Descôteaux dans *Le Devoir* le 28 mars, ou encore, le 29 mars, l'éditorial de Michel Roy).

Après la présentation des éléments importants du discours proprement dit, les médias ont fait état des réactions que celui-ci a suscitées. Le 29 mars 1979, dans *La Presse*, Laurier Cloutier a signalé l'amertume des porte-parole de l'industrie du meuble (car la taxe de vente était maintenue sur les meubles) et la satisfaction des personnes engagées dans la production des biens dorénavant exemptés. Ses collègues, Maurice Jannard, Marc Doré et François Berger ont traité, chacun, des réactions à d'autres éléments du discours (régime d'épargne-actions, modifications au financement des activités municipales, etc.). Les points de vue exprimés par les porte-parole de l'opposition et même ceux de quelques parlementaires ordinaires ont été évoqués ensuite, ici et là, par exemple, dans *Le Journal de Québec*, le 3 avril 1979, par Normand Girard (« Voici ce que pensent les *backbenchers* du budget Parizeau »).

Une dizaine de jours après le discours du budget, les journaux cessent d'en parler. En 1979, par exemple, aux articles des 28 et 29 mars, ont succédé quelques analyses, très hostiles au gouvernement du Parti québécois dans les quotidiens de langue anglaise, plutôt neutres dans les quotidiens de langue française. Parmi ces analyses, certaines concernaient les statistiques relatives aux rémunérations dans le secteur public (Pierre Vennat, *La Presse*, 29 mars et 6 juin 1979) ; d'autres se rapportaient aux éléments moins spectaculaires du budget (par exemple, Ivan Guay dans *La Presse*, 31 mars 1979) ; d'autres

encore examinaient les conséquences des réformes pour les municipalités (par exemple, Florian Bernard dans *La Presse*, 2 avril 1979). Ces analyses ont été suivies de quelques échos du débat sur le discours du budget (Michel Roesler dans *La Presse*, 4 avril 1979 ; Normand Girard dans *Le Journal de Québec*, 7 avril 1979 ; Marie-Josée Drouin dans *La Presse*, 9 avril 1979, Micheline Goulet dans *Le Devoir*, 9 avril 1979). Dans *Le Soleil*, le 6 avril 1979, Jean Didier Fessou signala que Robert Bourassa, ancien chef du Parti libéral et ancien premier ministre du Québec, avait dit dans son cours de science politique à l'Université Laval que « le dernier budget de M. Parizeau est un budget progressiste dans son ensemble ». De plus en plus rares, les commentaires consacrés au discours du budget furent bientôt remplacés par d'autres nouvelles, même si le débat parlementaire n'était pas terminé (en 1979, la dernière séance consacrée à ce débat a eu lieu le 8 mai).

Bien qu'il soit difficile d'évaluer leur impact sur l'opinion publique, il est incontestable que les médias contribuent à la former. De ce point de vue, parce qu'ils en parlent, ils donnent une importance considérable à la phase du cycle budgétaire que constitue l'autorisation parlementaire de la politique budgétaire, des impôts et des dépenses publiques. C'est la seule phase du cycle qui fasse l'objet d'autant d'articles et d'analyses dans les journaux et de commentaires aussi nombreux à la radio et à la télévision. Le rapport du vérificateur général, publié chaque année, n'a guère d'échos³³, pas plus d'ailleurs que n'en ont les travaux des commissions parlementaires consacrés aux engagements financiers ou aux projets de loi relatifs à d'autres aspects des finances publiques. En définitive, seule la phase de l'autorisation parlementaire du budget semble mener à la présentation d'informations nombreuses destinées au grand public.

C'est ainsi que l'on peut penser que l'autorisation parlementaire du budget contribue significativement à la démarche d'optimisation. En effet, grâce à elle, et grâce aux médias, une importante partie de l'électorat accède à une information qui, forcément, influence les attitudes à l'égard des finances publiques.

33. Il en a néanmoins. À ce sujet, voir le chapitre neuvième.

LES PARTIS POLITIQUES ET LES GROUPES D'INTÉRÊTS

De nombreuses personnes, constituant près de 20 pour cent de l'électorat, sont par ailleurs engagées de façon particulière dans la vie politique en raison de participations diverses dans les partis politiques et dans des groupes d'intérêts qui cherchent à influencer les décisions des autorités. Ces personnes et leur porte-parole profitent des débats parlementaires consacrés aux finances publiques pour faire valoir leurs points de vue. C'est ainsi que les parlementaires des divers partis politiques interviennent lors de ces débats pour justifier ou condamner les choix de l'exécutif ou pour exprimer les avis ou doléances des membres de leurs partis ou des groupes d'intérêts. Les équipes dirigeantes de ces groupes analysent les documents budgétaires et font connaître leurs réactions aux journalistes, qui en font état dans leurs articles ou commentaires. Les porte-parole de ces groupes présentent parfois des mémoires aux ministres (ou, dans le cas de municipalités, aux membres des conseils).

En 1979, par exemple, de nombreuses associations ont réagi au discours du budget du ministre des Finances de l'époque au Québec, Jacques Parizeau. Des associations d'entreprises ont exprimé la satisfaction de leurs membres à l'égard de l'abolition de la taxe de vente sur les produits qu'elles fabriquaient ou commercialisaient ; d'autres, inversement, n'ayant pas bénéficié de cette abolition qui ne touchait que certains biens, ont réclamé pour leurs productions un traitement fiscal analogue à celui qui avait été accordé aux vêtements ou aux chaussures. Dans un autre domaine, celui du régime d'épargne-actions, les réactions des groupes d'intérêts ont également été nombreuses. Les syndicats, comme la Confédération des syndicats nationaux ou la Fédération des travailleurs (et travailleuses) du Québec, ont, pour leur part, contesté les chiffres du gouvernement du Parti québécois relatifs aux rémunérations dans le secteur public et à celles des entreprises privées. Ces réactions et bien d'autres encore ont, en 1979 comme chaque année, contribué au débat politique et sans aucun doute influencé la préparation du budget de l'année suivante.

De ce point de vue, l'action des partis et des groupes connaît certes une certaine recrudescence à l'occasion du débat annuel sur le budget, mais elle s'exerce pourtant tout au long de l'année.

Cette action vise, en réalité, la préparation du plan budgétaire et non pas l'autorisation de ce plan, cependant, pour avoir un impact plus décisif, elle doit s'appuyer sur la phase la plus visible du cycle budgétaire. Les pressions des porte-parole des groupes d'intérêts s'exercent d'abord sur les membres des équipes dirigeantes, mais elles doivent, pour mener aux choix préconisés, être complétées par des arguments qui peuvent influencer les autorités. Il ne suffit pas de demander, il faut aussi fournir la preuve que la satisfaction des demandes apportera des bénéfices nets importants. Les appuis que les groupes obtiennent en publicisant leurs demandes à l'occasion des débats parlementaires consacrés aux finances publiques constituent parfois une démonstration nécessaire de l'importance de ces demandes. Il s'ensuit que l'attention que suscite la phase de l'autorisation parlementaire du budget facilite l'action des groupes d'intérêts.

CONCLUSION

Les porte-parole des groupes d'intérêts spécialisés, qui interviennent tout au long de l'année, ont assurément une influence globalement plus grande que celle, plus diffuse, d'un électorat qui ne s'exprime, finalement, que lors des scrutins. De ce point de vue, les choix effectués lors de la préparation du budget sont influencés par les débats parlementaires et par les réactions qu'ils suscitent.

Néanmoins, tout importante qu'elle soit du point de vue de la démocratie et du cheminement vers l'optimisation en matière de politique budgétaire, l'autorisation parlementaire des dépenses publiques et des impôts n'a sans doute pas l'impact qu'elle pourrait avoir si elle était moins encadrée par les règles de procédure et les limites de la documentation publiée³⁴.

Par ailleurs, le principe de l'initiative de l'exécutif des propositions relatives aux finances publiques explique, dans une large mesure, les limites de l'autorisation parlementaire. L'exécutif, en pratique, assume aujourd'hui la totalité de la préparation du budget,

34. Sur ce sujet, voir : Sharon L. SUTHERLAND, « The Evolution of Program Budget Ideas in Canada : Does Parliament Benefit from Estimate Reform ? », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 33, n° 2, été 1990, pages 133-164.

tout comme il le faisait avant l'avènement de la responsabilité ministérielle au milieu du dix-neuvième siècle³⁵. En fait, l'adoption préalable du plan des dépenses et des modifications au régime fiscal par l'exécutif est souvent présentée comme la négation du principe établissant l'autorité des parlementaires en matière de finances publiques (et, par extension, l'autorité des membres des conseils électifs qui détiennent des pouvoirs législatifs analogues à ceux du Parlement ou des assemblées provinciales). Mais ce point de vue est contestable puisque l'exécutif est formé de parlementaires et que les parlementaires exercent leur autorité par le truchement de la responsabilité ministérielle. De toute façon, dans un régime vraiment démocratique, l'exécutif ne peut obtenir l'appui de la majorité parlementaire s'il ne se conforme pas à ses vœux. Ainsi, même si, en pratique, l'exécutif paraît souvent exercer un pouvoir usurpé, c'est le principe de l'autorisation parlementaire de ses politiques qui lui donne sa légitimité.

35. Voir, à ce propos, les paragraphes consacrés au principe de l'autorisation parlementaire des dépenses publiques, chapitre quatrième.

Résumé

L'autorisation parlementaire des mesures budgétaires et fiscales permet de faire connaître ces mesures. Les débats qui la précèdent permettent de les critiquer. Finalement, quand elles ont été discutées sans contrainte, les propositions de l'exécutif qui sont adoptées semblent bénéficier d'une légitimité qu'elles n'auraient pas en d'autres circonstances. D'ailleurs, l'obligation de publier et de laisser critiquer les budgets amène l'exécutif à écarter de ces budgets ce qui pourrait susciter beaucoup d'opposition.

Les parlementaires, pour faciliter l'expression des critiques, ont adopté des règles de procédures particulières au chapitre de l'autorisation des dépenses publiques et des modifications aux impôts.

Parmi les débats importants, celui qui concerne la politique budgétaire occupe la première place, la seconde étant occupée par les débats sur les crédits (budget des dépenses de l'année). L'étude des crédits partiels (communément appelés provisoires) et celle des crédits supplémentaires restent circonscrites cependant.

Dans le passé, certains exécutifs, appuyés par des majorités complaisantes, ont tenté d'empêcher la critique de leurs budgets. En plus de recourir aux tactiques parlementaires usuelles, qui permettent d'éviter les critiques, ces exécutifs ont cherché à tromper leurs adversaires au sujet de leur politique budgétaire. Ils ont présenté des prévisions budgétaires erronées. Ils ont également fait autoriser des dépenses dites « statutaires » ou « législatives » qui en sont venues à représenter plus de la moitié des dépenses annuelles. Ils ont enfin utilisé des crédits supplémentaires de façon abusive. En définitive, en agissant de la sorte, ces exécutifs se sont comportés comme bien d'autres exécutifs dans de nombreux pays : cependant, l'obligation de tenir des élections *fréquentes et libres*, qu'ils n'ont pu éluder, les a menés à la défaite, car leurs abus ont finalement été dénoncés et leurs pratiques non démocratiques ont été condamnées par les exécutifs qui les ont remplacés. Ces expériences montrent la fragilité des pratiques démocratiques en l'absence d'une pleine liberté d'expression et de réels débats.

Questions

1. Quels arguments sont avancés pour conclure, d'un côté, que les « élus » ne « contrôlent » pas les dépenses publiques et, d'un autre côté, que le principe constitutionnel de l'autorité parlementaire sur les dépenses est respecté ?
2. Quelles dispositions des règles de procédure de l'Assemblée nationale assurent l'autorité de l'exécutif sur les choix budgétaires ?
3. Pourquoi le discours du budget et le débat sur le discours du budget sont-ils importants ?
4. Comment, dans le passé, certains exécutifs ont-ils cherché à limiter les possibilités de critiquer leurs budgets ?

Choix de textes

- ALLEN, Patrick, « Le contrôle parlementaire des dépenses publiques », *Action nationale*, février 1979, pages 512-513.
- BERNARD, André, « La fonction du contrôle parlementaire des finances publiques à l'Assemblée législative du Québec », pages 31-43 dans *Réflexions sur la politique au Québec*, Montréal : Editions de Sainte-Marie, 1967, 100 pages (réimpression, Presses de l'Université du Québec, 1969).
- D'AQUINO, Thomas, G. Bruce DOERN et Cassandra BLAIR, *Parliamentary Democracy in Canada. Issues for Reform*, Toronto : Methuen, 1983, 130 pages.
- DAVID, Jean-François et Éric GHYSELS, « Y a-t-il des biais systématiques dans les annonces budgétaires canadiennes ? », *Canadian Public Policy/Analyse des politiques*, vol. XV, n° 3, 1989, pages 313-321.
- DUSSAULT, René et Louis BORGÉAT, *Traité de droit administratif*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, deuxième édition, tome 2, 1986, 1393 pages (« L'adoption du budget des dépenses par le Parlement », pages 599-625, et « L'autorisation parlementaire des recettes », pages 710-722).
- DAWSON, William F., *Procedure in the Canadian House of Commons*, Toronto : University of Toronto Press, 1962, 272 pages (en particulier, pages 211-228).
- ENGLISH, Michael, « Parliament and Expenditure Scrutiny and Evaluation », dans G. Bruce DOERN, Allan M. MASLOVE et autres, *The Public Evaluation of Government Spending*, Toronto : Butterworth and Company (pour l'Institut de recherches politiques/Institute for Research on Public Policy), 1979, pages 101-109.
- FORGET, Claude, « Le contrôle des dépenses publiques au Québec », *Le gouvernement parlementaire*, vol. 3, n° 2, printemps 1982, pages 3-6.
- FRANKS, C. E. S., *The Parliament of Canada*, Toronto : University of Toronto Press, 1987, 305 pages (en particulier, pages 234-256).

- GUAY, Richard, « La réforme parlementaire au Québec », pages 9-23 dans *Le contrôle de l'administration et la réforme parlementaire*, Québec : École nationale d'administration publique, 1984, 333 pages.
- HAMELIN, Marcel, *Les premières années du parlementarisme québécois (1867-1878)*, Québec : Presses de l'Université Laval, 1974, 386 pages (en particulier, pages 159-160 et 253-280).
- HARTLE, Douglas G., « Recent Attempts to Increase the Effectiveness of Parliament », chapitre onzième, pages 229-248 dans *The Expenditure Budget Process of the Government of Canada : A Public-Choice-Rent-Seeking Perspective*, Toronto : Canadian Tax Foundation/ Association canadienne d'études fiscales, 1988, 326 pages.
- JACKSON, Robert J. et Michael M. ATKINSON, *The Canadian Legislative System : Politicians and Policy-Making, Second, Revised Edition*, Toronto : Gage, 1980, 222 pages (en particulier, pages 62-69, 89-108, 185-188 et 204-207).
- MASSÉ-TARDIF, Marguerite, « Le contrôle parlementaire des dépenses gouvernementales », *Les Cahiers de l'ÉNAP*, n° 6 (septembre 1982), pages 6-46.
- MASSICOTTE, Louis, « Le Parlement du Québec en transition », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 28, n° 4, hiver 1985, pages 550-574.
- MONTPETIT, Édouard, *Les cordons de la bourse*, Montréal : Éditions Albert Lévesque, 1935, 340 pages.
- PARENTEAU, Roland, « Les finances provinciales 1952 — commentaires », *L'Actualité économique*, vol. 28, n° 2, 1952, pages 127-139.
- SAYWELL, John T., *The Office of Lieutenant-Governor, A Study in Canadian Government and Politics*, Toronto : University of Toronto Press, 1957, 302 pages (en particulier, pages 113-130 et 234-255).
- STEWART, John B., *The Canadian House of Commons. Procedure and Reform*, Montréal : McGill-Queen's University Press, 1977, 337 pages (en particulier, pages 97-130).
- SUTHERLAND, Sharon L., « The Evolution of Program Budget Ideas in Canada : Does Parliament Benefit from Estimates Reform ? »,

Canadian Public Administration/Administration publique du Canada,
vol. 33, n° 2, été 1990, pages 133-164.

THOMAS, Paul G., « Parliament and the Purse Strings », dans Harold D. CLARKE et autres, *Parliament, Policy and Representation*, Toronto : Methuen, 1980, pages 160-181.

WARD, Norman, *The Public Purse*, Toronto : University of Toronto Press, 1962, 334 pages.

CHAPITRE HUITIÈME

L'exécution du budget et la gestion financière

Dans le secteur public, des règles nombreuses encadrent étroitement l'exécution du budget annuel et la gestion financière. Les contraintes de la loi limitent en effet les possibilités de modifier en cours d'année les plans arrêtés précédemment et facilitent les contrôles que les autorités désirent exercer. Ces contrôles visent à assurer l'atteinte des objectifs retenus, au moindre coût et avec le moins d'embarras possible. Ils constituent finalement une caractéristique majeure de la mise en œuvre des plans de dépenses et des mesures fiscales.

Comme le rappelle le guide d'administration financière adopté en 1973 par le Conseil du trésor du gouvernement fédéral du Canada¹, les gestionnaires doivent respecter les consignes émanant du Parlement, des organismes centraux et des autorités ministérielles et il leur incombe d'assurer la clarté de leurs comptes. À ces fins, la comptabilité doit identifier, pour chaque transaction financière, la personne qui en est responsable et la nature des ressources qu'elle met en cause. Cette comptabilité, en outre, doit permettre de comparer les coûts réels aux coûts prévus, les réalisations aux projets, les paiements aux engagements et, de façon générale, chaque transaction à l'affectation budgétaire qui la concerne. Cette comptabilité, enfin, doit assurer

1. *Guide d'administration financière*, Ottawa : Conseil du trésor, 1973, partie II, pages 2.1 à 2.8 (Principes, objectifs et responsabilités en matière de gestion financière).

l'exactitude des renseignements sur lesquels elle s'appuie et toucher la totalité des questions financières, qu'il s'agisse de coûts, d'engagements, de paiements, de recouvrement de fonds publics ou de protection des liquidités et autres avoirs.

Les contrôles exercés pour assurer le respect des lois, règles, directives et consignes édictées par les autorités sont, en vérité, très importants. C'est ainsi que les fonds publics sont gérés par des personnes différentes de celles qui perçoivent les revenus et de celles qui décident des dépenses ; autrement dit, les gestionnaires ne peuvent effectuer les paiements ou les encaissements, mais ceux-ci, effectués par les comptables, doivent avoir été demandés par les gestionnaires. Les services de la comptabilité ou du trésor ne donnent suite aux demandes de paiement qui leur parviennent qu'après s'être assurés de leur authenticité et de leur conformité aux lois, règles et normes. Les impôts et revenus perçus par les services opérationnels ne peuvent être versés qu'au compte du trésor. De même, les projets de dépenses élaborés aux niveaux inférieurs des hiérarchies doivent être approuvés par les autorités de niveau supérieur avant d'être concrétisés par des engagements. Finalement, la règle, en matière de gestion financière, impose l'intervention de contresignataires qui certifient l'authenticité, la régularité, l'exactitude et la légalité de documents préparés par d'autres personnes.

Les contrôles imposés aux transactions par le truchement d'interventions de contresignataires sont par ailleurs facilités par diverses formes de centralisation. Ainsi, les politiques administratives, définies par les autorités, sont appliquées sous la supervision d'un organisme de tutelle central. De même, les opérations de trésorerie relèvent habituellement d'une compétence unique. Par ailleurs, dans plusieurs administrations publiques, la sélection, la nomination, la promotion et la rémunération des personnels sont surveillées ou assurées par un organisme central. De plus, très souvent, l'acquisition des biens produits par des entreprises privées est confiée à un service unique qui les distribue ensuite, selon les besoins, et exerce, de la sorte, comme d'autres services centraux, une forme de contrôle sur la gestion des centres de coûts.

Certaines organisations du secteur public ou parapublic échappent toutefois à ces contrôles spécialisés et aux contrôles préalables exercés par des services centraux de comptabilité ou par les

membres des exécutifs. Il y a en effet des exceptions aux règles générales qui découlent des principes constitutionnels établissant l'universalité et la spécialisation des autorisations de dépenser. Ces exceptions bénéficient surtout à des organisations qui fournissent des biens et services dont la consommation est, en partie, individuelle, et qui tirent des revenus directs de transactions portant sur ces biens et services. Les entreprises publiques et de nombreux établissements publics² peuvent ainsi gérer leurs finances de façon relativement autonome. L'autonomie financière de tels organismes, cependant, varie selon la nature des productions et elle n'est jamais aussi grande que celle d'une entreprise privée. Ces organismes sont toujours tenus d'exercer d'importants *contrôles internes* sur leur gestion financière et celle-ci s'apparente finalement à celle des administrations publiques. Néanmoins, parce qu'ils peuvent utiliser des revenus propres qui ne proviennent pas du trésor public, ces organismes échappent à la règle commune dite de la non-affectation des recettes tout comme à celle des autorisations législatives de dépenser.

Cette règle de non-affectation des recettes et celle de l'obligation de respecter les autorisations législatives de dépenser s'imposent à l'administration publique fédérale, à l'administration publique de chaque province et, de façon générale, aux administrations municipales. Dans ces administrations, les dépenses sont l'objet d'une réglementation distincte de celle des revenus.

LES DÉPENSES

Déjà particularisée en raison des contraintes imposées par la règle de non-affectation des recettes et par l'obligation de respecter les autorisations législatives de dépenser, la gestion des dépenses des administrations publiques est aussi particularisée par l'application de normes et procédures très exigeantes. Celles-ci visent à réduire les risques de malversations, de fraudes, de détournements ou d'enrichissement illicite ; elles visent aussi à augmenter les possibilités d'en

2. L'autonomie d'établissements privés financés par des fonds publics, dans le domaine de la santé par exemple, est également limitée. Voir, à ce propos : Gilles DESROCHERS, « Le financement des établissements de santé et de services sociaux », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 22, n° 3, automne 1979, pages 366-379.

arriver à des décisions conformes aux vœux des autorités. En définitive, aucune dépense ne doit être faite à l'encontre des lois qui interdisent certaines pratiques ou qui en prescrivent d'autres, et en l'absence d'une disposition législative qui en précise l'objet et qui en ordonne ou autorise le paiement.

Les contraintes imposées aux responsables des centres de coûts dans les administrations publiques restreignent leur marge de manœuvre à chacune des étapes du long processus qui mène au paiement des dépenses. Cependant, même si leurs options sont limitées, ces gestionnaires doivent toujours chercher à augmenter l'utilité, l'efficacité et l'efficience des opérations dont la responsabilité leur incombe. Les mécanismes relativement rigides qui leur sont proposés ont d'ailleurs pour finalités, non seulement le respect des lois et des règlements en vigueur, mais aussi une forme d'optimisation fondée sur la maximisation des satisfactions par rapport aux ressources disponibles.

L'autorité déléguée d'engager des dépenses

La première contrainte imposée aux responsables des centres de coûts découle du principe selon lequel leur autorité sur les dépenses n'est qu'une autorité déléguée.

La loi, en effet, attribue toujours l'autorité sur les dépenses à l'exécutif ou à des personnes qu'elle désigne nommément. Or, dans une administration publique qui emploie plusieurs milliers de personnes, l'autorité sur les dépenses doit être déléguée. Cependant, aucun exécutif n'accepte de se départir du pouvoir de réviser les choix des personnes à qui une autorité a été déléguée. Une délégation d'autorité, de plus, est toujours assortie de restrictions diverses. Toutefois, pour éviter les conflits, pour identifier clairement les responsabilités et pour assurer le respect de leurs propres décisions, les exécutifs ne délèguent pas leur autorité sans précisions écrites et, en matière de gestion, ils évitent de confier à deux personnes distinctes la même autorité sur un même poste budgétaire. Par ailleurs, l'autorité sur les dépenses définissant, en pratique, l'autorité de gestion, les exécutifs ne la délèguent qu'aux gestionnaires occupant des postes relativement élevés dans la hiérarchie administrative. L'exercice de cette

autorité, par les délégués, exige finalement un sens des responsabilités particulièrement développé.

La personne qui a reçu l'autorité sur un centre de coûts assume, en fait, la totalité des responsabilités pour les dépenses imputables sur les postes budgétaires correspondants, même si ces dépenses ont été préalablement autorisées par un organisme de tutelle, même si elles ont fait l'objet d'un certificat de régularité de la part des services de la comptabilité, et même si elles ont été entièrement préparées par des subalternes. En conséquence, si une vérification ultérieure révèle qu'une transaction était irrégulière ou frauduleuse, la personne qui aura signé le document autorisant cette transaction sera tenue responsable. Elle le sera au même titre que ses subalternes, s'il en est qui ont recommandé cette transaction en sachant qu'elle était irrégulière ou frauduleuse. La loi est claire à ce sujet : les délégués qui autorisent les dépenses en portent l'entière responsabilité.

Compte tenu de cette responsabilité, c'est aux gestionnaires qui dirigent les centres de coûts de s'assurer de la régularité et de la légalité des projets de dépenses et de paiements qui leur sont soumis. L'examen individuel de chaque recommandation par la personne qui doit la signer n'est cependant pas possible, dès lors que le nombre de ces recommandations dépasse un certain seuil. En conséquence, dans le cas de dépenses répétitives et de montants peu élevés, les titulaires de l'autorité sur un poste budgétaire se contentent de vérifier un échantillon des documents soumis, tout en exigeant de leurs subalternes la rigueur qui s'imposerait si chacune des demandes était contrôlée attentivement. Ce contrôle par échantillonnage s'applique notamment aux dépenses répétitives et aux dépenses faites en série (bourses d'études, allocations familiales, etc.). Finalement, les exigences de la responsabilité et l'exercice de l'autorité imposent aux délégués un rôle de supervision et, le cas échéant, un devoir de révision.

Ce rôle de supervision, qui nécessite des révisions occasionnelles, paraît d'autant plus normal que les dépenses du secteur public sont prévues et préparées de longue date. La plupart des dépenses, en effet, se rapportent à des objets que les lois ont depuis longtemps définis ou précisés ou à des activités régulières dont les coûts sont connus. Presque toutes les dépenses imputables sur un poste budgétaire, finalement, ont été prises en compte au moment où les prévisions

budgétaires annuelles étaient préparées. En définitive, du point de vue de la gestion financière, dans le secteur public, les décisions les plus importantes se prennent à l'occasion de la préparation des prévisions budgétaires de sorte que l'exécution du budget n'exige habituellement pas de nouvelles interrogations quant à la légalité ou à l'opportunité des dépenses.

De telles interrogations sont cependant posées aux gestionnaires qui, pour diverses raisons, doivent envisager une dépense imprévue, soit en raison d'une planification inachevée soit en raison d'impondérables.

Compte tenu des restrictions dont est assortie toute délégation d'autorité en matière de gestion financière, la première question à poser, au moment où un projet de dépense imprévue est envisagé, concerne l'identité de la personne habilitée à l'engager. Il peut arriver que la personne responsable du crédit ou poste budgétaire sur lequel imputer la dépense envisagée n'ait pas l'autorité de l'engager, ou de l'engager seule. Certaines dépenses, en effet, sont réservées aux autorités supérieures ; d'autres, par ailleurs, ne peuvent être engagées qu'après avoir été approuvées par un organisme central. Dans l'hypothèse où la personne responsable d'un poste budgétaire n'a pas l'autorité d'engager seule une dépense à imputer sur ce poste, il lui faut en référer à l'autorité compétente.

La légalité des projets de dépenses

Il faut également s'assurer de la légalité de la dépense nouvelle ou imprévue qui est envisagée. Il peut arriver, en effet, qu'un projet de dépense imprévue ne fasse pas partie des dépenses qui peuvent être imputées sur le poste budgétaire du service dont il provient. Ainsi, un élément de programme relatif à la construction de logements pour personnes démunies ne peut servir à payer l'épicerie dont ces personnes ont besoin, même si les gestionnaires estiment que l'achat de nourriture est prioritaire et urgent. Si aucun crédit ne permet l'achat souhaité, il faut alors recourir aux fonds de suppléance ou de réserve gérés par les autorités centrales ou obtenir un mandat spécial ou des crédits supplémentaires. Autrement dit, les dispositions législatives ne permettent que certaines dépenses et, de ce point de vue, limitent

les possibilités des gestionnaires, qui doivent s'assurer de la légalité de toute dépense nouvelle ou imprévue.

Même si elle peut être imputée sur le poste budgétaire du service dont elle provient, une dépense nouvelle ou imprévue ne sera légale que si elle est conforme aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Pour s'en assurer, la personne responsable du poste budgétaire sur lequel imputer cette dépense devra consulter les textes qui régissent les activités du service qu'elle dirige ainsi que les diverses directives de portée générale édictées par les autorités. Ces directives de portée générale sont cependant d'utilisation courante. En effet, dans toute grande administration publique, les autorités ont fait préparer et distribuer un guide de gestion financière qui identifie les normes et procédures *générales* concernant l'embauche, la promotion, la mutation, la rémunération et les autres aspects importants de la gestion des ressources humaines, des normes de travail, en temps régulier ou non, l'octroi d'indemnités spéciales, les frais de déplacement, les dépenses de messagerie, de postes, de communication, de publicité, d'information, l'achat de services professionnels externes, l'achat de matériels, équipements, meubles, biens immobiliers, la location de matériel et d'équipement, les loyers d'immeubles, l'achat de fournitures et biens de consommation usuels et d'autres dépenses de ce type. Un tel guide est l'objet de révisions régulières et est habituellement complété par des directives spécialisées. Le respect des normes et procédures édictées dans un tel guide est essentiel, du point de vue de la légalité des dépenses.

Il est nécessaire de consulter les textes, même si ceux-ci peuvent paraître familiers aux gestionnaires. Ces textes, en effet, sont non seulement modifiés fréquemment mais ils sont aussi volumineux. Ainsi, le répertoire³ qui a été utilisé suite à l'application du budget de programmes à Québec, peu après 1970, comportait trois volumes : le premier traitait des approvisionnements et services ; le deuxième, de l'organisation et du personnel ; le troisième, de la gestion financière proprement dite (comptabilité, réglementation de la perception des revenus, procédure de préparation des prévisions de dépenses, directives concernant les engagements, les contrats, les paiements, etc.).

3. *Répertoire des politiques administratives, Guide d'administration financière, Manuel du Conseil du trésor*, tels sont quelques-uns des titres que les recueils utilisés à Québec ou à Ottawa ont portés au cours des années récentes.

Dans ce répertoire, les gestionnaires pouvaient trouver les normes imposées aux dépenses inhabituelles comme aux dépenses routinières.

À moins d'une dérogation expresse, ces normes doivent être respectées, même si elles alourdissent les procédures et accroissent les coûts. Certaines de ces normes, par exemple, requièrent d'affecter une partie des dépenses d'immobilisation à la réalisation d'éléments décoratifs ou esthétiques de façon à intégrer les arts dans la construction des bâtiments publics. D'autres obligent les gestionnaires à appliquer des politiques d'égalité en emploi ou des préférences régionales dans l'embauche. D'autres encore précisent les tarifs horaires des spécialistes qui concluent des marchés avec l'administration publique. Sur ces questions ou sur d'autres, telles l'aliénation des immeubles ou équipements, la location de biens, l'informatique, la publicité, les assurances, etc., les normes expriment la volonté des autorités. Conséquemment, pour assurer la légalité d'un projet de dépense inhabituelle, ces normes particulières doivent être prises en compte.

L'opportunité des projets de dépenses

Même si elle doit être assurée, la légalité d'un projet de dépense nouvelle ou imprévue ne suffit pas à la justifier. Il faut aussi que la dépense envisagée soit opportune.

L'opportunité d'un projet de dépense nouvelle, imprévue ou inhabituelle dépend, logiquement, de sa contribution prévisible à l'atteinte des objectifs du programme ou élément de programme dont la responsabilité incombe à la personne habilitée à l'engager. Il s'agit, précisément, de déterminer si tel ou tel poste de travail est vraiment nécessaire ou doit être comblé, si telle ou telle personne doit être remplacée, si tel ou tel voyage doit être entrepris, si tel ou tel bien ou service est indispensable...

Les décisions d'engager des dépenses, toutes les dépenses et non pas seulement les dépenses nouvelles ou imprévues, doivent être envisagées dans une perspective d'optimisation. Il faut en effet que les gestionnaires s'appliquent à tirer le maximum des ressources disponibles, du point de vue des résultats visés. La recherche d'une efficacité accrue et d'une efficience croissante constitue le complément essentiel de l'analyse fondée sur les finalités du service.

Cette recherche d'utilité, d'efficacité et d'efficience, qui est censée guider la préparation des budgets, mène généralement à limiter les crédits au montant des dépenses prévues ou acceptées au moment de la préparation des budgets. Il s'ensuit que les dépenses nouvelles ou imprévues excèdent souvent les disponibilités du poste budgétaire sur lequel elles peuvent être imputées.

Or il ne suffit pas qu'une dépense soit légale et opportune, il faut également qu'elle puisse être couverte grâce aux disponibilités résiduelles du poste budgétaire sur lequel elle peut être imputée. C'est pourquoi, chaque fois qu'une dépense imprévue est envisagée, il faut s'assurer de ces disponibilités.

La disponibilité budgétaire permettant d'engager les dépenses

Il faut d'ailleurs s'assurer de ces disponibilités chaque fois que des circonstances imprévues imposent des modifications aux plans de gestion financière ou plans d'affectations budgétaires. En effet, en raison des conjonctures, certaines des dépenses prévues initialement peuvent excéder les disponibilités, en particulier les disponibilités d'un poste budgétaire déterminé.

Chaque crédit fait en effet l'objet d'une ventilation entre les éléments constitutifs de l'organisme ou programme visé et entre les diverses catégories de dépenses. Cette ventilation, publiée dans les documents budgétaires destinés aux institutions législatives, est complétée par une division en affectations ou dotations de façon à fixer les disponibilités de chaque centre de coûts pour chaque catégorie de dépenses⁴. Cette division en affectations ou postes budgétaires est approuvée peu après le début de l'année financière par l'exécutif (ou par un organisme qui assume ses pouvoirs, le Conseil du trésor, à

4. Cette ventilation, dans de nombreuses administrations, est complétée par une répartition prévisionnelle des dépenses envisagées chaque mois ou chaque « quinzaine » ou encore chaque semaine. Cette répartition temporelle des prévisions de dépenses, qui n'est pas contraignante, est censée faciliter la gestion de la trésorerie de telle sorte que les emprunts à court terme puissent être prévus et, éventuellement, réduits au minimum.

Québec ou à Ottawa, par exemple) et celui-ci se réserve d'en autoriser toute modification.

Cette ventilation en de multiples postes budgétaires impose aux gestionnaires une planification rigoureuse et constitue une contrainte importante. En effet, quand les montants disponibles à un poste budgétaire sur lequel imputer une dépense sont insuffisants pour la couvrir, la personne responsable de ce poste doit solliciter des autorités une augmentation du montant attribué à ce poste, reporter la dépense envisagée à l'année suivante ou encore trouver une autre solution⁵, à moins qu'elle n'abandonne tout simplement l'idée d'engager cette dépense. Parmi les choix possibles, le plus simple n'est pas toujours celui qui consiste à demander d'augmenter les disponibilités.

En effet, quand le manque de disponibilités découle d'une planification inadéquate ou d'une gestion peu rigoureuse, la requête de la personne responsable du poste budgétaire à renflouer risque d'être fort mal reçue, puisque les autorités supérieures, en plus d'évaluer la dépense envisagée, examineront les dépenses antérieures. Il s'ensuit que les gestionnaires qui demandent une augmentation de leur dotation doivent généralement invoquer des impondérables et le caractère urgent et indispensable de la dépense envisagée.

Quand les virements possibles entre les divers postes budgétaires d'un même crédit annuel⁶ ne suffisent pas à couvrir la dépense envisagée, les autorités ne peuvent pas utiliser les disponibilités d'autres crédits, car la loi interdit tout virement entre crédits, conformément au principe de la spécialisation des autorisations de dépenser. Ainsi les crédits du programme des assurances agricoles ne peuvent financer les dépenses envisagées au titre du programme de commercialisation

5. Plutôt que de solliciter une augmentation des disponibilités du poste budgétaire sur lequel imputer une dépense, de nombreuses personnes optent pour une façon inhabituelle d'opérer, permettant également d'atteindre les résultats visés, façon inhabituelle qui génère une dépense imputable sur un autre poste budgétaire dont les disponibilités sont suffisantes. Ainsi, à l'embauche de personnel il est possible de substituer un contrat conclu avec une entreprise privée. Ce recours aux solutions de rechange est cependant déconseillé, car il est souvent plus coûteux que la façon régulière de fonctionner.
6. Les crédits permanents échappent à la contrainte de l'annualité et les prévisions dont ils font l'objet ne sont pas limitatives. À ce propos, revoir le chapitre quatrième.

des produits agro-alimentaires, et inversement, même si ces deux programmes relèvent du même ministère. Devant une demande visant l'augmentation d'un crédit pour faire face à une dépense particulière, les autorités, en raison des contraintes de la loi, n'ont que les options suivantes : d'abord, celle de refuser définitivement ; ensuite, celle d'accepter un ajustement aux crédits de l'année suivante et une modification au plan de dépenses de l'année en cours permettant finalement la totalité ou une partie des paiements nécessaires pour les engagements envisagés, soit au cours de la même année soit au cours de l'année suivante ; en troisième lieu, recourir à un crédit supplémentaire ; en quatrième lieu, dans certaines circonstances, utiliser un mandat spécial ; enfin, dernière option, puiser dans un crédit destiné à faire face à des éventualités de ce genre, si un tel crédit existe.

Un tel crédit fait partie des crédits annuels dans la plupart des grandes administrations publiques. Ainsi, à Québec, depuis quelques années, l'un des programmes gérés par le ministère des Finances est destiné à augmenter les disponibilités aux crédits sur lesquels doivent être imputées certaines dépenses imprévues dont les montants dépassent les dotations. Cependant les provisions de ce programme ne peuvent être utilisées qu'avec l'approbation du Conseil du trésor et aucun crédit ne peut bénéficier d'un virement supérieur à 100 000 dollars, exception faite de virements visant l'augmentation des crédits applicables aux traitements, salaires et allocations du personnel du gouvernement et du secteur parapublic. Les sommes disponibles à ce crédit de suppléance s'élevaient, en 1990-1991, à un pour cent des dépenses totales du gouvernement (prévisions de 338 millions de dollars par rapport à 35 514 millions).

À Ottawa, un programme analogue est géré par le Conseil du trésor (fédéral). Appelé programme des éventualités du gouvernement, il fournit au Conseil du trésor « des fonds pour compléter d'autres crédits se rapportant aux charges salariales et à d'autres besoins et pour payer diverses *menues dépenses imprévues* auxquelles il n'est pas autrement pourvu ». Ce programme fournit aussi des ressources pour les coûts d'un nombre restreint de programmes dont le financement est centralisé. En 1989-1990, 540 millions de dollars étaient affectés à ce programme alors que les dépenses totales prévues par le gouvernement fédéral s'élevaient à 142 900 millions. Comme à Québec, le crédit

budgétaire destiné aux urgences⁷ ne représente finalement qu'une proportion infime des dépenses totales.

Quand la dépense envisagée est nécessaire mais non pas urgente, qu'elle doit néanmoins être faite rapidement avant la fin de l'année financière, qu'elle ne peut être imputée à aucun crédit, faute de disponibilités, et, enfin, qu'elle est d'un montant élevé (plus de 100 000 dollars, à Québec, par exemple), il faut recourir à un budget supplémentaire⁸.

Le recours aux crédits supplémentaires est cependant perçu comme une démonstration de planification déficiente. En conséquence, les autorités vont tenter de limiter le nombre et le montant des crédits supplémentaires qu'elles sollicitent des institutions législatives, surtout si leurs appuis ne sont ni considérables ni solides. Le recours aux crédits supplémentaires est néanmoins fréquent, notamment pour subvenir aux besoins de programmes nouveaux ou modifiés dont les coûts n'ont pu être prévus avec exactitude.

L'imputation d'engagement

Il faut non seulement s'assurer des disponibilités requises pour couvrir toutes les dépenses imputables sur un crédit et, par extension, sur un poste budgétaire, mais il est obligatoire, en outre, de réserver les sommes nécessaires à chaque dépense avant même d'engager les démarches qui peuvent créer l'obligation d'en payer le montant. La personne responsable d'un poste budgétaire doit donc faire imputer sur ce poste le montant de chaque dépense, dès que celle-ci est envi-

7. Les situations qui requièrent une intervention urgente nécessitant une dépense qui ne peut être couverte par les disponibilités aux crédits peuvent également être gérées par le truchement de mandats spéciaux. En effet, quand le Parlement n'est pas en session et qu'une dépense imprévue et urgente ne peut être imputée sur un crédit où des fonds sont disponibles, l'exécutif peut recourir à un mandat spécial. La question des mandats spéciaux a été abordée précédemment, dans le chapitre quatrième.
8. Dans le cas des crédits permanents, il n'y a pas à recourir à des virements ou à des crédits supplémentaires pour suppléer à l'insuffisance des prévisions puisque les déboursés sont autorisés par la loi qui les prévoit. Comme le précise une note précédente, la question des crédits permanents est abordée dans le chapitre quatrième. Dans ce même chapitre, la question des crédits supplémentaires a également été examinée, comme elle l'a été, aussi, dans le chapitre septième.

sagée. Cette imputation d'engagement est indispensable puisque, sans elle, plusieurs projets de dépenses, étudiés simultanément, pourraient se concurrencer pour les disponibilités.

Elle est indispensable également parce que, sans elle, il pourrait y avoir des engagements de conclus sans qu'il y ait possibilité de les honorer. Cette situation étant d'ailleurs habituelle avant 1931 à Ottawa et avant 1961 à Québec, la loi a finalement rendu obligatoire le recours à l'imputation d'engagement⁹.

À Québec, la loi confie au contrôleur des finances la tâche de tenir la comptabilité des engagements et elle le charge de voir à ce que ces engagements et les paiements qui en découlent n'excèdent pas les crédits correspondants et leur soient conformes. Une directive du Conseil du trésor prescrit un formulaire général et quelques formulaires spécialisés (achats, voyages, réceptions ou frais d'accueil, réunions), pour l'enregistrement de ces engagements. Chacun de ces formulaires, après avoir été rempli et signé par la personne responsable du poste budgétaire qui décrit et justifie la demande d'engagement, doit être signé par la personne qui gère la comptabilité du ministère ou de l'organisme concerné, au nom du contrôleur des finances ; cette signature certifie que le montant visé par la demande a été imputé au crédit ou poste budgétaire correspondant et qu'il y a, à ce crédit ou poste, des disponibilités suffisantes pour couvrir le montant de cet engagement et tous les autres engagements qui y ont été imputés.

À Ottawa, alors qu'ils ont été enregistrés par un contrôleur du trésor, de 1931 à 1969, les engagements sont maintenant enregistrés par les services comptables des organismes dont relèvent ces engagements¹⁰.

9. Dans le chapitre quatrième les raisons pour lesquelles l'enregistrement des engagements est nécessaire ont été examinées. Dans ce chapitre quatrième, également, sont présentées les fonctions du contrôleur des finances du Québec, qui a le mandat d'enregistrer les engagements.
10. Les fonctions du contrôleur du trésor ont été examinées dans le chapitre quatrième, où ont été présentées les raisons qui ont justifié la réforme de 1969 consistant à donner aux organismes dont relèvent les engagements la responsabilité de tenir la comptabilité de ces engagements.

L'autorisation d'engagement

L'imputation d'engagement doit être complétée, habituellement, par une autorisation d'engagement prononcée par l'exécutif ou un organisme de tutelle. Dans toute administration publique, en effet, les personnes qui dominent, au sein de l'exécutif, se réservent de décider des dépenses les plus importantes et elles ne délèguent qu'une autorité limitée et provisoire aux gestionnaires. Dans certaines administrations publiques, d'ailleurs, aucune dépense dont le montant excède une somme déterminée, 5 000 dollars par exemple, ne peut être engagée sans l'autorisation préalable de l'exécutif ou d'un comité formé de membres de l'exécutif. Parfois, des dérogations sont consenties en faveur de certaines catégories de dépenses ou en faveur de certains services. Parfois, pour ne pas avoir à demander d'autorisations, des gestionnaires segmentent de gros montants en plusieurs petites sommes. Dans tous les cas, cependant, l'exécutif peut réviser les décisions des titulaires d'une délégation d'autorité sur les dépenses imputables sur un poste budgétaire.

La plupart des dépenses sont néanmoins effectuées en vertu d'autorisations globales ou en vertu des délégations usuelles, sans que l'exécutif ou un comité de l'exécutif n'intervienne à nouveau. Dans les grandes administrations publiques, en effet, à Québec et à Ottawa notamment, près de 90 pour cent des dépenses, chaque année, sont effectuées dans le cadre d'engagements d'ensemble. Ces dépenses régulières ou routinières, faites en série, épuisent l'essentiel des crédits permanents et une bonne part des crédits annuels. Elles touchent des catégories de dépenses aussi variées que les intérêts sur les emprunts, les salaires et traitements habituels du personnel titularisé, les loyers et, surtout, les transferts. Au Québec, les transferts représentent plus de 70 pour cent des dépenses annuelles ; parmi ces transferts, un tiers environ sont destinés aux établissements de santé et de services sociaux et un tiers environ aux institutions d'enseignement. Les transferts destinés aux personnes (aide financière pour les études, allocations familiales, prestations d'aide sociale, assurance-maladie, et ainsi de suite) nécessitent des déboursés qui dépassent 15 pour cent des dépenses annuelles du gouvernement du Québec. Les intérêts sur la dette, enfin, représentent une autre partie des transferts. En raison de leur importance considérable, ces dépenses, même si elles sont effec-

tuées en série, font l'objet de contrôles très serrés de la part des gestionnaires subalternes et sont souvent l'objet d'évaluations d'ensemble destinées aux autorités supérieures.

Dans toute administration publique, les autorités supérieures (exécutif ou comités formés de membres de l'exécutif) conservent le pouvoir de refuser d'engager toute dépense qui n'est pas obligatoire. Ce pouvoir, généralement inscrit dans la loi¹¹, permet aux équipes dirigeantes de statuer sur l'opportunité de toute dépense, même si celle-ci a été prévue lors de l'élaboration des prévisions de dépenses de l'année.

En définitive, en vertu des règlements qu'ils édictent et des délégations qu'ils contrôlent, les exécutifs protègent leur autorité finale sur toutes les dépenses qui ne sont pas obligatoires.

Les appels d'offres et concours

Parmi les dépenses que les membres des exécutifs ou des comités qui en dépendent tiennent à autoriser individuellement, les plus usuelles sont celles qui concernent les contrats ou marchés à conclure avec des entreprises privées ou celles qui se rapportent à la gestion du personnel de direction.

En plus d'être subordonnées à l'approbation préalable de l'exécutif ou d'un organisme qui en dépend, ces dépenses sont soumises à des mécanismes d'engagement qui encadrent étroitement l'exercice du pouvoir financier détenu par les gestionnaires responsables des centres de coûts auxquels elles correspondent. Les plus classiques de ces mécanismes sont les concours.

Pour les commandes de services ou de biens en provenance du secteur privé de l'économie ou en provenance d'autres pays, la

11. Par exemple, à Québec, l'article 46 de la Loi de l'administration financière précise que « le Conseil du trésor peut décréter la suspension, pour toute période qu'il fixe, du droit d'engager tout crédit ou partie de crédit. Ce décret doit être attesté et signé par le président du Conseil du trésor et notifié au contrôleur des finances ». Il arrive, à Québec, que le Conseil du trésor, en vertu du pouvoir conféré par cet article, interdise tout nouvel engagement après une date qu'il fixe et pour la période qu'il indique. Le « gel des crédits », cependant, constitue une technique de contrôle que tout exécutif peut employer, que la loi le précise ou non.

procédure habituelle, celle de l'appel d'offres et du concours, comporte plusieurs étapes. La première consiste à préciser le projet d'acquisition dont l'opportunité et la légalité ont déjà été reconnues et dont les coûts prévisibles, pour l'année en cours, ont déjà été pris en compte par une imputation sur le poste budgétaire correspondant. En précisant leur projet, les gestionnaires vont identifier nommément le produit ou service requis ou spécifier en détail les prestations désirées. De même, la date de livraison du produit ou service à commander doit être fixée ; cette date détermine à son tour le calendrier à respecter pour les étapes suivantes, compte tenu des délais imposés aux appels d'offres puis à la production du produit ou service, si celui-ci n'est pas immédiatement disponible. Il faut, enfin, dans le cadre de cette première étape, procéder à un inventaire des produits et services offerts sur le marché qui pourraient satisfaire les besoins à combler, analyser leurs prix et répertorier les entreprises qui peuvent les fournir. L'identification de ces entreprises permet de passer à la deuxième étape.

Cette deuxième étape, dans le processus menant à l'octroi d'un contrat, consiste à sélectionner une entreprise ou un groupe d'entreprises à qui passer commande. Cette sélection est effectuée après un appel d'offres adressé à plusieurs des entreprises identifiées au terme de la première étape. Les entreprises auxquelles l'appel d'offres est adressé sont habituellement choisies par échantillonnage, en vue d'obtenir des soumissions variées, représentatives des écarts réels entre les prix et entre les produits. Par ailleurs, l'appel d'offres fait état des spécifications de la commande envisagée ainsi que des critères de sélection. Cette sélection, presque toujours, est effectuée par un comité composé de spécialistes aux compétences complémentaires dont l'hétérogénéité vise à réduire les risques de favoritisme ou de népotisme et à stimuler la recherche d'économie.

L'entreprise choisie ou le groupe d'entreprises choisies, au terme de la deuxième étape, se voit offrir un contrat dont la signature complète la troisième étape et constitue l'engagement de la dépense. La signature d'un contrat ou marché est habituellement soumise à des normes qui visent à réduire les risques d'erreurs et les risques de gaspillage des fonds publics. C'est ainsi que les règlements prévoient généralement, pour les marchés complexes d'un montant élevé, des obligations telles que, parfois, la firme qui propose la soumission la

plus faible peut être écartée au bénéfice de celle qui présente les meilleures garanties au chapitre de la solvabilité et de l'expérience. Par ailleurs, les honoraires proposés aux firmes de spécialistes (architectes, urbanistes, etc.) sont habituellement fixés pour l'ensemble des contrats d'une même catégorie, tout comme sont normalisés les frais de voyages et des frais de même type. De même façon, des barèmes sont imposés à la plupart des approvisionnements répétitifs. De plus, des directives diverses obligent à gérer les inventaires de façon à diminuer les coûts tout en répondant aux exigences des services. En définitive, la signature d'un contrat ne peut se faire tant que les autorités de tutelle ne sont pas assurées du respect des normes qu'elles ont édictées ou tant qu'elles n'ont pas accordé de dérogation.

Dans la plupart des administrations publiques, aujourd'hui, le respect de ces normes est facilité grâce aux interventions d'un service spécialisé dans la négociation des contrats avec les entreprises privées. La plupart des marchés importants, aujourd'hui, sont en effet négociés par ou avec des spécialistes membres de tels services dont la création, initialement, avait été justifiée par le désir de réduire le coût unitaire d'acquisition des produits en regroupant les commandes des divers services qui jusqu'alors se procuraient, séparément, au détail, des articles et équipements identiques. Dans certains cas, cependant, le mandat de ces services spécialisés ne se limite pas à la négociation des contrats et englobe, au contraire, un domaine d'intervention beaucoup plus vaste.

Le service central des achats d'une administration publique peut en effet détenir l'autorité exclusive d'acquérir *tous* les produits et services requis par cette administration et celle de gérer *tous* ses immeubles. Quand une telle centralisation est imposée à une administration, tous les services sont obligés de s'approvisionner auprès de ce service central qui devient une sorte de magasin général capable de procurer n'importe quoi. Les autres services doivent alors adresser des « réquisitions internes » à ce service central ; ses livraisons, certifiées conformes aux réquisitions, grâce à des « bons de livraisons », sont facturées aux services acheteurs qui les règlent par le truchement de « virements comptables ». Finalement, aujourd'hui, dans de nombreuses administrations publiques, au Canada, les gestionnaires qui désirent doter leur service d'un équipement inhabituel doivent passer par l'intermédiaire d'un service central.

La centralisation des achats a permis aux gouvernements d'adopter des politiques d'achat¹² et d'imposer plus facilement les normes édictées, mais, parfois, loin de réduire les coûts globaux, cette centralisation peut les accroître. Il apparaît en effet que les coûts unitaires obtenus par un service central ne sont pas toujours inférieurs à ceux qu'obtiendrait le service opérationnel qui est tenu de passer par lui, surtout quand ce service central applique une politique de préférences régionales. Par ailleurs, aux coûts unitaires des acquisitions effectuées par un service central, il faut ajouter ses frais de gestion et les frais des transactions internes entre lui et les services opérationnels. Il s'ensuit que, dans certaines administrations dotées d'un service central, plusieurs articles d'équipement ou de mobilier sont finalement facturés aux services opérationnels à des coûts unitaires supérieurs aux prix de détail qui leur sont appliqués sur le marché.

Pour obtenir la vérité sur les coûts, certains exécutifs ont donné le statut d'organisme autonome à leur service central des achats, notamment par le truchement de ce qu'on appelle communément un fonds renouvelable¹³. Doté d'un tel fonds, qui émerge au trésor, un service central des achats se voit généralement imposer de pratiquer des prix inférieurs aux prix du marché de détail et de financer la totalité de ses acquisitions et de son fonctionnement par les virements comptables obtenus des services opérationnels auxquels il doit livrer les biens et services requis. Si de telles contraintes s'imposent vraiment, le recours à un fonds renouvelable peut effectivement contribuer à réduire les coûts, y compris ceux des contrôles et ceux de la gestion, par rapport à ceux d'une organisation capable de les faire supporter par des tiers. Un tel fonds, toutefois, n'écarte pas la contrainte imposée au secteur public par l'exercice de la démocratie représentative : si la majorité préfère imposer des politiques d'achat et des normes exigeantes, le coût réel des produits acquis sera élevé.

12. Voir à ce propos : Robert DALPÉ, « Les politiques d'achat en tant qu'instrument de développement industriel », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 32, n° 4, hiver 1981, pages 564-584.
13. Voir à ce propos : Christian BEAUDET, « Les fonds renouvelables comme outils de gestion dans le secteur public », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 30, n° 1, printemps 1987, pages 76-87. Plusieurs fonds renouvelables, à Québec, ont été transformés en fonds spéciaux, qui constituent des comptes distincts, complètement séparés du trésor (fonds consolidé). Le gouvernement du premier ministre Robert Bourassa, à Québec, a préféré la formule dite des fonds spéciaux à celle des fonds renouvelables.

Les contrats

Qu'il ait été négocié et conclu par un service central ou non, qu'il concerne l'achat de biens et de services ou l'embauche de personnes, un contrat signé ne lie les gouvernements que dans la mesure des mandats attribués aux signataires. La même restriction s'applique aux mandataires des entreprises. Les signataires doivent, par conséquent, s'assurer de la validité de leurs mandats respectifs puisqu'un contrat signé par une personne qui n'est pas mandatée peut ne pas lier l'organisme dont elle fait partie. Par ailleurs, les signataires doivent s'assurer que les diverses clauses du contrat respectent les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, en particulier celles qui ont trait à la disponibilité des fonds au crédit sur lequel doivent être imputés les paiements effectués en vertu de ce contrat ; s'il ne respecte pas ces dispositions, le contrat signé peut être invalide¹⁴.

Pour éviter les embarras qui pourraient résulter d'irrégularités, d'ambiguïtés ou d'erreurs, d'importants contrôles sont imposés lors de la préparation de chaque contrat. Le texte est en effet soumis à des services distincts pour y être vérifié et le texte définitif doit comporter tous les renseignements nécessaires à sa validité. La personne qui détient le pouvoir d'engager le gouvernement doit s'assurer que les divers exemplaires du texte à signer sont identiques et comportent, en plus des codes budgétaires appropriés, l'identification complète du service (organisme, ministère, etc.) qui est partie au contrat et l'identification de l'autre partie, la date de signature, la date ou les dates de livraison du service ou du produit visé au contrat (ou la date du début de l'engagement et la période d'engagement s'il s'agit d'un emploi), la description détaillée de l'objet du contrat, les montants concernés (y compris les conditions de paiement, les pénalités au titre de retards dans les livraisons, les coûts imprévus, les règles appliquées en cas de cession ou de résiliation de contrat et d'abandon du projet, etc.), l'énumération des obligations des parties au titre des règlements régissant les travaux envisagés et au titre des politiques gouvernemen-

14. La signature d'un avis d'octroi de subvention n'a pas la même portée juridique que la signature d'un contrat, même si elle confirme, du point de vue de la comptabilité, l'imputation d'engagement. À propos des contrats, voir : Patrice GARANT, « Les contrats des autorités publiques », pages 337-401 dans *Droit administratif*, Montréal : Les Éditions Yvon Blais inc., 1981, 1059 pages.

tales, la description des contrôles appliqués sur les services et produits commandés et sur les registres et documents relatifs à leur exécution, les taux d'intérêt appliqués aux paiements en retard et, enfin, la certification de légalité de l'engagement et de la disponibilité de fonds non encore engagés au poste budgétaire correspondant. L'aide apportée par d'autres personnes à la vérification des clauses du contrat ne doit cependant pas atténuer la responsabilité de la personne qui le signe au nom du gouvernement.

Cette responsabilité impose à cette personne de s'assurer de tous les points suivants :

- que tous les renseignements nécessaires ont été colligés et sont corrects (identité du centre de coûts et de la personne responsable, dates des autorisations et signatures, noms et adresses des bénéficiaires, montants prévus, code budgétaire du centre de coûts et du poste budgétaire et autres renseignements que doit comporter le texte du contrat) ;
- que les règlements pertinents ont été respectés (notamment s'il y a eu appel d'offres et concours) ;
- que l'engagement est correctement imputé (poste budgétaire approprié, etc.) et que le montant prévu pour cet engagement est inférieur au solde inscrit au compte d'imputation ;
- enfin, que tout document annexe requis aux fins de contrôles ultérieurs est disponible (dossiers ou pièces justificatives).

En pratique, l'intervention de personnes extérieures au service qui commande, lors de la négociation et de la signature d'un contrat, réduit considérablement le risque de connivence. En effet, à moins d'une conjoncture exceptionnelle liée aux réseaux de parenté ou de relations extra-professionnelles, plusieurs de ces personnes seront totalement indépendantes des autres. Les interventions des services centraux rattachés à l'exécutif (par exemple, celles du secrétariat du Conseil du trésor, à Québec) ou celles de services centraux spécialisés dans la gestion des ressources humaines ou des ressources matérielles¹⁵

15. À ce propos, voir les premières pages et notes du texte suivant : Douglas J. MCCREADY, « The Department of Supply and Services : Efficiency Canada ? », pages 217-238 (chapitre 9) dans *How Ottawa Spends Your Tax Dollars 1982. National Policy and Economic Development* (recueil réalisé sous la direction de G. Bruce DOERN), Toronto : James Lorimer and Co., 1982, 256 pages.

dissuadent assurément les malversations que permettrait une collusion entre fonctionnaires apparemment irréprochables.

Pourtant, dans une grande organisation, publique ou privée, le risque de connivence ne peut être complètement éliminé et c'est pour le réduire le plus possible que certains contrôles sont nécessaires. C'est ainsi que des copies des documents financiers sont obligatoirement transmises à un service central, où elles sont examinées. Pour les mêmes raisons, à Québec, a été institué, vers 1970, un contrôle parlementaire sur les engagements de 25 000 dollars et plus.

L'examen des engagements financiers en commission parlementaire

Un contrôle parlementaire sur les engagements est censé limiter les risques de favoritisme, de malversations et de gaspillage en raison non seulement des informations ou dénonciations transmises aux partis politiques de l'opposition par des personnes bien renseignées mais aussi des critiques inévitables que susciteraient des décisions d'engagements mal préparées. Le désir d'éliminer la fraude et l'incompétence a ainsi mené plusieurs parlementaires à réclamer la publication mensuelle des listes d'engagements financiers importants, de façon à permettre leur examen immédiat et d'éventuelles actions correctives. Un contrôle parlementaire sur les engagements financiers, justifié par un souci de justice et d'économie, peut cependant être utilisé à des fins partisans, l'opposition prenant prétexte de tout engagement controversé pour s'attaquer à l'exécutif.

La possibilité laissée à l'opposition parlementaire d'utiliser un éventuel contrôle sur les engagements à des fins partisans explique sans doute pourquoi les majorités ont jusqu'ici refusé de donner suite aux suggestions de soumettre les engagements à l'examen des membres des institutions législatives, sauf au Québec. Au Québec, en effet, un concours de circonstances a mené à la création d'une commission des engagements financiers, qui a siégé de 1970 à 1984.

L'idée de créer une telle commission est venue aux parlementaires du Québec peu après l'instauration de contrôles administratifs sur les engagements financiers en vertu de la loi de 1961 créant le poste de contrôleur de la trésorerie (poste auquel a succédé celui de contrôleur

des finances en 1970). Des membres de l'opposition, le parti de l'Union nationale à l'époque, prétendirent en effet que les ministres, par le truchement de l'autorisation préalable de tout engagement important, avantageaient des personnes proches du parti au pouvoir. Peu avant les élections de 1966, prétextant que les comptes publics ne concernaient que les dépenses du passé, ces porte-parole de l'Union nationale réclamèrent la publication des listes d'engagements et l'examen de ces listes par les parlementaires.

Ce contrôle, les porte-parole de l'Union nationale, au pouvoir après l'élection de 1966, ne purent cependant l'instituer parce que ses limites devaient d'abord être précisées. Il fallait en effet fixer les délais imposés à l'obligation de publier les listes d'engagements, indiquer la nature des renseignements décrivant chaque engagement et, surtout, déterminer l'éventuel pouvoir des parlementaires de désavouer une autorisation d'engagement. Les porte-parole du Parti libéral, dorénavant dans l'opposition, reprochèrent alors aux ministres de l'Union nationale de tergiverser et réclamèrent à leur tour ce qui avait été exigé avant 1966 par leurs adversaires. Finalement, en mai 1969, l'Assemblée nationale accepta de créer une commission des engagements financiers, que le gouvernement suivant, après 1970, rendit opérationnelle.

Après le scrutin de 1970, respectant les déclarations antérieures des porte-parole de son parti, le jeune premier ministre, Robert Bourassa, accepta en effet de réunir cette commission parlementaire dont le mandat unique serait d'examiner une liste mensuelle des engagements enregistrés par le contrôleur des finances au cours du mois précédent. Cette liste, cependant, ne fut transmise qu'aux membres de la commission, qui siégea à huis clos jusqu'en 1974¹⁶.

De 1974 à 1984, la commission des engagements financiers de l'Assemblée nationale du Québec, qui a siégé en public, a étudié avec un retard croissant les listes mensuelles qui lui étaient soumises. La diminution du nombre annuel de ses séances a finalement permis son abolition.

16. Voir : Louise MORISSET, « La commission des engagements financiers », *Bulletin*, Bibliothèque de la législature, Assemblée nationale du Québec, vol. 11, n^{os} 3-4, octobre-décembre 1981, pages 77-92. Madame MORISSET mentionne les arguments utilisés pour justifier le huis clos.

Depuis 1984, l'examen des engagements relève de la commission sectorielle spécialisée dans le domaine d'activités gouvernementales auquel ils se rapportent. Chaque commission étudie non seulement les engagements mais aussi les crédits, les comptes, les rapports, les projets de loi et toutes les autres questions concernant les ministères dont elle s'occupe.

L'examen qu'une commission peut faire des engagements constitue un contrôle externe dont l'impact, fût-il limité, contribue sûrement à diminuer les risques de favoritisme, de malversations et de gaspillage. Ce contrôle n'a cependant qu'un effet dissuasif puisque, au moment où il intervient, les dépenses sur lesquelles il porte ont presque toujours été faites et payées.

Les demandes de paiement

Les engagements confirmés, les seuls que peuvent examiner les parlementaires du Québec, sont en effet suivis, sans délai, des opérations qu'ils permettent, car ils se rapportent à des crédits annuels ou prévisions de dépenses législatives de l'année en cours. Il s'ensuit que les responsables des postes budgétaires doivent, à plus ou moins brève échéance, demander le paiement des sommes prévues en vertu de ces engagements, car les conditions qu'ils posent sont rapidement remplies, les personnes embauchées se mettant immédiatement au travail, les entreprises livrant sans tarder les produits ou services commandés et les bénéficiaires de subventions confirmées exigeant de les recevoir.

La responsabilité des gestionnaires qui ont le pouvoir de demander le paiement des dépenses implique toutefois une surveillance constante de l'exécution des contrats et des conditions d'octroi des subventions. Ainsi, l'assiduité des membres du personnel doit être vérifiée et la réalisation des tâches qui leur sont confiées doit être constatée avant la signature des demandes de paiement des salaires ou traitements prévus aux contrats pour les diverses périodicités correspondantes. De même, la fourniture des services ou des biens commandés à une entreprise doit être complétée avant que ne soit signifiée la demande de paiement des factures soumises par cette entreprise. En définitive, même si elle est exercée dans un contexte de supervision

et non pas dans celui d'une vérification détaillée de chacune des demandes de paiement préparées par des fonctionnaires qui ont pris soin de respecter les normes, la responsabilité des déléguaires reste entière.

Cette responsabilité est mise à rude épreuve chaque fois que des mutations amènent des néophytes sur des postes de travail qui demandent de l'expérience, de même que lorsque les clauses des contrats ne sont pas respectées. Il arrive d'ailleurs que des complications se produisent en raison de ces clauses elles-mêmes. Ainsi quand le montant d'une subvention attribuée à une organisation dépend du nombre de ses membres, alors que celui-ci n'est pas encore connu, des ajustements subséquents à l'avis d'octroi sont probables. De même, un contrat qui autorise le paiement d'éventuels frais imprévus nécessite presque automatiquement ce que l'on appelle communément une « rallonge ». Il arrive même qu'une telle « rallonge » soit nécessaire, même si le contrat ne la prévoit pas, en raison, par exemple, d'une sous-estimation initiale des coûts réels. Dans tous les cas, ces ajustements sont soumis aux contraintes imposées aux engagements initiaux. En conséquence, quand le poste budgétaire dont s'occupe la personne qui doit envisager ces ajustements est épuisé, les difficultés peuvent devenir considérables.

Les difficultés sont également importantes lorsque, après avoir perçu une avance, un acompte ou des arrhes¹⁷ une personne ou une entreprise ne livre pas le travail, le service ou le produit commandé. En effet, dans la plupart des organismes du secteur public, des avances peuvent être payées si elles sont expressément prévues dans le contrat auquel elles se rapportent. Des avances peuvent également être consenties aux personnes qui ont à effectuer des déplacements ou à régler

17. Une *avance* est un prêt remboursable consenti en faveur d'une personne ou entreprise dont les activités, produits ou services doivent faire l'objet d'un paiement futur dont le montant sera diminué du montant de l'avance ; si le paiement futur ne couvre pas le montant de l'avance, le solde de cette avance doit être remboursé. Un *acompte* est un paiement partiel à valoir sur le montant d'une somme à payer. Des *arrhes* (appelées souvent « dépôts de garantie ») représentent une somme d'argent destinée à confirmer la conclusion d'un contrat ou d'une commande et qui doit être remboursée si le contrat n'est pas rempli ou la commande n'est pas satisfaite en raison de la personne ou entreprise qui l'a reçue ; les arrhes ne sont pas remboursées si la personne, entreprise ou organisation qui les a données annule sa commande.

des frais mineurs liés à l'exercice de leurs fonctions¹⁸. Les dépenses auxquelles correspondent ces avances doivent ultérieurement être justifiées par des pièces justificatives ; faute de telles pièces, les avances doivent être remboursées. Par ailleurs, aucun paiement complet ne peut être accordé à une entreprise tant que le service ou bien qu'elle doit fournir n'a pas été entièrement livré. Finalement, parmi les avances qui doivent être remboursées, il y en a qui ne sont pas toujours récupérées et les procédures engagées pour obtenir les remboursements peuvent être onéreuses.

En raison du risque de complications qu'elles impliquent, les avances sont consenties seulement quand des garanties paraissent les justifier ou lorsque les montants en cause sont minimes. Ces avances, de plus, ne peuvent être payées à moins que la personne qui a le pouvoir d'en demander le paiement n'ait certifié qu'elles sont légitimes ou prévues au contrat auquel elles correspondent et qu'elles sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Dans tous les cas, avant de signer une demande de paiement qui n'est pas une avance ou un acompte ou encore un dépôt de garantie (arrhes), la personne responsable d'un centre de coûts doit s'assurer :

- que le travail a été effectué, que les marchandises ont été fournies ou encore que les services ont été rendus, selon le cas, et que le prix exigé est conforme au contrat ou, s'il n'est pas fixé par contrat, qu'il est raisonnable¹⁹ ;
- que les biens ou services reçus sont conformes aux stipulations du contrat et que toutes les conditions du contrat ont été remplies (spécifications, quantité, etc.) ;
- que les escomptes applicables ont été déduits, que les frais non imputables ont été éliminés et que le calcul du montant à payer est exact ;
- que tous les règlements et directives en vigueur ont été respectés ;

18. Les « petites caisses » (« fonds locaux »), qui financent des menues dépenses, sont alimentées par « avances ».

19. L'évaluation des montants à payer s'appelle liquidation. Liquider signifie « régler ou fixer à un chiffre une somme à déterminer ».

- que les produits ou services fournis ont été commandés par une personne autorisée (dans l'organisme concerné) s'il s'agit d'une autre personne que celle qui reçoit la demande de paiement ;
- que le paiement est conforme à l'engagement budgétaire auquel il correspond ;
- que le paiement ne dépasse pas l'engagement enregistré en vue de ce paiement, de sorte que le solde disponible au crédit puisse couvrir les autres engagements à ce crédit ;
- que le paiement est une imputation appropriée sur l'affectation correspondante et qu'il est légalement imputable sur le crédit correspondant (à supposer que cette vérification n'ait pas été faite précédemment) ;
- que le compte n'a pas déjà été payé, en tout ou en partie, et que les montants des avances, acomptes ou arrhes ont été déduits ;
- que le code de dépense approprié est indiqué dans la demande avec, s'il y a lieu, l'année financière de l'imputation (pour les demandes faites dans les jours suivant la fin d'une année financière) ;
- que toutes autres procédures nécessaires au paiement ont été suivies (en particulier que les enregistrements pour la comptabilité ont été faits correctement).

Pour s'assurer de la régularité de la demande de paiement qu'elle doit signer, la personne responsable d'un centre de coûts doit faire vérifier toutes les pièces justificatives indispensables, y compris les contrats, les baux, les commandes d'achat, les factures, les attestations de service ou de livraison, etc. Ces pièces justificatives sont requises pour chaque demande de paiement et elles doivent être conservées dans le service d'où provient cette demande. Des copies ou exemplaires de certaines pièces doivent par ailleurs accompagner la demande de paiement adressée aux services de la comptabilité. Ces documents permettent de comparer les prestations reçues aux commandes, de valider les montants, d'établir si les spécifications, les conditions et les échéances du contrat ont été respectées, de voir enfin si les renseignements destinés aux services de la comptabilité concordent avec ceux qui ont été considérés du point de vue de la gestion. Si elle ne

peut effectuer elle-même ces vérifications, la personne responsable de la demande de paiement doit s'assurer qu'elles ont été faites par d'autres personnes dont elle garantit la rigueur et la probité.

Pour garantir la qualité de la surveillance exercée par les responsables sur leurs subalternes, les règlements obligent la personne qui a le pouvoir de signer des demandes de paiement de certifier par écrit qu'elle s'est assurée que toutes les vérifications ont été faites. À cet effet, la réglementation en vigueur lui impose généralement d'apposer sa signature en bas d'une déclaration certifiant que les renseignements contenus dans la demande de paiement et prescrits par les règlements sont exacts et que toutes les procédures de contrôle ont été suivies.

Par ailleurs, dans plusieurs administrations publiques, la demande de paiement signée par la personne responsable du poste budgétaire sur lequel ce paiement sera imputé doit être contresignée par une autre personne, chargée, normalement, d'exercer une surveillance sur l'ensemble des responsables de centres de coûts relevant d'un crédit ou d'un groupe de crédits. Cette surveillance implique une vérification occasionnelle ; elle ne repose pas et ne peut pas reposer sur la vérification de chacune des demandes de paiement. Cependant, lorsque les vérifications effectuées sur un échantillon de demandes révèlent des irrégularités, une révision complète des documents et des procédures doit être envisagée de telle sorte que la personne responsable au premier niveau prenne des mesures correctives. Autrement dit, la responsabilité des signataires de premier niveau ne doit jamais être atténuée : comme le précise le *Guide d'administration financière* du Conseil du trésor d'Ottawa, il est préférable de retirer à une personne son autorité que de maintenir des contrôles superposés qui laissent croire que la signature d'une personne de niveau hiérarchique plus élevé libère les personnes des niveaux inférieurs de toute responsabilité.

Le but principal des contrôles, en somme, est d'imposer le respect des lois, normes, procédures ou règles diverses que les autorités législatives ou les exécutifs ont pu édicter. À cet égard, le contrôle essentiel, appliqué dans toute administration publique, est celui qu'exercent les services de comptabilité.

La certification des demandes de paiement

Les demandes de paiement sont en effet soumises aux services de la comptabilité qui les vérifient, les enregistrent et les certifient.

La première vérification effectuée par ces services porte sur les signatures. Des spécimens de la signature de toute personne autorisée à signer ou à contresigner les demandes de paiement sont conservés dans les fichiers de ces services. Si elle est effectuée rigoureusement, cette première vérification rend très difficile la fraude fondée sur la contrefaçon des signatures et, de toute façon, elle évite le traitement de documents qui n'ont pas été signés.

Cette vérification de l'authenticité de la demande est suivie d'un deuxième contrôle qui porte sur l'ensemble des sujets suivants :

- le nom et le titre de la personne autorisée à signer la demande (contrôle qui est lié à celui de sa signature) ;
- le nom de l'organisme (ministère ou secteur d'un ministère ou, dans un organisme autonome, service, etc.) d'où provient la demande de paiement ;
- la date de la demande ;
- le nom de la personne ou de l'entreprise à laquelle est destiné le paiement ;
- l'adresse à laquelle le paiement (chèque ou mandat ou encore virement) doit être expédié ;
- le montant du paiement (et, s'il y a lieu, la monnaie dans laquelle il doit être fait) ;
- en cas de paiements périodiques, la date fixée pour le commencement des paiements, la périodicité et autres modalités (déductions, etc.) ;
- le numéro de série de la demande ;
- le code de dépense pertinent (numéro du compte, code de l'organisme, etc.) ;
- l'année financière du paiement ;

- le certificat ou l'attestation engageant la responsabilité de la personne qui signe la demande (selon le libellé prévu par la réglementation en vigueur dans l'organisme).

Ce deuxième contrôle de routine consacré aux données descriptives du paiement demandé, qui concerne la conformité de la demande aux normes techniques, est suivi d'un troisième contrôle qui porte, cette fois, sur le contenu de la demande. Il s'agit, d'abord, de vérifier les calculs menant au montant du paiement demandé. Il faut s'assurer, ensuite, que les montants des acomptes, arrhes ou avances qui auraient pu être versés ont été déduits du montant, que le paiement n'a pas déjà été fait en partie ou en entier ou qu'il n'est pas adressé à une personne ou une entreprise qui aurait déjà été payée pour la même prestation. Il faut enfin contrôler les renseignements de type documentaire qui justifient ou accompagnent la demande (les feuilles de paye ou les factures, par exemple). Ce troisième contrôle établit, en somme, la cohérence de la demande, son exactitude, sa validité.

Ces trois contrôles de routine font peser sur les gestionnaires qui signent les demandes une obligation de rigueur qui renforce leur responsabilité première. Les demandes incomplètes ou erronées sont en effet retournées aux signataires qui ont négligé de les vérifier ou qui n'ont pas su assurer la qualité des vérifications préalables confiées à leurs subalternes. Ces vérifications préalables finalement sont d'autant plus systématiques que les vérifications des services comptables le sont également.

Ces contrôles de routine sur les demandes de paiement sont d'ailleurs appliqués partout en dépit du risque de relâchement qui leur est inhérent. Sous prétexte qu'elles ont déjà été vérifiées par les gestionnaires qui les ont signées, les comptables pourraient en effet relâcher leur contrôle sur les demandes de paiement alors que les gestionnaires, pour leur part, auraient négligé de les vérifier, pensant que les comptables le feraient. Pour éviter un tel relâchement, générateur d'erreurs et d'irresponsabilité, les autorités doivent appliquer aux comptables une discipline rigoureuse, car, en dernière analyse, leurs contrôles forcent les gestionnaires de premier niveau à assumer leurs responsabilités.

Ces contrôles, toutefois, imposent un travail plus considérable que celui qui serait nécessaire si les gestionnaires pouvaient émettre

directement les chèques destinés à régler les factures qui leur sont adressées. Cependant, en l'absence de contrôles séparés, la négligence devient la règle et elle est souvent aggravée par les malversations, lesquelles sont d'autant plus faciles qu'elles sont alors rarement détectées. Il s'ensuit que les contrôles, malgré le surcroît de travail qu'ils nécessitent, sont moins coûteux que les erreurs et les fraudes qu'ils permettent d'éviter²⁰.

À ces contrôles de routine s'ajoute un contrôle additionnel, exercé sur les paiements inhabituels, qui porte sur la légalité de l'imputation. Il s'agit de vérifier, une fois encore, que le paiement demandé constitue une imputation légitime sur le crédit concerné et, plus précisément, sur le poste budgétaire à débiter. S'il y a lieu, notamment dans le cas de dépenses inhabituelles d'un montant élevé, il faut également vérifier si la dépense a été approuvée par les autorités de tutelle (par exemple, là où il existe, le Conseil du trésor). Il est aussi nécessaire de vérifier si le paiement demandé correspond aux dispositions législatives relatives au programme en cause et s'il est conforme à tout autre texte législatif, décret, règlement ou directive. Là où l'enregistrement des engagements est effectué par un service central, il faut enfin vérifier si la demande de paiement est consécutive à un engagement enregistré. Ce contrôle additionnel, qui s'applique, en pratique, aux seuls paiements inhabituels, est un contrôle de légalité destiné à assurer le respect des décisions des autorités.

Quand, après ce contrôle ultime, une demande de paiement paraît conforme aux dispositions de la loi et que les fonds demandés sont disponibles au poste budgétaire sur lequel la dépense sera imputée, les services de la comptabilité la certifient. Certifiée, la demande de paiement peut alors être soumise à la personne, désignée par les autorités, qui donnera l'ordre de paiement.

20. Les règles édictées par les parlementaires du dix-neuvième siècle visaient d'ailleurs à éliminer la fraude, le favoritisme et, de façon générale, les utilisations interdites des fonds publics. Revoir à ce propos les sections du chapitre quatrième consacrées à ces questions.

L'ordre de paiement

L'ordre de paiement est donné par la personne qui représente l'autorité supérieure, dans l'organisme concerné²¹. Dans une organisation de petite taille, la personne qui préside signe tous les ordres de paiement ou encore, plus simplement, contresigne les chèques préparés par le service de comptabilité, lequel peut d'ailleurs n'employer qu'une seule personne. Dans une administration publique considérable, cependant, le pouvoir de signer les ordres de paiement est délégué à des fonctionnaires de rang élevé. Il y a ainsi diverses façons d'exercer l'autorité ultime sur les dépenses, autrement dit celle qui consiste à ordonner les paiements.

La façon la plus complexe de fonctionner consiste à superposer *plusieurs contrôles* en répartissant entre des personnes différentes ou des services distincts les tâches entre lesquelles peut se décomposer le processus de la décision d'émettre un chèque en paiement d'une dépense. Ainsi, une demande de paiement certifiée par une personne peut être soumise à une autre personne qui donne à une troisième l'ordre d'émettre un chèque sur un compte géré par une quatrième personne, dont la comptabilité est contrôlée par la première. Une telle division des tâches réduit les risques de malversations mais allonge les délais et augmente les coûts de transmission des documents.

Une façon plus simple de faire repose sur un *contrôle croisé*, les comptables contrôlant les gestionnaires qui, à leur tour, contrôlent les comptables. Selon cette façon, une demande de paiement, après avoir été vérifiée et certifiée par les services de la comptabilité, doit être contresignée par la personne qui l'a préparée initialement et qui l'expédie alors au service chargé d'émettre les chèques, avec l'ordre

21. Selon l'article 51 de la Loi de l'administration financière du Québec, aucun paiement ne peut être fait sauf à la *demande* d'une personne autorisée ; l'article 52 ajoute que tout paiement doit être fait en vertu d'un *mandat* du lieutenant-gouverneur signé par lui ou par la personne à laquelle il donne commission de le faire, et adressé au ministre des Finances ; l'article 53 indique enfin qu'aucun mandat n'est émis, excepté sur le *certificat* du contrôleur des finances constatant qu'il y a une autorité législative pour le faire. L'article 57, par ailleurs, stipule que tout paiement est fait par un *chèque officiel* signé par le ministre des Finances ou une autre personne désignée par le Conseil du trésor. Cette dernière disposition a été modifiée en vertu d'un projet de loi soumis à l'Assemblée nationale le 30 novembre 1989 afin de permettre le paiement électronique.

de payer. L'autorité d'ordonner les paiements est ainsi attribuée aux gestionnaires.

L'autorité sur les ordonnancements²² peut également appartenir aux gestionnaires dans une structure de *contrôle unique* exercé par les comptables. Dans ce cas, la demande de paiement est un ordre donné aux comptables, qui ne peuvent pas le refuser s'il est conforme aux dispositions légales ou réglementaires en vigueur. Cependant les services de la comptabilité peuvent être divisés en sections chargées de tâches distinctes. Néanmoins, l'adoption de la structure de contrôle unique, qui vise à accélérer le processus et à réduire les coûts, n'implique aucun autre contrôle que celui qui s'exerce sur les ordres de paiement émis par les gestionnaires.

Puisque, dans cette structure de contrôle unique, les comptables ont toujours le dernier mot, les gestionnaires, souvent, n'obtiennent que l'autorité de *demande* les paiements. Les comptables, en revanche, ne peuvent ordonner un paiement qui n'a pas été demandé. Que le pouvoir d'ordonnement appartienne aux gestionnaires ou aux comptables, la logique du contrôle unique, en définitive, c'est que les comptables contrôlent les gestionnaires. Ce qui serait illogique finalement, ce serait l'absence de contrôle²³.

22. En langue française, l'acte administratif qui exprime un ordre de paiement s'appelle *ordonnement*. Le verbe, ordonner, signifie donner l'ordre de payer.
23. L'article 33 de la Loi sur la gestion des finances publiques en vigueur à Ottawa, qui traite des demandes de paiement, est libellé comme suit :
 - (1) Il ne peut être effectué de paiement imputable sur un crédit affecté à un ministère qu'à la demande du ministre compétent ou de la personne à qui il a donné délégation écrite.
 - (2) Les demandes de paiement sur le trésor sont à présenter en la forme, avec les documents d'accompagnement et selon les modalités de certification prévus par règlement du Conseil du trésor.
 - (3) Il est interdit de demander des paiements sur le trésor dans les cas où ils entraîneraient : a) une imputation irrégulière sur un crédit ; b) une dépense supérieure à un crédit ; c) une réduction du solde du crédit à un niveau insuffisant pour l'exécution des autres engagements.
 - (4) Avant de procéder à certaines demandes de paiement, le ministre compétent peut en référer au Conseil du trésor, lequel peut ordonner ou refuser le paiement.

Les refus de paiement

Il arrive, inéluctablement, que le contrôle exercé par les services de la comptabilité mène à refuser des demandes de paiement parce qu'elles paraissent contraires aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur. Alors que, dans la plupart des administrations, les demandes incomplètes ou entachées d'erreurs techniques sont simplement retournées aux services d'où elles proviennent pour y être complétées ou corrigées, les demandes qui doivent être refusées sont l'objet d'une procédure particulière.

Dans la plupart des administrations, cette procédure comporte trois étapes : l'avis de refus est en effet suivi d'une contestation ou d'un appel puis de la décision finale des autorités. Au Québec, par exemple, l'article 54 de la Loi de l'administration financière précise d'abord ce qui suit :

Le contrôleur des finances doit voir à ce qu'aucun mandat ne soit émis pour un paiement de deniers publics :

- a) si la demande de paiement n'a pas été faite régulièrement ;
- b) si ce paiement ne constitue pas une imputation régulière sur un crédit ;
- c) si ce paiement excède le solde disponible du crédit sur lequel il est imputable ; ou
- d) si, à l'égard de ce paiement, un engagement imputable sur un crédit n'a pas été validement conclu ou n'a pas été exécuté suivant les conditions qui y sont attachées.

L'article 55 décrit ensuite la procédure qui permet d'en appeler du refus de paiement :

Si le contrôleur des finances refuse de certifier qu'un mandat peut être émis, la personne qui a fait la demande de paiement peut s'objecter à ce refus auprès du Conseil du trésor qui, sur un rapport à ce sujet préparé par le contrôleur des finances, se prononce sur l'objection et peut la maintenir ou ordonner l'émission du mandat, à sa discrétion.

Si le Conseil du trésor ordonne ainsi l'émission d'un mandat, le secrétaire du Conseil doit préparer un état du rapport du contrôleur des finances, de la décision du Conseil du trésor et de toute dépense encourue en conséquence. Il remet cet état au ministre qui le présente à l'Assemblée nationale au plus tard le troisième jour au cours duquel elle siège après la signature du mandat émis sur l'ordre du Conseil du trésor.

Étant donné qu'un paiement ordonné à la suite d'un refus doit être signalé à l'Assemblée nationale sans délai, les éventuels refus sont, en pratique, généralement définitifs. Un tel refus, vraisemblablement, est obligatoire quand la vérification de la demande qu'il concerne a révélé une fraude, une tentative de fraude, une grossière erreur et irrégularité, un cas de favoritisme ou encore une opération qui, déjà refusée par les autorités, n'aurait pu faire l'objet d'un engagement validement conclu. Les dispositions de la loi, à Québec, ne permettent cependant pas au contrôleur des finances de refuser une demande de paiement si celle-ci respecte les normes.

Toute demande de paiement peut néanmoins être refusée par l'autorité supérieure, même si elle est légale, à moins qu'il ne s'agisse d'un paiement obligatoire en vertu d'une loi. La plupart des autorisations de dépenser formulées dans les crédits annuels sont en effet facultatives. Cependant, les personnes qui ont droit à un paiement en vertu de la loi ou en vertu d'un contrat valide peuvent réclamer leur dû en s'adressant aux tribunaux. Il s'ensuit que le refus d'émettre un mandat de paiement, pour une demande certifiée, ne peut être qu'exceptionnel.

À cet égard, l'article 56 de la Loi de l'administration financière du Québec accorde au Conseil du trésor un pouvoir qui, dans d'autres administrations, appartient généralement à l'exécutif. Cet article précise ce qui suit :

Le Conseil du trésor peut décréter la suspension, pour toute période qu'il fixe, de tout paiement sur un crédit, en tout ou en partie. Ce décret doit être attesté et signé par le président du Conseil du trésor et notifié au contrôleur des finances.

L'alinéa précédent ne s'applique pas aux traitements, indemnités, dépenses contingentes ou autres dépenses de l'Assemblée nationale.

Quels que soient ses motifs, un exécutif conserve le pouvoir de refuser d'honorer une demande de paiement certifiée qui porte sur une dépense que la loi ne rend pas obligatoire. L'exécutif, par exemple, doit être en mesure de refuser le paiement d'une subvention, promise par écrit et dûment ordonnée conformément aux lois et règlements en vigueur, si celle-ci est destinée à une organisation criminelle ou même à une organisation dont les fonds sont utilisés à des fins différentes de celles que cette subvention est censée soutenir. De même, il doit être possible de refuser des paiements justifiés par des documents falsifiés dont le caractère frauduleux a échappé aux services opérationnels et aux services comptables, mais a pu être révélé aux autorités suite à une dénonciation. Dans ces cas comme dans de nombreux autres, du point de vue de la plupart des contribuables et du point de vue de l'économie, il est préférable de refuser une demande de paiement que d'engager, après paiement, de coûteuses poursuites judiciaires en vue d'un improbable remboursement.

Même s'il a le pouvoir de refuser une demande de paiement certifiée, un exécutif n'a sans doute pas souvent l'occasion de l'utiliser, car les contrôles exercés sur les engagements, d'abord, et sur les demandes de paiement, ensuite, écartent habituellement les demandes irrecevables. La plupart des demandes certifiées sont donc acheminées, avec un ordre ou mandat de paiement, à la personne ou à l'équipe chargée d'émettre les chèques ou autres moyens de paiement.

LA TRÉSORERIE, LES EMPRUNTS ET LES REVENUS

La tâche d'émettre ces chèques ou autres moyens de paiement peut être attribuée à la personne qui assume les autres fonctions comptables, dans une petite organisation, ou, au contraire, dans une administration publique de grande taille, à un service spécialisé relevant soit du ministère des Finances, comme à Québec, soit d'un autre ministère. Ainsi, dans le cas des organismes qui ne bénéficient pas de l'autonomie

financière, les paiements sont débités d'un compte qui s'intègre au fonds unique, souvent appelé trésor ou trésorerie²⁴.

L'émission des chèques (ou autres moyens de paiement)

L'émission des chèques (ou autres moyens de paiement), dans une administration publique de grande taille, est assurée par des bureaux nombreux qui relèvent tous de la même autorité. Il est en effet nécessaire de répartir des bureaux régionaux dans tout le territoire, pour réduire les délais, comme il est nécessaire de spécialiser les services en fonction des catégories de paiements, par exemple la paye, les allocations familiales et ainsi de suite.

L'émission des chèques ou autres moyens de paiements doit être complétée par un contrôle²⁵. Certains chèques, par exemple, n'arriveront pas à destination ou seront perdus. Les destinataires pourront s'en inquiéter et réclamer l'émission de nouveaux chèques, lesquels ne leur seront envoyés qu'après un avis d'opposition d'encaissement des chèques disparus. Quand une personne réclame un chèque qui a déjà été encaissé, il faut faire enquête. Il arrive parfois que des personnes oublient qu'elles ont encaissé un chèque, mais il arrive aussi, malgré les précautions, que des chèques soient volés et encaissés grâce à des contrefaçons de signature et usurpations d'identité²⁶. Il arrive également que des chèques ne soient jamais encaissés ni retournés aux services d'où ils proviennent et que leurs destinataires n'en réclament

24. Les mots « trésor » et « trésorerie » peuvent désigner le fonds unique représentant les avoirs financiers d'une administration publique, sur lequel sont tirés tous les chèques et autres paiements. Ils peuvent désigner également le service, bureau ou ministère qui gère ce fonds unique. Certains organismes bénéficient cependant d'une autonomie financière grâce à laquelle ils peuvent faire des paiements sur un compte qui leur est propre.
25. Les factures des cartes de téléphone et des cartes de crédit utilisées par les fonctionnaires peuvent faire l'objet de paiements électroniques, en raison du volume des transactions individuelles qu'ils évitent. L'utilisation de ces cartes, par ailleurs, réduit également le coût de gestion des petites dépenses mais elle n'évite pas les contrôles ; ceux-ci s'imposent d'autant plus que les tentations sont plus fréquentes.
26. Pour réduire les risques de fraude, les administrations publiques obligent les destinataires des chèques qu'elles émettent à les déposer *directement* dans le système bancaire avec leur endossement personnel. Les institutions bancaires ont été amenées à réglementer les contrôles d'identité et de signature afin d'éviter des frais imposés en raison de négligences de leur personnel.

pas de nouveaux : dans ces cas, après un délai allant de six mois à un an, déterminé par règlement, les services chargés de l'émission des chèques informent les services responsables des demandes de paiement et ceux-ci font enquête. Il arrive enfin, rarement, que des tentatives de fraude se produisent, les montants inscrits sur un chèque étant modifiés. De même, des erreurs peuvent se glisser dans le libellé du chèque, le montant ou un autre élément important étant incorrect. Là encore, il faut engager des mesures correctives. En vérité, les révisions, qui représentent une part infime des transactions, sont assez importantes, en volume, pour justifier, parfois, la création d'une section distincte au sein du service responsable de la conciliation.

La conciliation est l'opération par laquelle un compte, débité du montant des chèques et autres moyens de paiement émis et encaissés, est rapproché de la comptabilité des paiements émis afin d'établir quels chèques ou autres moyens de paiement ont été encaissés et, surtout, de vérifier si les sommes encaissées correspondent à celles qui ont été convenues. Pour assurer cette conciliation, il faut disposer d'un registre des chèques et autres moyens de paiement. C'est pourquoi la comptabilité de trésorerie reste si importante.

La comptabilité

La comptabilité de trésorerie est complémentaire des autres comptabilités ; c'est elle qui exprime les transactions complétées. La comptabilité des engagements, qu'elle soit tenue par des délégués de l'autorité d'engager les dépenses ou par des services de la comptabilité, porte en effet sur des paiements futurs. La comptabilité des demandes de paiement, de même façon, enregistre les montants à payer. La comptabilité de trésorerie tient compte finalement des paiements effectués et des transactions complétées.

Elle tient compte également des encaissements, puisque le fonds unique d'où partent tous les paiements est aussi celui où sont versés tous les revenus, dépôts et emprunts.

Dans la mesure où les recettes fiscales et autres revenus ne sont vraiment acquis que lorsqu'ils sont encaissés, le fonds unique a été, dès le dix-neuvième siècle, géré selon la méthode de la comptabilité de caisse, c'est-à-dire que les revenus étaient enregistrés et

comptabilisés à l'encaissement, et les paiements ou déboursés, au moment où ils étaient effectués. Cependant, en raison de l'annualité des autorisations de dépenser, les paiements étaient inscrits au compte de l'année du crédit en vertu duquel ils étaient faits, même s'ils étaient effectués au début de l'année suivante.

En raison de ce principe de l'annualité budgétaire, il a fallu séparer la comptabilité de trésorerie de la comptabilité légale, celle qui, reflétant les transactions complétées relevant des crédits annuels, permettait de préparer les comptes publics.

Par ailleurs, pour faire respecter ce principe de l'annualité, il aurait fallu interdire tout paiement imputable sur un crédit annuel après la fin de l'année budgétaire correspondante. Cette rigueur, toutefois, n'a jamais pu être imposée vraiment, car des factures relatives à des livraisons effectuées avant la fin de l'année pouvaient tarder²⁷. De fait, les lois ont autorisé de déposer après la fin de l'année financière des demandes de paiement se rapportant à des travaux accomplis ou à des livraisons reçues au cours de l'année précédente. Il est même possible, dans certaines administrations publiques, de considérer la date de certains engagements, des transferts par exemple, pour identifier l'année financière de référence. Il s'ensuit que, pour respecter le principe de l'annualité, la comptabilité de caisse en vigueur dans le secteur public est nécessairement une comptabilité de caisse modifiée, puisque les paiements imputables sur un crédit d'une année sont comptabilisés aux comptes de cette même année, même s'ils sont effectués plus tard.

En vérité, de très nombreux accommodements ont dû être acceptés pour la comptabilité des comptes publics. Du point de vue des revenus, par exemple, les paiements de transfert reçus par une administration publique doivent-ils être affectés à l'année financière à laquelle ils correspondent ou à l'année financière au cours de laquelle ils sont touchés, à supposer qu'ils ne soient pas versés au cours de l'année à laquelle ils correspondent ? La même question peut se poser à propos des versements en matière d'impôts : faut-il les enregistrer au moment de l'encaissement ou au contraire au compte de l'année de cotisation ? Les réponses apportées à ces questions et à bien d'autres du même genre constituent un ensemble de conventions qui amènent

27. À ce propos, voir le chapitre quatrième.

à penser que, loin d'être une comptabilité de caisse modifiée, la comptabilité du secteur public est une comptabilité d'exercice modifiée.

De fait, les particularités de la comptabilité du secteur public sont nombreuses. Ainsi, l'obligation de verser tous les revenus perçus au fonds unique mène à enregistrer les montants bruts des revenus et des déboursés. Pourtant des exceptions sont permises pour certains revenus desquels des frais de perception sont déductibles, de sorte que, dans ces cas particuliers, seuls les montants nets sont encaissés. De même façon, les escomptes et les commissions sur les emprunts ne sont pas considérés comme des dépenses de l'année de leur paiement ; ils sont plutôt inscrits à titre de frais différés à amortir sur la durée de l'emprunt correspondant. Il en va de même des intérêts ; ils sont imputés chaque mois aux dépenses budgétaires, proportionnellement aux montants courus, et non pas à l'échéance au moment où ils sont payés ou deviennent exigibles. Par ailleurs, les montants forfaitaires, ajustés au besoin à titre de compensation pour pertes éventuelles sur les prêts, avances ou autres placements, ne sont pas soumis à l'annualité budgétaire et peuvent être portés au compte d'une autre année que celle où ils ont été calculés, du fait qu'ils n'impliquent aucun déboursé mais réduisent néanmoins l'actif du gouvernement ou de l'administration concernée. Enfin, dernier exemple, l'imputation des sommes payées en salaires, en fin d'année financière, se fait au prorata du nombre de jours, dans l'une ou l'autre année, même si le versement se fait au début de cette autre année. En somme, comme ces exemples peuvent le démontrer, pour satisfaire aux principes constitutionnels, de nombreuses conventions comptables ont dû être appliquées à la comptabilité des comptes publics.

La définition de l'actif et du passif

Particulière du point de vue de la prise en compte des dépenses et des revenus, la comptabilité du secteur public l'est également du point de vue du calcul de l'actif et du passif. En effet, les sommes qui servent à financer des immobilisations ou des stocks sont réputées dépenses finales, parce que la plupart des biens publics n'ont pas de valeur marchande et parce que les autorisations de dépenser qui ont permis leur acquisition ont une validité d'un an et, de ce point de vue, ne tiennent compte ni de la valeur résiduelle de ces biens en fin d'année

ni d'éventuels amortissements. En conséquence, il est de règle de n'enregistrer que les actifs financiers en regard du passif brut pour déterminer la dette nette. En pratique, selon cette règle, les avoirs qui ne sont pas facilement réalisables ne sont pas comptabilisés (ou bien ils le sont à une valeur nominale, un dollar, par exemple). Sont donc pris en compte, dans l'actif, les placements qui rapportent des intérêts, les prêts et avances qui n'en rapportent pas mais représentent des créances réelles et d'autres avoirs financiers de même type. En revanche, conformément aux conventions comptables en vigueur au chapitre des revenus dans la plupart des administrations, les cotisations fiscales qui n'ont pas fait l'objet d'encaissements ne sont pas inscrites. En définitive, la dette nette est égale à la dette brute diminuée des actifs financiers.

La définition précise du passif peut susciter des controverses. Ainsi certaines personnes aimeraient ne pas tenir compte des intérêts et autres frais dus sur les emprunts et les considérer simplement comme dépenses au moment où ils sont payés. De même, les garanties d'emprunts contractés par des tiers ne devraient pas figurer au passif, selon certains avis. Même si cette opinion n'est pas partagée par les spécialistes, certaines personnes estiment que les obligations d'une administration publique à l'égard des régimes de pensions ou de retraites doivent être assumées par le truchement des dépenses annuelles et que le passif actuariel de tels régimes n'a pas à être considéré dans le calcul de la dette brute. La définition de la dette brute, ou du passif, manifestement, n'est pas évidente.

Il en va de même de la définition de l'actif, comme l'ont illustré les controverses sur la valeur présumée des stocks, des équipements, des immeubles et autres propriétés.

Même quand l'accord, imposé par une loi, porte sur une définition de l'actif qui n'inclut que les avoirs financiers, des controverses sont prévisibles. Ces controverses peuvent porter sur les nomenclatures mais aussi sur les évaluations, lesquelles doivent être revues chaque année.

Chaque année, des ajustements doivent en effet être apportés au calcul de l'actif financier, car certaines créances doivent être abandonnées, certaines garanties doivent être honorées, certains dépassements aux prévisions actuarielles des fonds de pension doivent être pris en compte. De même, des indemnités de cessation d'emploi ou d'autres

changements dans la valeur des prêts et des placements peuvent modifier la situation initiale. Tout gain ou tout frais doit être traité aux comptes publics de la même façon que les revenus et dépenses de l'année. Enfin, autre exemple, les placements, les prêts et les avances ne sont pas inscrits à l'état des revenus et des dépenses mais à l'état de l'actif et du passif.

Inscrits à l'état de l'actif et du passif, c'est-à-dire au bilan, les prêts, placements et avances du secteur public perdent généralement de leur valeur, car les conditions qui leur sont faites sont inmanquablement plus avantageuses que celles que proposent les institutions financières privées. En conséquence, pour les comptes publics, par rapport à leur valeur initiale, ces éléments d'actifs, dans la plupart des administrations, sont évalués chaque année pour tenir compte des pertes inéluctables, qu'elles soient réalisées ou non. Ces pertes constituent des dépenses dont le montant est déterminé par les autorités. Elles n'augmentent cependant pas les besoins financiers puisqu'elles ne sont que constatées dans le calcul des actifs financiers.

Ces actifs financiers ne représentent qu'une petite proportion des immenses propriétés du secteur public. Même si elles n'ont pas de valeur marchande bien établie, ces propriétés ont été acquises au prix de déboursés financiers qui ont été comptabilisés précédemment ; pour les remplacer ou les acquérir aujourd'hui, il faudrait déboursier des sommes considérables. Pourtant ces propriétés des gouvernements, des municipalités, des commissions scolaires et autres établissements publics ne sont pas prises en compte dans le bilan du secteur public.

Les biens des entreprises publiques sont cependant pris en compte dans la mesure où les investissements des gouvernements et autres administrations publiques sont comptabilisés comme actifs à titre de placements, prêts ou avances. Ces placements, prêts ou avances ne sont toutefois pas considérés comme des dépenses budgétaires au moment où ils sont consentis puisqu'ils augmentent l'actif financier. En revanche, un don, une dotation ou une subvention doit faire partie des crédits, car, dans ce cas, il n'y a pas, en contrepartie, une augmentation de l'avoir financier.

La valeur du placement en capital-action dans une entreprise publique peut varier ; cependant la prudence dicte de ne pas prendre en compte une éventuelle plus-value tant qu'elle n'est pas réalisée, suite à la vente de l'entreprise concernée à des intérêts privés ou à

d'autres gouvernements ou administrations. Cette valeur, néanmoins, est prise en compte dans le bilan de l'entreprise. Si celle-ci est vendue, le produit de la vente sert à déterminer la plus-value ou la moins-value à porter à l'état des revenus et des dépenses de l'administration publique qui l'a vendue. Les décisions à prendre en la matière sont généralement encadrées étroitement par les législations en vigueur, dont le modèle est constitué par la partie de la loi fédérale sur la gestion des finances publiques consacrée aux sociétés d'État (articles 83 à 154).

Les emprunts

Quel que soit le montant qu'atteint déjà sa dette nette, l'exécutif doit être en mesure de couvrir ses obligations puisque sa trésorerie est l'une des expressions les plus marquantes de la puissance publique. De façon générale, même lorsque la dette est considérable et le déficit élevé, le trésor peut faire face à ses engagements parce que ses capacités d'emprunt sont très importantes²⁸.

Ces capacités d'emprunt dépendent toutefois de la taille de chaque gouvernement ou administration publique. Les façons d'emprunter, d'ailleurs, dépendent des compétences des institutions législatives qui autorisent les emprunts.

Les institutions législatives doivent autoriser les emprunts parce que les principes constitutionnels interdisent toute dépense et la perception de tout impôt en l'absence d'une loi qui en précise les caractéristiques. Elles peuvent toutefois accorder à un exécutif une délégation d'autorité très étendue ou, au contraire, restreindre son pouvoir d'emprunt. À Québec, la Loi de l'administration financière attribue au gouvernement le pouvoir de recourir à des emprunts temporaires dont, cependant, il fixe seul toutes les caractéristiques y compris la durée. À Ottawa, ces emprunts temporaires sont autorisés par la Loi sur la gestion des finances publiques pour une durée de six mois au maximum (article 47) de sorte que, pour éviter les frais excessifs à

28. Le déficit annuel est fixé lors de l'élaboration de la politique budgétaire. C'est le ministère des Finances, à Ottawa comme à Québec, qui est chargé de recommander à l'exécutif les mesures jugées les plus opportunes à ce sujet chaque année. Voir, à ce propos, le chapitre troisième.

encourir pour ces emprunts à court terme, le Parlement est souvent appelé à autoriser des emprunts à long terme.

Les emprunts à long terme sont généralement réalisés par le truchement d'émissions d'obligations (ou, jadis surtout, de certificats d'épargne). Les obligations, généralement, sont achetées et vendues librement sur le marché financier et elles rapportent des intérêts payés à échéance au bénéfice des personnes qui les détiennent alors. Les certificats d'épargne, à la différence des obligations, étaient habituellement nominatifs. Comme les obligations, ils pouvaient être liquidés en tout temps, à leur valeur nominale plus intérêts. Par ailleurs, les intérêts peuvent être calculés de diverses façons ; ils peuvent varier ; ils peuvent être assortis de primes, et ainsi de suite. En pratique, finalement, les formules utilisées pour les emprunts à long terme couvrent une gamme étendue de possibilités.

Les emprunts à court terme, au contraire, prennent normalement la forme d'avances bancaires ou, pour les gouvernements provinciaux et pour le gouvernement fédéral, celle de bons du trésor. Les exécutifs peuvent, par règlement, limiter le montant des avances bancaires. Celles-ci peuvent être de durée variable, mais, en général, leur échéance est fixée à trois mois. Cette échéance est habituellement celle des bons du trésor. Ces bons du trésor sont offerts à un prix inférieur à leur valeur nominale, autrement dit avec escompte, et rachetés à leur valeur nominale. Cet escompte constitue le revenu du placement des personnes ou institutions qui se procurent des bons.

D'autres formes de financement des déficits sont possibles, notamment grâce à des fonds spéciaux, dont les disponibilités peuvent être transférées provisoirement. De plus, dans le cas du gouvernement fédéral, le recours à la Banque du Canada est parfois important. En définitive, la plupart des moyens possibles de financer les déficits sont utilisés par les gouvernements les plus importants.

Les montants des emprunts s'ajoutent à la dette, et de celle-ci sont déduits les montants des remboursements. Mais les dépenses que financent les emprunts sont imputées sur des crédits et comptabilisées au cours de l'année où elles sont effectuées. Inversement, les sommes requises pour rembourser les emprunts sont prélevées des revenus réguliers et n'ont pas à être votées à titre de crédits puisque des crédits ont déjà été votés pour couvrir les dépenses qu'ils ont financées. Cependant, les frais encourus pour réaliser ces emprunts et les intérêts

qu'ils procurent aux personnes ou institutions qui les ont consentis sont comptabilisés comme dépenses au fur et à mesure qu'ils deviennent exigibles, et doivent être enregistrés à ce titre au chapitre des crédits permanents ou à celui des crédits annuels, selon la teneur des dispositions qui les concernent.

La trésorerie encaisse le montant d'un emprunt dès qu'il est disponible, mais la gestion des emprunts doit être conçue de manière à réduire les frais de la dette au minimum. Il en va de même pour les opérations quotidiennes qui impliquent un ensemble de comptes bancaires.

La gestion des comptes bancaires, dans le secteur public, doit être très étroitement contrôlée, en effet, pour éviter des soldes positifs inactifs ou des soldes négatifs lourdement pénalisés en raison des taux d'intérêt. La règle vise à réduire les coûts financiers. Il arrive parfois que, pour réduire ces coûts, les paiements qui peuvent l'être soient retardés²⁹ alors que des pressions peuvent être exercées sur les contribuables pour accélérer les encaissements. De façon générale, les services chargés de percevoir les recettes tentent de réduire au minimum le temps qui sépare le moment où un revenu devient exigible et celui où il est encaissé.

Les recettes

Dans le but de réduire les délais entre le moment où un revenu devient exigible et celui où il est encaissé, les services chargés de la perception tentent d'accélérer le processus de cotisation. Le « prélèvement à la source » (sur les salaires, traitements et autres revenus) constitue à cet égard un moyen privilégié d'assurer à la trésorerie des disponibilités régulières au titre de l'impôt sur le revenu. De plus, grâce à l'informatique, les services arrivent aujourd'hui à assurer l'encaissement des effets financiers dès leur réception.

Les services responsables de la perception des recettes ont le mandat d'évaluer les montants dus au titre des impôts, taxes, droits,

29. La répartition prévisionnelle des dépenses, par mois, est censée permettre les ajustements destinés à réduire au minimum les frais financiers liés aux emprunts à court terme.

tarifs et autres sources de revenu et celui de les percevoir. Pour réaliser ce mandat, ils doivent d'abord encourager l'observation volontaire des lois qui établissent ces revenus ; ils doivent aussi déceler les contribuables qui omettent de s'y conformer et, dans la mesure des moyens mis à leur disposition, les obliger à verser leurs contributions.

Pour réduire la fraude, des contrôles nombreux sont appliqués en matière de perception des revenus. Les déclarations des contribuables sont vérifiées (exactitude arithmétique, conformité aux règles, fidélité du point de vue des pièces justificatives) et confrontées à celles d'autres contribuables, soumises à des tests de concordance, comparées aux déclarations des années antérieures et, de façon générale, évaluées afin d'identifier les contraventions. D'autres contrôles sont exercés sur les services eux-mêmes afin d'y réduire les risques de collusion entre fonctionnaires et contribuables. De plus, comme au chapitre des dépenses, il y a, pour le contrôle, une séparation entre les services chargés de percevoir les revenus et ceux qui procèdent à l'encaissement³⁰.

En effet, qu'elle relève d'un ministère du Revenu séparé du ministère des Finances, comme à Québec et à Ottawa, ou d'un service particulier au sein d'une direction générale des finances, comme dans de nombreuses municipalités, la perception des revenus fiscaux est toujours distincte de la trésorerie.

Vers la trésorerie sont acheminés non seulement les revenus fiscaux mais aussi tous les autres revenus³¹. Parmi ces autres revenus, les subventions du gouvernement fédéral représentent une part importante de l'ensemble des ressources des gouvernements provinciaux et les subventions des gouvernements provinciaux constituent la partie majeure des recettes des établissements publics qui relèvent d'eux. En revanche, au Canada, la vente de biens et de services, provenant de sources nombreuses, ne rapporte même pas un pour cent des revenus totaux. Les intérêts touchés sur les prêts et placements représentent également environ un pour cent des revenus. Par ailleurs, au Canada, les bénéfices des entreprises publiques versés aux gouverne-

30. Cependant, les contrôles relatifs à l'encaissement des paiements des impôts, taxes et droits, ainsi que ceux qui s'appliquent aux remboursements, sont plus légers que ceux qui s'imposent aux dépenses.
31. Les organismes autonomes peuvent gérer leurs propres fonds même si ceux-ci sont perçus par l'entremise du ministère du Revenu.

ments dont elles sont la propriété apportent un complément qui atteint parfois cinq pour cent des revenus de ces gouvernements. Finalement, malgré le volume considérable des transferts reçus ou accordés par les gouvernements provinciaux et malgré la présence de revenus non fiscaux, la plus grande part des encaissements opérés par les trésoreries du secteur public au Canada est constituée de recettes fiscales.

L'importance des recettes fiscales, qui découle surtout de la logique du financement du secteur public, vient en partie des contrôles extrêmement serrés qui accompagnent leur perception, et ces contrôles, inversement, tirent leur justification de cette importance des recettes fiscales. La nature de l'impôt, d'ailleurs, rend nécessaire les contrôles : contrairement aux échanges qui s'opèrent sur le marché, les échanges qui concernent les biens publics reposent en effet sur des prélèvements *obligatoires*, car ces biens, qui ne sont ni vendus ni achetés sur une base individuelle, doivent néanmoins être financés. Alors que les contrôles sur les dépenses visent à réduire les risques de resquille, de fraude, de malversation, de collusion et d'autres irrégularités, les contrôles qui s'appliquent à la perception des impôts visent surtout à mener l'ensemble des contribuables à s'acquitter des contributions fixées par les mandataires de la majorité.

CONCLUSION

Les contrôles très importants exercés sur l'exécution du budget, sur la perception des revenus et sur la trésorerie caractérisent indiscutablement la gestion financière du secteur public. Indispensables en raison de la nature même du secteur public, ils prennent une ampleur considérable dès lors que la taille d'une administration ou d'un gouvernement dépasse un certain seuil. Ce seuil est assurément atteint quand une administration emploie plus de dix mille personnes. Même en élargissant l'éventail de supervision de chaque gestionnaire, les autorités doivent alors augmenter le nombre des niveaux hiérarchiques. Elles ne peuvent guère, comme dans les entreprises privées, constituer des unités autonomes ou des filiales, en raison du principe démocratique qui accorde le pouvoir de décision aux mandataires de la majorité de la population. Les organismes autonomes qui ne tombent pas sous la juridiction directe des mandataires des contribuables qui les financent deviennent en effet rapidement très rigides, car leur produc-

tion n'est alors soumise ni au mécanisme de contrôle par les prix ni au mécanisme de contrôle démocratique.

Amplement démontrée, la nécessité du contrôle démocratique impose des contraintes considérables aux gestionnaires du secteur public. En effet, l'électorat ne pardonne pas aisément les erreurs commises par les fonctionnaires. Ainsi, alors que, dans l'entreprise privée, des personnes peuvent s'enrichir sans s'inquiéter sous prétexte que les profits traduisent l'utilité sociale des productions, il est strictement interdit de le faire dans le secteur public d'un pays démocratique, car la population tout entière, supportant les coûts, tient à répartir tous les bénéfices entre ses membres. De la sorte, des erreurs qui, dans l'entreprise privée, seraient répercutées dans les prix ou dans les taux de rendement des investissements, sont considérées, dans le secteur public, comme une atteinte au bien-être collectif : les erreurs commises dans le secteur public, facilement décelables grâce aux contrôles exercés, font l'objet d'enquêtes et, s'il y a lieu, de sanctions individuelles ; parfois elles mènent à la défaite électorale de l'équipe dirigeante qui n'a pas su les éviter. La menace d'éventuels revers électoraux renforce finalement les contrôles.

D'une certaine façon, l'efficacité des contrôles appliqués à l'exécution du budget dans le secteur public est une mesure de la vitalité de la démocratie. La démocratie ne peut s'épanouir dans la corruption.

Résumé

L'exécution du budget des dépenses est soumise à des contrôles nombreux, qui visent à assurer le respect des lois, règlements, normes, procédures et directives en vigueur, qui visent à réprimer la fraude, les malversations et autres irrégularités, et qui visent enfin à stimuler l'efficacité, l'efficience et l'économie.

La décision d'engager une dépense relève des gestionnaires qui ont reçu, par délégation, l'autorité pour ce faire. Avant d'engager une dépense, ces gestionnaires doivent s'assurer de sa légalité, de son opportunité et de la disponibilité de fonds au crédit sur lequel l'imputer. Si le projet de dépense est légal et opportun et s'il y a des fonds pour couvrir les paiements qui y correspondront, une imputation d'engagement doit être effectuée avant de passer à une autre étape.

Il arrive que certains projets de dépense doivent être autorisés par un organisme de tutelle ; si tel est le cas, l'autorisation requise doit être obtenue avant de commencer la démarche des appels d'offres et de compléter le concours qui permet, habituellement, le recrutement d'une personne ou la conclusion d'un marché avec une ou plusieurs entreprises.

Une fois le concours terminé, un contrat doit être signé. La préparation des contrats est soumise à des contrôles rigoureux, car le contrat signé engage les parties qui l'ont signé.

L'exécution d'un contrat, en tout ou en partie, mène à demander le ou les paiements, complets ou partiels, qui y correspondent. Les gestionnaires responsables des centres de coûts ont alors le devoir d'appliquer des contrôles rigoureux sur les demandes de paiement sur lesquelles s'exerce leur autorité.

Les demandes de paiement, adressées aux services de la comptabilité, sont enregistrées et, si elles sont conformes aux règlements, authentiques et correctes, elles sont certifiées.

Une personne mandatée par l'autorité supérieure donne alors l'ordre de paiement. Il arrive toutefois qu'une demande certifiée puisse être refusée, si les circonstances l'imposent.

Les paiements sont effectués par la trésorerie (ou le service équivalent), qui tient une comptabilité de ces paiements. La trésorerie

gère également l'actif et le passif (ce qui implique l'emprunt) et est chargée d'encaisser les recettes.

Les contrôles exercés sur la perception des recettes, un peu moins exigeants que ceux qui s'exercent sur les dépenses, poursuivent les mêmes finalités, y compris celle que la loi impose en matière d'impôts, c'est-à-dire s'assurer que les « contribuables » acquittent leurs « contributions ». Ces contrôles, finalement, caractérisent indiscutablement la gestion financière du secteur public.

Questions

1. Quelles finalités sont recherchées par l'application des règles en vigueur en matière de gestion financière dans les administrations publiques ?
2. Quels arguments militent en faveur du maintien d'un « fonds » unique et d'une « comptabilité de caisse » en matière de gestion financière dans les administrations publiques, et quels arguments peut-on avancer en faveur de « fonds » multiples et d'une « comptabilité d'exercice » ?
3. Quels arguments militent en faveur du système des crédits budgétaires annuels, spécifiques et limités, et quels arguments sont avancés pour condamner ce système ?
4. Quels arguments militent en faveur d'un contrôle centralisé sur les « engagements financiers » et quels arguments peut-on avancer pour condamner un tel contrôle ?
5. Quels arguments militent en faveur d'un contrôle centralisé sur les « paiements » et quels arguments peut-on avancer pour condamner un tel contrôle ?
6. Quels arguments militent en faveur du système d'adjudication des contrats au soumissionnaire qui fait le prix le plus bas à la suite d'un appel d'offres public, et quels arguments sont avancés pour condamner ce système et lui préférer un régime de négociations bipartites analogues à celles qui ont cours entre entreprises privées ?
7. Quels arguments militent en faveur de contrôles séparés et superposés sur les paiements, et quels arguments sont avancés pour condamner ces contrôles ?
8. Pourquoi confier à des personnes distinctes, indépendantes les unes des autres, les fonctions de décider des dépenses, d'une part, et les fonctions d'effectuer les paiements, d'autre part ?
9. Quelle a été l'histoire de la Commission parlementaire des engagements financiers de l'Assemblée nationale du Québec qui a siégé de 1970 à 1984 ?

Choix de textes

- ARONSON, J. Richard, Eli SCHWARTZ et autres (traduction et adaptation de Robert J. GRAVEL), « La gestion financière », *Administration et politiques financières municipales*, Québec : Ministère des Affaires municipales, 1979, pages 317-457.
- BEAUDET, Christian, « Les fonds renouvelables comme outils de gestion dans le secteur public », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 30, n° 1, printemps 1987, pages 76-87.
- BERNARD, André, « Vingt-cinq ans de changements dans le domaine de la gestion financière du gouvernement du Québec », dans Yves BÉLANGER, Laurent LEPAGE et autres, *L'administration publique québécoise : évolutions sectorielles 1960-1985*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 1989, pages 63-83.
- BERNIER, Ivan, « L'économie québécoise face à la concurrence extérieure : les fondements scientifiques de la politique d'achat préférentiel du Québec », *Études internationales*, vol. 15, n° 1, 1964, pages 61-93.
- BORGÉAT, Louis et autres, *L'administration québécoise : organisation et fonctionnement*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 1982, pages 109-181 et 233-247.
- BROWN-JOHN, C. Lloyd, André LEBLOND et D. Brian MARSON, *Public Financial Management : A Canadian Text*, Scarborough : Nelson Canada, 1988, 544 pages.
- DALPÉ, Robert, « Les politiques d'achat en tant qu'instrument de développement industriel », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 32, n° 4, hiver 1989, pages 564-584.
- DESROCHERS, Gilles, « Le financement des établissements de santé et de services sociaux », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 22, n° 3, automne 1979, pages 366-379.
- DUSSAULT, René et Louis BORGÉAT, *Traité de droit administratif*, Québec : Presses de l'Université Laval, deuxième édition, tome 2, 1986, 1393 pages (sous-sections intitulées : « L'exécution du

budget des dépenses », « La perception et la gestion des recettes » et « Les modalités d'emprunt », pages 626-647, 723-742 et 747-752).

GARANT, Patrice, « Les contrats des autorités publiques », *Droit administratif*, Montréal : Les Éditions Yvon Blais inc., 1981, pages 337-401.

LAFRAMBOISE, Hubert L., « Conscience and Conformity : The Uncomfortable Bedfellows of Accountability », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 26, n° 3, automne 1983, pages 325-343.

MCCREADY, Douglas J., « The Department of Supply and Services : Efficiency Canada ? », dans G. Bruce DOERN et autres, *How Ottawa Spends Your Tax Dollars 1982. National Policy and Economic Development*, Toronto : James Lorimer and Co., 1982, pages 217-238.

MORISSET, Louise, « La Commission des engagements financiers », *Bulletin*, Bibliothèque de la législature, Assemblée nationale du Québec, vol. 11, n°s 3-4, octobre-décembre 1981, pages 77 -92.

OUELLET, Lionel, « Les moyens pour introduire la concurrence dans le secteur public », dans Francine SÉGUIN, Maurice LEMELIN, Roland PARENTEAU et autres, *La concurrence dans le secteur public*, Montréal : Agence d'Arc inc., 1989, pages 33-50.

PONCELET, Maurice, *Le management public*, Montréal : Presses de l'Université du Québec, 1979, 197 pages (chapitres V et VI, pages 75-139).

CHAPITRE NEUVIÈME

L'évaluation rétrospective

Pour renforcer les contrôles préalables imposés à la gestion des finances publiques, les démocraties ont recours à des mécanismes formels d'évaluation rétrospective des transactions effectuées. Ces mécanismes, qui prennent des formes diverses et variables selon les pays, ont tous la même finalité première : assurer le respect des volontés des autorités, telles qu'exprimées dans les lois, règlements, normes et procédures en vigueur.

Par ailleurs, l'évaluation rétrospective vise une deuxième finalité, car la préparation de nouveaux budgets repose en partie sur l'analyse des budgets antérieurs. Dans tous les pays, pour faciliter l'élaboration des nouvelles décisions budgétaires, les autorités ont en effet développé diverses formules d'évaluation rétrospective des politiques, programmes, sous-programmes, éléments de programmes, projets et activités. Ces formules sont plus ou moins complexes et plus ou moins institutionnalisées, selon que les administrations publiques qui les retiennent sont plus ou moins considérables et, sans doute aussi, plus ou moins ouvertes aux influences extérieures.

L'évaluation rétrospective, dernière phase du cycle budgétaire, présente ainsi une double utilité. D'une part, elle amène les gestionnaires qui la redoutent à respecter les décisions des autorités et, d'autre part, elle facilite l'élaboration par les autorités de nouvelles décisions. En définitive, l'évaluation rétrospective constitue une phase charnière du cycle budgétaire : elle complète et renforce la phase précédente

du cycle qu'elle termine, et elle alimente la réflexion associée à la préparation des budgets des prochaines années.

Cependant, c'est surtout en raison de son impact sur l'avenir que l'évaluation rétrospective est valorisée. En effet, son utilité sera d'autant plus grande qu'elle dissuadera davantage les pratiques peu conformes aux dispositions législatives en vigueur et qu'elle facilitera davantage l'adoption de mesures correctives ou de choix budgétaires plus satisfaisants que ceux du passé. Autrement dit, dans un pays démocratique, l'intérêt principal de l'évaluation rétrospective vient de sa contribution au processus d'optimisation appliqué à la gestion des ressources.

Il est d'ailleurs certain que la recherche de l'optimalité, idéal aux multiples définitions, a été un motif des changements apportés aux mécanismes de l'évaluation rétrospective au cours des récentes décennies dans plusieurs administrations publiques, au Canada et au Québec notamment. C'est ainsi que les critères de la vérification des comptes publics ont été révisés de façon à englober une gamme étendue de préoccupations¹. De même, la recherche de l'optimalité peut expliquer le recours croissant à des procédures de plus en plus raffinées d'évaluation rétrospective des programmes et politiques. Aujourd'hui, l'évaluation rétrospective revêt des formes diverses, qui reflètent une variété de points de vue et qui s'appliquent à une multitude de sujets². Il s'ensuit que l'évaluation rétrospective des transactions financières et des programmes budgétaires doit pouvoir fournir à la société et à ses mandataires des réponses à une quantité de questions. Ces questions se rapportent non seulement au respect des procédures en vigueur et à celui des décisions des autorités, mais aussi à l'efficacité des opérations, à l'efficacité des programmes, à l'économie dans la gestion des ressources, à l'utilité des productions et à d'autres sujets de cet ordre. Les réponses à ces questions mènent nécessairement à

1. Les critères d'efficacité, d'efficience et d'économie se sont ainsi ajoutés aux critères traditionnels de probité et de respect de l'autorité. Au sujet de ces critères, voir : Claude E. FORGET, « L'administration publique : sujet ou objet de pouvoir politique ? », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 21, n° 2, été 1978, pages 234-243.
2. Dans un article qui a eu du succès, un haut fonctionnaire du gouvernement fédéral du Canada l'a rappelé, en comparant ces formes diverses de l'évaluation aux tentacules d'une pieuvre. Voir : Hubert L. LAFRAMBOISE, « Government Spending : Grappling with the Evaluation Octopus », *Optimum*, vol. 9, n° 4, 1978, pages 39-54.

des révisions et, en conséquence, à de nouveaux progrès dans la démarche d'optimisation (ou optimisation).

L'évaluation rétrospective, d'ailleurs, est essentielle en démocratie, le secteur public ne subissant pas la contrainte que le marché impose aux autres organisations. D'une certaine façon, elle remplace le mécanisme des prix. Si elle est suivie de révisions qui réduisent les coûts et accroissent les satisfactions, l'évaluation rétrospective remplit finalement son rôle.

L'ÉVALUATION RÉTROSPECTIVE DES TRANSACTIONS FINANCIÈRES ET DES COMPTES

Les premiers mécanismes formels de l'évaluation rétrospective ont été établis par les parlementaires du dix-neuvième siècle afin d'assurer que les exécutifs respecteraient leurs volontés³. Ces mécanismes étaient fondés sur le principe de la suprématie des assemblées législatives. Ils visaient à imposer aux exécutifs non responsables de l'époque le respect des décisions, normes et procédures édictées par les parlementaires.

Pour réaliser ces objectifs, les lois ont imposé aux exécutifs des règles de comptabilité, qui s'appliquent toujours aujourd'hui. Les exécutifs ont ainsi été tenus de faire précéder chaque transaction financière d'une procédure de contrôle visant à établir sa conformité aux décisions et aux normes édictées par les lois. De plus, ils ont dû conserver les documents attestant des contrôles effectués ainsi que les pièces justificatives consacrant la réalité des transactions. Par ailleurs, ces transactions ont dû être enregistrées séparément, selon leur nature et les classifications des autorisations permettant de les effectuer. Finalement, la liste de ces transactions, succinctement décrites (montant, objet, etc.) a dû être dressée et publiée annuellement dans un document appelé « comptes publics ».

La publication des comptes publics de chaque année a permis, dès le début du dix-neuvième siècle, une première évaluation

3. Le chapitre quatrième présente un aperçu du contexte historique de ces développements initiaux.

rétrospective des transactions financières effectuées au cours de l'année précédente. Ces comptes offraient en effet une base de comparaison pour apprécier l'utilité de chaque activité et de chaque service. Ainsi, les transactions effectuées au cours d'une année pouvaient être comparées aux transactions de même nature réalisées au cours d'une autre année. De même, chaque catégorie de dépenses ou de revenus pouvait être envisagée par rapport aux autres catégories ou à l'ensemble. De plus, les contribuables qui le désiraient pouvaient découvrir, à la lecture des comptes publics, le montant du traitement de chaque fonctionnaire et celui des remboursements qui lui avaient été consentis pour ses voyages ou pour ses activités, ainsi que le montant des subventions et octrois et les noms de leurs bénéficiaires. Une fois publié, le montant des achats conclus auprès de chaque entreprise au cours de l'année pouvait faire l'objet des réflexions des contribuables ou des parlementaires. Finalement, suite à cet examen des comptes publics, les éventuelles omissions ou erreurs pouvaient être décelées et les éventuels abus, condamnés. En définitive, la publication des comptes publics pouvait, de l'avis des parlementaires du dix-neuvième siècle, garantir le respect, par l'exécutif, des volontés législatives.

Cependant, l'augmentation considérable du nombre des transactions répertoriées dans les comptes publics en a accru le volume, de sorte qu'il a fallu abandonner la description détaillée des transactions de montant peu élevé. Ainsi, dès la fin du dix-neuvième siècle, les comptes publics du Québec avaient cessé de reproduire les écritures relatives aux montants inférieurs à 100 dollars. En 1954, les montants inférieurs à 1 000 dollars disparurent des listes d'achats, tandis que ceux de 1 500 dollars ou moins disparurent des listes de traitements. En 1958, de nouveaux seuils furent établis : les comptes n'identifieraient plus les bénéficiaires de traitements de moins de 2 000 dollars et de remboursements de moins de 500 dollars, non plus que l'achat de biens ou services d'un montant inférieur à 1 500 dollars. Ces montants furent haussés à nouveau en 1963, et furent fixés à 5 000, 2 500 et 2 000 dollars respectivement. Ils le furent encore en 1966, en 1970, en 1975... Les noms des fonctionnaires ont finalement été retirés de sorte que, depuis, seul paraît, pour chaque ministère ou organisme, le montant total des traitements, salaires, allocations et autres rémunérations. Pour les autres catégories de dépenses (à l'exception du service de la dette, pour lequel aucun détail n'est publié), le seuil atteint dans les comptes publics du Québec de l'année finan-

cière terminée le 31 mars 1989 s'élève à 28 000 dollars (les comptes identifient toutefois les bénéficiaires de transferts supérieurs à 14 000 dollars). En définitive, de révision en révision, les transactions répertoriées en sont venues à représenter une proportion de plus en plus petite de l'ensemble des transactions.

Il s'ensuit que la publication des comptes publics n'a plus, aujourd'hui, la signification qu'elle pouvait avoir jadis. En effet, les parlementaires ne peuvent plus utiliser les comptes publics pour évaluer les services ou les activités des ministères et organismes, car les énumérations détaillées du dix-neuvième siècle ont été remplacées par des classifications dont les diverses catégories englobent des dizaines de millions de dollars. De plus, les éventuels abus, que révélaient des listes nominatives de bénéficiaires des dépenses publiques, ne peuvent plus être décelés par un simple examen des comptes publics, puisque les noms de la quasi-totalité de ces bénéficiaires ne sont plus publiés. Ainsi, alors qu'ils permettaient une évaluation rétrospective significative à l'époque où les dépenses publiques étaient encore limitées, les comptes publics n'offrent plus aujourd'hui qu'une vue d'ensemble.

En raison de l'absence de détails qui va de pair avec cette vue d'ensemble, les parlementaires ne peuvent plus déterminer directement si les comptes publics présentent fidèlement la situation financière du gouvernement et reflètent correctement la réalité. De plus, faute de données détaillées, il leur est impossible de savoir si des abus se sont produits et si les lois, normes et procédures en vigueur ont été respectées. Pour s'en assurer, il leur faut s'appuyer sur l'intervention de mandataires responsables de vérifier l'exactitude de ces comptes et de déceler d'éventuelles irrégularités.

Ces mandataires, en plus d'avoir la responsabilité de certifier la fidélité des comptes, ont eu initialement la tâche de vérifier les demandes de paiement⁴ afin de ne permettre que les paiements respectant les normes et procédures en vigueur et les autorisations de dépenser définies dans les lois. De la sorte, jusqu'en 1931 à Ottawa,

4. Ainsi que le précise le texte consacré aux « contrôles de la légalité », dans le chapitre quatrième, en vertu de la loi de 1864, le vérificateur devait s'assurer que tout mandat de paiement était autorisé par le Parlement. La procédure appliquée à ce propos a été décrite dans les paragraphes consacrés aux « contrôles sur les paiements et les encaissements ».

et jusqu'en 1961 à Québec, la vérification des comptes incombait à des personnes qui assumaient également la responsabilité des contrôles préalables sur les paiements. À Québec, de plus, les comptes étaient, jusqu'en 1961, tenus par les personnes qui les certifiaient. En définitive, tant que la vérification des comptes a relevé des personnes qui exerçaient les contrôles préalables sur les paiements, la plupart des irrégularités signalées aux parlementaires étaient celles qui avaient été découvertes à l'occasion de contrôles préalables aux paiements.

N'ayant plus à certifier les demandes de paiement (depuis 1931 à Ottawa et depuis 1961 à Québec), les mandataires responsables de la vérification des comptes n'ont dorénavant qu'une fonction d'évaluation rétrospective. Cette évaluation porte sur les comptes et les opérations qu'ils enregistrent, sur l'état des avoirs (actif) et des dettes (passif), ainsi que sur les décisions qui les concernent. Cette évaluation, jusqu'en 1977 à Ottawa et 1985 à Québec, a surtout été fondée sur des critères d'exactitude arithmétique, de conformité aux faits et de respect des lois, règlements, politiques, directives, normes et procédures en vigueur. Ces critères ont été complétés, en 1977 à Ottawa et en 1985 à Québec, par d'autres critères : aux critères financiers et légaux, se sont ajoutés des critères d'efficacité, d'efficience et d'économie des décisions financières.

Ainsi, les rapports de vérification soumis aujourd'hui aux parlementaires leur procurent davantage d'information que les comptes publics d'autrefois, même si ceux-ci présentaient une abondance de détails qui permettait sans doute une évaluation satisfaisante des activités du secteur public d'alors, encore peu développé. Ce sont donc les mandataires des parlementaires qui signalent dorénavant les abus, les irrégularités et même les erreurs de gestion, les comptes publics n'offrant plus, en pratique, qu'une vue d'ensemble.

L'évaluation des comptes publics du point de vue de leur fiabilité

Cette vue d'ensemble, les mandataires responsables de la vérification doivent d'abord l'envisager sous l'angle de sa fiabilité. Cette fiabilité des comptes, c'est leur faculté de présenter fidèlement la situation financière d'ensemble, de même que les résultats de toutes les tran-

sactions financières qu'ils sont censés enregistrer. Pour évaluer cette fiabilité des comptes, les vérifications doivent porter sur l'exactitude arithmétique des compilations, sur la conformité des registres aux pièces justificatives des transactions enregistrées (ce qu'on appelle « fidélité » des comptes) et, finalement, sur l'intégralité des compilations.

L'intégralité des compilations n'est pas évidente dès lors que des organismes qui relèvent du gouvernement bénéficient d'une certaine autonomie financière. C'est ainsi que, dans son rapport de décembre 1989 sur les états financiers du gouvernement du Québec, le vérificateur général, Rhéal Châtelain, a tenu à exprimer un certain nombre de réserves, dont les suivantes :

Les états financiers ne fournissent pas un compte rendu complet de la nature et de l'étendue des activités et des ressources financières dont le gouvernement est responsable, y compris celles qui ont trait à ses organismes et à ses entreprises. Notamment, ils n'intègrent pas les données financières des organismes et des entreprises accomplissant des activités à caractère gouvernemental ainsi que les données des fonds spéciaux, à l'exception du Fonds des services de santé. Pour ce qui est des fonds en fiducie administrés par le gouvernement, ses organismes et ses entreprises, les états financiers ne présentent pas la description ainsi qu'un sommaire de leurs soldes (...) ⁵.

La création d'organismes, d'entreprises et de fonds bénéficiant de l'autonomie financière permet de réduire, pour un même volume d'activités, l'importance des transactions, des avoirs et des dettes dont rendent compte l'état de l'actif et du passif, de même que l'état des revenus et dépenses d'un gouvernement ⁶. C'est ainsi que toute comparaison entre les données d'années différentes doit être envisagée en

5. *Comptes publics 1988-1989. Volume 1. États financiers du gouvernement du Québec. Année financière terminée le 31 mars 1989*, Québec : Gouvernement du Québec, 1989, page 41.
6. Les effets de telles actions peuvent être significatifs, ainsi qu'il a été dit dans le chapitre premier (section intitulée « La définition du secteur public »). Ces problèmes rappellent d'ailleurs ceux que la création d'un fonds unique a cherché à régler. Sur ce dernier sujet, voir la section consacrée aux principes de non-affectation des recettes et d'universalité des autorisations législatives, au début du chapitre quatrième.

fonction des définitions variées qu'a pu prendre l'entité dont les comptes sont publiés.

Des variations dans les conventions comptables peuvent également rendre difficiles les comparaisons entre les états financiers d'une année récente et ceux d'une année ancienne. L'exemple qui illustre le mieux cette conséquence est celui des évaluations de l'avoir d'un gouvernement. Comme l'ont écrit les membres de la Commission Glassco en 1962 :

De tous les pays, le Canada est le seul dont le ministre des Finances publie un état annuel de l'actif et du passif du pays. La pratique remonte à 1868, alors que le ministre des Finances reçut instruction d'établir un état de la dette publique ainsi que le montant imputable à chacun des travaux publics pour lesquels une partie de la dette avait été contractée (...) Avant 1933, un certificat de vérification n'était pas nécessaire. La critique des valeurs attribuées à l'actif fut si générale qu'après la Première Guerre mondiale, le ministre des Finances chargea des comptables éminents de l'époque d'examiner l'état financier (...) ⁷.

Il est arrivé que les membres de l'opposition parlementaire accusent un gouvernement d'avoir maquillé sa situation financière en modifiant les conventions comptables. Au Québec, en 1934 et 1935, les députés de l'opposition ont accusé le vérificateur général d'avoir légitimé les manipulations comptables du gouvernement du premier ministre Alexandre Taschereau. Celui-ci, en 1931, avait en effet décidé de calculer l'actif du gouvernement provincial afin de le déduire de la dette brute pour en arriver à connaître le montant de la dette nette. Pour effectuer les calculs demandés, les comptables avaient considéré des biens fonciers comme des avoirs. Dès lors, l'évaluation de la dette nette avait suscité des critiques.

Également, la décision prise en 1931 de remplacer la comptabilité de caisse par une comptabilité d'exercice a elle aussi rendu difficile la comparaison entre les états des revenus et dépenses de 1931-1932 et ceux de 1932-1933. Cette décision controversée menait

7. Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Rapport Glassco), *La gestion financière*, Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1962, page 122.

à comptabiliser les revenus dans l'année de leur cotisation et non plus dans l'année de leur encaissement, de sorte que les revenus de l'année au cours de laquelle cette décision a pris effet n'ont pu être comparés à ceux des années précédentes. Tout aussi intéressant est l'exemple des dates de l'année financière. En 1940, le gouvernement du Québec a modifié la période couverte par son année financière, qui commençait alors le premier juillet, afin de la faire coïncider avec l'année financière du gouvernement fédéral, qui commençait le premier avril. En conséquence, l'année financière terminée le 31 mars 1941 n'a finalement compté que neuf mois. Cette année n'a pu être comparée aux autres, pas plus que n'ont pu être comparées aux autres les années au cours desquelles ont pris effet d'importants changements⁸, tel le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice, ou d'une comptabilité d'exercice à une comptabilité d'exercice « modifiée ».

Il arrive parfois que des rapports de vérification critiquent les conventions comptables adoptées par le gouvernement. C'est notamment le cas lorsqu'une convention nouvelle ne respecte pas les normes édictées par les associations professionnelles regroupant les comptables, ou encore lorsque des recommandations visant l'adoption de nouvelles conventions comptables ne sont pas suivies. Il arrive aussi que les comptes soient critiqués parce qu'ils ne respectent pas les conventions que le gouvernement a retenues. Il apparaît enfin que les conventions comptables ont une importance considérable du point de vue de la fiabilité des comptes publics, puisqu'elles affectent leur intégralité.

L'intégralité des compilations pourrait également être affectée par des omissions qui ne sont pas prévues par les conventions comptables. De telles omissions peuvent être le fait d'erreurs arithmétiques, d'erreurs de transcription ou même de fraudes. De telles erreurs doivent être éliminées, tout comme d'autres erreurs qui mèneraient à surestimer ou à sous-estimer la valeur de certaines transactions ou de certains éléments du bilan. La recherche de telles erreurs est l'objet de ce que les comptables appellent « la vérification financière ».

La vérification financière ne peut cependant pas comporter un examen systématique de toutes les transactions effectuées et de tous

8. La question du caractère comparable ou non des données financières a été évoquée dans la section consacrée au « choix des données à compiler » et dans la section consacrée aux « comparaisons entre époques ou régions différentes », dans le chapitre premier.

les éléments du bilan du gouvernement ou de l'organisme dont les comptes sont apurés⁹. En effet, puisqu'elle vise simplement à confirmer l'exactitude, la fidélité et la fiabilité de ces comptes, cette vérification financière peut s'appuyer sur des procédés moins coûteux. Ainsi, quand l'examen approfondi d'un petit échantillon de transactions ou d'éléments du bilan laisse conclure que les compilations sont arithmétiquement exactes et que les transcriptions sont fidèles aux documents qu'elles sont censées refléter, le rapport de vérification peut certifier la fidélité des comptes. Les sondages, de toute façon, sont complétés par des comparaisons, des tests de concordance et par d'autres exercices dont l'objectif est de déceler erreurs ou fraudes. D'ailleurs, même si la vérification financière ne cherche pas systématiquement à débusquer les fonctionnaires malhonnêtes, les comptes des services soupçonnés d'être le cadre d'opérations frauduleuses sont l'objet d'investigations poussées. Il s'ensuit, finalement, que tout en étant fondée en partie sur des sondages, la vérification financière permet de porter un jugement sur la qualité des comptes.

Ainsi que l'expliquait le vérificateur général du Québec, Rhéal Châtelain, dans son rapport de novembre 1989, le jugement sur la qualité des comptes indique le degré de confiance pouvant être accordé aux comptes. Comme il l'a dit très clairement, « le niveau de confiance correspond au degré raisonnable de certitude de détecter, si elles existent, des erreurs monétaires importantes dans les états financiers¹⁰ ». Les erreurs détectées ayant été corrigées, il est alors possible d'extrapoler à l'ensemble des transactions qui n'ont pas été vérifiées le pourcentage que représentent les erreurs par rapport aux transactions vérifiées et il devient possible d'évaluer, en millions de dollars, l'erreur qui subsiste dans les comptes qui n'ont pas été vérifiés. En somme, il est possible d'exprimer en pourcentage et en dollars le degré de confiance accordé aux comptes.

L'exactitude des compilations et la fidélité des transcriptions peuvent certainement être portées au crédit des interventions liées à l'évaluation rétrospective des comptes. En effet, celle-ci permet de

9. Voir, par exemple : David MARSHALL et Mike MCMULLAN, « Nouveau système canadien de vérification IDEA », *Revue internationale de la vérification des comptes publics*, vol. 13, n° 1, janvier 1986, pages 6,7 et 10.
10. Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale. Année financière terminée le 31 mars 1989*, Québec : Les Publications du Québec, 1989, page 20.

corriger les erreurs décelées et d'instaurer de nouveaux procédés destinés à en éviter la répétition. De plus, elle dissuade la fraude et inspire le respect des règles. L'évaluation rétrospective, en outre, a stimulé le recours aux techniques et aux machines les plus modernes et les plus performantes. Finalement, la forme d'évaluation rétrospective que constitue la vérification financière paraît essentielle à la poursuite de l'optimisation recherchée en démocratie.

L'évaluation des comptes du point de vue du respect des lois, règlements, politiques et directives

Une autre forme d'évaluation rétrospective essentielle en démocratie consiste à vérifier les comptes afin d'y déceler d'éventuelles irrégularités du point de vue du respect des lois, règlements, politiques et directives, et afin d'en éviter la répétition.

Les rapports de vérification révèlent, chaque année, un certain nombre d'irrégularités à ce chapitre. Parfois, il s'agit de dépenses effectuées à d'autres fins que celles que prévoient ou préoyaient les crédits sur lesquels elles ont été imputées. Dans d'autres cas, il peut s'agir de dépassements aux crédits annuels. Il peut s'agir aussi d'irrégularités administratives tenant au non-respect des dates prévues aux règlements, à la non-application de certaines directives, à l'insuffisance des contrôles imposés et autres lacunes du même ordre. Dans la plupart des cas, c'est l'insuffisance des contrôles financiers qui semble expliquer les irrégularités.

D'après le vérificateur général du Canada¹¹, ces contrôles financiers sont de plus en plus efficaces. En effet, les faiblesses dénoncées antérieurement ont été corrigées, puisque le gouvernement fédéral a donné suite à plusieurs recommandations de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert), formulées en 1979. Des procédés nouveaux ont ainsi été appliqués au contrôle des dépenses. Dorénavant, la vérification effectuée peut permettre de conclure que les déboursés correspondent effectivement aux sommes dues en vertu de la loi ou des autorisations législatives

11. Vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes. Exercice financier clos le 31 mars 1987*, Ottawa : Ministère des Approvisionnement et Services, 1987, paragraphe 1.15.

de dépenser, et qu'ils sont versés aux personnes qui y ont droit dans les délais prescrits. Comme l'affirmait le vérificateur Kenneth M. Dye, dans son rapport de 1986-1987, « il y a une dizaine d'années, le vérificateur général ne pouvait fournir l'assurance que cela se passait ainsi ». Et il a ajouté :

Aujourd'hui, je le peux. La structure essentielle est en place. Exception faite de quelques cas, les contrôles financiers fonctionnent bien.¹²

Ces contrôles financiers, qui fonctionnent bien au chapitre des déboursés, paraissent toutefois insuffisants en matière de revenu. En effet, le rapport du vérificateur général du Canada signale presque chaque année¹³ de nombreux problèmes engendrés par les dépenses engagées par le truchement d'exonérations fiscales, que les documents budgétaires ne signalent d'ailleurs pas et que les comptes publics ne reflètent nullement. La difficulté posée par l'évaluation rétrospective du respect des lois fiscales est considérable, car aux exonérations accordées sans autorisation législative explicite peuvent s'ajouter de nombreuses négligences au titre des déclarations et des cotisations.

Cependant, dans un rapport annuel de vérification, l'importance donnée aux irrégularités risque de faire oublier la qualité de l'ensemble. Les irrégularités sont en effet des exceptions. Néanmoins, elles doivent être condamnées et des mesures correctives doivent être adoptées. Le vérificateur général du Québec a exprimé cette idée de la façon suivante :

Dans le choix des sujets susceptibles d'intérêt pour l'Assemblée nationale, certains facteurs doivent être pris en considération. Par exemple, la publication d'une déficience mineure sous l'aspect de la valeur monétaire peut devenir importante sous celui de la valeur exemplaire, surtout s'il

12. Même source, même paragraphe. Voir également, même source, paragraphe 4.133 : « Le vérificateur général compare les dépenses effectuées avec le libellé des lois de crédits et vérifie s'il y a eu dépassement des niveaux autorisés de dépense. Quelques cas d'infraction aux règles ont été relevés et signalés au cours des dernières années, mais dans l'ensemble, nous avons constaté que les ministères exerçaient des contrôles satisfaisants (...) »
13. Voir en particulier, même source, paragraphe 1.154 et paragraphes 5.90, 5.91, 5.92, 5.93, 5.94 et 5.95. Voir également le rapport du comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes du Canada daté du 4 novembre 1986.

arrive que la lacune constatée a un caractère répétitif. Dans la même veine, certaines observations prises isolément peuvent sembler d'intérêt secondaire, si l'on oublie que le vérificateur général les reprend d'année en année sans que les correctifs appropriés y soient apportés. Également, toute opération non conforme à la loi revêt une importance particulière du fait qu'elle témoigne d'un non-respect de la volonté du Parlement¹⁴.

L'évaluation des comptes du point de vue des critères de l'optimisation

Paradoxalement, l'importance accordée au respect de la volonté du Parlement semble avoir mené à négliger la recherche de l'optimalisation (ou optimisation) dans la gestion des ressources. C'est du moins ce que croient beaucoup de personnes, ainsi que l'exprime le paragraphe suivant du rapport du vérificateur général du Canada, paru en 1987 :

Le caractère démocratique des activités de l'État, qui compte des principes de justice, d'équité et d'obligation quasi universelle de rendre compte, semble avoir eu pour conséquence de faire accorder une attention excessive à la légalité du bon fonctionnement des processus plus qu'à la production de biens déterminés et à la réalisation des résultats escomptés¹⁵.

Écrites en 1987, ces lignes rappellent les opinions émises en 1962 par les membres de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco), qui recommandaient de rendre les gestionnaires responsables de leurs erreurs de gestion, même si celles-ci étaient couvertes par une autorisation législative de dépenser. Aux yeux des commissaires, le respect de la légalité ne

14. Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale. Année financière terminée le 31 mars 1989*, Québec : Les Publications du Québec, 1989, page 21.
15. Vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes. Exercice financier clos le 31 mars 1987*, Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services, 1987, paragraphe 1.76.

suffisait certes pas à garantir l'utilisation efficiente, efficace et économique des ressources disponibles.

La publication, en 1962, du rapport de la Commission Glassco avait donné une justification supplémentaire au vérificateur général de l'époque de critiquer les erreurs de gestion. Ce vérificateur, A. Maxwell Henderson, nommé un peu après le départ en retraite en 1959 de son prédécesseur, Watson Sellar, qui avait occupé son poste pendant vingt ans, avait déjà, dans son premier rapport, dénoncé les gaspillages et la mauvaise administration. Par la suite, chaque année, il avait continué, appuyant ainsi les conclusions du Rapport Glassco de 1962. D'année en année, ses critiques devinrent de plus en plus acérées.

Pour justifier son évaluation de la qualité de la gestion, le vérificateur s'appuyait sur l'article 70 de la Loi sur l'administration financière de 1951 (article qui est devenu l'article 60 après l'adoption de modifications, en 1969). Cet article, qui lui imposait de signaler chaque fraude ou irrégularité constatée, lui permettait aussi de faire état de « tout autre cas » qui, d'après lui, méritait d'être porté à la connaissance de la Chambre des communes. C'est en vertu de son interprétation plutôt large de cet article que le vérificateur Henderson pouvait énumérer des cas de « dépenses faites en pure perte », et autres matières à scandale qui n'étaient ni des fraudes ni des irrégularités.

De toute façon, les critiques de A. Maxwell Henderson reflétaient certaines préoccupations qui devenaient de plus en plus pressantes, à l'époque. Elles arrivaient, en effet, au moment où se répandait l'idée d'introduire une nouvelle rationalisation dans la gestion des finances publiques. D'ailleurs, aux États-Unis, le P.P.B.S. (*Planning-Programming-Budgeting System*) était déjà à la mode. C'est donc dans un climat favorable que ces critiques étaient formulées, même si elles pouvaient déplaire aux personnes qu'elles visaient.

Le rapport de vérification de l'année 1967-1968 semblait même présager des changements que le gouvernement fédéral se préparait à introduire dans les mécanismes de contrôles préalables en matière de finances publiques. Le paragraphe suivant, tiré de ce rapport, le montre bien :

Dans mon rapport de cette année, j'attire à nouveau l'attention de la Chambre sur un certain nombre de dépenses qui

ont été économiquement désavantageuses ou faites en pure perte. À mon avis, il faudrait examiner avec plus de soin les raisons profondes qui font que cette sorte de gaspillage puisse se continuer d'année en année. Grâce à la mise en vigueur de mesures visant à améliorer les contrôles administratifs et à déléguer plus efficacement les responsabilités en vue de bien déterminer les attributions de chacun, il devrait être plus facile à l'avenir de découvrir avec exactitude le point faible de l'appareil administratif qui a permis que le gaspillage se produise...¹⁶

Les mesures préconisées par le vérificateur (appelé à l'époque « auditeur ») furent effectivement adoptées. En 1969, le gouvernement fédéral fit modifier la Loi sur l'administration financière de 1951 (qui elle-même reprenait un texte législatif de 1931, lui-même précédé d'une loi de 1878 et de lois antérieures) dans le but de faciliter l'identification des véritables responsables des décisions ayant une incidence financière. Cette loi abolissait d'ailleurs le poste de contrôleur du trésor, qui existait depuis 1931, et déléguait aux gestionnaires le devoir de tenir la comptabilité de leurs engagements¹⁷. De plus, cette loi ouvrait la voie à de nouvelles réglementations qui allaient bientôt confirmer la réorientation axée sur l'efficacité, l'efficacité et l'économie.

Cette nouvelle loi de 1969, cependant, ne modifiait en rien le mandat du vérificateur de l'époque. L'explication en était que de nombreuses personnes voulaient renforcer l'indépendance du vérificateur et élargir son mandat, alors que d'autres, choquées par les critiques formulées dans chaque rapport de vérification, souhaitaient au contraire le museler.

Finalement, en 1970, le président du Conseil du trésor, Bud Drury, soumit un projet de loi à la Chambre des communes, qui confirmait le rôle du vérificateur en matière de vérification financière et législative, mais qui le restreignait du point de vue de l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité des décisions de dépenses. Cette restric-

16. Auditeur général du Canada, *Rapport de l'auditeur général à la Chambre des communes pour l'année financière close le 31 mars 1968*, Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1969, page 8.
17. Ces changements de 1969 ont été signalés à plusieurs reprises dans les chapitres précédents. Voir, notamment, les chapitres quatrième et huitième.

tion parut inacceptable aux porte-parole de l'opposition, de sorte que le gouvernement du premier ministre Pierre Elliott Trudeau décida de retirer le projet qu'il avait préparé et qui, de toute façon, ne faisait même pas l'unanimité dans les rangs de sa propre majorité¹⁸.

Ce projet de loi de 1970, qui fut retiré, visait aussi à assurer la domination de l'exécutif sur les effectifs du bureau du vérificateur général. Le nombre de personnes employées par le vérificateur général était, à l'époque, fixé par le gouvernement dans le cadre de sa politique de dépenses, et le gouvernement aurait souhaité encadrer plus étroitement encore les mécanismes existants. Ce souhait contredisait les vœux du vérificateur A. Maxwell Henderson qui désirait au contraire bénéficier d'une indépendance complète et pouvoir employer une équipe suffisante, compte tenu du travail de vérification nécessaire.

Ces vœux étaient aussi ceux de nombreuses personnes, notamment les membres d'organismes représentatifs de la profession des comptables. Ils furent exprimés à de multiples reprises après 1970, tout comme ils l'avaient été bien avant. De l'avis des spécialistes, il fallait renforcer l'indépendance des personnes chargées de la vérification, étayer les équipes et, surtout, mettre l'accent sur les systèmes financiers destinés à réduire les risques d'erreurs, de fraudes et de mauvaises décisions. Le successeur de A. Maxwell Henderson, James J. Macdonell, créa même, dès son entrée en fonction en 1973, un comité indépendant de révision du mandat de vérification, présidé par un ancien président de l'Institut canadien des comptables agréés, J. R. M. Wilson. Ce comité proposa, dans un rapport produit en 1975, d'élaborer une nouvelle mission de vérification fondée non seulement sur les critères de fidélité des comptes et de légalité des transactions, mais aussi sur le concept de la valeur des productions (*value for money* ou analyse « coûts/résultats »).

Ainsi, ce rapport du comité présidé par J. R. M. Wilson concluait clairement en faveur d'une vérification systématique :

Le fait que l'évaluation systématique des résultats de programmes occasionne des problèmes d'identification et d'évaluation ne doit pas servir de prétexte pour mettre en

18. La plupart des quotidiens du Canada ont relaté les principaux épisodes de l'étude de ce projet de loi controversé. Voir, par exemple, Donat VALOIS, « Un bill confirme le statut de l'auditeur », *Le Devoir*, 17 novembre 1970, pages 1 et 6.

doute le droit du vérificateur général d'exprimer une opinion sur les cas évidents d'inefficience découverts lors de l'examen des comptes.¹⁹

Les recommandations du comité présidé par J. R. M. Wilson, qui confortaient des avis similaires de plus en plus nombreux, influencèrent finalement l'élaboration d'un nouveau projet de loi qui, contrairement à celui de 1970, favorisait une vérification systématique. Ce projet de loi, sanctionné le 14 juillet 1977, fixe à dix ans la durée du mandat du vérificateur ; ce mandat, non renouvelable, expire lorsque son (ou sa) titulaire atteint l'âge de 65 ans, mais il peut être révoqué par une décision du Parlement. De plus, ce mandat l'autorise à signaler tout sujet qui, à son avis, mérite d'être porté à l'attention de la Chambre des communes, cette formulation étant plus permissive que celle de l'article 60 de la loi de 1969. En outre, ce mandat l'autorise à signaler les sommes « dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficacité », et les cas où « des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes ». Par ailleurs, les articles 15, 16, 17, 18, 19 et 20 de la loi de 1977 libèrent le bureau de vérification de l'application des dispositions de la Loi sur l'administration financière (devenue depuis Loi sur la gestion des finances publiques), qui soumettent les organismes gouvernementaux aux directives du Conseil du trésor, de même qu'à l'obligation de répartir les crédits en affectations dont la modification doit être autorisée par le Conseil du trésor. Finalement, de l'avis de James J. Macdonell lui-même, comme de l'avis de plusieurs analystes, la loi de 1977 renforçait vraiment l'indépendance de la vérification et confirmait son application aux questions d'efficacité, d'efficacité et d'économie²⁰.

Cette loi ne pouvait certes déplaire aux spécialistes de la vérification intégrée qui allaient, grâce à elle, trouver un nouveau champ d'application pour leur expertise. Cette expertise, d'ailleurs, pouvait permettre, espérait-on, un professionnalisme bénéfique dans la recherche de l'optimisation. Elle devait permettre de donner une

19. *Rapport du comité indépendant de révision sur les fonctions du vérificateur général*, Ottawa : Chambre des communes, mars 1975, page 38.
20. Voir, par exemple : Ross A. DENHAM, « New Public-Sector Audit Legislation in Canada », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. IV, n° 4, 1978, pages 474-488.

« image non biaisée » des situations analysées et, en conséquence, de formuler des recommandations « impartiales »²¹.

Cependant, l'idée même de recommandations « impartiales » a suscité de nombreuses objections. En effet, la plupart des décisions que prennent les ministres et gestionnaires sont « partiales », et reposent sur l'analyse de très nombreux facteurs, parmi lesquels les considérations non monétaires et non quantifiables sont souvent déterminantes. En pratique, les décisions sont prises selon une démarche d'optimisation qui tient compte des préférences exprimées au moment où elles sont envisagées. Or, les préférences changent. Il s'ensuit qu'une évaluation rétrospective ne peut être impartiale, puisqu'elle ne peut faire abstraction du changement qui s'est produit. Si elle mène à « juger » la situation analysée, une telle évaluation peut même être injuste, du point de vue des gestionnaires et des ministres qui ont eu la responsabilité des décisions concernées. Cela serait le cas, notamment, lorsque les conditions dans lesquelles une décision a été prise ne permettraient aucune autre option que celle qui a été retenue, même si, à l'expérience des années subséquentes, elle s'avère injustifiée du point de vue de l'efficacité ou de l'efficience. En définitive, il semble donc périlleux d'assimiler l'évaluation rétrospective, dans une perspective d'optimisation, à un exercice similaire à celui des tribunaux²².

Par ailleurs, si elle est limitée aux décisions à incidence financière, l'évaluation rétrospective peut paraître excessivement étroite, puisque la plupart des programmes mettent en œuvre des mesures réglementaires et s'appuient sur des incitations très variées. Inversement, si elle s'étend à l'ensemble des aspects d'un programme, l'évaluation rétrospective effectuée dans une perspective de vérification comptable, fût-elle une « vérification intégrée », ne peut guère compter sur la coopération des gestionnaires qui la subissent. De plus, même si la vérification intégrée est faite par un comité spécial multidisciplinaire, ce sont des comptables qui sanctionnent l'évaluation rétrospective

21. Pour une expression récente de ce point de vue dans un périodique professionnel, voir : Yeo Pee PIN, « Le vérificateur : comment peut-il déterminer les causes des lacunes pour élaborer des recommandations plus efficaces ? », *Revue internationale de la vérification des comptes publics*, vol. 16, n° 1, janvier 1989, page 5.
22. Voir sur ce sujet et sur des questions analogues : Sharon L. SUTHERLAND, « On the Audit Trail of the Auditor General : Parliament's Servant, 1937-1980 », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 23, n° 4, hiver 1980, pages 616-644.

effectuée et en influencent les résultats, leur influence étant nécessairement marquée par leur propre discipline professionnelle. Finalement, comme l'a suggéré à maintes reprises P. Michael Pitfield, d'abord à titre de haut-fonctionnaire, « il faut se demander si l'effet immédiat (d'une vérification intégrée faite par un vérificateur) n'est pas plutôt celui de générer l'inefficience et l'inefficacité accompagnées d'une démoralisation constante²³. »

Les controverses qui ont précédé et suivi l'adoption de la loi de 1977 expliquent sans doute la prudence manifestée à Québec, où de nombreuses personnes ont préconisé l'adoption d'une loi semblable. Entre le moment où le vérificateur du Québec a soumis au Conseil exécutif un avant-projet de loi visant à élargir son mandat, en avril 1983, et l'adoption de la Loi sur le vérificateur général en 1985, les parlementaires ont eu tout le temps d'évaluer les avantages et les inconvénients des modifications envisagées. Dans son rapport à l'Assemblée nationale, en 1984, le vérificateur général, Rhéal Châtelain, a d'ailleurs exposé les justifications d'une vérification intégrée semblable à celle qui était déjà pratiquée à Ottawa. Cette vérification, a-t-il précisé, a été développée selon les besoins du secteur public dont les objectifs ne peuvent être évalués complètement qu'en ajoutant à la vérification financière d'autres genres de vérification. Dans le secteur public, en effet, l'évaluation repose sur des critères différents de ceux qui s'appliquent aux entreprises privées, dont le succès, ultimement, est mesuré par le profit. Cependant, il est nécessaire, dans le secteur public, d'acquérir les ressources au meilleur prix (économie), et de les gérer en cherchant à obtenir le meilleur rendement (efficience) en vue d'atteindre les objectifs visés (efficacité). La mesure de l'atteinte des objectifs, comme celle de l'efficience ou de l'économie, est indispensable et, selon le vérificateur, elle devait être effectuée par les mandataires de l'Assemblée nationale déjà responsables des autres types de vérification.

Se rendant aux vœux du vérificateur du Québec, mais soucieux d'éviter les controverses qui avaient entouré, à Ottawa, l'extension

23. P. Michael PITFIELD, « The Office of Auditor General as a Way to Parliamentary Reform », *Optimum*, vol. 15, n° 1, 1984, page 35. Le sénateur Pitfield ajoute : « C'est peut-être pour cela que le secteur privé ne veut rien savoir de ce concept (de vérification intégrée) ».

des pouvoirs du vérificateur général du Canada, le gouvernement du Québec a précisé, dans la Loi sur le vérificateur général de 1985, que la vérification effectuée « ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'organisme public ou de l'organisme du gouvernement », dont les livres sont examinés. La Loi sur le vérificateur général du Québec de 1985 a en outre proposé une définition des critères de l'évaluation « d'optimisation des ressources » : *l'économie* est l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées ; *l'efficience* est la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services ; *l'efficacité* est l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité. En raison de ces précisions, la loi adoptée en 1985 par l'Assemblée nationale n'a pas suscité les controverses soulevées par la loi de 1977 qui a pu l'inspirer.

De toute façon, à Ottawa, en 1987, après dix années d'expérience dans le domaine de la vérification intégrée, dix années marquées par des progrès considérables au chapitre des méthodes et techniques, le vérificateur général, Kenneth M. Dye, a reconnu les difficultés posées. Dans son rapport annuel de 1987, il a écrit en effet ceci :

Il est temps de faire le point. De plus en plus, on considère la vérification de l'optimalisation des ressources comme une entreprise onéreuse. La vérification d'un grand ministère ou organisme peut coûter jusqu'à un million de dollars (de 1987). Or, contrairement à la vérification financière, il n'existe pas de normes ou critères de vérification généralement reconnus, applicables à toutes les vérifications (...) certains observateurs estiment que chaque vérification est unique en son genre et que, de ce fait, on ne peut établir que des normes très générales. Au mieux, l'élaboration de normes doit suivre une évolution, et elle en est encore au stade primaire (...) il est extrêmement important que toutes les organisations de vérifications (...) évaluent périodiquement le rapport coût-efficacité des travaux de vérification. Le concept de vérification intégrée survivra uniquement si

on réussit à démontrer facilement son efficacité par rapport au coût²⁴.

Les coûts élevés des « missions de vérification d'optimisation » en expliquent le petit nombre. Ainsi, en 1988-1989, le bureau du vérificateur général du Québec en a effectué cinq seulement. Ces évaluations ont porté sur trois services du ministère de l'Énergie et des Ressources (cartographie assistée par ordinateur, réforme du cadastre, gestion des terres publiques), la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, l'Office des services de garde à l'enfance, la Société de la Place des Arts de Montréal et, enfin, la Société immobilière du Québec. Les résultats de ces évaluations couvrent près de 100 pages du rapport du vérificateur, qui en compte 286, annexes comprises. Chaque présentation comporte une description de l'organisme, une analyse des éléments de la vérification et diverses recommandations accompagnées des commentaires des porte-parole de l'organisme. La teneur des recommandations et des commentaires qui les accompagnent laisse penser que des gains de productivité ou des économies ont pu découler des évaluations effectuées. En définitive, malgré leurs coûts élevés, les missions de vérification d'optimisation, qui portent sur un nombre limité d'organismes chaque année, semblent apporter des bénéfices importants.

S'il en est vraiment ainsi, l'évaluation rétrospective de l'optimisation des programmes peut contribuer significativement à la recherche d'une efficacité et d'une efficacité croissantes dans le secteur public.

L'ÉVALUATION RÉTROSPECTIVE DES POLITIQUES ET DES OBJECTIFS DES PROGRAMMES

Les évaluations prévues par la Loi sur le vérificateur général du Québec n'ont pas pour objet de mettre en cause le bien-fondé des politiques et des objectifs de programmes, mais plutôt de vérifier si les responsables de la gestion dans les organismes examinés ont le souci de

24. Vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes. Exercice financier clos le 31 mars 1987*, Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services, 1987, paragraphe 18.28.

l'économie et de l'efficience, et de voir si des mécanismes ont été mis en place dans ces organismes, afin de mesurer l'atteinte des objectifs. Ces objectifs, il appartient au gouvernement de les fixer. Il lui appartient également de les réviser, tout comme il lui appartient, en vertu des principes constitutionnels en vigueur, de proposer à l'approbation des parlementaires toutes les mesures financières qui doivent être autorisées par une loi.

En pratique, chaque année, un exécutif révisé sa politique économique, sa politique budgétaire, sa politique fiscale, sa politique des dépenses et diverses autres politiques, tout en modifiant les objectifs de nombreux programmes, sous-programmes et éléments de programmes. La répartition des ressources financières est d'ailleurs réévaluée constamment de sorte que, d'une certaine façon, l'évaluation rétrospective des politiques et des objectifs de programmes constitue une préoccupation permanente de tout exécutif.

Pour faciliter cette évaluation rétrospective, le gouvernement fédéral du Canada a choisi, en 1978, de se doter d'un organisme spécialisé qui constitue depuis le modèle le plus achevé en la matière, au Canada : le bureau du contrôleur général. Cet organisme, créé à Ottawa en 1978, est un exemple plus développé (et mieux connu) de ce qui existe ailleurs sous d'autres formes (division spéciale au sein du secrétariat du Conseil du trésor ou au sein du secrétariat général ou encore au sein des services financiers).

La création du poste de contrôleur général en 1978, à Ottawa, s'est insérée dans un ensemble de mesures qui, de 1976 à 1981, ont marqué une évolution importante des mécanismes de la gestion financière au sein du gouvernement fédéral²⁵. La première de ces mesures a été la modification du statut et du mandat du vérificateur général effectuée en 1977. D'une certaine façon, le poste de contrôleur a pu être conçu comme un contrepoids, car les nouveaux pouvoirs du vérificateur en matière d'évaluation rétrospective allaient ainsi être contrebalancés par ceux du contrôleur. Autrement dit, aux évaluations du vérificateur pourraient être opposées les évaluations suggérées par le contrôleur. Cependant, ce possible désir des ministres de bénéficier d'évaluations rétrospectives distinctes n'a pas été le motif essentiel

25. Ces mécanismes ont été mentionnés précédemment dans les chapitres troisième, quatrième, cinquième, sixième, septième et huitième.

de la création du poste de contrôleur général : l'objectif officiel était plutôt d'imposer à l'administration fédérale des pratiques de gestion plus efficaces et plus efficaces que celles qui prévalaient jusqu'alors. L'une de ces pratiques nouvelles, préconisées à l'époque, consistait à systématiser les procédures d'évaluation rétrospective des programmes.

En 1976-1977, cette question de l'évaluation rétrospective des programmes suscitait d'autant plus d'intérêt que le projet de loi sur le vérificateur général, alors à l'étude, proposait d'accorder au vérificateur un pouvoir qui, selon certaines personnes, aurait dû être attribué à un organisme relevant de l'exécutif. L'idée de créer un organisme nouveau avait même été évoquée par le vérificateur général lui-même, en 1975, et elle fut reprise et élaborée dans son rapport relatif à l'année financière terminée le 31 mars 1976. Dans ce rapport, le vérificateur suggérait la création d'un poste de contrôleur à qui seraient attribuées « toutes les fonctions de gestion et de contrôles financiers » jusqu'alors exercées par le secrétariat du Conseil du trésor. Parmi ces fonctions, figurait celle d'assurer l'application de « procédés adéquats servant à mesurer l'efficacité des programmes »²⁶. Cette recommandation, formulée par le vérificateur, devait contribuer au débat.

Ce débat fut aussi alimenté par la création, le 22 novembre 1976, de la commission royale chargée d'étudier l'organisation responsable de la gestion des finances au sein de l'administration publique fédérale du Canada. Cette commission, présidée par Allan Thomas Lambert, sollicita d'abord les avis des parlementaires, des ministres, des sous-ministres et des membres de la direction de nombreux organismes. Peu après le début de ces consultations, le 25 avril 1977, le gouvernement fit savoir qu'il avait l'intention de créer effectivement un poste de contrôleur général afin de répondre aux avis concordants reçus ou formulés au sujet d'un tel poste.

Peu après la présentation du projet de loi décrivant ce nouveau poste, le 31 octobre 1977, la commission présidée par Allan Thomas

26. Auditeur général du Canada, *Rapport de l'auditeur général à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1976*, Ottawa : Information Canada, 1976, page 5.

Lambert publia un rapport intérimaire qui semblait l'approuver²⁷. Le projet, soutenu par l'opinion, fut finalement adopté le 30 juin 1978²⁸.

Comparativement au mandat envisagé dans le rapport du vérificateur général de l'année précédente, le mandat du contrôleur général était relativement restreint. Néanmoins, ce mandat apparaissait important puisque son (ou sa) titulaire devait se charger de l'élaboration et de l'application efficace de systèmes de contrôles préalables en matière de gestion des crédits et de l'élaboration de politiques relatives à l'évaluation des programmes. C'est ce deuxième volet du mandat du contrôleur général qui a finalement davantage retenu l'attention.

Ce deuxième volet de l'activité du contrôleur général vise à assurer l'établissement, dans les ministères et organismes du gouvernement fédéral, de procédures permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficacités des programmes.

L'évaluation rétrospective des objectifs, des répercussions, des effets et de l'utilité des programmes

Pour réaliser la portion de son mandat qui concernait l'évaluation rétrospective, le premier contrôleur général, Harry Rogers, a entrepris, dès sa nomination en 1978, de préparer un texte destiné à guider les gestionnaires dans leur tâche. Ce nouveau texte, intitulé *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme*, a été diffusé en 1981. Il a mis l'accent sur l'évaluation de l'utilité des programmes. Le premier chapitre de ce guide énonce en effet ceci :

L'évaluation de programme dans les ministères et organismes fédéraux devrait comprendre la collecte systématique

27. Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport intérimaire*, Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services, novembre 1977, page 33. Voir également : Mohamed CHARIH, *La guerre des experts d'Ottawa. Comment la commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité a perdu la bataille*, Montréal : Agence d'ARC inc., 1990, pages 122-135 et 197-200.
28. Voir : Herbert R. BALLS, « The Watchdog of Parliament : The Centenary of the Legislative Audit », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 21, n° 4, hiver 1978, page 615.

des renseignements vérifiables sur un programme, ainsi que des preuves tangibles de ses résultats et de sa rentabilité (ou utilité). Elle devrait viser à fournir périodiquement des renseignements dignes de foi, pertinents et objectifs, dans les délais raisonnables, afin de faciliter l'affectation des ressources, l'amélioration du programme et l'imputabilité²⁹.

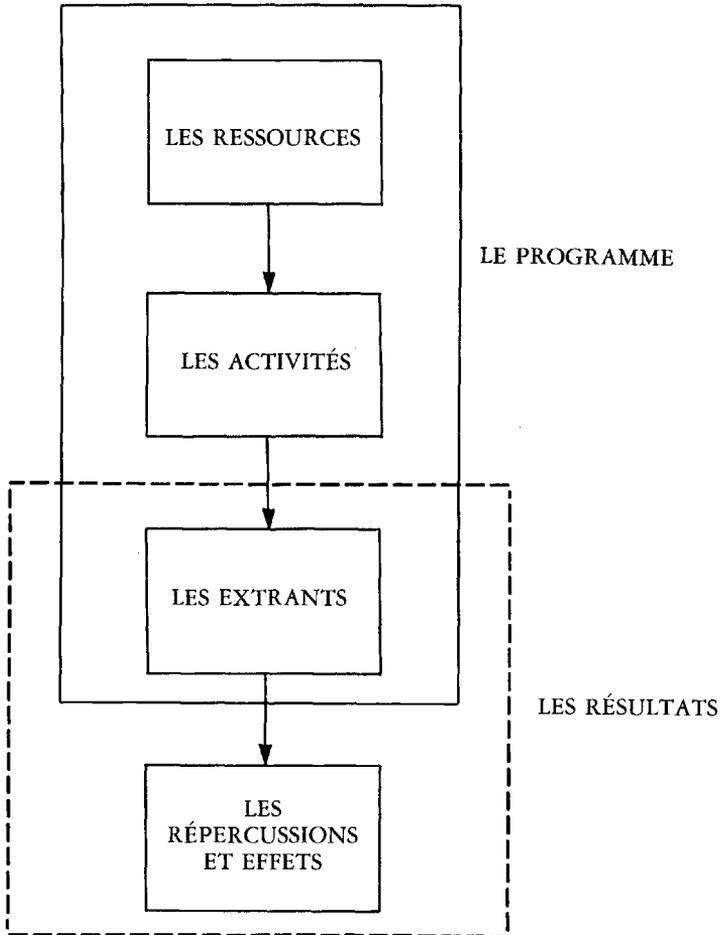
L'évaluation proposée dans ce nouveau guide porte sur les résultats des programmes, leurs répercussions et effets, leurs objectifs et leur raison d'être, et non pas seulement sur l'efficacité et sur l'efficacé des opérations. L'efficacité des opérations faisait d'ailleurs, à Ottawa, l'objet d'évaluations rétrospectives depuis plusieurs années. Ainsi, en 1974, le Conseil du trésor avait publié un *Guide sur la mesure de la performance*, qui visait à convaincre les gestionnaires de l'importance de procéder à l'examen périodique des coûts unitaires des productions relevant de leur autorité, et de prendre les moyens aptes à réduire ces coûts. Des revues de programmes avaient d'ailleurs été tentées dès l'année d'introduction du budget de programmes, à Ottawa, mais aussi dans les capitales provinciales, notamment à Québec³⁰.

De telles revues, effectuées par des gestionnaires responsables des programmes, des spécialistes au service du Conseil du trésor, ou encore par des analystes appartenant à divers organismes de soutien, pouvaient aussi être conduites par le vérificateur général du Canada, dont le mandat avait été modifié en 1977. Ces revues, toutefois, ne portaient que sur l'efficacité ou, parfois, l'efficacité et l'économie, de sorte que la parution du *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme*, en 1981, a paru couronner une évolution qui, de la vérification traditionnelle des comptes publics, avait mené finalement à une analyse rétrospective globale des interventions gouvernementales.

Après avoir identifié une structure de programme type (diagramme reproduit, page suivante) qui illustre clairement la

29. Contrôleur général du Canada, *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme*, Ottawa : Bureau du contrôleur général, mars 1981, page 3.
30. Pour une évaluation de ces revues, voir : Roland ARPIN, *Le Conseil du trésor quinze ans après*, Québec : Institut d'administration publique du Canada, 15 mars 1985, pages 9 et 10. De 1973 à 1978, au cours d'une première vague de revues, quelque soixante programmes ou activités ont été analysés à Québec ; une deuxième vague (1979-1980), et une troisième (1983) ont été suivies de « plans de rangement » (1984-1985 et depuis).

Une structure de programme type



- ressources : – dollars, années-personnes et autres intrants affectés au programme
- activités : – principales tâches, pouvoirs et fonctions assumés ou gérés par le personnel du programme
- extrants : – biens, services, réglementations ou provisions de la loi de l'impôt fournis ou contrôlés directement par le personnel du programme
- répercussions et effets : – biens, services et réglementations produits par d'autres et succession d'événements qui se produisent sur une partie ou la totalité de la société
- résultats : – ensemble des extrants et des répercussions et effets associés à un programme

Source : Contrôleur général du Canada, *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme*, Ottawa : Bureau du contrôleur général, mars 1981, page 18.

distinction entre les ressources, les activités (ou opérations) et les résultats d'un programme, ce guide identifiait les questions fondamentales à poser dans le cadre d'une évaluation rétrospective (questions énumérées dans le tableau 9.1).

Tableau 9.1
Aspects fondamentaux de l'évaluation de programme

| Aspects de l'évaluation | Questions fondamentales |
|---|---|
| RAISON D'ÊTRE DU PROGRAMME (Le programme vise-t-il à satisfaire à un besoin identifié ou identifiable?) | <ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure les objectifs et le mandat sont-ils encore pertinents? • Les activités et les extrants sont-ils conformes au mandat et se rattachent-ils de façon vraisemblable à la réalisation des objectifs et à l'obtention des répercussions et effets recherchés? |
| RÉPERCUSSIONS ET EFFETS (Quels résultats le programme a-t-il donnés?) | <ul style="list-style-type: none"> • Quels effets et répercussions, intentionnels ou non, l'application du programme a-t-elle produits? • De quelle façon et dans quelle mesure le programme complète-t-il, chevauche-t-il ou contrecarre-t-il d'autres programmes ou fait-il double emploi? |
| RÉALISATION DES OBJECTIFS (Est-ce que le programme a donné les résultats escomptés?) | <ul style="list-style-type: none"> • De quelle façon et dans quelle mesure les objectifs du programme ont-ils été réalisés grâce à sa mise en œuvre? |
| SOLUTIONS DE RECHANGE (Existe-t-il de meilleures façons d'obtenir les résultats recherchés?) | <ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que d'autres programmes plus rentables pourraient permettre d'atteindre les objectifs et les effets et répercussions intentionnels? • Existe-t-il d'autres façons plus rentables de mettre en œuvre le programme actuel? |

Source : Division de l'évaluation de programme, Bureau du contrôleur général, *Principes pour l'évaluation des programmes par les ministères et organismes fédéraux*, Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services, septembre 1981, page 16 (tableau publié initialement dans le *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme*).

Selon ce guide de 1981, l'évaluation de l'utilité doit être complétée par une mesure de la performance (objet du guide de 1974) et par un examen de la qualité de la gestion (ce qui implique le respect

des normes). En définitive, ce guide insiste sur le caractère global de l'évaluation d'utilité.

Le guide de 1981 indique, par ailleurs, *comment* procéder à l'évaluation des programmes. Ainsi, il convient d'abord d'identifier (de désigner) les personnes qui seront responsables de réaliser cette évaluation, puis de formuler une politique d'évaluation, ensuite d'organiser la machine administrative qui permettra de mettre en oeuvre cette politique d'évaluation pour, enfin, procéder à l'évaluation proprement dite. La démarche évaluative doit être envisagée, selon ce guide, dans une perspective de participation des partenaires de toutes les catégories que touche le programme en cause.

Le processus d'évaluation proposé dans le guide peut être illustré dans un schéma (voir à la page suivante) réalisé à partir du *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme*, page 66, et reproduit dans plusieurs autres documents par la suite, notamment dans le manuel intitulé *Principes pour l'évaluation des programmes par les ministères et organismes fédéraux*³¹.

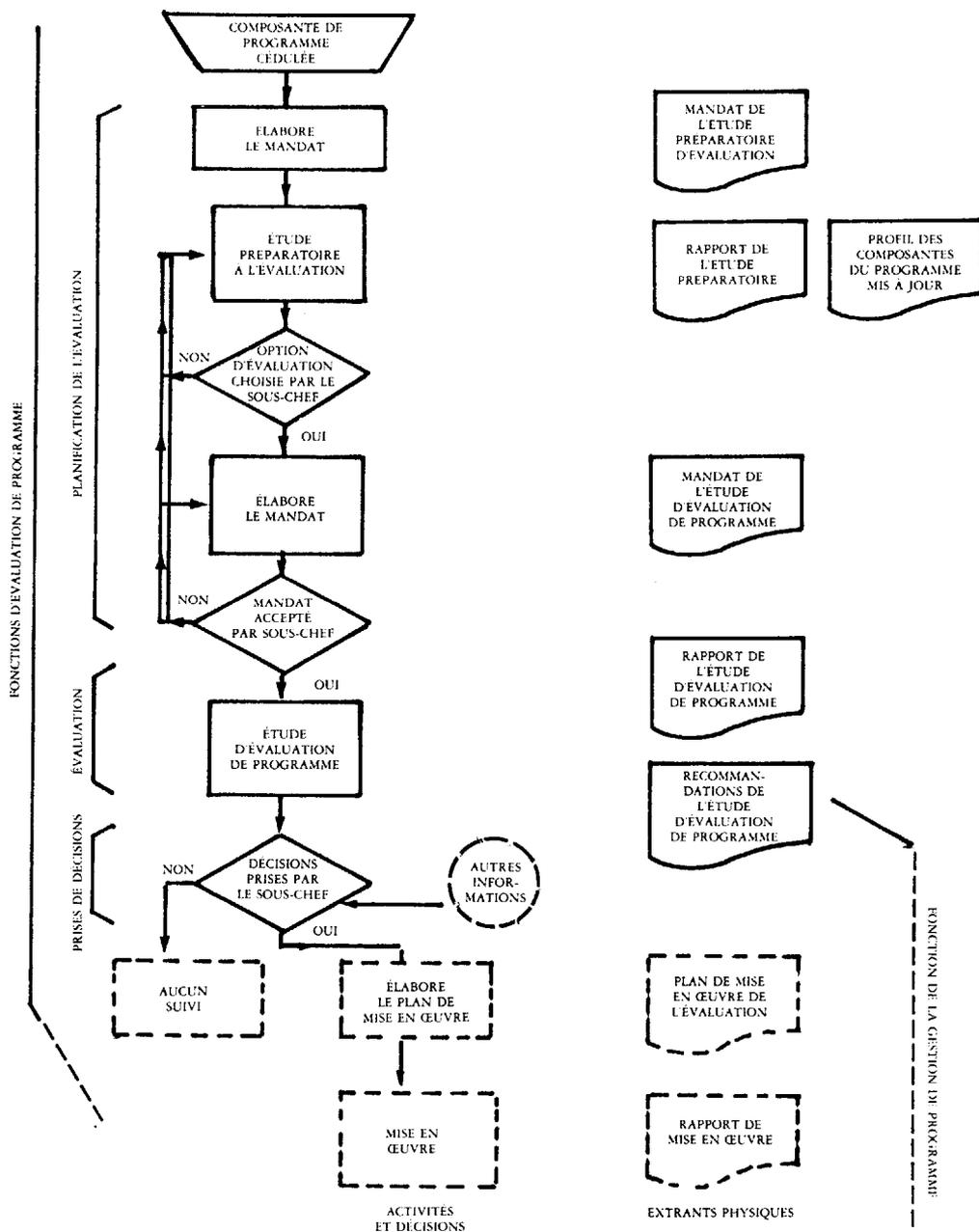
Le guide rappelle, par ailleurs, l'importance de faire précéder toute évaluation d'une étude préparatoire. Celle-ci, appuyée sur la documentation provenant d'évaluations partielles effectuées antérieurement, doit permettre de déterminer les aspects du programme qui pourraient être évalués cette fois. Elle aide, enfin, à l'élaboration de la stratégie d'évaluation la plus appropriée.

Pour être crédible, du point de vue des sous-ministres, des ministres et des parlementaires, une évaluation rétrospective globale doit être menée avec soin et rigueur. C'est la grande vertu du *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme* et du manuel intitulé *Principes pour l'évaluation des programmes par les ministères et organismes fédéraux* que d'attirer l'attention sur les facteurs qui influencent le plus une démarche évaluative. Cette démarche, difficile, fait finalement l'objet de conseils pratiques proposés par ces documents.

Ces conseils pratiques portent sur la formulation du mandat qui vise la réalisation d'une étude préparatoire à engager dans la perspective d'une éventuelle évaluation, sur les étapes d'une telle étude, sur la

31. Division de l'évaluation de programme, Bureau du contrôleur général, *Principes pour l'évaluation des programmes par les ministères et organismes fédéraux*, Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services, septembre 1981, page 6.

Le processus d'évaluation de programme : modèle représentatif



forme et le contenu du rapport qui conclut cette dernière, sur la formulation du mandat d'évaluation qui peut en découler, sur les étapes de l'évaluation subséquente et, finalement, sur la forme et le contenu du rapport d'évaluation. En définitive, les conseils pratiques exprimaient la sagesse et la prudence qu'avaient nourries les expériences antérieures en matière d'évaluation et que quelques publications spécialisées avaient contribué à faire connaître.

Cependant, même si ces conseils pouvaient paraître opportuns³², l'évaluation rétrospective des programmes dépendait, en pratique, de la volonté des équipes dirigeantes. En effet, pour réaliser des évaluations rétrospectives globales d'une certaine envergure, il faut des ressources que seules les autorités sont habilitées à procurer. Par ailleurs, certains rapports d'évaluation peuvent paraître après la démission ou la défaite électorale des équipes dirigeantes qui les ont commandés, et susciter indifférence ou scepticisme chez les membres des nouvelles équipes dirigeantes qui les reçoivent. En somme, les évaluations globales, comme les missions de vérification du vérificateur général, peuvent être plus ou moins nombreuses et approfondies selon que les ressources disponibles pour les effectuer sont plus ou moins abondantes et, comme les rapports du vérificateur général, les rapports d'évaluation peuvent avoir un impact plus ou moins important selon que les parlementaires et les porte-parole des groupes intéressés leur accordent plus ou moins d'attention³³.

L'évaluation des évaluations par les autorités

L'intérêt que les autorités peuvent accorder aux évaluations effectuées peut dépendre de nombreux facteurs. Ainsi, un gouvernement nouvellement constitué, qui désire promouvoir de nouveaux objectifs, sera sans doute davantage enclin à utiliser les rapports d'évaluation disponibles, et pourra même aller jusqu'à produire des rapports de synthèse

32. Voir le recueil de textes publié par l'Institut d'administration publique du Canada : Michael HICKS et autres, « L'évaluation dans le secteur public : un bilan — Evaluating Evaluation in Today's Government », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 24, n° 3, automne 1981, pages 350-427.
33. Sur ces questions, voir notamment : Bernard BONIN et Patrick MORAN, « L'environnement et la portée de l'évaluation », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 24, n° 3, automne 1981, pages 387-403.

résumant les conclusions des évaluations déjà effectuées. C'est ce qui s'est produit en 1984-1985 à Ottawa, et en 1985-1986 à Québec. À Ottawa, un comité présidé par Eric Nielsen, membre du gouvernement du premier ministre Brian Mulroney, a en effet produit une importante série d'examins de programmes et de politiques afin d'identifier les moyens d'accroître l'efficacité, l'efficacite et l'utilite des interventions des ministères et organismes du gouvernement fédéral. De même, à Québec, trois comités présidés respectivement par Paul Gobeil, Pierre Fortier et Reed Scowen, tous députés du Parti libéral, ont produit en 1986 des rapports qui ont inspiré l'action ultérieure du gouvernement du premier ministre Robert Bourassa. Dans le cas de ce gouvernement, constitué après l'élection de décembre 1985, comme dans celui des progressistes-conservateurs, constitué à l'issue du scrutin de septembre 1984, la volonté de changement explique sûrement l'intérêt accordé à des évaluations globales des politiques et programmes.

Des équipes dirigeantes peuvent également s'appuyer sur des évaluations de programmes pour résoudre les difficultés créées par des scandales dont l'impact électoral est souvent bien plus grand que l'impact financier. Elles peuvent même commander des enquêtes afin d'élucider les circonstances de ces scandales. De nombreuses évaluations ont été réalisées jadis dans le cadre de telles enquêtes ou d'investigations effectuées par le vérificateur général.

Certaines investigations du vérificateur général ont d'ailleurs eu, jadis, un retentissement considérable. Parmi les dénonciations du passé qui sont restées célèbres, il y a le scandale des défunts inscrits sur les listes de paye (dénoncé à Québec, en 1944), le scandale des achats au prix de détail des fournitures commandées en grande quantité par le service central des achats, créé en 1937, pour obtenir des prix de gros grâce au regroupement des commandes (dénoncé à Québec, à partir de 1950), le scandale des dépenses d'équipement du ministère de la Défense (dénoncé surtout de 1957 à 1963, à Ottawa), le scandale des fausses factures du service de la protection de la jeunesse de Montréal (1962 et 1963), le scandale des fausses inscriptions dans certains établissements scolaires afin d'obtenir des subventions plus élevées que celles auxquelles les réalités auraient donné droit, le scandale de la caisse noire du ministère de la Voirie, etc...

En plus de créer une fausse impression de la situation d'ensemble de l'administration publique, des scandales de ce genre ont souvent été exploités par les membres de l'opposition, menant ainsi souvent aux mesures correctives qui s'imposaient.

Les interventions des parlementaires de l'opposition peuvent certainement contribuer à l'adoption de changements importants. En effet, il arrive parfois qu'une équipe dirigeante s'accommode de situations que le vérificateur général juge inacceptables ou que des organismes prestigieux estiment condamnables. Dans de telles circonstances, l'opposition parlementaire peut réclamer les changements nécessaires et, parfois, les obtenir.

Cependant, le succès de l'opposition dans une telle démarche n'a jamais été bien considérable, à moins d'une conjoncture s'y prêtant tout particulièrement, comme par exemple, l'absence d'une majorité parlementaire stable. C'est ainsi que, pour éviter les embarras, une majorité parlementaire disciplinée évite généralement de laisser aux membres de l'opposition la possibilité d'exploiter les scandales dénoncés par le vérificateur général, dans le cas où ceux-ci pourraient lui être reprochés. En 1980, le vérificateur du Québec (Gérard Larose, à l'époque) a même réclamé que son rapport soit soumis pour étude à la commission parlementaire des finances et des comptes publics de l'Assemblée nationale, ce qui ne se faisait plus depuis plusieurs années. Étant donné que cette étude lui paraissait nécessaire au contrôle parlementaire des opérations gouvernementales, le vérificateur a recommandé que des dispositions soient prises pour qu'elle « soit rendue obligatoire ».

Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet, car il est difficile d'imaginer que les parlementaires se donnent l'obligation d'étudier un rapport, fût-il celui du vérificateur général. De toute façon, jusqu'à tout récemment, ces rapports ne suscitaient guère d'intérêt. Jusqu'en 1985 à Québec, et jusqu'à la période d'instabilité ministérielle de 1962 à Ottawa, ce manque d'intérêt peut être expliqué par le caractère des rapports de vérification produits à l'époque. Jusqu'en 1961 à Québec et jusqu'en 1931 à Ottawa, ces rapports étaient généralement brefs, car le vérificateur certifiait des comptes sur lesquels il exerçait un contrôle préalable. Par la suite, les rapports ont généralement mis l'accent sur les erreurs de comptabilité, les fraudes et les irrégularités que les gouvernements se hâtaient de corriger afin d'éviter d'être la

cible des critiques de l'opposition. Lorsque les situations dénoncées par le vérificateur n'étaient pas corrigées, leur complexité rendait leur examen malaisé. En conséquence, tant qu'elle s'est limitée à une certification des comptes et à la recherche d'erreurs, de fraudes ou d'irrégularités, la vérification n'a guère influencé l'évaluation rétrospective effectuée par les parlementaires, bien qu'elle ait été utile à celle qu'effectuaient les membres du gouvernement.

Il est ainsi possible d'expliquer l'inactivité de la commission (ou comité) parlementaire des comptes publics, de la fin du dix-neuvième siècle jusqu'aux années récentes³⁴. Au Québec, après avoir siégé assez régulièrement de 1869 à 1876, puis à nouveau de 1880 à 1894, à l'époque où les comptes publics étaient très détaillés et permettaient l'évaluation directe que les parlementaires recherchaient, le comité des comptes publics n'a plus siégé qu'exceptionnellement. De 1894 à 1984, les réunions de ce comité (ou commission) ont été motivées essentiellement par des scandales particuliers (1903, 1907, 1909-1912, 1922-1927), ou par une situation de force de l'opposition (cas des séances tenues avant le scrutin de 1936, au cours desquelles le chef de l'opposition de l'époque, Maurice Duplessis, avait dénoncé la corruption du gouvernement libéral), ou encore par le souci d'une majorité nouvellement constituée d'exploiter des scandales qui impliquaient le gouvernement précédent (en 1936, après l'élection de l'Union nationale, puis en 1963-1964, à l'époque où le gouvernement libéral de Jean Lesage s'attaquait aux anciens dirigeants de l'Union nationale). En définitive, jusqu'à récemment, à Québec comme à Ottawa, le comité des comptes publics a surtout été une tribune pour un parti qui voulait condamner les pratiques des membres d'un autre parti. C'est pourquoi les majorités parlementaires ont évité de réunir ces comités, dès lors que leurs débats pouvaient leur être défavorables.

Depuis la réforme des commissions de l'Assemblée à Québec, en 1984, il n'y a pas de commission des comptes publics. Toutefois, les commissions sectorielles peuvent convoquer le vérificateur général, ce qui se fait annuellement depuis l'adoption de la loi de 1985. De plus, ce sont les ministres qui répondent devant ces commissions parlementaires et qui se trouvent, en principe, dans le cas des comptes

34. Les activités du comité des comptes publics de la Chambre des communes ont été étudiées par Norman WARD, *The Public Purse*, Toronto : University of Toronto Press, 1962.

publics, à répondre de l'administration et non seulement des politiques. Il s'ensuit que l'évaluation rétrospective des programmes par les parlementaires du Québec en est facilitée.

Par ailleurs, à Ottawa, il y a eu récemment une évolution dans le rôle du comité des comptes publics. Ce dernier se réunit maintenant régulièrement, et il a réussi, tout au moins depuis 1970, à jouer un rôle positif dans l'administration financière, en collaboration avec le vérificateur général. Même si la plupart des membres du comité représentent la majorité au pouvoir, la personne qui le préside est choisie parmi les membres de l'opposition. De plus, comme il s'agit d'un comité spécifique sur les comptes publics, c'est-à-dire qu'il ne s'occupe pas de politiques mais d'administration, ce sont les sous-ministres qui représentent les ministères, et non les ministres : les risques de débats partisans s'en trouvent diminués d'autant. De toute façon, le comité examine le rapport du vérificateur général chaque année et formule des recommandations que ce dernier publie dans son rapport annuel. En outre, depuis 1974, une réponse du Conseil du trésor au rapport du vérificateur général est soumise aux parlementaires. Depuis 1977-1978, enfin, en raison du nouveau mandat du vérificateur général, l'évaluation des transactions financières et des programmes peut se faire selon les critères traditionnels et selon ceux de l'optimisation. En somme, à Ottawa, le rôle des membres de l'opposition dans l'évaluation rétrospective est aujourd'hui renforcé en raison de la richesse des rapports qui leur sont soumis.

Même si elles n'ont apparemment pas d'effets immédiats sur les décisions de politique budgétaire et de gestion financière, les interventions des parlementaires de l'opposition peuvent menacer la position électorale du parti au pouvoir. La menace que les critiques constituent pour l'équipe dirigeante du parti majoritaire incite ses membres à la prudence et, de la sorte, on peut dire que le « contrôle parlementaire » exerce une influence indirecte sur la prise de décisions en matière de finances publiques. Autrement dit, les membres de l'opposition assument une fonction de dissuasion : les ministres évitent en effet d'abuser de leur position dominante, de crainte de susciter les critiques et de subir les revers électoraux que ces critiques pourraient engendrer.

CONCLUSION

Les autorités ont aujourd'hui accès à des évaluations rétrospectives qui, non seulement sont plus nombreuses et systématiques que celles du passé, mais suscitent de plus toutes sortes de réactions. La plupart de ces réactions sont exploitées par les membres de l'opposition, ainsi que par les gestionnaires responsables des programmes. Les informations disponibles, quand elles sont largement diffusées, influencent sûrement la démarche vers l'optimalité recherchée par de nombreuses personnes. Elles alimentent de plus en plus, semble-t-il, les réflexions engagées chaque année lors de la préparation des budgets.

Résumé

Dernière phase du cycle budgétaire, l'évaluation rétrospective vise deux finalités principales : assurer le respect des volontés des autorités ; faciliter la préparation de futurs budgets. L'utilité de l'évaluation sera d'autant plus grande qu'elle dissuadera davantage les pratiques peu conformes aux volontés des autorités et qu'elle mènera davantage à l'adoption de choix budgétaires plus satisfaisants que ceux du passé.

Une partie de l'évaluation rétrospective porte sur les transactions financières et les comptes, une autre porte sur les orientations des politiques, les objectifs des programmes, les effets et impacts des activités et, de façon générale, sur l'utilité des interventions.

Aujourd'hui, à Québec et à Ottawa, la loi rend obligatoire la vérification annuelle des transactions et des comptes et elle mandate une personne pour le faire (le vérificateur général). La vérification des comptes vise à établir s'ils sont exacts, fidèles et fiables et s'ils ont été établis conformément aux lois, règlements, politiques et directives en vigueur. La vérification des transactions reflétées par les comptes vise en outre à déceler non seulement les irrégularités, les erreurs et les fraudes, mais aussi les cas où l'efficacité, l'économie et l'efficience n'auraient pas été recherchées.

Par l'évaluation rétrospective des politiques et des programmes, les autorités cherchent plutôt à mesurer les effets ou les impacts des activités gouvernementales, à déterminer leur utilité, à identifier les attentes qui les concernent.

Les personnes ou organisations qui effectuent des évaluations rétrospectives apportent aux autorités des informations qui peuvent contribuer à la recherche de l'optimalité dans l'allocation des ressources. Si elles engagent de nombreuses personnes, ces évaluations peuvent soutenir une démarche d'optimisation démocratique.

Questions

1. Quelles fonctions assume le vérificateur général, aujourd'hui, dans les grandes *administrations* publiques du Canada, et quels effets semble avoir l'action du vérificateur général ?
2. Quelle est l'action des commissions parlementaires « des comptes publics » ?
3. Quels effets semblent avoir sur la politique budgétaire et la gestion financière des administrations publiques les interventions des parlementaires qui ne sont pas membres de l'exécutif ?
4. Quelles sont les caractéristiques du processus d'évaluation proposé dans le *Guide sur la fonction de l'évaluation*, publié en 1981 par le contrôleur général du Canada ?
5. Quels effets semblent avoir les « évaluations de programme » sur les choix budgétaires subséquents ?

Choix de textes

- ADIE, Robert F. et Paul G. THOMAS, *Canadian Public Administration. Problematic Perspectives*, Toronto : Prentice-Hall of Canada Inc., 1987, 629 pages (chapitre 8, pages 294-326).
- ARPIN, Roland, *Le Conseil du trésor quinze ans après*, Québec : Institut d'administration publique du Canada, 15 mars 1985, 13 pages.
- BALLS, Herbert R., « The Watchdog of Parliament : The Centenary of the Legislative Audit », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 21, n° 4, hiver 1978, pages 584-617.
- BONIN, Bernard et Patrick MORAN, « L'environnement et la portée de l'évaluation », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 24, n° 3, automne 1981, pages 387-403.
- CHARIH, Mohamed, *La guerre des experts d'Ottawa. Comment la commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité a perdu la bataille*, Montréal : Agence d'ARC inc., 1990, 340 pages.
- DENHAM, Ross A., « The Canadian Auditors General — What is Their Role ? », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 17, n° 2, été 1974, pages 259-273.
- DENHAM, Ross A., « New Public Sector Audit Legislation in Canada », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. IV, n° 4, 1978, pages 474-488.
- DOERN, G. Bruce et Allan M. MASLOVE, « L'évaluation collective des dépenses publiques : des méthodes aux stimulants », pages 19-37 dans DOERN, G. Bruce, Allan M. MASLOVE et autres, *The Public Evaluation of Government Spending*, Toronto : Butterworth and Company (pour l'Institut de recherches politiques/Institute for Research on Public Policy), 1979, 190 pages.
- FORGET, Claude E., « L'administration publique : sujet ou objet du pouvoir politique ? », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 21, n° 2, été 1978, pages 234-242.
- GILLESPIE, W. Irwin, « Fools' Gold : The Quest for a Method of Evaluating Government Spending », pages 39-59 dans DOERN,

- G. Bruce, Allan M. MASLOVE et autres, *The Public Evaluation of Government Spending*, Toronto : Butterworth and Company (pour l'Institut de recherches politiques/Institute for Research on Public Policy), 1979, 190 pages.
- HARTLE, Douglas G., *The Expenditure Budget Process of the Government of Canada : A Public-Choice-Rent-Seeking Perspective*, Toronto : Canadian Tax Foundation/Association canadienne d'études fiscales, 1988, 316 pages (la troisième partie, intitulée « Efficiency Effectiveness, and Accountability », pages 155-226).
- HARTLE, Douglas G., « A Proposed System of Program and Policy Evaluation », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 16, n° 2, été 1973, pages 243-266.
- HARTLE, Douglas G., « The Public Servant as Advisor : The Choice of Policy Evaluation Criteria », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. II, n° 3, 1976, pages 424-438.
- HICKS, Michael, « L'évaluation dans le secteur public : un bilan », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 24, n° 3, automne 1981, pages 359-370 (version française de « Evaluating Evaluation in Today's Government », pages 350-358, même livraison du même périodique, qui contient également des textes présentés sous le même thème lors d'un colloque de l'Institut d'administration publique du Canada).
- HUNTINGTON, Ron et Claude-André LACHANCE, « L'obligation de rendre compte : boucler la boucle », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 5, n° 4, hiver 1982-1983, pages 12-16 (version française de « Accountability : Closing the Loop », même périodique, dont le titre en langue anglaise est *Canadian Parliamentary Review*).
- JORDAN, J.M. et Sharon L. SUTHERLAND, « Assessing the Results of Public Expenditure. Program Evaluation in the Canadian Federal Government », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 22, n° 4, hiver 1979, pages 581-609.
- LAFRAMBOISE, Hubert L., « Government Spending : Grappling with the Evaluation Octopus », *Optimum*, vol. 9, n° 4, 1978, pages 39-54.

- LECOMTE, Roland, Léonard RUTMAN et autres, *Introduction aux méthodes de recherche évaluative*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1982, 188 pages.
- MARSHALL, David et Mike McMULLAN, « Nouveau système canadien de vérification IDEA », *Revue internationale de la vérification des comptes publics*, vol. 13, n° 1, janvier 1986, pages 6, 7 et 10.
- MCINNES, Simon, « Improving Legislative Surveillance of Provincial Public Expenditures : The Performance of the Public Accounts Committees and Auditors General », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 20, n° 1, printemps 1977, pages 36-86.
- PIN, YEO PEE, « Le vérificateur : comment peut-il déterminer les causes des lacunes pour élaborer des recommandations plus efficaces ? », *Revue internationale de la vérification des comptes publics*, vol. 16, n° 1, janvier 1989, pages 5 et 6.
- PITFIELD, Michael P., « The Office of Auditor General as a Way to Parliamentary Reform », *Optimum*, vol. 15, n° 1, 1984, pages 22-32 (version française, pages 32-38).
- REID, Timothy E., « Federal Government Experience with Measuring Program Performance », *Optimum*, vol. 9, n° 4, 1978, pages 17-28.
- RIVERIN, Alphonse, André GAGNÉ, Jean TURGEON et Janon HAMEL, *L'administrateur public : un être « pifométrique »*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 1981, 404 pages (chapitres IV et V, « Les fondements de l'évaluation des organismes publics » et « Les expériences et les contraintes de l'évaluation des programmes », pages 87-168).
- ROGERS, Harry G., « Management Control in the Public Service », *Optimum*, vol. 9, n° 3, 1978, pages 14-28.
- SINCLAIR, Sonja, *Cordial But Not Cosy : A History of the Office of Auditor General*, Toronto : McClelland and Stewart, 1979, 208 pages.
- SUTHERLAND, Sharon L., « On the Audit Trail of the Auditor General : Parliament's Servant, 1973-1980 », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 23, n° 4, hiver 1980, pages 616-644.

SUTHERLAND, Sharon L., « The Politics of Audit : The Federal Office of the Auditor General in Comparative Perspective », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 29, n° 1, printemps 1986, pages 118-148.

© 1992 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Sainte-Foy, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré : *Politique et gestion des finances publiques Québec et Canada*, André Bernard, ISBN 2-7605-0490-5 • DA490N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

CONCLUSION

Il est clair que les difficultés que soulèvent les choix budgétaires des autorités varient considérablement. Ainsi, les considérations à prendre en compte dans une municipalité diffèrent de celles qui s'imposent à un gouvernement provincial et, davantage encore, de celles qui sont habituellement envisagées par le gouvernement fédéral. De même, la plupart des questions qui se posent dans une petite municipalité peuvent être réglées plus rapidement que celles qui préoccupent les équipes dirigeantes de villes populeuses comme Montréal, Québec ou Laval. De plus, dans les administrations dont les revenus et les dépenses peuvent diminuer ou croître selon la conjoncture économique, en conjonction ou en opposition, les problèmes augmentent avec l'instabilité. À cet égard, les facteurs qui influencent les choix budgétaires du gouvernement québécois peuvent paraître plus complexes que ceux qu'analysent les ministres d'une province peu peuplée, mais ils sont assurément moins variés que ceux que doit envisager le gouvernement fédéral.

Bien qu'ils soient plus complexes en raison de l'étendue des juridictions de son Parlement, de la taille de son administration ou de la diversité même de la fédération, les choix budgétaires effectués par le gouvernement fédéral ressemblent à ceux qui sont faits dans n'importe quelle autre administration publique. En effet, quels que soient les champs de juridiction d'une administration ou le montant de son budget, les personnes qui la dirigent doivent fixer annuellement le chiffre des prévisions de dépenses de l'année à venir, ainsi que le montant souhaité de l'écart entre les dépenses et revenus envisagés. Elles doivent également, presque chaque année, négocier les modalités des transferts intergouvernementaux que leur administration reçoit

ou accorde. Elles doivent aussi, presque chaque année, décider de modifications à apporter aux caractéristiques des impôts et autres sources de financement qui relèvent de l'autorité des institutions législatives auxquelles elles se rapportent. Elles doivent en outre, dans tous les cas, adopter une répartition des dépenses qui, presque toujours, différera sensiblement de celle de l'année précédente tout en lui ressemblant beaucoup.

Ces choix sont toujours provisoires, car ils constituent la réponse que les autorités donnent, pour un temps limité, aux pressions changeantes qu'elles subissent, dans une conjoncture particulière en constante évolution et dans un contexte ou un environnement en perpétuelle mutation. D'ailleurs, les équipes dirigeantes se modifient également ; leurs valeurs et perceptions se transforment et leurs orientations évoluent. En définitive, les choix budgétaires sont constamment remis en cause, qu'ils soient modifiés ou non.

En plus de découler des modifications successives des réalités à prendre en compte, cette remise en cause incessante des choix budgétaires est influencée par l'hétérogénéité considérable des préférences et des intérêts. De ce point de vue, dans un régime démocratique où s'imposent des contraintes institutionnelles telles que celles qui prévalent au Canada et au Québec, les autorités sont obligées de prendre en considération les demandes de leur électorat ou de leur clientèle, tout en évitant de faire subir à leurs adversaires des décisions qui pourraient entraîner des revers électoraux. Le désir des membres des équipes dirigeantes de remporter les prochaines élections empêche finalement la prise de décisions qui seraient fortement contestées par une majorité, et il force à choisir les options les moins controversées.

Même si, dans la perspective d'élections libres et fréquentes, elles peuvent être conçues de manière à assurer la satisfaction optimale de la population vis-à-vis des autorités, les décisions budgétaires ne peuvent jamais satisfaire pleinement personne, même pas les ministres. Les adversaires des équipes dirigeantes, de toute façon, s'empresseront de contester ces décisions, disant que les dépenses publiques sont excessives (ou insuffisantes, si les adversaires favorisent davantage d'interventions), que le déficit est trop élevé (ou pas assez), que les impôts sont trop lourds (ou mal répartis), que certains services publics sont inefficients ou inutiles, et ainsi de suite.

Les bénéficiaires des décisions antérieures, qui veulent les confirmer ou même les modifier à leur avantage, suscitent inéluctablement l'opposition des « forces du changement », qui préconisent des décisions nouvelles qui annuleraient celles d'hier. De même, fatalement, les personnes qui souhaitent des interventions plus importantes des gouvernements seront contestées par celles qui estiment que les interventions passées sont déjà excessives. Les choix budgétaires sont nécessairement contestés.

Ces choix sont aussi obligatoirement ceux des personnes détenant le pouvoir réel au sein des équipes dirigeantes. En fait, elles ont tout à craindre d'un revers électoral entraîné par des choix budgétaires qui seraient trop fortement contestés. De plus, ce sont elles qui commandent la vue d'ensemble qui permet d'en arriver à des choix qui constituent, de leur point de vue, le compromis optimal. Par ailleurs, puisqu'elles détiennent déjà l'autorité sur ces décisions, ces personnes ont présumément la capacité de mobiliser les soutiens nécessaires pour les faire accepter. Il s'ensuit qu'elles choisiront elles-mêmes les gestionnaires à qui sera confiée la préparation des projets de décisions budgétaires. De même, les délégations qu'elles auront accordées seront toujours assorties de limites étroites permettant d'éventuelles révisions. En bout de ligne, la politique budgétaire est toujours décidée au plus haut niveau.

Pour faciliter l'élaboration de cette politique, les équipes dirigeantes ont eu recours à des formes d'organisation et à des procédures dont le développement a été relativement rapide et important au cours des récentes décennies. Elles ont aussi développé des services centraux qui ont pris une place de plus en plus grande dans le processus budgétaire. Elles ont de plus favorisé l'adoption de techniques et de normes de plus en plus exigeantes, qui s'appliquent à la préparation et à l'exécution des plans de dépenses. Elles ont enfin soutenu d'importants efforts destinés à tirer des leçons utiles d'évaluations rétrospectives de plus en plus poussées des activités réalisées.

Traditionnellement effectuées par les parlementaires, à l'occasion de l'adoption des crédits budgétaires, du débat sur la politique budgétaire ou, plus rarement, de l'examen des comptes publics et des rapports de vérification, ces évaluations rétrospectives sont devenues, depuis une décennie, un instrument privilégié de la prise de décisions. Ces évaluations, en effet, reposent dorénavant sur une gamme étendue

de critères dont la prise en compte devrait probablement contribuer à la formulation de choix de plus en plus satisfaisants pour l'ensemble de la population.

Les changements apportés aux structures, aux procédures et aux techniques n'ont cependant nullement atténué l'importance du défi budgétaire posé aux autorités chaque année. En effet, même si les contraintes constitutionnelles mènent à préférer les choix budgétaires qui satisfont la majorité sans léser les minorités, de nombreux choix préconisés par ces dernières ne peuvent satisfaire la première. Peu importe la décision, il y aura des insatisfactions. En somme, puisque l'hétérogénéité est de règle, et puisqu'elle s'exprime, en régime démocratique, dans la multiplication des minorités, il serait irréaliste d'espérer une solution définitive au défi budgétaire des autorités, mais il est toutefois légitime d'espérer des progrès, moins d'insatisfactions, une économie, une efficacité et une efficacité accrues, des programmes de plus en plus utiles... C'est la recherche de tels progrès que soutiennent les efforts entrepris depuis quelques décennies, au titre de la politique et de la gestion des finances publiques, au Canada et au Québec, dans les organismes autonomes du secteur public comme au sein du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral.

Index

A

- Acte constitutionnel de 1791 et finances publiques,
161-163
- Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867
(voir : Loi constitutionnelle de 1867)
- Acte d'Union de 1840 et finances publiques,
163-166, 168, 171
- Actifs (dans les états financiers),
définition des actifs,
318, 379-382, 399
gestion des actifs,
388-390
vérification des actifs,
193, 398, 399
- Activités
(voir : Opérations)
- Actualisation (des coûts et bénéfiques),
267-269, 271-275, 296
- Adie, Robert F.,
150, 430
- Administrations publiques,
en proportion de la main-d'œuvre,
33-35, 44, 52
en proportion de la production,
32, 33, 35, 52, 53
- Affectation exclusive des crédits
(voir : Caractère exclusif des autorisations de dépenser)
- Agard, Jacques,
297
- Ahmed, Sadrudin A.,
155
- Aide sociale (dépenses d'aide sociale),
comme dépenses de transferts, 19,
27, 30, 129, 354
comme moyen de réduire les inégalités,
42, 61, 129
comme moyen de stabiliser l'activité économique,
74
comme programme budgétaire,
42, 129
en proportion des dépenses publiques,
47-49, 354
exemple de crédits permanents,
325, 354
- Alkin, Marvin C.,
297
- Allègements fiscaux,
comme moyen de réduire les inégalités,
61
comme éléments de la politique fiscale,
114, 117, 212

- Allocations familiales,
 comme dépenses de transferts,
 19, 27, 30, 129, 354
 exemple de crédits permanents,
 181, 183-185, 325, 354
 exemple de dépenses répétitives,
 345, 354
- Allen, Patrick,
 338
- Amirkhalkhali, Saleh,
 101
- Analyse coûts-bénéfices,
 comme jugement de valeur,
 235
 comme méthode comparable à
 d'autres,
 268
 comme méthode visant
 l'optimisation,
 259-271, 276-282, 293
 comme travail de spécialistes,
 233
- Analyse coûts-efficacité
 (voir : Analyse coûts-bénéfices)
- Analyse coûts-résultats (*value for
 money*). 408
- Analyse des relations causales (dans la
 gestion des programmes), 287-289
- Angers, Auguste-Réal,
 314
- Année financière,
 différente de l'année du calendrier,
 19
 et comptabilité,
 378, 379, 401
 et crédits partiels ou provisoires,
 310, 311
 et principe de l'annualité,
 179, 368
 modification de la période,
 401
- Annualité du budget (règle ou
 principe),
 comme principe ou règle,
 177-180, 302
 et la planification,
 350, 378
 exceptions,
 187
- Appels d'offres et concours,
 355-358, 360
- Armstrong, Donald E.,
 98, 102
- Aronson, J. Richard,
 391
- Arpin, Roland,
 215, 417, 430
- Arteau, Richard,
 99
- Ascah, Louis,
 98
- Asimakopulos, A.,
 98
- Assiette de l'impôt (*tax base*)
 77, 113, 314
- Assistance
 sociale (voir : Aide sociale)
- Assurance-chômage (prestations
 d'assurance-chômage),
 comme dépenses de transferts,
 27, 30, 129
 comme moyen de réduire les
 inégalités,
 42, 79, 80, 129
 comme moyen de stabiliser l'activité
 économique,
 74, 85
 comme programme budgétaire,
 172, 173
 exemple de crédits permanents,
 325
- Atkinson, A. B.,
 98
- Atkinson, Michael M.,
 339
- Aucoin, Peter,
 144, 150, 153, 243, 251, 252

- Auld, Douglas A. L.,
54, 98, 150
- Austin, Allan L.,
293
- Autorisation d'engagement financier,
354-355
- Autorisations de dépenses
(voir : Crédits annuels, crédits
permanents)
- Autorité du Parlement sur les finances
publiques,
160-201, 207, 301-337, 382, 383,
395, 405, 428
- Avances budgétaires ou financières,
19, 217, 364, 365, 369, 379, 381
- Avoirs
(voir : Actifs)
- B**
- Baker, Walter,
232, 251
- Balance commerciale,
66
- Balance des paiements,
88, 89
- Baldwin, Robert,
165
- Balls, Herbert R.,
190, 192, 195, 202, 416, 430
- Banque du Canada,
66-72, 85, 86, 91, 383
- Banting, Keith,
43, 55
- Barber, Clarence I.,
98
- Barrette, Michel,
153, 253
- Beauchesne, Arthur,
314
- Beaudet, Christian,
173, 202, 358, 391
- Beck, Morris,
35, 54
- Bélanger, Gérard
15, 18, 54, 98, 112, 121, 150, 299
- Bélanger, Yves,
391
- Bella, Leslie,
150
- Benyahia, Hadj,
98
- Berger, François,
331
- Bergeron, Michel,
122, 150
- Bernard, André,
131, 211, 244, 302, 328, 338, 391
- Bernard, Florian,
332
- Bernier, Ivan,
391
- Bérubé, Yves,
131, 150
- Biehl, Dieter,
57
- Bilan
(voir : Actifs, passif)
- Bill of Rights* (de Grande-Bretagne),
161
- Birch, G. A.,
314
- Bird, Richard M.,
22, 34, 54, 112, 150
- Blair, Cassandra,
338
- Biais, André,
54, 115, 131, 138, 151, 156
- Boadway, Robin W.,
16, 55, 109, 113, 151
- Bodkin, Ronald G.,
98
- Bonin, Bernard,
422, 430

- Bons du trésor,
383
- Borcherding, Thomas E.,
55
- Boreham, Gordon F.,
98
- Borgéat, Louis,
202, 203, 251, 252, 338, 391
- Borins, Sandford F.,
221, 251
- Boucherville, Charles Boucher de,
311, 314
- Bourassa, Robert,
229, 243, 332, 358, 362, 423
- Bourgault, Jacques,
111, 151
- Bourses (d'études, de recherches),
comme dépenses de transferts,
19, 27, 30, 217, 345
exemple de dépenses répétitives,
345
- Boyer, Marcel,
98
- Bravo, Jacques,
298
- Breton, Albert,
109, 145, 151
- Brochier, Hubert,
55
- Brown, M. Paul,
151
- Brown John, C. Lloyd,
251, 391
- Bruce, Neil,
110, 152
- Brun, Henri,
162, 167, 202
- Bryan, Ingrid A.,
98
- Bryce, R. B.,
140
- Bucovetsky, Meyer W.,
34
- Budget annuel
(voir : Budget principal)
- Budget de programmes
(appellation française de *program budgeting*),
29
comme catégorie d'autorisations de
dépenser,
181
et données diffusées,
328
et évaluation,
261, 293, 417
et gestion financière,
347
et politiques sectorielles,
244
oppositions au budget de
programmes,
233-236
structure usuelle d'un programme,
418
typologie du budget de programmes,
230, 236-242
- Budget des dépenses,
crédits permanents dans le budget
des dépenses,
320-325
crédits supplémentaires et budget
des dépenses,
325-327
document préparé par le Conseil du
trésor,
140, 141
document soumis à l'approbation
des parlementaires,
305, 328
préparation du budget des dépenses,
207-250
préparation du budget des dépenses
et optimisation,
259-296
- Budget pluri-annuel,
271-272

- Budget principal,
 crédits associés au budget principal,
 305-309, 327
 et crédits permanents,
 320-325
 et crédits supplémentaires,
 311-313
 et discours du budget,
 303
 et principes d'unité du budget et
 d'annualité,
 180-207
- Budget-productivité,
 différences par rapport au budget de
 programmes,
 229, 230, 236, 237
 perspective du budget-productivité,
 226, 227, 293
- Budget rectificatif
 (voir : Crédits supplémentaires)
- Budget supplémentaire
 (voir : Crédits supplémentaires)
- Budgeting*
 (voir : Préparation des budgets)
- Budgétisation sur table rase
 (voir : *Zero-Base Budgeting*)
- Budgets truqués (ou trompeurs),
 184, 316-328, 336, 400
- Bureau du premier ministre et
 politique des dépenses,
 142
- Burgess, David F.,
 297
- Burkhead, Jesse,
 202
- Burns, R. M.,
 98
- C**
- Cabinet
 (voir : Conseil des ministres)
- Cairns, Alan C.,
 55, 112, 152
- Caldwell, John,
 189
- Cambessédès, Olivier,
 38
- Cameron, David R.,
 43, 55
- Campbell, Colin,
 251
- Campbell, Harry F.,
 297
- Campbell, Robert M.,
 99
- Caractère exclusif des autorisations de
 dépenser (règle),
 182, 183, 194
- Caractère facultatif des dépenses
 autorisées (règle),
 184-186, 200
- Caractère limitatif et temporaire des
 autorisations de dépenser (règle),
 183, 184, 186-188, 194, 197, 200,
 201, 403
- Caucus parlementaire et finances
 publiques,
 329
- Causalité
 (voir : Analyse des relations causales)
- Certification des demandes de
 paiement,
 368-370, 388, 398
- Chambers, Frances,
 103
- Champagne, François,
 297
- Chandler, William M.,
 111, 152
- Charih, Mohamed,
 152, 251, 416, 430
- Châtelain, Rhéal,
 399, 402, 411
- Cheek, Logan M.,
 293

- Chenier, John A.,
243, 256
- Chèques (émission des chèques),
191, 192, 195, 368, 371, 375-377
- Chicoine, Daniel,
101
- Choix budgétaires
(voir : Politique budgétaire, politique
des dépenses, rationalisation des choix
budgétaires)
- Chômage,
chômage, assurance-chômage et
stabilisation de l'activité
économique,
74
et conjoncture économique,
64, 76, 84
et politique budgétaire,
50, 76, 85, 86
- Christofides, L. N.,
85, 99
- Cibles annuelles (pour la gestion des
programmes),
289
- Clark, Ian D.,
143, 152, 251
- Clark, Joe,
172, 305
- Clark, W. C.,
195, 203
- Clarke, Harold D.,
206
- Classification des dépenses ou des
autorisations de dépenser,
et comparaisons,
20
par catégories « conjoncturelles »,
318, 326
par catégories « sectorielles »,
45-49
par fonctions,
226, 227
par organismes et par objets,
216-218
par postes et par périodes,
349
par programmes,
230, 235-242, 261
par types de transactions,
396, 397
par « votes » ou « crédits »,
181, 182, 395
- Clift, Dominique,
252
- Cloutier, Laurier,
331
- Coefficient de réserves obligatoires des
banques,
70, 72
- Collectivisation,
80
- Comité des comptes publics
(voir : Commission des comptes
publics)
- Commission des comptes publics
(*Public Accounts Committee*),
189, 404, 424-426, 428
- Commission du budget et de
l'administration (Assemblée nationale
du Québec),
303
- Commission Glassco,
196, 197, 225, 400, 405, 406
- Commission Hoover,
225, 226
- Commission Lambert, 403, 415, 416
- Commission plénière des subsides
(Supply),
310
- Commission plénière des voies et
moyens (*Ways and Means*),
310, 313
- Commission Rowell-Sirois,
45-47
- Commissions parlementaires (qui
étudient les prévisions de
dépenses), 306-309, 312, 329, 332

- Commissions scolaires et finances publiques,
30, 112, 124, 381
- Comparaisons entre dépenses publiques de périodes différentes,
37-40, 45-49, 52, 53, 399-401
- Comparaisons entre dépenses publiques de régions différentes,
37-40, 47, 48, 52, 53, 131
- Comptabilité (tenue des comptes publics),
comptabilité de l'actif et du passif,
379-384
comptabilité de trésorerie,
377-379
comptabilité des demandes de paiements,
377, 378
comptabilité des encaissements,
377, 378
comptabilité des engagements financiers,
352, 353, 359, 360
comptabilité des paiements,
366-370, 377, 378
et classifications par catégories de dépenses,
217, 395
et conventions comptables,
400
et erreurs,
424
et finalités de la gestion financière,
341, 342
et politiques administratives,
347
et principe de non-affectation des recettes,
170
- Comptabilité nationale,
19, 24-33
- Comptables du secteur public,
369, 371, 372, 375, 401
- Comptes bancaires des organismes publics,
384
- Comptes économiques du Québec,
17, 18, 22, 65
- Comptes nationaux du Canada,
24-33, 65
- Comptes publics,
et annualité du budget,
177, 378, 379
et Conseil du trésor,
139
et conventions comptables,
19, 318, 378, 379, 381, 400
et vérification,
189-193, 362, 395-398, 404
- Conformité des comptes publics
(voir : Vérification de conformité)
- Congrès des États-Unis et finances publiques,
173, 174, 177
- Conjoncture économique et politique budgétaire,
50, 60, 62-66, 73, 74, 82, 87, 108-111, 115-117, 132, 137, 145, 304, 316
- Conklin, David W.,
152
- Conseil d'orientation économique du Québec,
87
- Conseil des ministres et finances publiques,
127, 128, 140-143, 171, 172, 214, 243, 323, 411
- Conseil du trésor,
et contrôleur général,
414
et « gel des crédits »,
355
et gestion financière,
341, 347, 349, 351, 353, 360, 367, 370-374

- et mandat spécial, 172
- et mesure de la performance, 417
- et politique budgétaire, 127, 128
- et politique des dépenses, 139-143
- et préparation du budget des dépenses, 214, 215
- et vérificateur général, 426
- et virements, 182, 183, 351, 409
- Conseil économique du Canada, 87
- Conseil exécutif (voir : Conseil des ministres, exécutif)
- Conseil privé (voir : Secrétariat du Conseil privé)
- Contraction de l'activité économique (voir : Cycle économique)
- Contraintes imposées à l'élaboration des budgets,
 - découlant de la difficulté d'accroître les revenus, 116, 121, 125, 260
 - découlant des engagements antérieurs (logique de continuité), 129-133, 209
 - découlant des pressions exercées sur les autorités, 108, 133-138, 231
 - découlant des principes constitutionnels, 159-201, 301, 302, 315
 - découlant du fédéralisme et de la décentralisation, 73, 112-114
- Contrats du secteur public 356-361, 363-365, 388, 390
- Contresignataires et contrôle des dépenses publiques, 342, 367
- Contrôle de légalité et de régularité appliqué aux transactions financières dans le secteur public, 188-197, 224, 345-348, 365, 366, 370-373, 395, 397, 403-405
- Contrôle des prix et des salaires, 70, 80
- Contrôle général sur les dépenses du secteur public, 224, 342-375, 387, 403-405, 416
- Contrôle sur les encaissements, 191-194, 342, 377, 378, 380, 384, 386, 397, 401, 404, 409
- Contrôle sur les engagements financiers, 194-197, 224, 342, 347, 349-363, 365, 366, 373, 375, 388, 390, 407
- Contrôle sur les paiements, 191-194, 224-226, 232, 342, 344, 347, 363-375, 390, 397, 404
- Contrôles financiers et contrôles préalables (voir : Contrôle de légalité et de régularité, contrôle général sur les dépenses, contrôle sur les encaissements, contrôle sur les engagements financiers, contrôle sur les paiements)
- Contrôleur de la trésorerie, 192, 196, 361
- Contrôleur des finances, 192, 196, 353, 355, 361, 362, 371, 373, 374
- Contrôleur du trésor, 192, 195-197, 353, 407
- Contrôleur général 414-423, 428
- Conventions comptables dans le secteur public, 19, 378-380, 400, 401
- Corporations publiques (voir : Entreprises publiques)
- Courchene, Thomas J., 55, 70, 99, 104, 152

- Coût des facteurs de production (dans les comptes économiques),
26, 28, 35
- Coût unitaire (dans la gestion des programmes),
225-227, 279, 281, 286, 287, 290, 358, 417
- Coûts d'opportunité (dans l'analyse coûts-bénéfices),
273
- Crédits annuels,
et annualité du budget,
178, 305, 363
et contrôle de légalité des dépenses,
193, 194, 301, 403
et crédits permanents,
320-325, 354
et spécialisation des autorisations de dépenser,
181-186, 350, 354, 370
- Crédits permanents,
et annualité du budget,
182-184, 350, 352
et budget principal,
305
et budgets truqués ou trompeurs,
320-325
et dépenses routinières,
354
et prévisions des dépenses,
316
- Crédits partiels ou provisoires (*Interim Supply*)
303, 309-311, 336
- Crédits principaux
(voir : Crédits annuels)
- Crédits supplémentaires,
et budgets truqués ou trompeurs,
316, 320, 325-327
et dépenses non planifiées,
346, 351, 352
et procédure parlementaire,
311-313
et règle de l'unité du budget,
180
- Crédits votés ou « à voter »
(voir : Crédits annuels, crédits supplémentaires)
- Creighton, Donald G.,
162, 203
- Crête, Jean,
115, 131, 151
- Critères d'évaluation (dans la gestion des programmes),
279
- Croissance de la production,
et croissance des budgets du secteur public,
43
et politique budgétaire,
62-65, 75, 86, 90, 108, 109
et politique économique,
59, 90
et politique fiscale,
116
et politique monétaire,
68, 72
et statistiques,
31, 32
et thèses interventionnistes,
79, 80, 82
et thèses non-interventionnistes,
78
- Croissance des dépenses publiques,
et dépenses d'aide sociale,
42, 47, 49, 61
explications de la croissance des dépenses publiques,
40-44, 47, 52, 53
statistiques illustrant la croissance des dépenses publiques,
22-24, 36, 40-44, 46, 52, 53, 69, 224, 225
- Crozier, Robert B.,
85, 99
- Cumming, Peter A.,
113
- Cutt, James,
104, 252, 286, 297

Cycle budgétaire,
207, 208, 301, 332, 334, 393, 394,
428

Cycle économique,
64, 65, 74, 84, 93, 108, 110

D

Dalpé, Robert,
358, 391

D'Aquino, Thomas,
338

David, Jean-François,
328, 338

Dawson, William F.,
314, 338

Débat parlementaire sur la politique
budgétaire,
303-305, 330, 332, 333, 336, 337

Deblock, Christian,
99

Déboursés
(voir : Paiements)

Debré, Michel,
229

Decision Package
(voir : *Zero-Base Budgeting*)

Déficit budgétaire,
comme choix de politique
budgétaire,
60, 82, 97, 110, 122, 212, 218, 221
comme conséquence des engage-
ments antérieurs,
325
comme danger, selon les
non-interventionnistes,
78, 83-86
comme nécessité, selon les
interventionnistes,
79, 82-86
comme source d'insatisfactions,
115
et emprunts,
382

Déficit systématique (théorie),
83

Définitions du secteur public,
14, 15, 20, 45, 52, 53, 399

Dégrèvements fiscaux,
119, 121-124, 147, 149, 315

Délégation du pouvoir de dépenser,
344-346, 354, 388, 407

Délimitation du secteur public
(voir : Définitions du secteur public)

Demandes de paiement,
191, 192, 363-370, 377, 378, 388

Denham, Ross A.,
203, 409, 430

Denis, Jean-Louis,
297

Dépassements de crédit
(voir : Caractère limitatif et temporaire
des autorisations de dépenser)

Dépense intérieure brute,
29, 30

Dépenses de transferts
(voir : Transferts vers le secteur privé)

Dépenses fiscales, 121-
124, 149, 404

Dépenses publiques,
autorité du Parlement sur les
dépenses publiques,
160-201
croissance des dépenses publiques,
22-24, 36, 40-44, 46, 47, 52, 53, 115
dépenses publiques *per capita*,
23, 24
et dépense nationale,
32, 33
réduction des dépenses publiques,
90, 95, 109, 114, 116, 128 sources
des données sur les dépenses
publiques,
19, 52

Dépenses statutaires ou législatives
(voir : Crédits permanents)

- Dérèglementation,
111
- Derome, René,
293, 297
- Descôteaux, Bernard,
331
- Desrochers, Gilles,
343, 391
- Desrochers, Irénée,
130, 152
- Dettes publiques,
augmentation de la dette publique,
31, 113, 128, 260
dette du Canada-Uni,
332
et conventions comptables,
380, 399, 400
et taux d'intérêts,
92
et taux de changes,
92
et vérification des comptes,
398-400
fardeau représenté par la dette
publique,
43, 84, 188, 318, 320
gestion de la dette publique,
88-90, 324, 325, 396
tentatives de réduire la dette
publique,
109-111, 115, 122, 132, 144, 180,
211, 315, 318
- Devis budgétaire
(voir : *Zero-Base Budgeting*)
- Dion, Stéphane,
54, 111, 138, 151-153, 252, 253
Discours du budget,
et annonces de surplus budgétaires,
318
et débat sur la politique budgétaire,
303-309, 313
et les médias,
330-332
et politique budgétaire,
50, 75, 303-309, 313
et politique économique,
60, 62, 63, 75
et politique fiscale,
75, 313-315
et sous-estimation des dépenses
prévues,
320
et volonté de présenter fidèlement la
réalité,
322, 327, 328
- Discours inaugural
(voir : Message inaugural)
- Disparités régionales,
60, 93
- Distinction entre secteur public et
secteur privé,
8-10, 14, 15, 30-32
- Documents budgétaires
(voir : Budget des dépenses, discours
du budget)
- Doern, G. Bruce,
54, 98, 100, 102, 103, 108, 152, 153,
206, 219, 221, 231, 243, 251, 252,
255, 257, 258, 338, 360, 392, 430,
431
- Dollar constant,
unité de mesure aux fins de
comparaisons,
20, 22, 81
unité de mesure utilisée avec des
repères démographiques,
23, 24
- Donner, Arthur W.,
70, 100, 103
- Doré, Marc,
331
- Downs, Anthony,
153
- Drouin, Marie-Josée,
332
- Drury, Bud,
407
- Dubuc, Alain,
330, 331

Dunkin, Charles,
322
Dunsire, Andrew,
44
Duplessis, Maurice,
310, 311, 318, 326, 425
Dupuit, Jules,
262
Dussault, René,
203, 252, 338, 391
Duverger, Maurice,
56
Dye, Kenneth M.,
404, 412

E

Écarts entre les prévisions et la réalité,
316-320, 328
Économie (dans « économie,
efficacité, efficience »),
193, 220, 356, 361, 375, 388, 394,
406, 409, 411, 412, 414, 417, 423,
428
Effets secondaires (*side effects*)
270
Efficacité,
134, 139, 193, 196, 210, 215, 220,
228, 230, 235, 236, 245, 246, 278,
281, 283, 284, 286, 289, 290, 295,
344, 348, 349, 388, 394, 406, 407,
410-417, 423, 428
Efficience,
135, 139, 193, 210, 215, 220, 225-
228, 246, 260, 278, 284, 286, 289-
291, 295, 344, 348, 349, 388, 394,
406, 407, 409-417, 423, 428
Égalité
(voir : Réduction des inégalités)
Élaboration des budgets
(voir : Préparation des budgets)
Élément de programme
(voir : Programmes budgétaires)
Elkin, Barry,
122, 153
Emploi
(voir : Plein emploi)
Emploi dans le secteur public,
32-35, 52
Emprunts du secteur public, capacités
d'emprunt,
43, 382
et actualisation,
274
et investissements,
82, 84, 267
et ministère des Finances,
88
et productivité,
82, 83
et stabilisation de l'activité
économique,
82, 83
et trésorerie,
377-379
modes de financement des emprunts,
69, 85, 382-384
Encaissements
(voir : Contrôle sur les encaissements)
Engagements financiers,
194-197, 200, 201, 332, 341, 342,
344-346, 352-355, 388, 407
English, Michael,
338
Énoncé de politique
(voir : Politiques sectorielles)
Entreprises publiques,
et autonomie financière,
172, 343
et définitions du secteur public,
14, 15
et états financiers du secteur public,
381, 382, 385, 386, 399
et main-d'œuvre,
34
et ministère des Finances,
88

- Enveloppes budgétaires,
141, 221, 249
- Équilibre budgétaire (et budgets équilibrés)
60, 78, 94, 184
- Équité fiscale,
118, 125, 330
- Estimations
19, 32, 183
- États de l'actif et du passif,
399, 400, 402
- États des revenus et dépenses,
399, 400, 402
- Éthier, Mireille,
55
- Évaluation préalable (dans la gestion des programmes),
230, 241, 245-247, 259-262, 269, 271, 289
- Évaluation rétrospective,
comme moyen d'accroître l'efficacité, l'efficience et l'utilité,
226, 228, 393-429
comme phase du cycle budgétaire,
208, 209, 393-429
et les résistances qu'elle suscite,
235
et l'optimisation,
259, 260, 289
- Ewart, John S.,
162, 203
- Exactitude des comptes publics,
397-399, 402
- Examen des engagements financiers en commission parlementaire (Québec), 361-363, 390
- Exécutif et finances publiques,
contraintes imposées à l'exécutif en vertu des règles constitutionnelles,
177, 179, 185, 207, 327
initiative de l'exécutif,
173-175, 207, 302, 308, 310, 314, 329
préparation par l'exécutif du budget des dépenses,
213-216, 220-223, 230-232
pressions exercées sur l'exécutif,
333-335
soutien accordé à l'exécutif par la majorité parlementaire,
301, 302, 304, 308
surveillance exercée sur la gestion financière,
344, 349, 354, 355, 375, 395, 408, 414
- Expansion de l'activité économique (voir : Cycle économique)
- Exportations,
et politique budgétaire,
63, 72, 74, 89
et politique commerciale,
75, 89
et politique monétaire,
66, 67, 72, 74, 89, 109
- Exposé budgétaire (voir : Discours du budget)
- Extrant d'opérations (voir : Opérations)
- F**
- Falardeau, Louis,
330, 331
- Fardeau fiscal,
et coûts des interventions gouvernementales,
267
et déficits budgétaires,
83
et logique parlementaire,
315
et politique fiscale,
109, 111, 114, 116-124
- Fessou, Jean Didier,
332
- Fiabilité des comptes publics,
398-403

- Fidélité des comptes publics,
397, 402, 408
- Finalités (définies dans les énoncés de politiques),
230, 234, 236, 238-240, 246, 248,
249, 286, 287, 289
- Fonds de suppléance (ou crédits du programme des éventualités),
346, 351, 352
- Fonds du revenu consolidé
(voir : Fonds unique, trésor)
- Fonds locaux,
365
- Fonds renouvelables,
173, 358
- Fonds spéciaux ou permanents,
173, 324, 358, 399
- Fonds unique,
création d'un fonds unique en 1840,
164
et comptabilité,
376-379, 399
et fonds renouvelables ou spéciaux,
358, 399
et principes constitutionnels,
168-173, 399
- Foot, David K.,
35, 54
- Forget, Claude E.,
113, 338, 394, 430
- Fortier, Pierre,
423
- Fortin, Jacques,
138, 153
- Fortin, Pierre,
100
- Fortmann, Michel,
152, 253
- Franks, C. E. S.,
338
- Frappier-Desrochers, Monique,
100
- Fraser, Alistair,
314
- Fraude fiscale,
50, 119-121, 123, 385
- Fréchette, Pierre,
56
- French, Richard D.,
153, 221, 254
- Friesen, Peter H.,
98
- G**
- Gagné, André,
257, 432
- Gains de productivité,
35, 43
- Garant, Patrice,
359, 392
- Garanties,
19
- Garcia, René,
98
- Garneau, François-Xavier,
163, 203
- Garven, Garnet,
287, 298
- Gaudemet, Paul-Marie,
56
- Gauthier, Gilles,
330, 331
- Gel des crédits,
355
- Gélinas, André
203, 237, 253
- Gestion financière,
341-390, 426
- Gestion par objectifs,
229
- Ghysels, Éric,
328, 338
- Gillespie, W. Irwin,
86, 100, 124, 153, 430

- Gini (Indice de),
81
- Girard, Normand,
331, 332
- Gist, John R.,
136, 153
- Glassco, J. Grant
(voir : Commission Glassco)
- Gobeil, Paul,
423
- Godbout, Adélarde,
318, 326, 327
- Good, David A.,
126, 154
- Goulet, Micheline,
332
- Gouvernement
(voir : Conseil des ministres)
- Gouverneur du Bas-Canada
(1791-1840),
162, 163, 174, 177-179
- Gouverneur général du Canada,
170, 172, 175, 314
- Gow, Donald,
236, 253
- Gow, James Iain,
23, 24, 48, 56, 152, 153, 237, 252,
253
- Gramlich, Edward M.,
298
- Gravel, Robert J.,
391
- Green, Christopher,
100
- Groulx, Lionel,
165, 203
- Groupes de pression et finances
publiques,
80, 86, 96, 115, 133-138, 143, 212,
231, 234, 244, 248, 259, 276, 289,
302, 333, 334, 422
- Guay, Ivan,
332
- Guay, Richard,
339
- Guillaume, Henri,
298, 299
- Guruprasad, C., 236, 253
- H**
- Hamel, Janon,
257, 432
- Hamelin, Marcel,
322, 339
- Hardy, Cynthia,
137, 154
- Hartle, Douglas G.,
51, 56, 126, 143, 145, 154, 203,
221, 245, 247, 253, 254, 264, 298,
339, 431
- Hartley, Harry J.,
278, 298
- Hausse des prix
(voir : Inflation)
- Hébert, Germain,
22, 56, 65, 101
- Hébert, Martine,
138, 154
- Heclou, Hugh,
132, 154
- Henderson, A. Maxwell,
406, 408
- Hettich, Walter,
269, 298
- Hewitt, Christopher,
154
- Hibbs, Douglas A., jr.,
101, 108, 154
- Hicks, J. R.,
263
- Hicks, Michael,
215, 254, 422, 431
- Hierarchie des fins et moyens,
234, 236-242, 261

Hodgetts, John E.,
139, 155, 190, 204
Hodgson, J. S.,
254
Hotson, John H.,
101
Howitt, Peter,
101
Hudson, Michael,
101
Huet, Philippe,
298
Huntingdon, Ron,
431

I

Impact (d'un programme)
241, 245-247, 268, 285-291
Importations,
et politique budgétaire,
63, 74, 89
et politique commerciale,
75, 89
et politique monétaire,
66, 67, 74, 89, 109
Impôts,
dans le produit intérieur brut,
31
et comptes publics,
378
et équité fiscale,
118, 125, 330
et initiative de l'exécutif,
175, 176
et non-affectation des recettes,
168-171
et ministère des Finances
88-91
et optimisation,
260, 264, 267, 268
et politique budgétaire,
211-213, 303
et politique commerciale,
75
et politique fiscale,
115-128, 211-213
et principes constitutionnels,
160-162, 168-171, 175, 176, 301,
303, 342
et procédure parlementaire,
313-315
et relations fédérales-provinciales,
92
et thèses interventionnistes,
76, 79-81
et thèses non-interventionnistes,
76-78
rendement marginal des impôts,
49
Imputabilité,
405-417
Imputation d'engagement financier,
352-353
Incrémentalisme,
136
Indexation,
219
Indicateurs de l'activité économique,
63-65, 71, 74, 86, 88, 91, 110
Indicateurs sociaux,
136, 219, 245
Indicateurs techniques (dans la gestion
des programmes),
135, 219, 233, 246, 283-286, 289
Indice des prix,
20-23, 35, 74, 88, 219, 283
Indices (dans la gestion des
programmes),
283-286, 289, 295, 296
Inégalités économiques et sociales
(voir : Réduction des inégalités)
Inflation,
comme conséquence suggérée des
déficits budgétaires,
78, 83-86
et croissance des budgets,
43

- et cycle économique,
63-65
- et politique budgétaire,
110, 111
- et politique monétaire,
67-72
- et préparation du budget des
dépenses,
219
- et stabilisateurs fiscaux,
74
- et taux d'actualisation,
274
- taux d'inflation,
22
- Information des parlementaires sur les
prévisions budgétaires,
327-330
- Initiative de l'exécutif (en matière de
finances publiques),
173-175, 207, 301, 308, 314
- Intégralité des comptes publics,
399, 401, 428
- Interdépendance entre administrations
publiques
(voir : Relations fédérales-
provinciales, transferts entre
administrations publiques)
- Intérêts sur la dette publique,
comme catégorie de déboursés,
217
- comme charge permanente sur le
trésor (fonds unique),
164, 170, 354
- comme dépense obligatoire,
130, 354
- composante du revenu personnel,
28, 30
- et comptabilité,
379, 383, 384
- Interventionnistes,
et controverses avec les
non-interventionnistes,
60, 76, 93, 94
- et politique budgétaire,
50, 60, 93, 94, 108-118, 132, 133
- thèses des interventionnistes,
79-86
- Interventions anticonjoncturelles
(voir : Stabilisation)
- Islam, Nasir,
155
- Ismael, Jacqueline S.,
155
- J**
- Jackson, Robert J.,
339
- Jacques, Jocelyn,
254, 298
- Jamieson, Barbara,
101
- Jannard, Maurice,
331
- Jenkins, Glenn P.,
273, 298, 299
- Johnson, A. W.,
155, 204
- Johnson, Lyndon B.,
229
- Johnson, Ronald W.,
241, 255
- Jones, L. R.,
144, 155, 254
- Jordan, J. M.,
431
- Journalistes
(voir : Médias)
- K**
- Kaldor, N.,
263
- Kanemoto, Yoshitsugu,
274, 299
- Kernaghan, Kenneth,
204, 254

- Kessler, Philippe,
255
- Keynes, John Maynard (thèses,
disciples de)
99, 101
- Kitchen, Harry M.,
56, 151
- Kramer, Fred A.,
255
- Krashinsky, Michel,
155
- Krasnick, Mark,
102, 113, 155
- Kroeker, H. V.,
204
- Kunz, F. A.,
168, 204
- L**
- Lachance, Claude-André,
431
- Lacroix, Robert,
101
- Laffer, Arthur,
120
- Lafontaine, Louis-H.,
165
- Laframboise, Hubert L.,
233, 255, 392, 394, 431
- Laisser-faire
(voir : Non-interventionnistes)
- Lalumière, Pierre,
56
- Lambert, Allan Thomas
(voir : Commission Lambert)
- Lamontagne, Maurice,
101
- Landry, Réjean,
155, 156
- Lapointe,
Jean-Louis,
124, 156
- Larose, Gérard,
424
- Leblanc, Gérald,
331
- LeBlond, André,
251, 391
- Lecomte, Roland,
299, 432
- Leduc, Nicole,
297
- Lee, Robert D., jr.,
241, 255
- Légalité des dépenses
(voir : Contrôle de légalité et de
régularité)
- Lemelin, Maurice,
392
- Lemire, Jean-Luc,
288, 299
- Lenet, Michel,
269, 299
- Lepage, Laurent,
391
- Leretaille, Louis,
299
- Lesage, Jean,
320, 425
- LeTellier de Saint-Just, Luc,
311, 314
- Lévesque, René,
124, 131
- Levin, Henry M.,
299
- Levy-Lambert, Hubert,
299
- Lieutenant gouverneur du Québec,
181, 311, 314, 371
- Liquidation (évaluation des montants
à payer),
365
- Liste civile (1837-1846),
164-165

- Livre bleu (prévisions ou budget de 5 dépenses),
305
- Loi constitutionnelle de 1867 et finances publiques,
160, 161, 166, 167, 170, 175, 178, 201
- Loi de l'administration financière (Québec),
171, 181, 182, 187, 197, 371, 373-375, 382
- Loi sur l'administration financière (voir : Loi sur la gestion des finances publiques)
- Loi sur la gestion des finances publiques (Ottawa),
171, 179, 181, 182, 187, 196, 197, 372, 382, 406, 407, 409
- Lois des crédits (*Appropriation Acts*), 163, 321
- Lois des subsides
(voir : Lois des crédits)
- Livre des crédits
(voir : Budget des dépenses, livre bleu)
- Long, Richard J.,
287, 298
- Lorenz (courbe de),
81
- Love, Roger,
101
- Lyden, Fremont J.,
228, 255, 257
- M**
- Macdonell, James J.,
408, 409
- MacKay, Robert A.,
168, 204
- MacLean, Roderick Duncan,
195, 204
- Malversations,
188, 189, 343, 361, 370, 371, 374, 375, 376, 388
- Management by Objectives*
(voir : Gestion par objectifs)
- Mandat de paiement (voir : Ordre de paiement)
- Mandat spécial du gouverneur (*Special Warrant*),
172, 311, 316, 346, 351, 352
- Manning, Helen T.,
162, 204
- Manzer, Ronald,
56
- Marchand, Maurice,
299
- Marchon, Maurice N.,
102
- Marge de manœuvre budgétaire,
50, 51, 83, 108, 112, 114, 128, 132, 133, 138, 147-149, 344
- Marshall, David,
402, 432
- Marson, D. Brian,
251, 391
- Maslove, Allan M.,
54, 102, 108, 153, 156, 219, 252, 255, 258, 338, 430, 431
- Masse monétaire,
68-71, 89
- Masse salariale,
130-132
- Massé-Tardif, Marguerite,
339
- Massicotte, Louis,
306, 339
- Mauvaise créance,
171
- McAllister, James A.,
156
- McArthur, Duncan A.,
204
- McCaffery, Jerry,
255
- McCallum, John C. P.,
98

- McCready, Douglas J.,
57, 102, 156, 360, 392
- McGillivray, Don,
32
- McInnis, Simon,
204, 432
- McLeod, Thomas H.,
225, 247, 255
- McLoughlin, Kevin,
156
- McMullan, Mike,
402, 432
- McRoberts, Kenneth,
156
- Médias et finances publiques,
302, 330-332
- Meisel, John,
57, 156
- Meng, Ronald A.,
269, 299
- Mercier, Honoré,
314
- Mercier, Jean,
144, 157
- Merewitz, Leonard,
230, 256, 262, 263, 299
- Message inaugural,
303, 307
- Mesures fiscales
(voir : Politique fiscale)
- Migué, Jean-Luc
102, 157, 299
- Miller, Ernest G.,
228, 255, 257
- Miller, Danny,
98
- Ministère des Approvisionnements et
Services,
197, 360
- Ministère des Finances du Canada,
87-91, 126-128, 139-143, 171, 195,
214, 385
- Ministère des Finances du Québec,
351, 385
- Ministère du Revenu du Canada,
91, 127, 128, 385
- Ministre des Finances,
60, 63, 139, 190, 198, 303, 304,
313, 333, 371, 375, 382, 400
- Mirus, Rolf,
121, 157
- Mishan, Edward J.,
300
- Modifications au régime fiscal et
procédure parlementaire,
313-315
- Molinier, Joël,
56
- Monnaie
(voir : Masse monétaire, politique
monétaire)
- Monopoles et interventions
gouvernementales,
77, 78
- Montpetit, Édouard,
162, 164, 205, 339
- Moran, Patrick,
157, 225, 256, 422, 430
- Morgan, Ievan,
100
- Morisset, Louise,
362, 392
- Motion de censure,
304, 305
- Motion de clôture,
309
- Motion de non-confiance
(voir : Motion de censure)
- Moyens d'atteindre les objectifs des
programmes,
232, 237, 239, 240, 245, 248, 265,
267, 282-285, 289, 295
- Mulroney, Brian,
124, 423

Municipalités et finances publiques,
30, 112, 124, 129, 137, 209, 213,
238, 239, 332, 343, 381, 385, 435
Murray Victor V.,
157

N

Nationalisation
(voir : Collectivisation)
Needleman, Lionel,
102
Neutralité de l'État
(voir : Non-interventionnistes)
Nielsen, Éric,
423
Niskanen, William A.,
44, 57
Nock, Christopher John,
102
Non-affectation des recettes (principe),
161, 168-173, 199, 343, 399
Non-interventionnistes,
et condamnation des déficits,
83, 84
et controverses avec les
interventionnistes,
60, 76, 93, 94
et politique budgétaire,
50, 60, 93, 94, 108-118, 128
thèses des non-interventionnistes,
76-79
Normalisation
(voir : Standardisation)
Normes
(voir : Standardisation)
Norrie, Kenneth,
102
Novick, David,
229, 256

O

Objectifs de programmes,
et analyse coûts-bénéfices,
263-266
et contrôle général sur les dépenses,
341, 348
et évaluation rétrospective,
413-422
et finalités des politiques
sectorielles,
231, 233, 243
et gestion des programmes,
282-290
et hiérarchie des fins et moyens,
235-240
et mesure de l'efficacité,
245, 246
et préférences multiples et variables,
277-279, 281, 282
O'Connor, James,
50, 57
Opérations (ou activités) dans le cadre
de programmes,
290-293, 296, 418, 419
Optimisation (ou optimalisation),
248, 259-296, 302, 332, 334, 348,
394, 395, 403, 405-413, 426, 427
Orban, Edmond,
166, 205
Ordonnement
(voir : Ordre de paiement)
Ordre de paiement,
191, 370-372, 375, 388
Orientations (définies dans le cadre des
politiques sectorielles),
237, 243
Ormsby, William G.,
164, 205
Ouellet, Lionel,
248, 256, 392
Ouellet, Louise,
100

P

- Paquin, Michel,
247, 256, 298, 300
- Païement,
en cas d'urgence,
171, 172
païement autorisé par un crédit
annuel,
179, 191, 194, 195, 200, 201, 341
païement reporté,
196, 384
- Païements de transferts
(voir : Relations fédérales-
provinciales, transferts entre
administrations publiques, transferts
vers le secteur privé)
- Parenteau, Roland,
323, 324, 339, 392
- Pareto, Vilfredo,
262
- Parizeau, Jacques,
304, 330-333
- Part des dépenses publiques dans la
vie économique,
37, 52
- Partage des juridictions dans une fédé-
ration et finances publiques,
73, 112-114, 147, 159, 160
- Partis politiques et finances publiques,
302, 333, 334, 425, 426
- Passif (dans les états financiers),
193, 379-382, 389, 398, 399
- Pattison, John C.,
86, 103
- Pelletier, Jacques,
103
- Pensions
comme dépenses de transferts,
19, 27, 30, 129
comme dépenses obligatoires,
185
comme moyen de réduire les
inégalités,
42, 129
comme programme budgétaire,
42, 129
et conventions comptables,
380
exemple de crédits permanents,
181, 325
- Perception des revenus,
185, 186, 193
- Péremption (Lapsing Principle)
186-188, 327
- Performance
(voir : Efficience)
- Perry, David B.,
57
- Perry, John Harvey,
57, 205
- Pestiau, Pierre,
57, 121, 157, 299
- Peters, Douglas D.,
70, 100, 103
- Pétry, François,
57, 111, 157
- Phidd, Richard W.,
103, 243, 252
- Phyrr, Peter A.,
293, 300
- Pin, Yeo Pee,
410, 432
- Pineault, Raynald,
297
- Pitfield, P. Michael,
205, 411, 432
- Plan des dépenses
(voir : Budget des dépenses)
- Planning-Programming-Budgeting
System* (voir : Budget de programmes,
rationalisation des choix budgétaires)
- Plein emploi,
65, 66, 74, 110
- Politique budgétaire,
définitions,
5-8

- et autorisation parlementaire, 301, 303-308, 316, 382
- et Conseil du trésor, 214
- et contraintes imposées aux autorités, 51, 112-116, 145, 161, 207, 231
- et initiative de l'exécutif, 174, 207, 214, 218, 231, 329, 414
- et médias, 330
- et ministère des Finances, 141-145
- et optimisation, 334
- et politique des dépenses, 128, 211
- et politique économique, 59-97, 107, 128, 133, 207, 209
- et politique fiscale, 116, 126-128, 211
- options possibles en matière de politique budgétaire, 51, 108-111
- Politique déflationniste (voir : Stabilisation)
- Politique des dépenses,
 - choix préalables à la préparation du budget, 207-214
 - définitions, 5
 - et autorisation parlementaire, 301, 308, 316
 - et conjoncture, 62, 63
 - et Conseil du trésor, 127, 138-141
 - et contraintes imposées aux autorités, 107, 113, 129-138, 145 et initiative de l'exécutif, 91, 141-144, 329, 414 et médias, 330
 - et ministère des Finances, 87, 90, 91, 141, 142
 - et réduction des inégalités, 61, 62, 72, 73, 81
 - et relations fédérales-provinciales, 73
 - options possibles en matière de politique des dépenses, 51, 108-111, 128, 129
- Politique économique,
 - définitions, 4-6
 - et controverses opposant interventionnistes et non-interventionnistes, 76-86, 111, 116
 - et difficultés particulières au Canada, 86-94
 - et initiative de l'exécutif, 87-92, 126, 128, 139-143, 414
 - et ministère des Finances, 87-92, 126, 128, 139-143, 214
 - et politique budgétaire, 60-65, 72-76, 93, 94, 107, 128, 133, 207, 209
 - et politique des dépenses, 139-143, 207, 209, 231
 - et politique fiscale, 62, 63, 72, 73, 116, 126, 128, 207, 209
 - et politique monétaire, 66-73, 93, 94
 - et relations fédérales-provinciales, 92, 93
 - objectifs principaux de la politique économique, 59, 60
- Politique expansionniste (voir : Stabilisation)
- Politique fiscale (*tax policy*),
 - définitions, 5, 7, 107
 - et autorisation parlementaire, 301, 316
 - et conjoncture, 62, 63

- et contraintes imposées aux autorités, 107, 145
- et dépenses fiscales, 121-124
- et initiative de l'exécutif, 140, 207, 329, 414
- et médias, 330
- et ministère des Finances, 87-91, 126-128
- et ministère du Revenu, 91, 126-128
- et politique budgétaire, 116, 126-128, 211
- et politique économique, 62, 63, 72
- et réduction des inégalités, 62, 72, 73, 81, 83
- et réformes fiscales, 124, 125
- et résistance à l'impôt, 117-121
- options possibles en matière de politique fiscale, 108-111, 116, 128
- Politique monétaire,
 - et Banque du Canada, 66-72, 85, 86, 91, 383
 - et difficultés particulières au Canada, 86-94
 - et initiative de l'exécutif, 107
 - et masse monétaire, 68-70
 - et ministère des Finances, 87-89, 91
 - et politique économique, 66-73, 93, 94, 109, 111
 - et relations fédérales-provinciales, 92
 - et stabilisation de l'activité économique, 65-70, 75
 - et taux de change du dollar, 66-68
 - options possibles en matière de politique monétaire, 109, 111
- Politiques anticonjoncturelles (voir : Stabilisation)
- Politiques d'achat, 358
- Politiques gouvernementales (voir : Politique budgétaire, politique des dépenses, politique économique, politique fiscale, politique monétaire, politiques sectorielles)
- Politiques sectorielles,
 - et budget de programmes, 230, 231, 234, 236, 238-240, 243, 244, 286, 289
 - et Conseil du trésor, 141-143
 - et évaluation rétrospective, 243, 244
 - et initiative de l'exécutif, 214, 413, 414
 - et ministère des Finances, 88-90
 - et politique économique, 72, 75, 88-90
 - et relations fédérales-provinciales, 92
 - formulation des politiques sectorielles, 243, 244
- Poncelet, Maurice, 392
- Pots-de-vin, 186
- Pouvoir d'achat d'une monnaie, 20, 21
- P.P.B.S. ou *Planning-Programming-Budgeting System* (voir : Budget de programmes, rationalisation des choix budgétaires)
- Préparation des budgets, 73, 174, 207-250, 259-296, 329, 334, 347

- Préséance de la chambre élue (article 53 de la Loi constitutionnelle de 1867),
166-168
- Pressions exercées sur les autorités,
43, 44, 51, 80, 108, 115, 133-138,
143, 144, 212, 231
- Prêts consentis ou garantis par les administrations publiques,
19, 88, 217, 379, 381
- Prévisions des dépenses ou des revenus du secteur public,
écart entre les prévisions et la réalité,
19, 304, 316-320, 325, 328
et annualité du budget,
177-179, 346, 347
et budget des dépenses,
75, 132, 207, 305, 306
et caractère facultatif des dépenses autorisées,
184
et crédits permanents,
183, 184
et unité du budget,
179, 180
- Prince, Michael J.,
102, 108, 153, 243, 252, 255, 256
- Priorités,
143, 214, 243
- Privatisation des services publics ou des entreprises publiques,
78, 79, 111, 248
- Prix du marché,
22, 24, 25, 27
- Procédure parlementaire
(voir : Règles de procédure parlementaire)
- Production nationale,
contribution du secteur public à la production nationale,
19, 24-33, 37, 52, 53
distinctions selon les pays,
37, 38
- Productions dans le cadre de programmes
(voir : Opérations)
- Productivité,
et analyse des relations causales,
287
et budget de programmes,
282-290, 293
et classifications budgétaires,
216, 217
et évaluation préalable,
245, 247, 260
et évaluation rétrospective,
413
et préparation du budget des dépenses,
219, 225-228
- Produit intérieur brut,
24-33
- Produit national brut,
24-33, 37, 52, 53
- Profit (comme critère d'évaluation de l'efficacité),
10, 411
- Programmes budgétaires (ou programmes de dépenses),
et budget de programmes,
229-249
et Conseil du trésor,
141, 215
et contraintes imposées aux autorités,
129, 136-138, 144
et crédits budgétaires,
181-185, 305, 307
et information des parlementaires,
328
et initiative de l'exécutif,
211
et mise en œuvre du plan de dépenses,
350-352
et objectifs à long terme,
271-275, 281

- et optimisation, 260, 263
 - et pressions exercées sur les autorités, 136-138
 - et recours aux indices et ratios, 283-287
 - et relations fédérales-provinciales, 113
 - et stabilisation, 73, 74
 - et tableau de bord des responsables, 288-290
 - interdépendances entre programmes, 230, 235, 240, 285, 289
 - Progressivité de l'impôt (voir : Taux d'imposition)
 - Projet de loi de crédits, 306, 308
 - Projets dans le cadre de programmes (voir : Opérations)
 - Pross, A. Paul, 134, 157
 - Proudford, Stuart B., 156
 - Pryor, Frederic L., 57
 - Purvis, Douglas D., 103, 110, 152
- Q**
- Quantification des coûts et avantages ou bénéfices, 260-262, 264-271, 296
- R**
- Rabeau, Yves, 101, 103
 - Ralentissement de l'activité économique (voir : Cycle économique)
 - Rapport du vérificateur général, 399, 402-407, 411, 513, 415, 422, 424-426
 - Rationalisation des choix budgétaires, et budget de programmes, 228-247
 - et durée d'un cycle budgétaire, 208
 - et standardisation, 224
 - Ratios et mesure de l'efficience, 283-287, 289, 290, 296
 - Raynauld, André, 103, 283, 300
 - Raynauld, Jacques, 103
 - Récession (voir : Cycle économique)
 - Recettes fiscales et autres revenus du secteur public, 37, 211, 377, 384-386, 389
 - Receveur général, 169, 189
 - Recherche opérationnelle, 261
 - Redistribution des revenus (voir : Réduction des inégalités)
 - Réduction des inégalités, comme objectif de la politique économique, 41, 42, 59-62, 72, 73, 78-83, 87
 - et controverses entre interventionnistes et non-interventionnistes, 78-83, 87, 277, 278
 - et ministère des Finances, 90
 - et politique budgétaire, 60-62, 72, 73
 - et politique fiscale, 60-62, 72, 73, 116, 117
 - Réforme fiscale, 49, 124, 125, 147, 149
 - Refus de paiement, 373-375, 388
 - Régie des rentes, 29, 30, 83

- Régime fiscal
(voir : Impôts, politique fiscale)
- Régimes de retraites du secteur public,
380
- Règles de procédure parlementaire,
302-315, 329, 336
- Règles et conventions découlant des
principes constitutionnels en matière
de finances publiques,
176-188
- Régularité des dépenses
(voir : Contrôle de légalité et de
régularité)
- Régulation de l'activité économique
(voir : Stabilisation)
- Reid, Frank J.,
104
- Reid, Timothy E., 247, 256, 432
- Relations fédérales-provinciales au
Canada et finances publiques,
88, 92, 93, 97, 109, 137, 146, 147,
304, 322
- Remboursements,
19, 171
- Remise d'impôts ou de dette,
171, 175
- Rendement
(voir : Efficience,
productivité)
- Rendement décroissant des augmenta-
tions du fardeau fiscal,
49
- Rentes
(voir : Régie des rentes)
- Reprise de l'activité économique
(voir : Cycle économique)
- Répartition des charges
(voir : Politique fiscale)
- Répartition des dépenses publiques,
par objets,
60
- par programmes,
60
- par régions,
16-18, 52, 53, 60
- par secteurs,
45-49, 52, 53, 60, 129
- Répartition des ressources
(voir : Politique des dépenses)
- Résistance à l'impôt,
117-121
- Responsabilité ministérielle,
165, 166, 174, 335
- Resquille (*free riding*),
287
- Reuber, Grant L.,
81, 104
- Revenu national net,
26-28, 30
- Revenu personnel (au sens de la
comptabilité nationale),
27, 28, 30
- Ridler, Neil B.,
257
- Ritter, Richard,
252, 297
- Revue de programme,
245, 417
- Riverin, Alphonse,
257, 432
- Robertson, John G.,
322
- Robichaud, Raymond,
314
- Robinson, Albert J.,
104
- Robinson, Ann,
205
- Robinson, T. R.,
104
- Roesler, Michel,
332
- Rogers, Harry,
416, 432

- Romer, Thomas,
157
- Rosenbluth, Gideon,
104
- Rosenthal, Howard,
157
- Roskamp, Karl W.,
57
- Rowell, Newton Wesley
(voir : Commission Rowell-
Sirois)
- Roy, Michel,
331
- Rutman, Leonard,
299, 432
- Ryan, Edward J., jr.,
254
- S**
- Sarant, Peter C.,
293, 300
- Sargent, John H.,
104
- Sauvé, Paul,
310
- Savoie, Donald J.,
135, 157
- Saywell, John T.,
311, 314, 339
- Scarfe, Brian L.,
104
- Schick, Allen,
228, 257
- Schwartz, Eli,
391
- Scott, Anthony,
109, 151
- Scowen, Reed,
423
- Secret budgétaire,
329, 330
- Secrétariat du Conseil du trésor
(voir : Conseil du trésor)
- Secrétariat du Conseil privé (Ottawa)
et politique des dépenses,
139, 142, 214
- Secrétariat général du gouvernement
(Québec),
142, 214
- Secteur public
(voir : Définitions du secteur public)
- Sécurité de la vieillesse
(voir : Pensions)
- Sécurité du revenu
(voir : Aide sociale, assurance-
chômage, pensions)
- Séguin, Francine,
392
- Sellar, Watson,
406
- Sénat et finances publiques,
167, 168
- Séparation entre les revenus et les
dépenses
(voir : Non-affectation des recettes)
- Service central des achats,
224, 342, 357, 423
- Service de la comptabilité,
et comptabilité,
377-386
et demandes de paiement,
366-370
et émission des chèques,
376, 377
et ordres de paiement,
371-373
et refus de paiement,
373-375
- Services fiscaux (perception des
impôts),
126-128, 342, 384
- Sharkansky, Ira,
57
- Shedd, M. S.,
102
- Sheppard, Anthony F.,
113

- Sherbaniuk, D. J.,
57
- Siegel, David,
254
- Simeon, Richard,
102
- Sinclair, Sonja,
205, 432
- Sirois, Joseph
(voir : Commission Rowel-Sirois)
- Smith, Douglas A.,
269, 299
- Smith, Roger S.,
121, 157, 158
- Solde inemployé d'un crédit,
187, 188
- Solmon, Lewis C.,
297
- Sosnick, Stephen H.,
230, 256, 262, 263, 299
- Sources de données sur les dépenses
publiques,
19, 39
- Sous-programme
(voir : Programmes budgétaires)
- Spécialisation des autorisations de
dépenser (règle),
181, 182, 200, 201, 343, 350
- Stabilisateurs automatiques (de
l'activité économique),
74-76
- Stabilisation (de l'activité
économique), et ministère des
Finances,
90
et politique budgétaire,
73-76
et politique déflationniste,
82, 304
et politique économique,
73-76, 82
et politique expansionniste,
82, 128, 304
- Stabilité,
comme objectif de la politique
économique,
59, 62-65, 68, 79, 80, 86, 87 et
politique budgétaire,
62-65, 72-76, 115, 116
et politique monétaire,
68, 72
- Stagflation,
84, 85, 110
- Stagnation de l'activité économique
(voir : Cycle économique)
- Stanbury, William Thomas,
158
- Standardisation,
et contraintes imposées aux
autorités,
134, 135
et gestion financière,
357
et préparation du budget des
dépenses,
210, 222-226, 232, 233, 279
- Statistiques,
données statistiques,
19, 72
limites des statistiques,
19, 32, 35-38, 72, 82, 86, 91, 274
- Steele, G. G. E.,
205
- Steiss, Alan Walter,
300
- Stewart, John B.,
339
- St-Hilaire, France,
152
- Stolper, Wolfgang F.,
57
- Strick, John C.,
58, 104, 140, 158, 206, 247, 257
- Stringer, Yvan,
103

Subsides
(voir : Crédits annuels, crédits supplémentaires)
Subventions à des organismes autonomes,
172, 240
Subventions aux entreprises privées,
28, 30, 121-123, 129, 147, 323
Sumner, M. T.,
273, 300
Sunset Clause,
183
Surplus budgétaire,
60, 82-85, 212, 221, 316, 318
Sutherland, Sharon L.,
34, 58, 205, 206, 334, 339, 410,
431-433
Szablowski, George J.,
251

T

Tableau de bord des responsables de programmes et d'opérations,
288-293
Talbot, Robert,
298
Taschereau, Alexandre,
325, 326, 400
Taux d'actualisation ou *social discount rate* (voir : Actualisation)
Taux d'escompte,
68-71
Taux d'imposition,
49, 77, 117, 18
Taux d'intérêt,
et actualisation,
274, 275
et gestion financière,
360, 383
et ministère des Finances,
89, 90
et politique monétaire,
68-73, 109, 111

Taux de change du dollar et politique monétaire,
66-69, 71-73, 89, 91
Taxe de vente (modification de 1977),
304, 331, 333
Taxes
(voir : Impôts, politique fiscale)
Théberge, Ghislain,
58, 144, 158
Thirsk, Wayne R.,
150
Thomas, Paul G.,
150, 206, 257, 340, 430
Tixier, François,
255
Transferts entre administrations publiques,
15, 16, 46-49, 88-93, 129, 147, 264,
325, 378, 385, 386
Transferts vers le secteur privé, comme choix politique visant la réduction des inégalités,
42, 44, 61, 83, 93, 111, 129
comme dépenses obligatoires,
185
comme élément à considérer dans l'évaluation des inégalités,
81
comme part des dépenses publiques,
19, 27, 30-32, 49
et contraintes imposées aux autorités,
129
et crédits permanents,
185, 325
et gestion financière,
354, 378
et classifications budgétaires,
217
et optimisation,
264
Transactions
(voir : Contrôle sur les encaissements, contrôle sur les paiements)

- Tremblay, Rodrigue,
18, 104, 304
- Tremblay, Yvon,
237, 253
- Trésor public,
171, 342, 343, 358, 382
- Trésorerie,
169, 342, 375-386
- Trudeau, Pierre Elliott,
124, 229, 243, 305, 408
- Tupper, Allan,
105
- Turgeon, Jean,
257, 432
- Typologies budgétaires
(voir : Classification des dépenses)
- U**
- Uniformisation
(voir : Standardisation)
- Unité du budget (règle),
179, 180, 199, 302, 327
- Universalité de l'autorité du
Parlement sur les finances publiques
(principe constitutionnel),
161-173, 177, 199, 343, 399
- Utilité (des programmes, des
opérations ou des productions),
et analyse des relations causales,
287
et classifications budgétaires,
216, 217
et Conseil du trésor,
139
et évaluation rétrospective,
394, 396, 416-423
et gestion financière,
344, 349
et indices ou indicateurs,
286
et préparation du budget des
dépenses,
210, 227-248, 260
- et tableau de bord des responsables
de programmes,
289-293
- V**
- Vaillancourt, François,
56, 138, 154
- Valois, Donat,
408
- Van Loon, Richard,
153, 206, 221, 254, 257
- Vennat, Pierre,
331
- Ventilation des dépenses
(voir : Classification des dépenses)
- Vérificateur général du Canada
(*Auditor General*),
186, 191-196, 332, 403-408, 411-
417, 422-426
- Vérificateur général du Canada-Uni
(1855-1867),
189-192
- Vérificateur général du Québec,
191-196, 332, 399, 400, 402, 404,
405, 411-413, 422-426
- Vérification de conformité,
398, 399, 403-405, 407, 428
- Vérification des comptes
publics, 394-413, 417, 428
- Vérification financière,
401-403, 407, 411, 412, 428
- Vérification intégrée (*comprehensive
auditing*),
409-412
- Vérification législative
(voir : Vérification de conformité)
- Vessillier, Élizabeth,
105
- Ville de Laval,
229, 239, 435
- Ville de Montréal,
229, 238, 239, 435

Ville de Québec,
435
Virements,
182, 183, 200, 201, 350, 352, 358
Vote de non-confiance,
165

W

Wagner, Adolphe,
54, 58
Wagner, Richard,
58
Wallace, D. M., 236, 258
Ward, Norman,
162, 206, 340, 425
Weber, Luc,
58, 105, 259, 300
White, Walter L.,
140, 158, 206
Wholey, Joseph S.,
300
Wildaysky, Aaron,
4, 51, 58, 132, 135, 154, 158, 219,
258, 264, 300

Will, R. M.,
105
Wilson, Harold,
132
Wilson, J. R. M.,
408, 409
Wilson, V. Seymour,
98
Wintrobe, Ronald,
145, 151
Wolfson,
Michael C.,
101
Woodside, Kenneth,
122, 158
Wright, R. W.,
273, 300

Y

Young, Robert A.,
158

Z

Zero-Base Budgeting
(Z.B.B.), 292-294

© 1992 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Sainte-Foy, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré : *Politique et gestion des finances publiques Québec et Canada*, André Bernard, ISBN 2-7605-0490-5 • DA490N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés


MARQUIS
Montmagny, Qc
avril 1992

© 1992 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Sainte-Foy, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré : *Politique et gestion des finances publiques Québec et Canada*, André Bernard, ISBN 2-7605-0490-5 • DA490N

Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés