Pierre Cliche

GESTION BUDGÉTAIRE ET DÉPENSES PUBLIQUES

DESCRIPTION COMPARÉE DES PROCESSUS, ÉVOLUTIONS ET ENJEUX BUDGÉTAIRES DU QUÉBEC

Presses de l'Université du Québec

GESTION BUDGÉTAIRE ET DÉPENSES PUBLIQUES

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450
Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone : 418-657-4399 • Télécopieur : 418-657-2096
Courriel : puq@puq.ca • Internet : www.puq.ca

Diffusion / Distribution :

CANADA et autres pays

PROLOGUE INC.
1650, boulevard Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec) J7H 1N7
Téléphone : 450-434-0306 / 1 800 363-2864

FRANCE

AFPU-DIFFUSION
SODIS

BELGIQUE

PATRIMOINE SPRL
168, rue du Noyer
1030 Bruxelles
Belgique

SUISSE

SERVIDIS SA
Chemin des Chalets
1279 Chavannes-de-Bogis
Suisse

DANGER
LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Pierre Cliche

GESTION BUDGÉTAIRE ET DÉPENSES PUBLIQUES

DESCRIPTION COMPARÉE DES PROCESSUS, ÉVOLUTIONS ET ENJEUX BUDGÉTAIRES DU QUÉBEC

2009

Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Cliche, Pierre, 1948-

Gestion budgétaire et dépenses publiques : description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-2367-8

1. Processus budgétaire. 2. Budget. 3. Finances publiques. 4. Dépenses publiques. 5. Processus budgétaire - Québec (Province). I. Titre.

HJ2009.C54 2009 352.4'8 C2009-940059-6

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIE) pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible grâce à l'aide financière de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC).

Intérieur
Mise en pages : Infoscan Collette-Québec

Couverture
Conception : Richard Hodgson

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2009 9 8 7 6 5 4 3 2 **1**

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés
© 2009 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 2e trimestre 2009
Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES XI

LISTE DES TABLEAUX XV

INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE – **LE BUDGET AU CŒUR DE L'INTERVENTION PUBLIQUE** 7

Chapitre 1 – **IMPORTANCE ET SINGULARITÉ DU BUDGET** . . 9

A. L'intérêt de la question budgétaire 12
1. Les priorités publiques 12
2. L'imputabilité 13
3. Le fonctionnement de l'État 13
4. L'environnement de la gestion publique 14
5. La taille de l'État 15

B. Budget et démocratie 15
1. La *Magna Carta* (1215) 15
2. Le *Bill of Rights* (1689) 17
3. La guerre d'indépendance américaine (1776-1783) 18
4. Les 92 résolutions de Québec (1834) 19

C. Du privé au public 20
1. Bien public et bien privé 21
2. Secteur public et secteur privé 22
3. Budget public et budget privé 23

Pistes bibliographiques 25

Chapitre 2 – **LE BUDGET ET LE RÔLE ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT** 27
A. Assises et fonctions de l'État 29
1. Le concept d'État 29
2. Les fonctions générales de l'État démocratique 31
3. Les fonctions économiques de l'État 32
B. L'État comme agent économique 35
1. Les courants de pensée 35
2. Les conceptions historiques de l'État 47
Pistes bibliographiques 50

Chapitre 3 – **LE BUDGET ET SON CONTEXTE** 51
A. Le partage des juridictions 53
1. Les systèmes politiques fédéraux 54
2. Le fédéralisme canadien 55
B. Les grandes politiques publiques 57
1. La politique économique 57
2. La politique monétaire 59
3. La politique budgétaire 62
4. Les autres politiques publiques 65
C. Autres éléments structurants 65
1. La situation économique 65
2. L'état des finances publiques 68
3. La démographie 72
D. Un système ouvert aux multiples contraintes 77
1. Faible amplitude des changements annuels 77
2. Continuité des interventions 79
3. La recherche de cohérence 79
Pistes bibliographiques 80

DEUXIÈME PARTIE – **LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE** 81

Chapitre 4 – **LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE AU NIVEAU INTERNATIONAL** 83
A. L'encadrement juridique 85
1. Le cadre légal 86
2. Le rôle des acteurs 87
3. Le processus 89
4. Les principes budgétaires 90
B. Examen de la procédure dans quelques pays 93
1. Au Royaume-Uni 93
2. En France 95
3. Aux États-Unis 97
4. En Allemagne 99
5. Au Canada 101
Pistes bibliographiques 104

Chapitre 5 – **LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE QUÉBÉCOISE** 105
A. Le cadre québécois de budgétisation. 107
1. Le cadre légal. 108
2. Les principes et leur application 110
3. Le cadre comptable. 117
B. Le processus budgétaire québécois 124
1. La rencontre de deux processus distincts. 124
2. Le budget des revenus 128
3. Le budget des dépenses 134
Pistes bibliographiques. 143

TROISIÈME PARTIE – **LA BUDGÉTISATION PROPREMENT DITE** 145

Chapitre 6 – **LES SYSTÈMES DE GESTION BUDGÉTAIRE** 147
A. Le budget de structure 150
B. Le budget de productivité 152
C. Le budget par programme 153
1. Le regroupement des extrants 155
2. Les composantes du système. 156
3. Les techniques d'évaluation et de contrôle. 157
4. Les effets du PPBS 158
D. Le budget base zéro 159
E. La gestion par objectifs. 162
F. La gestion axée sur les résultats 165
Pistes bibliographiques. 176

Chapitre 7 – **LA GESTION ET LA BUDGÉTISATION AXÉES SUR LES RÉSULTATS Quelques applications**. 177
A. L'Australie 180
B. Les États-Unis 184
C. La France 187
D. Le Royaume-Uni 190
E. Le Canada 194
F. Le Québec 196
Pistes bibliographiques. 204

QUATRIÈME PARTIE – **LES ENJEUX ET LES DÉFIS** 205

Chapitre 8 – **L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES** 207
A. La croissance des dépenses publiques 209
1. L'ampleur de la croissance 210
2. Les causes de la croissance. 213

3. Les étapes de la croissance . . . 215
4. Les modulations de la croissance . . . 216
B. La maîtrise des finances publiques . . . 218
1. Phase 1 – Les années 1980 . . . 220
2. Phase 2 – Les années 1990 . . . 220
3. Phase 3 – Les années 2000 . . . 221
C. Un cadre législatif contraignant . . . 222
1. Au niveau international . . . 222
2. Au niveau canadien . . . 223
3. Au niveau québécois . . . 225
D. Les déficits et leurs impacts . . . 225
Pistes bibliographiques . . . 229

Chapitre 9 – **LA DETTE PUBLIQUE** . . . 231
A. Définition et structure de la dette . . . 234
B. L'appréciation de la dette . . . 237
1. Le poids du service de la dette sur les recettes . . . 238
2. Le poids des dépenses de programmes sur les recettes . . . 239
3. Le ratio dépenses totales / recettes . . . 240
4. La part des taxes et impôts dans le PIB . . . 241
5. Le ratio dette / PIB . . . 242
C. La réduction de la dette . . . 244
1. Au niveau canadien . . . 245
2. Au Québec . . . 246
D. Les marchés financiers . . . 251
1. L'État régulateur . . . 251
2. L'État emprunteur . . . 252
Pistes bibliographiques . . . 262

Chapitre 10 – **LA SOUTENABILITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES** . . . 263
A. Les changements démographiques . . . 266
1. Les tendances de base . . . 266
2. Les conséquences . . . 273
B. Les dépenses de santé . . . 281
1. Évolution des dépenses de santé . . . 282
2. Évolution projetée . . . 286
C. La viabilité des finances publiques . . . 288
Pistes bibliographiques . . . 292

CONCLUSION
Nouvelles perspectives de la gestion budgétaire . . . 293
A. La pluriannualité . . . 294
B. La comptabilité générationnelle . . . 296
C. Les règles financières . . . 298
D. Un rôle parlementaire accru . . . 299

BIBLIOGRAPHIE . . . 301

LISTE DES FIGURES

Figure 3.1	Le carré magique de Kaldor	58
Figure 3.2	Processus de transmission de la politique monétaire	61
Figure 3.3	Le multiplicateur économique	63
Figure 3.4	La structure économique du Québec	66
Figure 3.5	Les exportations du Québec	67
Figure 3.6	Évolution et projection du PIB et de l'emploi au Québec	68
Figure 3.7	La productivité au Québec en 2006	69
Figure 3.8	Évolution du solde budgétaire du Québec	70
Figure 3.9	Évolution des dépenses du Québec	70
Figure 3.10	Évolution de la dette du Québec	72
Figure 3.11	Naissances et fécondité au Québec	74
Figure 3.12	Soldes migratoires total, international et interprovincial, Québec, 1986-2006	76
Figure 3.13	Taux d'accroissement naturel, migratoire et total, Québec, 1971-2006	76
Figure 3.14	Pyramide des âges, Québec, 1er juillet 2007	77
Figure 3.15	Évolution de la population active du Québec	78
Figure 5.1	Priorité à la santé et à l'éducation	128
Figure 5.2	La détermination du cadre financier	130
Figure 5.3	La prévision économique	130

Figure 5.4 La prévision des revenus 131
Figure 5.5 Calendrier des travaux entourant le discours sur le budget . . . 132
Figure 5.6 Structure des pouvoirs exécutif et législatif en matière budgétaire au Québec 135
Figure 5.7 Les étapes du budget de dépenses 138
Figure 5.8 Le calendrier triennal des opérations budgétaires 142
Figure 6.1 Le budget de structure 151
Figure 6.2 Le budget de productivité. 153
Figure 6.3 Le budget par programme 155
Figure 6.4 Le budget base zéro 160
Figure 6.5 L'intégration des objectifs en GPO 163
Figure 6.6 La gestion par objectifs 164
Figure 6.7 La gestion axée sur les résultats 166
Figure 6.8 La démarche de gestion par résultats, en bref 167
Figure 6.9 Des objectifs aux coûts 169
Figure 6.10 La GAR et l'amélioration des programmes 172
Figure 7.1 L'environnement de la GAR 180
Figure 7.2 Cycle de gestion de la performance 181
Figure 7.3 Démarche intégrée de planification et de budgétisation 182
Figure 7.4 Les résultats de PART 186
Figure 7.5 Du budget de moyens au budget de résultats 188
Figure 7.6 Objectifs de performance et budgets opérationnels 189
Figure 7.7 Des *Spendings Reviews* aux *Public Service Agreements* 191
Figure 7.8 Les *Public Service Agreements* 192
Figure 7.9 Liaison entre les activités et les dépenses 196
Figure 7.10 Cadre de responsabilisation et de gestion (CDRG) 197
Figure 7.11 Cadre de gestion de la performance 199
Figure 7.12 Mise en œuvre de la GAR 200
Figure 8.1 Évolution des dépenses du Québec 211
Figure 8.2 Évolution des dépenses publiques dans quelques pays européens en pourcentage du PIB, 1970-2005 213
Figure 8.3 Évolution des soldes budgétairse québécois et canadiens 226
Figure 8.4 Solde financier de l'ensemble des administrations publiques, 2003 227
Figure 8.5 Évolution des revenus et des dépenses du Québec en dollars, 1960-1961 à 2007-2008 228
Figure 9.1 Composantes de la dette gouvernementale québécoise 236
Figure 9.2 Composantes de la dette gouvernementale canadienne 236
Figure 9.3 Évolution de la dette totale et de la dette nette du gouvernement du Québec, 1980-1981 – 2005-2006 237
Figure 9.4 Le poids du service de la dette sur les recettes, Canada et Québec 239

Figure 9.5 Le poids des dépenses de programmes sur les recettes, Canada et Québec 240
Figure 9.6 Le ratio des dépenses totales aux recettes, Canada et Québec. . 241
Figure 9.7 La part des taxes et impôts dans le PIB, Canada et Québec . . . 242
Figure 9.8 Le ratio de la dette au PIB du Québec et du Canada 243
Figure 9.9 Ratio dette/PIB des pays de l'UE en 2005 244
Figure 9.10 Scénario de réduction du ratio dette canadienne / PIB 245
Figure 9.11 Scénario de réduction du ratio dette québécoise / PIB 247
Figure 9.12 Comparaison de l'endettement des provinces au 31 mars 2005 247
Figure 9.13 Réduction du service de la dette générée par le fonds des générations 249
Figure 9.14 Croissance économique et endettement public. 250
Figure 9.15 La dette canadienne à taux fixe 255
Figure 9.16 Encours des bons du Trésor et des obligations négociables . . . 256
Figure 9.17 Endettement, cote de crédit et taux d'intérêt. 257
Figure 9.18 La dette du Québec en devises 258
Figure 9.19 Structure et rendement de la dette du Québec 258
Figure 9.20 La dette totale du Québec continue d'augmenter 260
Figure 10.1 Évolution des effectifs de la population du Québec 267
Figure 10.2 L'allongement de la durée de vie au Québec 267
Figure 10.3 Pyramide des âges du Québec, 1961, 2001, 2051 268
Figure 10.4 Le vieillissement de la population du Québec 269
Figure 10.5 Pyramides des âges du Canada, 2005, 2031, 2056. 271
Figure 10.6 Projections de la population canadienne 272
Figure 10.7 Projection des groupes d'âges au sein de la population du Canada 272
Figure 10.8 L'évolution du bassin de main-d'œuvre du Québec. 274
Figure 10.9 Population active et taux de dépendance au Canada 275
Figure 10.10 Évolution du taux de dépendance dans le monde 275
Figure 10.11 Schéma des rapports entre main-d'œuvre, productivité et croissance 277
Figure 10.12 Les rapports entre croissance économique et démographie au Québec 277
Figure 10.13 Évolution projetée des rapports entre économie et démographie au Québec 278
Figure 10.14 Évolution projetée des rapports entre économie et démographie au Canada 279
Figure 10.15 Surcroît de dépenses publiques attribuable au vieillissement des populations en 2050 en Europe 281
Figure 10.16 Dépenses de santé du gouvernement du Québec selon l'âge, 2004 284

Figure 10.17 Importance relative du vieillissement dans l'évolution récente des dépenses de santé 284
Figure 10.18 Les dépenses de santé dans l'ensemble des dépenses au Québec 285
Figure 10.19 Évolution comparative du PIB et des dépenses de santé au Québec 286
Figure 10.20 Projection de la part relative des dépenses de santé 288
Figure 10.21 Efforts nécessaires pour maintenir l'équilibre budgétaire selon les tendances actuelles 289
Figure 10.22 Les solutions aux problèmes budgétaires à venir 290

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1	Les diverses catégories de biens	22
Tableau 3.1	Évolution de l'écart fiscal	71
Tableau 3.2	L'espérance de vie au Québec	75
Tableau 5.1	Sommaire des opérations budgétaires consolidées – Budget 2008-2009	126
Tableau 5.2	Fonds consolidé du revenu – Évolution des revenus autonomes excluant les entreprises du gouvernement	127
Tableau 6.1	Présentation type d'un budget de structure	150
Tableau 6.2	Présentation type du budget par programme.	156
Tableau 6.3	Implantation de la GAR, avantages et inconvénients	170
Tableau 6.4	L'intégration de la GAR et du budget	173
Tableau 6.5	Les types d'intégration budgétaire de la GAR	174
Tableau 6.6	Renforcement des liens entre performance et budget	175
Tableau 7.1	Grille d'interprétation des résultats PART	185
Tableau 7.2	Les impacts budgétaires de PART	186
Tableau 8.1	Taux de croissance annuelle moyen des dépenses du Québec	211
Tableau 8.2	Taux de croissance annuel moyen des dépenses des administrations provinciales au Canada, 1950-1998	212

Tableau 8.3	Évolution de la dépense publique totale au Québec de 1981 à 2002	213
Tableau 8.4	Croissance décennale des dépenses publiques du Québec.	216
Tableau 8.5	Croissance des dépenses et du PIB au sein de l'OCDE	216
Tableau 8.6	Poids budgétaire relatif des missions gouvernementales du Québec, 1975-2005	217
Tableau 8.7	Poids budgétaire relatif des dépenses par catégorie, Québec, 1996-2006	218
Tableau 8.8	L'assainissement des finances publiques : approches et méthodes	219
Tableau 9.1	La dette totale du secteur public québécois	237
Tableau 9.2	Projection des sommes accumulées dans le Fonds des générations	248
Tableau 9.3	Signification des cotes de crédit	253
Tableau 9.4	Cote de crédit du Canada	254
Tableau 9.5	La cote de crédit du Québec	257
Tableau 10.1	Projection de la population européenne	273
Tableau 10.2	Projection des recettes et des dépenses du gouvernement du Québec, 2005-2051	280
Tableau 10.3	Projection des dépenses de protection sociale du gouvernement fédéral canadien	280
Tableau 10.4	Évolution récente des dépenses de santé au Québec	283
Tableau 10.5	Croissance projetée des dépenses de santé au Québec.	287

INTRODUCTION

Aux yeux de la plupart des gens, la gestion budgétaire publique apparaît souvent comme un monde à part. Un monde de chiffres dont les arcanes ne sont connues que de quelques-uns et qui livre ses secrets avec réticence. Un monde dans lequel seuls quelques initiés, comptables ou techniciens, peuvent trouver intérêt. Un monde en marge, séparé de la vraie gestion, celle qui mène aux grandes décisions publiques et qui en assure l'exécution.

Elle est vue comme indispensable parce qu'il faut bien rendre des comptes aux parlementaires et aux contribuables et que l'argent public n'est pas l'argent de l'administration mais celui des administrés. Pourtant, beaucoup souhaiteraient en être dispensés ou, plus exactement, qu'elle soit moins présente, moins contraignante. Ce qui importerait serait le résultat final de l'action publique et non sa présentation en lignes et en colonnes, ni les règles particulières qui entravent les gestionnaires dans la réalisation de leurs mandats. Pourquoi faut-il imposer un tel carcan à l'initiative du secteur public alors que le secteur privé, si souvent donné en exemple, bénéficie de contraintes plus légères ? La gestion budgétaire publique n'est-elle pas en partie responsable des performances moindres de l'administration ?

Ces questions et perceptions ne sont pas étrangères à la mauvaise réputation de la gestion budgétaire. Elles reposent cependant sur des informations incomplètes, sur une mauvaise compréhension de la nature de la gestion budgétaire, voire sur des préjugés. Car la réalité est tout autre.

La gestion budgétaire est d'abord un monde d'idées. Derrière les lignes et les colonnes de chiffres se profilent des enjeux et des orientations fondamentaux, des arbitrages et des choix de priorités. Ce qui est attendu des gestionnaires du budget, c'est de rendre possible les engagements pris par les gouvernants, de concrétiser ce qu'ils ont avancé. S'il s'avère qu'on semble ne pas disposer de ressources suffisantes, on demandera aux responsables du budget de dégager ailleurs les sommes nécessaires pour une mise en œuvre progressive ou de faire correspondre les modalités de réalisation et de financement. La volonté d'agir ou le programme d'action du politique sont transposés dans des équations de revenus et de dépenses. Les données comptables ne sont que l'expression, le reflet d'une intention sous-jacente, et la mise en forme budgétaire traduit dans l'univers concret les multiples décisions de contenu qu'un gouvernement doit prendre. Sans projets, sans vision à actualiser, point de changement notable dans l'ordre budgétaire.

La mise en forme des informations budgétaires répond à certaines normes qui ont principalement pour but de les systématiser, de les vérifier ou de les rendre plus transparentes. Certaines personnes possèdent la formation comptable leur permettant de mettre en place les procédures appropriées et les organisations publiques ont besoin de ce type d'expertise. Mais la gestion budgétaire n'est pas d'abord l'affaire des techniciens, c'est un système ouvert qui incorpore les ressources disponibles dans la prise de décision et qui tient compte de la dynamique des organisations lors du passage à l'action. Il y est davantage question de grands équilibres, de marge de manœuvre, d'arbitrage et de suivi des opérations que de considérations techniques. La gestion budgétaire utilise l'information comptable pour la prise de décision et pour que les gestionnaires soient informés des impacts de leur action sur les ressources. À ce niveau, on ne parle plus un langage technique et les utilisateurs sont des généralistes.

Loin d'être cantonnée à la marge, la gestion budgétaire est au cœur de la gestion publique. Une approche large de l'administration publique, dans toutes ses dimensions, est indispensable au développement d'une vision intégrée des « voies et des moyens ». S'il fut une époque où les responsables des ressources humaines, des ressources matérielles, des ressources financières, des communications ou de l'informatique ressemblaient à des barons dans leurs fiefs, tel n'est plus le cas aujourd'hui. Dès lors qu'un projet est lancé, l'articulation de l'ensemble de ses facettes est recherchée de même qu'une progression simultanée de toutes ses composantes. En fait, aujourd'hui, la préoccupation budgétaire est présente et influence dès le début le processus d'élaboration des politiques et des programmes.

La gestion budgétaire des gouvernements est devenue par surcroît un enjeu politique alors que tous les partis politiques prennent certains engagements de nature financière, relatifs aux revenus ou aux dépenses. L'équilibre budgétaire, la diminution des taxes et impôts, la réduction de certaines dépenses ou le remboursement de la dette constituent autant d'objectifs

politiques qui structurent et conditionnent la façon dont l'appareil public réalise ses mandats. La dimension budgétaire non seulement soutient et participe de toute la gestion publique, mais elle est devenue elle-même un objet de politique publique.

Pour autant, la solution aux problèmes actuels de l'administration n'est pas que budgétaire et ajouter des ressources n'est pas indiqué dans toutes les situations. De même, les réponses aux problèmes budgétaires ne sont pas que financières et la révision du cadre de réalisation des programmes constitue souvent une mesure plus appropriée. La conception inappropriée d'une intervention peut mener à des dépenses inutiles ou excessives qu'une approche de départ plus raisonnable ou plus adéquate aurait permis d'éviter. Des préoccupations d'efficacité et d'efficience peuvent avoir des impacts budgétaires majeurs avant même qu'il soit envisagé d'ajouter des ressources. Ces questionnements qui font partie de la démarche de gestion budgétaire sont de plus en plus incorporés à la gestion publique en général.

Par ailleurs, administrer la chose publique, c'est accepter de gérer dans une maison de verre. Dans nos systèmes de démocratie parlementaire où les élus du peuple ont le mandat de voter les prélèvements et les dépenses de l'administration, une obligation de rendre compte publiquement de sa gestion est prévue. Cette obligation entraîne toute une série de règles accessoires qui ont pour but de préserver les gouvernements d'accusations de partisannerie et d'utilisation occulte, incorrecte ou irresponsable des fonds publics. Certes, les entreprises privées doivent aussi s'astreindre à certaines exigences dans la présentation de leurs résultats financiers mais elles n'ont de compte à rendre qu'à leurs actionnaires. Hormis les cas de fraude, leurs opérations seront assujetties à une surveillance limitée et les gestionnaires possèdent une liberté d'action plus étendue. Dans l'administration publique où la gestion budgétaire est passée au crible des parlementaires, à celui des média et à celui des citoyens, les règles budgétaires sont plus contraignantes. Même si l'efficacité et les résultats du secteur privé ne sont pas de même nature que ce qui est visé par le secteur public, la transparence et la reddition de comptes auxquels ce dernier est assujetti comportent un coût administratif que le privé n'a pas à supporter. Les obligations démocratiques qui encadrent le processus budgétaire des gouvernements génèrent inévitablement une certaine lourdeur, un formalisme qui peut parfois sembler excessif, mais leur légitimité n'est pas remise en cause.

Lourdeur et formalisme ne riment pas pour autant avec immobilisme. Les citoyens souhaitent une gestion publique efficiente, plus de rigueur dans l'allocation des ressources et une augmentation de la part des dollars fiscaux transformée en services. De fait, la gestion budgétaire publique évolue, en s'adaptant à son contexte particulier, et les préoccupations de performance sont loin d'y être absentes. C'est l'objectif de ce livre que de décrire l'univers changeant de la gestion budgétaire des gouvernements en faisant ressortir ce qu'elle a de distinctif : sa nature, son contexte, ses règles, ses procédures, autant

que son évolution, ses résultats et les défis qu'elle doit relever[1]. De même, l'exemple québécois servira d'ancrage à la présentation : en le situant par rapport à d'autres administrations publiques, il sera possible de voir tout ce que ce système budgétaire partage avec elles, qui est considérable, et en même temps, de prendre la mesure de ses particularités.

Cette description analytique et comparée s'élaborera en quatre parties. La première cherche à situer le budget dans l'intervention plus globale de l'État en montrant en quoi il est important et singulier (chapitre 1). On y trouvera notamment des références historiques associant progrès de la démocratie et questions budgétaires de même qu'une discussion générale des distinctions entre le privé et le public, eu égard à la production de biens et de services et à leur financement. Suivent des développements (chapitres 2 et 3) qui montrent que l'acte budgétaire n'est pas un acte isolé, désincarné, mais qu'il s'organise autour de la conception que se font les gouvernants du rôle de l'État, particulièrement de son rôle dans l'économie, et qu'il prend racine dans un contexte déterminé, cherchant à concilier système politique, grandes politiques publiques et données concrètes.

La deuxième partie traite de la procédure budgétaire[2]. Lorsque vient le temps de préparer un budget, les gouvernements ne disposent pas d'une latitude complète ; ils doivent au contraire composer avec un ensemble de règles juridiques et administratives, qui définissent la procédure à suivre et les principes à respecter. Le chapitre 4 met l'accent sur la procédure budgétaire dans les pays avec lesquels les comparaisons sont les plus fréquentes pour le Québec : Grande-Bretagne, France, États-Unis, Allemagne et Canada. On verra par la suite que la procédure québécoise (chapitre 5) ressemble, dans son encadrement juridico-administratif, à ce qui se fait ailleurs tout en approfondissant les processus spécifiques au budget des revenus et au budget des dépenses.

La façon dont les données budgétaires sont structurées et utilisées dans le cadre public de gestion fait l'objet de la troisième partie qui s'intéresse à la budgétisation proprement dite. Des budgets traditionnels aux budgets axés sur les résultats en passant par les budgets par programmes et les budgets base zéro (chapitre 6), apparaissent des préoccupations d'économie, d'efficacité et d'efficience, d'objectifs à atteindre et de performance qui sont de plus en plus importantes dans la gestion budgétaire publique. Une attention spéciale sera portée à la mise en œuvre d'une gestion et d'une budgétisation axées sur les résultats (chapitre 7) à travers les expériences de l'Australie, des États-Unis, de la France, de la Grande-Bretagne et du Canada ainsi qu'à leur application au Québec.

1. Notre approche sera donc descriptive et factuelle. Une approche plus tournée vers la science politique chercherait sans doute à faire ressortir davantage la dynamique des rapports entre le politique et l'administratif dans le processus budgétaire mais tel n'est pas notre propos.
2. La notion de budget est large et inclut tant les revenus que les dépenses. C'est du budget de dépenses dont il sera principalement question dans ce livre.

La dernière partie examine les principaux enjeux et défis auxquels est confrontée la gestion budgétaire. L'évolution des dépenses publiques au cours des dernières décennies (chapitre 8) a créé un déséquilibre financier majeur, des déficits substantiels répétés générant une dette dont les frais grèvent lourdement les budgets et réduisent l'espace de manœuvre des gouvernements. La reprise de contrôle des finances publiques s'est faite progressivement, sous la pression des milieux économiques et financiers, à mesure que l'opinion et les pouvoirs publics se convainquaient de la nécessité d'agir. Les exemples du Canada et du Québec serviront de trame à cet examen. Mais comment aborder la question de la dette ? Quels sont ses impacts ? Faut-il la rembourser ou seulement la réduire ? Comment la gérer au mieux ? Ces questions cruciales sont abordées au chapitre 9. Enfin, la rigueur qui a conduit à une amélioration de la santé financière des pouvoirs publics et à l'équilibre budgétaire, voire à des surplus dans certains cas, a-t-elle défini un état stable ? Rien n'est moins sûr à la lumière des tendances démographiques présentes et la question de la viabilité à long terme du cadre budgétaire actuel doit être posée (chapitre 10).

En guise de conclusion à cette présentation des processus, de l'évolution et des enjeux budgétaires, certains éléments qui ouvrent des perspectives nouvelles à la gestion budgétaire, comme la comptabilité intergénérationnelle, la pluriannualité, les règles financières et un rôle accru pour les parlementaires seront examinés. En imposant une plus grande discipline budgétaire, ils pourraient contribuer, dans l'immédiat, à redonner un espace d'action aux gouvernements et, pour l'avenir, à aménager une pérennité soutenable aux programmes publics.

PREMIÈRE PARTIE

LE BUDGET AU CŒUR DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

CHAPITRE 1

IMPORTANCE ET SINGULARITÉ DU BUDGET

Résumé

Chaque année, les gouvernements préparent et rendent publics les documents budgétaires qui vont définir leur action sociale, économique et financière. En fait, le budget est sans doute un des documents publics les plus importants puisqu'il indique les choix qui sont faits entre diverses possibilités d'allocation, et sa répétition annuelle jette les bases d'une reddition de compte mieux étayée. Le budget permet également de pénétrer le fonctionnement de l'État en le situant dans un environnement concret.

La façon dont sont présentées les données budgétaires pèse aussi lourdement sur la définition du périmètre public et, ce faisant, sur la taille de l'État. Cette question n'est pas sans intéresser les citoyens et ceux qui les représentent. Or, on ne peut y trouver réponse en dehors des documents budgétaires. Ils sont les seuls à présenter l'ensemble de l'information disponible dans une forme accessible et constante. Pouvoir suivre l'action des élus à travers l'ensemble des décisions qu'ils prennent et se faire une idée de la façon dont ils tiennent leurs engagements électoraux ne sont possibles que si une base de données systématique existe. Le budget et ses annexes remplissent cette fonction.

La gestion budgétaire est une des particularités de la gestion publique. L'ensemble des principes, règles et processus qui la structurent sont le fruit d'une longue évolution. Ils se sont développés et formalisés à travers plusieurs siècles et sont intimement associés à la démarche démocratique. En ce sens, leur développement ne s'est pas réalisé de manière continue mais plutôt par à-coups, à la faveur des luttes qui ont marqué les progrès vers la démocratie et l'indépendance des nations. Aujourd'hui, certains principes démocratiques comme le consentement à l'impôt, la responsabilité ministérielle ou le vote des crédits par les élus du peuple, forment l'assise principale des procédures budgétaires.

Il n'est pas toujours facile de savoir ce qui distingue le public du privé, d'établir ce qui est du ressort de l'un et de l'autre. Si l'on perçoit d'emblée que le privé est davantage concerné par la production de biens et services pouvant faire l'objet d'échanges marchands, cela ne signifie pas nécessairement que le public n'est impliqué que dans les autres catégories de biens et services, ni qu'il soit absent de toute activité mercantile. En fait, un certain chevauchement existe entre le secteur public et le secteur privé, variable selon les États et les citoyens.

Il n'empêche que du point de vue financier, la situation des gouvernements est très différente de celle des ménages ou des entreprises : leur capacité d'emprunt, sans être illimitée, est considérable ; ils peuvent engager les générations futures ; un défaut de paiement prolongé n'entraîne pas la faillite ni une saisie des actifs mais gèle leur crédit jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé avec les créanciers.

On associe fréquemment gestion budgétaire et comptabilité. En fait, la présentation des revenus et des dépenses et leur mise en forme selon la nomenclature budgétaire et les règles comptables en vigueur n'est qu'un aspect de la gestion budgétaire. Celle-ci comporte d'autres facettes et utilise des instruments variés comme l'analyse macroéconomique, l'analyse coût-bénéfice ou les modèles de prévision par exemple. La gestion budgétaire réfère autant à l'ensemble des lois, directives, politiques et conventions qui encadrent l'exercice public d'élaboration, d'autorisation et de suivi des budgets qu'aux instruments employés.

Mais avant d'être technique, la gestion budgétaire est intrinsèquement liée à la vie gouvernementale et les questions qui y sont abordées sont le reflet des préoccupations des citoyens et des réponses que les gouvernements ont choisi d'y apporter. Son importance et la place qu'elle occupe dans l'intervention publique tiennent davantage à sa pertinence vis-à-vis des orientations politiques qu'à des considérations accessibles aux seuls initiés et spécialistes des questions comptables.

Les façons actuelles de comprendre et de gérer les revenus et les dépenses publiques sont le résultat d'une lente évolution des régimes politiques. Elles ont été étroitement associées à la mise en place des formes présentes de gouvernement qui intègrent démocratie, primauté de la règle de droit et parlementarisme. Elles ont souvent été obtenues de haute lutte dans un contexte d'affranchissement des régimes précédents. En vérité, le chemin de la démocratie est jalonné d'affrontements où les questions budgétaires ont cristallisé certaines des revendications les plus pressantes.

Même en s'appuyant sur des normes juridiques et administratives précises, il n'est pas toujours facile de définir l'univers de la gestion budgétaire publique. Qu'est-ce qui est du ressort de l'État ? Quelle structure doit prendre l'administration pour mettre en œuvre ses interventions ? Quel est le périmètre normal de l'État ? Ces questions sont importantes. On ne peut toutefois y répondre facilement car les limites de l'action publique sont imprécises, fluctuantes. On pourrait, bien sûr, essayer de définir le champ public *a contrario* comme tout ce qui n'est pas du privé ; malheureusement, la réalité n'est pas toujours simple et refuse de se laisser facilement enfermer dans des catégories étanches.

C'est à la présentation et à la discussion de ces questions que sont consacrés les développements qui suivent.

A. L'INTÉRÊT DE LA QUESTION BUDGÉTAIRE

Chaque année, les gouvernements préparent et rendent publics les documents budgétaires qui vont définir leur action économique et financière. Ces documents sont repris par les médias qui les dissèquent, en font une présentation simplifiée et recueillent les commentaires de nombreux spécialistes. Des groupes d'intérêt divers vérifient si les mesures annoncées correspondent aux demandes qu'ils ont faites et prennent position sur la place publique. S'ils ont une telle couverture de presse et si l'opinion publique est interpellée par les documents budgétaires, c'est qu'ils expriment clairement le programme d'action d'un gouvernement, avec les contraintes qui sont les siennes. Ainsi que le disait un premier ministre du Québec, René Lévesque : « Un budget réussi, pourvu qu'on sache le lire, c'est chaque année, la photo la plus précise qu'on peut tirer d'une société, avec tout son pain et tout son beurre[1]. »

En fait, le budget est sans doute l'ensemble de documents le plus important publié annuellement par un gouvernement. Il indique ses priorités, puisque les ressources étant rares, des choix ont dû être effectués par rapport à de multiples possibilités. Il s'inscrit, ce faisant, dans une démarche d'imputabilité car les choix étant explicites, une reddition de comptes devra s'ensuivre. Mais à travers ces documents, il est également possible de voir apparaître tout le fonctionnement d'un État et la dynamique des rapports entre ses différentes composantes. De même, si le budget permet de mieux comprendre l'environnement concret de la gestion publique, il est aussi le reflet de la part de la richesse collective consacrée à la production de biens et de services publics.

1. Les priorités publiques

Dans tout gouvernement plus élaboré qu'un gouvernement de démocratie directe, il doit y avoir délégation et cette délégation devient de plus en plus complexe au fur et à mesure que l'appareil d'État grandit et se déploie. Les citoyens délèguent aux élus le pouvoir de passer des lois et de lever des impôts, les législateurs délèguent à l'exécutif la gestion stratégique de l'État, lequel s'appuie sur les ministères, gestionnaires et fonctionnaires pour en assurer l'administration. Ce processus compliqué pourrait faire en sorte que les citoyens ne s'y retrouvent plus, qu'ils aient du mal à suivre les actions des gouvernements qu'ils élisent. Et de cette difficulté pourrait naître une certaine appréhension quant à la capacité du gouvernement de garder le contrôle de l'appareil public.

1. Lévesque, René (1986). *Attendez que je me rappelle*, Montréal, Québec-Amérique, 525 p.

Ce que les documents budgétaires permettent de faire, c'est de montrer comment sont établies les priorités dans la myriade d'activités qui existent. De même, en suivant l'évolution de tous les programmes, on peut mesurer l'engagement du gouvernement envers ceux-ci, à travers leur modification, leur maintien, voire leur suppression. Le niveau de financement d'un programme qu'un gouvernement propose indique l'importance qu'il lui accorde et s'il s'agit pour lui d'une priorité. Comme les ressources sont toujours inférieures aux demandes, les programmes qui voient leurs ressources limitées, diminuées ou augmentées reflètent les choix qui ont été faits et les priorités d'un gouvernement.

2. L'imputabilité

Une reddition de comptes est implicite dans la délégation de pouvoirs ainsi qu'éventuellement la sanction des choix qui ont été faits et des gestes posés. En démocratie, une élection est l'occasion pour un gouvernement de rendre des comptes. La réélection ou la défaite électorale vient sanctionner un élu ou un gouvernement. Du point de vue du fonctionnement des institutions démocratiques, il s'agit là d'une opportunité formelle d'exprimer sa satisfaction ou son mécontentement. C'est cependant, d'un point de vue analytique, un mécanisme insuffisant : comment faire la somme de toutes les actions, positives et négatives, d'un gouvernement pendant toute la durée de son mandat ? Comment trouver l'information fiable menant à un jugement global et équilibré sur la performance d'une administration ? Le budget est le seul document annuel[2], détaillé et vérifié, permettant de suivre un gouvernement, de voir s'il a rempli ses promesses et ce qu'il a essayé de faire.

Par ailleurs, comme nos systèmes parlementaires sont fondés sur le principe du consentement des élus pour toute dépense du gouvernement, le processus d'approbation du budget est l'occasion chaque année pour l'opposition parlementaire d'interroger systématiquement le gouvernement sur l'ensemble de ses choix. Les élus peuvent le faire d'autant plus facilement qu'ils disposent d'une base de données détaillée et d'un historique permettant de faire des comparaisons annuelles.

3. Le fonctionnement de l'État

La dynamique des rapports entre l'exécutif et le législatif, en régime parlementaire de type britannique où l'exécutif fait partie du législatif, est à l'avantage de l'exécutif parce qu'il contrôle l'agenda législatif et jouit d'un pouvoir d'initiative exclusif pour toute question de nature budgétaire. C'est par le vote

2. D'autres éléments ou documents permettent de se former une opinion, comme le Discours du trône ou le programme législatif, mais ils sont moins concrets et le citoyen peut moins facilement en faire la vérification.

des lois, notamment des lois de crédit, que les élus peuvent influer sur le pouvoir exécutif. Sachant qu'il va devoir justifier ses décisions, l'exécutif va chercher, par des ajustements, à rendre le consentement parlementaire plus facile. Les gouvernements minoritaires y sont particulièrement sensibles puisqu'il en va de leur survie mais les gouvernements majoritaires doivent aussi composer avec les souhaits de leurs députés et les attentes de la population.

Un par un, à l'occasion du budget, les ministères et les organismes vont devoir répondre aux questions des parlementaires sur leurs orientations, politiques et programmes de même que sur la gestion faite des crédits qui leur ont antérieurement été consentis. Morceau par morceau, c'est tout le fonctionnement du gouvernement qui progressivement sera examiné et mis à jour à travers l'étude des documents budgétaires. Et suivant qu'une gestion par résultats est pratiquée dans l'administration, les documents qui accompagnent le budget permettront aux élus comme aux citoyens de voir quels programmes marchent bien ou quel objectif tarde à se matérialiser. On sera également en mesure d'observer comment les différentes instances administratives se distinguent les unes des autres, de juger de celles qui fonctionnent bien et de celles qui connaissent des difficultés.

4. L'environnement de la gestion publique

Tous les ministères et tous les organismes publics ont à répartir entre leurs divers mandats les sommes qui leur sont octroyées. Le budget de dépenses permet de savoir comment se structure à l'interne l'intervention de chacun. Les allocations budgétaires sont regroupées par programme, éléments et activités et se déclinent en catégories de dépenses. C'est tout l'environnement de gestion des organisations publiques qui en est affecté. Les fonctionnaires doivent s'y référer et se familiariser avec la structure et la mécanique budgétaires propres à leur organisation. Leur univers opérationnel est en partie conditionné par cette réalité.

Cet environnement comprend aussi les organisations externes qui sont chargées par l'État de fournir certains services aux citoyens. Le budget de dépenses présente les paiements de transfert, c'est-à-dire les sommes qui sont destinées à des organisations ou instances en dehors du périmètre gouvernemental. Toutes les organisations qui reçoivent des subventions publiques, à un titre ou un autre, sont répertoriées de même que les montants qui leur sont transférés. Il peut s'agir de municipalités, d'organismes parapublics (réseaux de la santé et de l'éducation) comme d'organisations bénévoles impliquées dans le soutien direct aux individus.

5. La taille de l'État

L'importance des budgets est aussi le révélateur, le reflet de la taille de l'État et de la place qu'il tient dans l'économie, celle-ci pouvant susciter des inquiétudes et des prises de position en faveur d'un meilleur équilibre entre les secteurs privé et public.

Le PIB (produit intérieur brut) rend compte de l'activité économique d'une société et peut être défini comme la somme de tous les biens et services produits par cette société. Le PIB du Québec était de 290 milliards de dollars en 2006-2007 alors que la taille du budget québécois atteignait 58 milliards de dollars, soit 20% du PIB. Le budget est donc responsable de l'allocation sous forme de dépenses publiques d'une proportion considérable de tout ce qui se produit au Québec[3]. Ce simple fait est en soi suffisant pour justifier toute l'attention que l'on doit lui porter. C'est à travers les différents budgets qu'on a vu croître les dépenses publiques qui accaparent aujourd'hui une part substantielle de la richesse collective.

B. BUDGET ET DÉMOCRATIE

Les fondements et principes de la budgétisation publique que nous connaissons aujourd'hui sont le résultat d'un long processus. Ils ont été formulés et mis en place à la faveur des luttes qui ont marqué l'avènement progressif de la démocratie. En effet, la lutte contre les impôts arbitraires et le consentement des administrés à l'impôt sont au cœur des revendications qui, historiquement, ont mené à l'affaiblissement de la royauté, voire à un affranchissement par rapport au monarque, et à l'indépendance de certaines nations. De même, la volonté de contrôle des dépenses publiques et des impôts est à l'origine des revendications pour obtenir un gouvernement responsable. En fait, procédures budgétaires et démocratie se sont réciproquement fécondées et sont devenues quasi inséparables.

Cette progression vers «le gouvernement du peuple par le peuple» est jalonnée de percées, accomplies à l'occasion de crises. Elle s'est donc faite par étapes dont il convient de rappeler certaines des plus importantes, notamment pour le Québec.

1. La *Magna Carta* (1215)

Au début du XIII^e^ siècle, l'empire Plantagenêt couvre la moitié occidentale de la France et l'Angleterre. Jean sans Terre en est le roi. À cette époque, la royauté doit entretenir à partir des revenus de ses domaines propres la structure, même limitée, de l'État: la cour, des conseillers et fonctionnaires, une armée, un

3. Si l'on additionne les dépenses des gouvernements fédéral et municipaux à celles du gouvernement du Québec, la part du PIB qui y est consacrée fait plus que tripler.

système de justice… Or, Jean sans Terre ne possède pas de domaine terrien significatif en Angleterre, ses terres ancestrales étant en France. Sa volonté de les consolider et de les agrandir l'amène en conflit avec Philippe-Auguste, le roi de France, et ces conflits dégénèrent bientôt en guerre ouverte.

Pour financer ces guerres, Jean sans Terre a besoin d'argent. Il multiplie les hausses de l'écuage, droit féodal par lequel un vassal, tenu au service militaire envers son suzerain, peut en être dispensé contre paiement d'une somme d'argent. Il augmente les droits de succession pour les porter à des niveaux exorbitants, équivalant à confiscation, et finalement il crée une sorte d'impôt sur le revenu des nobles et du clergé. Ses aventures militaires se soldent par des défaites successives, la perte de ses terres françaises et la menace d'une invasion de l'Angleterre par les troupes de Philippe-Auguste. Battus, humiliés et appauvris, soutenus par le clergé, les barons anglais se révoltent et prennent la ville de Londres en 1214.

Pour garder son trône, un Jean sans Terre affaibli est forcé de négocier avec les barons et accepte de signer un document qui limite le pouvoir royal : la *Magna Carta Libertatum*. Ce document de 63 articles dresse la liste des concessions qu'a dû accepter le roi Jean pour conserver son trône. Parmi les plus importantes, on trouve les suivantes :

- rétablissement des droits du clergé et de la noblesse ;
- sanction des exactions des fonctionnaires royaux ;
- privilèges accordés aux villes ;
- *habeas corpus* : aucun homme libre ne sera arrêté ou emprisonné si ce n'est en vertu d'un jugement légal de ses pairs ou en vertu de la loi du pays ;
- création du « Conseil des communes du royaume » formé de nobles et de représentants du clergé ;
- obligation pour le roi d'obtenir le consentement de ce Conseil des communes pour lever toute « aide extraordinaire ».

La *Magna Carta* fut appliquée de manières diverses par la suite, mais confirmée par tous les souverains qui ont succédé à Jean sans Terre. Son impact est considérable. Il s'agit de la première limitation imposée à l'arbitraire monarchique et, à ce titre, elle apparaît à plusieurs comme l'amorce du mouvement qui devait conduire à la démocratie moderne. On y trouve deux idées essentielles : d'abord, le roi (le pouvoir exécutif) n'est pas au-dessus des lois et doit au contraire s'y conformer ; ensuite, le roi ne peut lever des impôts arbitrairement, sans obtenir au préalable le consentement de ceux qui les verseront. De même, on voit dans le mandat confié au Conseil des communes du royaume la naissance du parlementarisme financier.

2. Le *Bill of Rights* (1689)

En Angleterre, au début du XVII^e siècle, le règne des Stuart qui gouvernent en monarques absolus mène à la guerre civile (1649). Le Parlement se soulève contre Charles I^er et Cromwell est porté au pouvoir. Le souverain est décapité et la République proclamée.

La monarchie est toutefois restaurée en 1660 ; les Stuart reviennent au pouvoir, reprennent leurs pratiques absolutistes et cherchent à imposer la religion catholique. La révolte s'organise et Jacques II est renversé en 1688, sans effusion de sang, à la faveur de la « glorieuse révolution ». Jacques II ayant fui en France, il est rapidement remplacé par Guillaume d'Orange qui est soutenu par le Parlement. Celui-ci, dominé par le tiers état (bourgeois, artisans et petite aristocratie terrienne) fit réunir une convention qui proclama la déchéance de Jacques II et offrit le trône à Guillaume d'Orange et à sa femme, la princesse Marie. En contrepartie, les nouveaux souverains devaient contresigner, en février 1689, la Déclaration des droits adoptée par le Parlement, le *Bill of Rights*.

Celui-ci définit les pouvoirs du Parlement, dont l'avis est indispensable pour la suspension des lois, leur exécution, la levée d'un impôt royal et pour toute question relative aux droits fondamentaux des citoyens anglais. Le *Bill of Rights* contient des dispositions peu nombreuses mais précises et concrètes. Ainsi :

- **Article 1** : le prétendu pouvoir de l'autorité royale de suspendre les lois ou l'exécution des lois est illégal ;
- **Article 2** : le prétendu pouvoir de l'autorité royale de dispenser des lois ou de l'exécution des lois, comme il a été usurpé et exercé par le passé, est illégal ;
- **Article 4** : une levée d'argent pour la couronne ou à son usage, sous prétexte de prérogative, sans le consentement du Parlement, pour un temps plus long et d'une manière autre qu'elle n'est ou ne sera consentie par le Parlement est illégale ;
- **Article 9** : les élections des membres du Parlement doivent être libres ;
- **Article 13** : pour remédier à tous les griefs et pour l'amendement, l'affermissement et l'observation des lois, le Parlement devra être fréquemment réuni.

Le *Bill of Rights* apparaît, à sa face même, comme un véritable contrat établi entre les souverains et le peuple, lui-même souverain, contrat qui met un terme au concept de royauté de droit divin. Par ailleurs, non seulement le roi n'est-il pas au-dessus des lois mais il doit rendre compte de son administration devant le Parlement, ce qui est la base du principe de responsabilité ministérielle. Une monarchie « tempérée » ou constitutionnelle est instituée. La couronne dispose encore de la prérogative royale, c'est-à-dire du pouvoir de gouverner, mais celle-ci ne peut s'exercer que dans les limites prévues par les lois du Parlement. Du même coup, c'est la suprématie ou la primauté du

Parlement qui est établie en même temps qu'est réaffirmé avec force son pouvoir exclusif sur les finances publiques. Le *Bill of Rights* jette en quelque sorte les bases de la démocratie parlementaire moderne.

3. La guerre d'indépendance américaine (1776-1783)

En 1763, le Traité de Paris met fin à la guerre de Sept Ans et évince la France de l'Amérique du Nord. Confronté à de lourds problèmes de trésorerie, le gouvernement britannique décide de faire porter par les colons américains une partie du fardeau et le Parlement anglais adopte une série de lois levant des taxes ou imposant des droits de douanes (*Stamp Act*, *Sugar Act*, *Tea Act*…) tout en interdisant l'émission de papier-monnaie par les colonies (*Currency Act*). Par ailleurs, par la Proclamation royale de 1763, la Grande-Bretagne s'oppose au désir d'expansion des colons américains vers l'ouest du continent.

Les colonies américaines protestent, envoient des délégations à Londres, organisent un boycott des produits anglais et entrent en conflit ouvert avec l'Angleterre. Le 4 juillet 1776, les colonies adoptent la Déclaration d'indépendance qui déclenche la guerre avec la mère patrie et mènera à l'indépendance. En 1787 est adoptée la Constitution des États-Unis d'Amérique, laquelle sera ratifiée en 1790.

Les lois fiscales britanniques ont été rejetées par les colonies américaines parce que contraires au droit constitutionnel anglais et à la pratique qui faisait que les assemblées locales, dans les colonies d'Amérique, se chargeaient de voter l'impôt. Le principe « *No taxation without representation* » cristallisa le mécontentement et devint rapidement le slogan des représentants coloniaux. En fait, les revendications des Américains sont les suivantes :

- les colons doivent avoir les mêmes droits que les sujets de la métropole ;
- les colons ont le droit d'être représentés dans leurs assemblées locales et au Parlement de Londres ;
- les questions d'impôt sont du ressort des colonies et le commerce dans l'Empire est du ressort du Parlement de Londres.

La Déclaration d'indépendance énonce en outre une théorie politique qui justifie l'insurrection et qui détermine les principes devant gouverner le nouvel État. Ces principes vont connaître une renommée considérable :

- le gouvernement est fondé sur un contrat social qui lie le peuple et ses représentants ;
- le gouvernement est obligé de protéger les droits naturels des citoyens ;
- le peuple a le devoir de se révolter lorsque ces principes ne sont pas respectés.

Cette Déclaration, fondement de la Constitution des États-Unis, est également le fruit d'un compromis entre les États qui voulaient un pouvoir central fort et ceux qui voulaient conserver le plus d'autonomie possible. La séparation des pouvoirs qui en a découlé est à l'image des positions de parties en présence, fédéralistes ou républicaines :

- un président jouissant d'un grand pouvoir ;
- un Parlement pouvant contrecarrer l'exercice du pouvoir exécutif, notamment en matière d'impôts et de dépenses publiques.

4. Les 92 résolutions de Québec (1834)

Ici même, au Québec[4], des tensions se sont manifestées rapidement entre l'autorité britannique et les colons au lendemain de la conquête. L'Acte constitutionnel de 1791 ajoute au gouverneur et au conseil législatif existant depuis l'Acte de Québec (1774) une Chambre d'assemblée qui possède, conjointement avec le conseil législatif, le pouvoir d'adopter des lois pour la paix, le bon ordre et la saine administration du pays. La chambre élue n'a qu'un pouvoir de recommandation, sauf en matière financière où elle seule peut voter les crédits nécessaires au gouvernement du Bas-Canada.

Tout le début du XIXe siècle sera le théâtre de conflits entre la Chambre d'assemblée et le pouvoir exécutif, montrant la volonté de plus en plus manifeste des élus de contrôler les dépenses du gouverneur et de rendre celui-ci redevable de ses actes devant l'Assemblée. La tension culmine avec l'adoption par la Chambre d'assemblée des 92 résolutions de 1834, leur rejet par le gouvernement britannique et l'insurrection de 1837-1838.

La question des subsides, sommes que la Chambre d'assemblée accorde au gouverneur et au conseil exécutif afin d'équilibrer leur budget, est au cœur des tensions. Papineau et le Parti Canadien mènent la bataille autour de deux éléments :

- les abus de l'administration derrière la hausse des dépenses pour la liste civile (pensions à des personnes décédées, gens payés à ne rien faire, salaires à des non-résidents et salaires fictifs) qui ne servent en fait qu'à accumuler des montants permettant de financer des dépenses non couvertes normalement par la liste civile ;
- le caractère soi-disant permanent (pour la vie du roi) de la liste civile qui n'aurait pas à être votée annuellement, ce qui est contraire à la tradition et équivaut à priver les élus de leur pouvoir d'approuver les dépenses du gouvernement.

4. À cette époque, on l'appelle le Bas-Canada.

Ce qui est en jeu, c'est que le pouvoir exécutif rende des comptes devant la Chambre d'assemblée chargée de voter son budget. Le conseil exécutif composé de personnes nommées par le gouverneur était directement visé par les résolutions. On demandait qu'il soit lui aussi formé d'élus, de sorte que les deux chambres puissent voter les lois souhaitées par la population.

Le principe « *No taxation without representation* » des Américains a fortement influencé Papineau et le Parti canadien dans sa lutte pour le contrôle des finances publiques. Malgré l'échec des rébellions, leur existence a forcé l'Angleterre à prendre des mesures qui ont abouti à la constitution d'un gouvernement responsable. Le rapport de Lord Durham recommanda la mise en place d'un gouvernement appliquant la règle de la responsabilité ministérielle et celle-ci deviendra réalité en 1848 avec le gouvernement de Lafontaine et Baldwin. Essentiellement, pour être responsable, un gouvernement doit remplir trois conditions :

- les membres de l'exécutif doivent être choisis parmi les élus ;
- les ministres doivent avoir accès à la Chambre d'assemblée. Ils doivent y siéger de telle façon que les députés puissent leur parler, les interroger, les interpeller ;
- s'ils perdent la confiance de la chambre, les ministres doivent démissionner en bloc et des élections doivent avoir lieu.

***

On voit donc progressivement se mettre en place non seulement les fondements de la démocratie parlementaire mais les principes de base de la gestion budgétaire publique qui y sont associés. Premièrement, l'État de droit : nul n'est au-dessus des lois et les pouvoirs publics doivent exercer leurs fonctions selon les balises définies par les normes juridiques. Deuxièmement, le consentement à l'impôt : les impôts et les dépenses doivent être approuvés par les représentants élus de la population. Troisièmement, la responsabilité ministérielle : le pouvoir exécutif doit être issu des élus du peuple et responsable de sa gestion devant l'assemblée des élus. Ces principes constituent l'armature à l'intérieur de laquelle se sont développées et raffinées les procédures budgétaires jusqu'à nos jours. Ils sont toujours actuels et continuent d'encadrer les activités financières des gouvernements.

C. DU PRIVÉ AU PUBLIC

Il importe de bien circonscrire ce qui est du domaine public et du domaine privé si l'on veut être en mesure de procéder à un examen adéquat de la gestion budgétaire publique. Tout part de là, en fait. Qu'entend-on par public ? Où se situe la démarcation entre le privé et le public ? Comment savoir si l'on traite d'une question qui concerne le public et non le privé ? Ces questions semblent un peu naïves pour qui croit que la distinction s'impose d'elle-même mais, en réalité, les choses ne sont pas aussi simples. Le privé et le public constituent des ensembles qui se chevauchent, celui-ci entrant parfois en

compétition avec celui-là et celui-là agissant à l'occasion pour celui-ci. Certes, certaines bornes existent qui permettent de délimiter le territoire habituel de l'un et de l'autre, cependant, ces bornes peuvent être déplacées et évoluer au gré de la conjoncture ou des idéologies. Pour s'y retrouver, il convient de poser certains jalons conceptuels et de faire la distinction entre bien privé et bien public, secteur public et secteur privé, budget public et budget privé. Ces notions de base couvrent l'essentiel de ce qui constitue l'un et l'autre et permet de les départager.

1. Bien public et bien privé

Le bien public se définit comme l'intérêt général, l'action entreprise dans l'intérêt de la collectivité dans son ensemble et transcendant les intérêts particuliers. Un gouvernement est investi de la mission de formuler et de promouvoir l'intérêt public. Les biens publics, quant à eux, peuvent être envisagés sous deux angles différents :

- les avoirs publics, c'est-à-dire l'ensemble des espaces, ressources, installations, matériels, titres et autres avoirs qui appartiennent à l'autorité publique ;
- tout ce qui ne peut être divisé et ne peut faire l'objet d'une appropriation au bénéfice d'une seule personne à l'exclusion des autres.

Un bien est donc considéré comme public ou collectif lorsque sa production et sa consommation concernent l'ensemble de la société. L'éducation, la santé et la défense constituent des exemples de biens collectifs. À l'inverse, un bien privé est un bien identifié, limité, que l'on peut posséder et qui a un prix.

En fait, deux éléments fondamentaux caractérisent les biens publics et les distinguent des biens privés :

- l'indivisibilité des bénéfices : la consommation d'un bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre ;
- la non-exclusion : personne ne peut être exclu de la consommation de ce bien.

À partir de cette distinction, on peut concevoir un tableau dans lequel vont trouver place les divers biens et qui permet de les classer (tableau 1.1).

Certains biens correspondent à des types « purs » en ce sens qu'ils possèdent les caractéristiques propres à un bien public ou à un bien privé. Ainsi, une voiture est un bien privé pur parce que le fait d'en posséder une n'empêche pas les autres d'en avoir également. De même, l'armée profite à tous les citoyens d'un pays sans qu'il soit possible d'empêcher ceux qui ne paient pas pour son entretien d'en profiter et constitue, ce faisant, un bien public pur. Par contre, si une autoroute ou un tunnel est un équipement collectif fourni par l'État, l'instauration de frais d'utilisation équivaut à en restreindre l'accès de même que la capacité maximale prévue en automobiles par

Tableau 1.1
LES DIVERSES CATÉGORIES DE BIENS

		Division des bénéfices	
		Possible	**Impossible**
Exclusion	**Possible**	1. *Bien privé pur :* Bananes, voitures, vacances, etc.	3. *Bien mixte :* Théâtre, tunnel, autoroute à péage, TV codée, etc.
	Impossible	2. *Bien commun :* Espace urbain, air propre, calme, etc.	4. *Bien collectif pur :* Défense nationale, phares, traitement des épidémies, etc.

heure ou par jour. Il s'agit alors d'un bien mixte. Certaines propriétés de l'espace urbain (calme, verdure, etc.) peuvent faire l'objet d'un accaparement via la propriété foncière, mais on ne pourra empêcher tous ceux qui n'y habitent pas d'en profiter au moins en partie. Dans ce cas, il s'agit de biens communs.

La distinction entre bien privé et bien public permet de poser certaines balises mais elle ne trace pas, on le voit bien, de démarcation étanche et définitive entre le domaine public et le domaine privé.

2. Secteur public et secteur privé

Par ailleurs, si la propriété privée d'un bien ou d'une entreprise aide à circonscrire le secteur privé, il n'en est pas de même pour le secteur public. Parmi les difficultés que l'on rencontre, il y a d'abord toute l'extension possible du terme public et ensuite les subtilités du rattachement. Le secteur public peut couvrir l'ensemble des administrations des différents ordres de gouvernement (fédéral, provincial, municipal) alors que le mot administration lui-même peut englober différentes réalités :

- l'ensemble des organismes de droit public et des organismes dont le financement et le contrôle relèvent en totalité ou en partie de l'autorité publique ;
- les entreprises publiques et celles dont le gouvernement est actionnaire ;
- les institutions à but lucratif impliquées dans les services publics.

Le secteur public comprend donc un ensemble disparate d'activités dans lesquelles l'État est impliqué directement ou indirectement par l'intermédiaire d'organisations qu'il finance ou qu'il contrôle. Potentiellement, l'État peut être concerné par les quatre catégories de biens mentionnées précédemment. Bref, un univers très large aux contours un peu flous.

Des choix doivent pourtant être faits, ne serait-ce que pour la présentation des données financières, de ce qui en fait partie et de ce qui en est exclu. Cette définition, on s'en doute, a un impact considérable sur le plan budgétaire. Selon que la définition est large ou restrictive, le portrait financier de l'État va fluctuer, sa dette va diminuer ou augmenter, son déficit augmentera ou diminuera… Gérard Bélanger (1992) a effectué une comparaison de différents scénarios à partir des données fédérales de 1983-1984 et celle-ci montrait des variations de dépenses de l'ordre de 36 %, des recettes de 57 % et du déficit de 26 %. Plus récemment, le Vérificateur général du Québec indiquait que si le gouvernement du Québec incluait dans son périmètre comptable toutes les entités qui devraient d'après lui s'y trouver, notamment les établissements des réseaux de la santé et de l'éducation, ses comptes laisseraient voir en 2006-2007 un déficit cumulé de 5,3 milliards de dollars et non un équilibre entre recettes et dépenses.

La souveraineté des États fait en sorte qu'il leur appartient de définir ce que comprend le secteur public et quelles méthodes comptables ils vont appliquer mais les choix qu'ils font ne sont pas neutres et, de plus en plus, ils sont appelés à les justifier.

3. Budget public et budget privé

L'exercice qui consiste à établir un budget, que ce soit pour un ménage ou pour un gouvernement, amène à faire le point sur les revenus et les dépenses prévisibles au cours d'une période donnée, généralement une année. C'est souvent l'occasion de prendre des décisions, comme de retarder certains achats, ou d'adapter les objectifs à long terme à la réalité plus immédiate, telle une baisse de revenus ou le chômage.

Pour le ménage, les revenus proviennent d'emplois, de rentes, d'intérêts, de dividendes, de loyers, de ventes d'actifs, etc. Quant aux dépenses, elles couvrent : alimentation, vêtements, mobilier, loyer, électricité, téléphone, chauffage, hypothèque, assurances, impôts et taxes, remboursement d'emprunts, loisirs, voyages, cadeaux, etc. Si les revenus sont supérieurs aux dépenses, il y a surplus et possibilité d'épargne. Si les dépenses dépassent les revenus, il y a un manque qu'il faut combler. Pour combler cet écart, différentes options s'offrent au ménage :

- puiser dans l'épargne ou vendre des actifs ;
- emprunter ;
- diminuer les dépenses ;
- faire faillite.

La capacité d'emprunt d'un individu est liée à son crédit, lequel reflète sa solvabilité : un individu peut emprunter tant que ses revenus actuels et futurs permettent de rembourser avec régularité le capital et les intérêts de sa dette. Les prêteurs cesseront de le supporter, rappelleront leurs prêts et exerceront leurs garanties lorsqu'ils perdront confiance dans sa capacité de remboursement.

La seule possibilité qui restera alors sera de demander la protection de la *Loi sur la faillite*[5]. Il convient à cet effet de noter que la dette d'un individu lui appartient en propre; elle n'est pas opposable ou transférable à des tiers qui ne l'auraient pas garantie, ni à ses héritiers à moins qu'ils ne l'acceptent. Elle s'éteint avec lui, les actifs payant le passif, en totalité ou en partie.

Le budget d'un gouvernement est un document public dans lequel sont établies formellement les prévisions de recettes et de dépenses, et l'excédent ou le déficit qui en découle, pour l'année à venir. C'est un exercice obligatoire auquel aucun gouvernement démocratique ne peut se soustraire, contrairement aux ménages qui n'ont aucune obligation de préparer un budget et, bien sûr, de le rendre public. Y figure une prévision détaillée des recettes publiques: impôts sur le revenu des particuliers, impôts des sociétés, taxes sur les biens et services, frais de service, amendes, tarifs et douanes, ventes d'actifs, intérêts et dividendes, transferts d'un autre gouvernement, etc. De même pour les dépenses, qui se répartissent par grandes catégories: fonctionnement, rémunération, transferts, immobilisations, service de la dette, provisions pour mauvaises créances, prêts et avances, etc.

Si un gouvernement prévoit que ses dépenses vont dépasser ses revenus, il est confronté aux choix suivants:

- augmenter ses revenus;
- diminuer ses dépenses;
- utiliser ses réserves, s'il en a (surplus accumulés);
- utiliser le produit de la vente de certains actifs;
- faire un déficit et emprunter.

On voit tout de suite que certaines options ne sont ouvertes qu'à lui. En effet, accroître ses revenus est plus facile pour un gouvernement que pour un ménage ou une entreprise. Ces derniers, pour y arriver, doivent augmenter leur temps de travail ou augmenter leurs ventes tandis que pour le premier, il suffit de hausser les taxes, impôts et droits divers. L'autorité publique doit cependant composer avec la concurrence et l'évasion fiscale et bien peser la portée de ses décisions sur l'économie. De même, un gouvernement qui choisirait d'augmenter artificiellement la quantité de numéraire en circulation pour combler un déficit s'exposerait à une inflation accrue, à un impact négatif sur l'économie et à une éventuelle dévaluation.

En ce qui concerne le recours à l'emprunt, s'il est plus facile que pour un ménage, il n'est pas non plus illimité. La capacité d'emprunter d'un État est établie à partir de la possibilité d'augmenter ses revenus pour rembourser sa dette. Une appréciation en est faite par des agences de crédit et le niveau d'intérêt que l'État paiera pour ses emprunts sera fonction de la cote de crédit qui lui a été attribuée. Plus la dette publique est lourde et plus est limitée sa capacité d'augmenter ses revenus, plus l'État paiera cher pour ses emprunts et moins ses créanciers seront portés à lui prêter de nouveau.

5. Ou de s'entendre avec ses créanciers via le dépôt volontaire.

Notons finalement qu'un État ne fait pas faillite. Il ne cesse pas d'exister non plus parce qu'il est insolvable. Ainsi, les créanciers ne peuvent saisir un gouvernement, ses possessions ou les ressources de son territoire, ni obliger chacun de ses habitants à le rembourser. Qu'est-ce qui arrive à un État en défaut de paiement ? D'abord, bien sûr, il ne peut plus emprunter, du moins dans un premier temps. Dans un deuxième temps, les créanciers vont négocier des arrangements financiers avec les grandes banques internationales, le FMI ou la Banque mondiale, et le pays concerné. Sa dette pourra être diminuée, restructurée, rééchelonnée… mais il devra prendre des mesures draconiennes pour retrouver la santé financière et être en mesure de reprendre ses paiements[6].

En général, la dette ne s'éteint pas, elle se refinance. Nombreux sont les gouvernements qui ne font d'ailleurs que payer l'intérêt de leur dette ou qui réemprunten t à hauteur des remboursements de capital qu'ils viennent d'effectuer. Ou qui augmentent leur dette en essayant de la garder constante par rapport à la richesse collective. Divers scénarios sont possibles ; tous témoignent cependant de la situation particulière dans laquelle se trouvent les gouvernements par rapport aux individus lorsque vient le temps d'emprunter ou de rembourser. Si la capacité d'emprunt d'un État s'appuie sur la vigueur de son économie, elle repose également sur sa capacité d'engager les générations futures de citoyens et, en ce sens, elle n'a donc aucune limite dans le temps.

Pistes bibliographiques

Bélanger, Gérard (1992). « Quelques difficultés d'interprétation des données sur le secteur public », *Revue française de finances publiques*, vol. 40, p. 100-112.

Berstein, Serge *et al.* (1998). *La démocratie libérale*, Paris, Presses universitaires de France, 950 p.

Cannac, Yves (1992). « Dépense privée, dépense publique », *Revue française de finances publiques*, vol. 40, p. 9-15.

Deschênes, Gaston (2005). *Le Parlement de Québec*, Québec, Éditions Multi-Mondes, 323 p.

DeWiel, Boris (2005). *La démocratie : histoire des idées*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 270 p.

Guèvremont, Normand (2001). *L'avènement de la démocratie libérale*, Shefford, Éditions Cartier, 143 p.

Lacoursière, Jacques (1995). *Une histoire populaire du Québec*, volume II (de 1791 à 1841), Québec, Septentrion.

Landry, Réjean (1986). *Biens publics, biens privés et interventions gouvernementale*s, Laboratoire d'études politiques et administratives, 28 p.

Lenoir, Norbert (2006). *La démocratie et son histoire*, Paris, Presses universitaires de France, 247 p.

Lévesque, René (1986). *Attendez que je me rappelle*, Montréal, Québec-Amérique, 525 p.

Vérificateur général du Québec (2007). *Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers du gouvernement du Québec pour l'année 2006-2007*, 53 p.

6. Ce faisant, les conséquences sont probablement aussi politiques.

CHAPITRE 2

LE BUDGET ET LE RÔLE ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT

Résumé

La gestion de l'État dépend en grande partie de l'idée que se font les gouvernants de son rôle et de son importance. En théorie, les pouvoirs étatiques sont immenses mais tous les gouvernements ne cherchent pas à occuper pleinement l'espace qui leur est offert. C'est le cas en matière économique où certains interviennent fréquemment et largement alors que d'autres attendent de voir si leur intervention sera nécessaire et, même alors, essaient de ne pas empiéter sur la sphère d'initiative privée. Par-delà la conjoncture, la conception de l'État qui anime les dirigeants politiques marque profondément leur action.

Cela est particulièrement évident en matière budgétaire où les revenus et les dépenses vont refléter la vision que les gouvernements ont du rôle de l'État dans l'économie. Les tenants de l'approche libérale vont laisser le marché trouver de lui-même l'équilibre optimal correspondant à une situation donnée et chercher à intervenir le moins possible. Les tenants d'un rôle plus actif de l'État dans l'économie, au contraire, ne croient pas que le marché, étant donné ses carences et ses imperfections, puisse aboutir en toutes circonstances à la meilleure solution possible. L'une ou l'autre approche ont inspiré les gouvernements dans l'exercice de leurs fonctions économiques et elles correspondent à des périodes particulières de l'histoire récente.

L'interventionnisme étatique a marqué la période qui a suivi la deuxième guerre mondiale[1]. Encore marqués par la grande crise économique des années 1930 et voulant relancer rapidement l'activité économique, les gouvernements, sous la pression des citoyens impatients de connaître les bénéfices de la prospérité et de diminuer les risques de la vie courante, se sont engagés dans des dépenses importantes qui dépassaient presque systématiquement leurs revenus. Le recours aux emprunts non compensés par des surplus aux moments forts des cycles économiques a créé une dette qui a accentué la spirale haussière des prélèvements publics. On a alors assisté à un mécontentement de plus en plus marqué des contribuables et à un regain des idées libérales. C'est autour d'un État moins dépensier et moins interventionniste que la doctrine néolibérale s'est structurée, profitant d'une conjoncture financière défavorable.

Cela n'a pas signifié pour autant le retour à une neutralité économique de l'État. On a commencé à corriger certains abus et des pratiques budgétaires plus saines ont été implantées, mais il serait excessif de parler d'un désengagement général de l'État et d'une diminution de la protection sociale. L'État néolibéral s'est en quelque sorte superposé à l'État interventionniste. Des éléments de l'un et l'autre modèle coexistent. Le défi actuel des gouvernements est de maintenir la cohésion sociale nécessaire au bon fonctionnement des institutions publiques et d'assurer un meilleur équilibre entre les besoins de l'économie et ceux de la population.

Pour qui veut comprendre l'action publique, notamment en matière budgétaire, un retour aux sources de la pensée économique est nécessaire. L'État, dans sa conception et sa matérialisation historique, est tributaire de ces développements. Il n'existe pas une telle chose qu'une politique budgétaire désincarnée, sans référence aux convictions profondes des gouvernants.

1. Au Québec, c'est un peu plus tard, à partir des années 1960 et de la « Révolution tranquille », que l'État interventionniste se manifeste dans toute son ampleur.

À travers la mise en place des fondements démocratiques des sociétés modernes s'est également profilé un questionnement sur le rôle de l'autorité souveraine et notamment sur la place qu'elle devait prendre dans la société. Quels pouvoirs fallait-il confier aux instances créées pour l'exercice de cette autorité ? L'État, incarnation conceptuelle de cette autorité, pouvait-il par exemple exercer son pouvoir et son influence sur les biens autant que sur les personnes ? N'était-il pas souhaitable de fixer des limites à l'intervention étatique si l'on voulait laisser aux individus et aux entreprises la liberté d'agir en fonction de leurs intérêts ? Investi d'une puissance considérable, l'État serait-il toujours en mesure de l'assumer sans brimer les droits des citoyens ? La nécessité de l'État-institution semble n'avoir fait aucun doute mais un débat constant sur l'extension qu'il convient de lui donner s'est poursuivi et se poursuit encore.

En fait, le désaccord ne porte pas sur les fonctions générales de l'État mais plutôt sur les fonctions qu'on voudrait lui voir exercer dans le domaine économique[2]. Doit-il être le grand ordonnateur de la vie économique ou le spectateur attentif et facilitant des initiatives particulières ? Il y a d'une part ceux qui croient que l'État nuit à l'économie lorsqu'il s'en mêle et, d'autre part, ceux qui soutiennent un interventionnisme sans lequel l'économie ne peut donner son plein rendement. L'une et l'autre thèses ont été développées, à la fois au niveau théorique et dans leur articulation pratique. L'une et l'autre thèse ont trouvé des circonstances et des gouvernements favorables à leur application. Certaines périodes de l'histoire moderne ont même été classées en fonction des conceptions économiques de l'État qui les caractérisent.

A. ASSISES ET FONCTIONS DE L'ÉTAT

1. Le concept d'État

Pour qu'il y ait un État, il faut qu'un certain nombre de caractéristiques soient réunies. D'abord, il faut un territoire clairement délimité. Un État n'est pas une abstraction : il doit représenter l'autorité qui s'exerce sur une portion du globe. Sans territoire, il n'y a pas d'État. C'est dire que la définition des limites

2. Dans le domaine économique mais aussi, par extension, dans le domaine social et dans la société en général.

géographiques sur lesquelles une autorité souveraine exerce ses pouvoirs vient en quelque sorte la matérialiser. Un État peut avoir une influence considérable hors de ses frontières mais il doit son existence au territoire qu'il possède, contrôle et défend.

Ensuite, un État est l'émanation d'une population qui partage des valeurs, des traits culturels, linguistiques et historiques particuliers et qui entend développer des institutions sociales, politiques et économiques qui lui soient propres. Cette population habite un territoire donné et si certains de ses membres vivent à l'extérieur de ses frontières, ils ne sont plus assujettis aux mêmes règles[3]. Ils doivent s'insérer dans le cadre normatif d'un autre État, celui où ils se trouvent.

De plus, pour qu'un État véritable existe, il faut un pouvoir central autonome. Émanation d'une population certes, mais différent de celle-ci, l'État a pour mission de structurer la vie sociale et de lui donner une cohésion qui transcende les divisions internes, de développer des institutions et un appareil administratif qui lui soient propres, tournés vers les citoyens certes mais indépendants des clivages sociopolitiques et des groupes d'intérêt particuliers.

Enfin, la reconnaissance des autres États est essentielle pour qu'un État existe. La prétention d'une population à contrôler un territoire et à former un État a besoin notamment de l'accord des États voisins. Sans cet accord, l'incertitude et la précarité risquent de prévaloir non seulement en raison des contestations possibles de son territoire mais aussi parce que les innombrables rapports avec les populations des autres États vont nécessiter des ententes, des traités, des accords divers et que ceux-ci ne pourront être obtenus sans une reconnaissance préalable.

Ceci étant, l'existence d'un État ne garantit pas sa légitimité. On peut s'emparer du pouvoir souverain d'un État par la fraude ou la force, l'exercer à l'encontre des intérêts des citoyens sans que l'État ne soit remis en question. De tels gouvernements pourront toutefois être interpellés, contestés de l'intérieur ou de l'extérieur, avoir de la difficulté à obtenir la collaboration nécessaire des autres États. L'État légitime est celui qui exerce une autorité reconnue par ses citoyens, juste, équitable et fondée en droit, menant une action conforme aux lois et aux valeurs de la société qu'il gouverne. C'est cette légitimité d'ailleurs qui justifie le monopole du recours à la contrainte physique qui fait partie des attributs de l'État. De même en est-il de la règle de droit, de la primauté du droit. Comment un État pourrait-il légitimement prétendre gouverner dans le meilleur intérêt de tous et ne pas être assujetti aux mêmes normes juridiques ? En fait, un système de gouvernement démocratique est le meilleur gage d'un État légitime.

3. Sauf en matière fiscale, à certaines conditions.

2. Les fonctions générales de l'État démocratique

On attend de l'État qu'il gouverne, légifère, administre et juge. Ces pouvoirs sont en soi tellement considérables que dans la plupart des États, ils font l'objet d'une séparation assez étanche. Les bras exécutif, législatif, judiciaire et administratif de l'État ne doivent pas interférer l'un avec l'autre et leurs mandats ne sont pas remplis par les mêmes instances. Ils constituent un système en équilibre dynamique, les uns agissant comme contrepoids des autres.

a) Gouverner

C'est au pouvoir exécutif qu'il revient de gouverner l'État. À une partie des élus, formant la majorité, est confiée la tâche de voir à ce que la société fonctionne adéquatement, que des orientations se prennent, que des décisions assurant leur mise en œuvre soient prises et que l'appareil administratif soit en mesure d'exécuter les commandes transmises. Gouverner c'est diriger les affaires publiques d'un État, détenir et exercer le pouvoir politique. Ceux qui gouvernent ont un pouvoir immense, le pouvoir d'initiative, c'est-à-dire la capacité de décider de l'agenda, de déterminer ce qui est important et ce qui ne l'est pas, de définir quels dossiers sont prioritaires, de choisir le moment et les moyens de l'action publique.

b) Légiférer

Dans un État démocratique, le pouvoir de passer des lois relève des représentants élus du peuple[4]. Si le pouvoir exécutif a le pouvoir d'initier la préparation des textes de loi, seule l'assemblée des élus, le Parlement, a le pouvoir de les adopter. Ce pouvoir comprend celui de définir les règles du fonctionnement parlementaire et, ce faisant, de s'assurer qu'un examen complet a pu en être fait avant que les lois ne soient adoptées. Les procédures concernant l'adoption des lois sur les finances sont particulièrement contraignantes et formalisées. Le pouvoir exécutif peut difficilement gouverner sans la collaboration du pouvoir législatif, de sorte qu'un certain équilibre doit être trouvé. Avec la fonction judiciaire, il s'agit là d'un des deux contrepoids au pouvoir exécutif.

c) Juger

L'administration de la justice vise à assurer le respect et l'application cohérente du système juridique. Qu'il s'agisse de lois, de règlements ou de normes administratives, rien n'échappe à son contrôle. Une justice impartiale exige

4. Des non-élus peuvent également participer au processus législatif. C'est le cas des régimes bicaméraux où une des chambres est constituée de membres nommés par le gouvernement, les provinces ou les régions.

l'indépendance des juges : nul ne doit être en mesure d'exercer des pressions sur l'appareil de justice sans s'exposer à des sanctions, fût-il gouvernement ou justiciable. Une justice indépendante exige l'impartialité des juges : ils doivent être nommés pour leur compétence juridique, ne pas avoir d'attache partisane, ne pas juger d'une affaire dans laquelle ils ont un intérêt particulier et être tenus à un devoir de réserve dans la vie publique[5]. La confiance dans le système judiciaire est un des fondements de la démocratie et de l'État de droit et il est, de ce fait, impératif d'en assurer l'autonomie par rapport aux autres pouvoirs.

d) Administrer

Un gouvernement d'élus doit compter sur des fonctionnaires pour exécuter ses décisions. L'appareil administratif de l'État est chargé de la gestion courante des dossiers publics, de l'application des programmes et des mesures décidées par le gouvernement, dans les structures définies par ce dernier et à partir des sommes votées par l'assemblée des élus. Les fonctionnaires rendent compte de leur administration au gouvernement mais aussi de plus en plus aux parlementaires. Même si la machine administrative relève directement du pouvoir exécutif de l'État, son autorité est d'autant plus considérable qu'elle est impartiale et qu'elle a la confiance des administrés avec qui elle a un lien direct. Ce contact, la connaissance des besoins de la population et l'expertise en gestion lui confèrent un rôle conseil important auprès de l'exécutif et pas seulement celui d'un exécutant.

3. Les fonctions économiques de l'État

De par ces fonctions générales et les pouvoirs qui y sont associés, l'État est en mesure non seulement d'influencer la vie économique qui a cours sur son territoire mais de l'encadrer, de la stimuler, de la soutenir. En fait, même lorsqu'un gouvernement ne se reconnaît pas un rôle actif de premier plan dans l'économie, il demeure, et de loin, un des intervenants les plus puissants et l'ampleur du champ qu'il couvre comme des ressources qu'il utilise suffit à le démontrer.

Parmi les fonctions dont l'énumération suit, les économistes libéraux ne soutiennent que les deux premières (la protection des personnes et des biens et la production de biens et de services), quoiqu'avec réticence lorsque les interventions se multiplient ou empêchent le secteur privé d'occuper une place prépondérante. Les trois autres sont issues des travaux de Richard Musgrave[6] et correspondent à l'approche interventionniste qui cherche à utiliser pleinement le levier public dans l'économie.

---

5. L'indépendance des tribunaux administratifs peut ne pas être aussi forte que celle des tribunaux judiciaires, mais leur impartialité est également nécessaire.
6. Établie à partir de la constatation des insuffisances du marché, la typologie des fonctions économiques de l'État de Musgrave a connu une très large utilisation.

a) La protection des personnes et des biens

La protection des personnes concerne évidemment le système de justice, la police et la défense. Elle touche également la sécurité civile, la santé publique mais aussi la protection des administrés dans leurs relations avec l'État, la langue et la culture. Assurer la sécurité des personnes est essentiel à la stabilité économique et au développement des affaires.

La protection de la propriété qui garantit la sécurité des transactions entre les agents économiques et permet à ceux-ci de conserver le produit de leurs efforts apparaît également comme un des fondements de l'action de l'État. Elle englobe en plus aujourd'hui l'environnement, le patrimoine, les ressources naturelles, l'usage des sols urbains et ruraux, l'usage des ondes, etc.

Cette fonction s'exerce d'abord au moyen de la législation et de la réglementation. L'État peut ainsi permettre, encadrer, limiter, contrôler, surveiller, prohiber, et punir quantité de comportements des particuliers, des entreprises et des administrations publiques elles-mêmes. C'est tout un cadre légal qui est mis en place pour régir les droits et obligations des agents économiques, garantir le jeu de la concurrence, définir des normes et standards minima de qualité et créer un climat propice à l'investissement.

b) La production de biens et de services

La production de biens et services publics a connu un développement considérable. Souvent, l'État l'utilise comme moyen de stimulation économique. Par-delà la construction et l'entretien des infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires, l'État est également responsable des équipements collectifs éducatifs, sanitaires, récréatifs et culturels, de transport, d'assainissement, de logement, etc. et des services qui y sont associés. Préoccupés d'améliorer l'efficacité et la productivité du secteur public, les gouvernements cherchent aussi à favoriser un meilleur usage des biens et services collectifs.

Si certains biens ne peuvent être produits par l'entreprise privée parce qu'il est impossible d'exclure les utilisateurs qui ne veulent pas payer le service rendu (l'éclairage public ou les phares par exemple) ou que le coût de perception est trop élevé, il en va de même de certaines activités qui demandent des investissements tels qu'il faut recourir à des entreprises gigantesques, le plus souvent l'État, pour en assumer la charge. Dans ces cas, les retombées économiques sont à ce point lointaines ou aléatoires (l'exploration spatiale par exemple) que seul l'État peut s'en charger.

c) La compensation ou redistribution

Par la redistribution, l'État cherche à compenser des écarts économiques entre certains segments de la population et permettre à chacun une participation au moins minimale à la vie sociale. On veut donner une chance à tout citoyen de réaliser son potentiel et de contribuer à l'avancement de la société.

La distribution des revenus et des richesses résultant des mécanismes du marché peut ne pas correspondre à ce que la société considère comme juste et équitable. Pour mettre en œuvre un meilleur partage de la richesse, l'État procède à une redistribution[7]. Cette fonction permet de trouver un meilleur équilibre entre les mieux nantis et les plus défavorisés.

Une structure d'imposition progressive, par exemple, touche davantage les riches et les prélèvements effectués sont dirigés par divers programmes vers les moins fortunés : personnes âgées, assistés sociaux, familles nombreuses, handicapés, etc. La redistribution rétablit une certaine équité sociale mais elle est également un moyen, sur le plan économique, de soutenir la consommation et, à ce titre, la fonction de compensation est liée à celle de stabilisation de l'économie.

d) La stabilisation de l'économie

L'économie, dans son cycle normal, connaît des hauts et des bas. La stabilisation cherche à combattre ou à diminuer les impacts des fluctuations économiques et à atteindre des objectifs de réduction du chômage, de contrôle de l'inflation, d'équilibre de la balance des paiements, etc. Les politiques monétaires (interventions touchant la masse monétaire, les taux d'intérêt, le taux de change) et fiscales (modifications aux taxes et impôts) y jouent un grand rôle de même que les politiques de développement économique et de dépenses.

Il est impossible d'atteindre en même temps tous les objectifs de stabilisation de l'économie. Des conflits existent entre certains objectifs et les gouvernements doivent faire des choix. En période d'instabilité monétaire, l'équilibre de la balance des paiements primera sur l'emploi et les prix. Si le chômage est relativement bas et l'inflation rapide, la stabilité des prix apparaîtra comme l'objectif à privilégier. Dans la situation inverse, la réduction du chômage prendra le pas sur la stabilisation des prix.

On peut donc dire que c'est l'ensemble des politiques publiques qui contribuent à l'atteinte des objectifs de stabilisation conjoncturelle de l'économie, certaines de manière automatique par le seul jeu des mécanismes en place, d'autres par le biais d'interventions discrétionnaires et ponctuelles.

e) La stimulation de l'économie

En s'efforçant de créer les conditions favorables au développement des affaires du secteur privé, les gouvernements d'aujourd'hui vont plus loin que leurs prédécesseurs. En fait, ils disposent de leviers plus nombreux et plus efficaces.

---

7. Cela concerne, bien sûr, les revenus via des programmes d'assistance et d'assurance, mais prend diverses formes pour garantir aussi un accès équitable au logement, aux services de santé, d'éducation et autres.

Par le biais des entreprises publiques, ils peuvent influencer directement certains secteurs industriels, commerciaux et financiers. De même, les politiques d'éducation, de formation, de recherche, de placement et de mobilité de la main-d'œuvre, de construction d'infrastructures, de subventions à l'investissement des entreprises et d'intermédiation financière poursuivent des objectifs de croissance et de développement.

***

Que ce soit par ses fonctions générales ou par sa capacité d'intervention spécifique dans la vie économique, l'État est véritablement en mesure d'agir dans tous les domaines qui touchent au fonctionnement de la société. Certains diront qu'il prend trop de place et qu'il y a « trop d'État » ou qu'un « État modeste » correspondrait mieux à une société qui valorise la liberté et l'initiative individuelle. D'autres diront que « l'État est le plus fort d'entre nous » et qu'il doit mettre sa puissance au service des plus faibles. Le débat est ouvert, et depuis fort longtemps, particulièrement entre les tenants du « tout-à-l'État » et ceux du « tout-au-marché ».

B. L'ÉTAT COMME AGENT ÉCONOMIQUE

La place qu'occupe l'action publique en matière économique n'a pas toujours été aussi importante qu'actuellement. Pendant longtemps elle fut très limitée à la fois pour des raisons pratiques, comme l'absence d'un appareil d'État ayant une taille et des moyens suffisants, et des raisons théoriques tenant à l'effet potentiellement perturbateur et négatif associé à l'intervention de l'État dans le libre marché. En fait, l'évolution des idées et des doctrines économiques a pesé lourdement sur la façon dont l'État concevait son rôle dans l'économie. Pour certaines périodes de l'histoire moderne, on peut même faire un lien direct entre les courants de pensée dominant la théorie économique et l'action de l'État.

1. Les courants de pensée

On identifie trois doctrines principales qui se sont succédé dans le temps, depuis le début du XIX^e^ siècle, et qui ont dressé le cadre de l'action publique en matière économique : le libéralisme économique, le keynésianisme et le néolibéralisme. Ces trois doctrines ont vraiment marqué leur époque et continuent d'alimenter la réflexion sur le rôle économique de l'État car leurs fondements servent encore de référence à la discussion et trouvent de nouvelles façons de la féconder.

a) Le libéralisme économique

Le libéralisme est une doctrine économique qui prône la libre entreprise, la libre concurrence et le libre jeu des initiatives individuelles. Pour les économistes libéraux dits « classiques », comme Adam Smith[8], l'État devait se contenter d'agir en protecteur du libre marché, celui-ci tendant naturellement à s'autoréguler. Donc, la suppression des barrières aux échanges devait conduire à une répartition optimale des ressources.

i. Fondements de la pensée libérale

Une allocation optimale des ressources ne peut se réaliser que s'il y a prédominance du marché et que l'État observe une véritable neutralité. Voilà résumée la pensée libérale classique. D'une part, les ressources sont rares et ne doivent pas être gaspillées ; d'autre part, les consommateurs ont des préférences parmi l'ensemble des biens disponibles. C'est le prix qui permet la rencontre de l'offre et de la demande et un système de prix concurrentiels mène au meilleur prix possible. Comme disent les économistes, la production de chaque bien et service sera telle que le bénéfice d'une unité supplémentaire sera égal à son coût pour tous les consommateurs.

Le marché permet aux producteurs et aux consommateurs de s'ajuster de sorte que la somme des préférences individuelles détermine un équilibre unique et stable. Pour cela, la liberté des acteurs économiques ne doit subir aucune entrave et, dans ce contexte, le rôle de l'État est de garantir le libre fonctionnement du marché et son maintien. Il n'y parviendra qu'en évitant d'intervenir, en observant une neutralité bienveillante.

Mais quelque limité que soit son rôle, pour le remplir l'État doit quand même pouvoir lever des fonds. Or, la façon dont l'État se finance a un effet sur l'allocation globale des ressources dans le marché. Les prélèvements publics viennent diminuer l'argent dont disposent producteurs et consommateurs et, partant, ne manquent pas d'avoir un effet sur les échanges économiques. Les théoriciens du libéralisme conçoivent l'impôt comme un mal nécessaire et l'impôt juste comme celui qui perturbe le moins le fonctionnement du marché. C'est dire que le niveau des prélèvements publics est crucial et qu'ils doivent rester le plus bas possible. Par ailleurs, dans leur forme, ils doivent éviter de diminuer la fluidité des échanges et d'avantager certains contribuables au détriment des autres.

8. Adam Smith est un philosophe et économiste écossais du XVIII[e] siècle dont l'œuvre principale, *La richesse des nations*, est un des textes fondateurs du libéralisme économique.

ii. Les exigences du marché

Un marché où les échanges se font efficacement doit posséder certaines caractéristiques qui permettent la rencontre de l'offre et de la demande et qui tiennent compte du comportement des acteurs économiques. Les biens qui s'y échangent doivent également répondre à certains critères. Il en va de même pour la concurrence, qui doit réunir certaines conditions pour être adéquate.

L'offre et la demande

C'est en cherchant simplement à satisfaire son intérêt particulier que chacun contribue à l'intérêt général et le bien commun résulte de la multitude des décisions individuelles. Ces décisions individuelles sont, à l'évidence, diverses mais elles sont rendues compatibles sur les marchés qui, par leur fonctionnement même, arbitrent le jeu entre les offres et les demandes des uns et des autres. Une sorte de « main invisible » fait en sorte que du désordre apparent ne naît pas le chaos mais la satisfaction des producteurs comme des consommateurs. Et la croissance économique provient de la liberté, pour l'entrepreneur, de rechercher le profit maximum, pour le consommateur d'acheter au prix minimum, pour le salarié de réclamer le salaire le plus élevé, etc.

L'espace de choix des agents économiques est restreint à deux dimensions : le prix et les quantités. Les producteurs offrent d'autant plus de biens et de services que le prix est élevé et les consommateurs en demandent d'autant plus que le prix est faible. C'est la rencontre de ces deux fonctions d'offre et de demande qui détermine le prix. Le prix s'impose alors aux acteurs ; il est pour eux un paramètre à partir duquel ils accepteront ou refuseront de participer à l'échange. Par l'intermédiaire de la fixation du prix, le marché constitue donc un processus de sélection.

Lorsque certains producteurs sont prêts à vendre à un prix inférieur au prix d'équilibre, ils bénéficient d'un surplus ou rente du producteur. Certains consommateurs paieront moins que ce qu'ils étaient disposés à verser et ils profitent alors d'un avantage ou surplus, la rente du consommateur. Le marché ne suppose donc pas une égalité de situation entre les opérateurs, certains gagnant relativement plus que d'autres dans l'échange. Sous la pression de la compétition marchande, les « offreurs » vont améliorer l'efficience du processus de production et ainsi accroître le surplus global, ce qui entraîne une baisse des prix et une augmentation des quantités échangées et, ce faisant, un accroissement du bien-être collectif.

Les acteurs économiques

Le modèle marchand ne retient que deux types d'acteurs : les producteurs et les consommateurs. Ils forment l'*homo economicus* et tous deux sont supposés utilitaristes (cherchant à maximiser le bénéfice ou l'utilité qu'ils retirent d'un bien) et rationnels (se laissant guider par la raison en conformité avec certains principes).

D'une part, les producteurs cherchent à maximiser leur profit. Il faut cependant éviter qu'ils le fassent en imposant un prix supérieur au prix d'équilibre et, pour cela, la concurrence doit jouer. Ils doivent être sur chaque marché une multitude, non coalisée, afin qu'aucun d'entre eux ne puisse influencer les prix. L'absence de monopole ou d'oligopole est impérative. D'autre part, les consommateurs recherchent une utilité maximale. Pour cela, ils calculent et comparent le prix payé à l'utilité qu'ils en retirent, déterminant ainsi un coût d'opportunité, c'est-à-dire le montant maximal que l'on est prêt à payer en échange d'un bien. Ici aussi, aucune coalition ne doit se produire, procurant un avantage indu aux consommateurs.

Les biens

Les caractéristiques des biens échangés sur le marché sont l'homogénéité, la divisibilité et la rivalité. Sur chaque marché, les biens doivent être homogènes, c'est-à-dire que les produits proposés par les différents « offreurs » doivent être identiques. Cela signifie qu'il n'y a pas de préférence pour une marque particulière et que pour chaque niveau de qualité, il doit exister un marché particulier. Par ailleurs, pour qu'on puisse acheter un objet donné, il doit pouvoir exister comme objet distinct des autres, par conséquent divisible. Enfin tout bien acheté devient la propriété de l'acheteur et n'est plus disponible pour les autres.

La concurrence

Certaines conditions doivent être réunies pour qu'il y ait concurrence parfaite sur un marché. D'abord, il doit y avoir, là aussi, atomicité en ce sens que les producteurs et les consommateurs doivent s'y présenter individuellement. Il faut ensuite l'homogénéité des biens, comme indiqué ci-haut. Il faut aussi la fluidité des biens, c'est-à-dire leur libre circulation, et un accès libre au marché pour tous les « offreurs ». En outre, la transparence est nécessaire de sorte que tous les opérateurs possèdent la même information. Enfin, les facteurs de production doivent être mobiles, donc disponibilité et fluidité du travail et du capital.

iii. Les carences du marché

Le fonctionnement sans entrave du marché exige donc qu'un ensemble de conditions particulières soient rassemblées et nombreux sont les économistes qui reconnaissent qu'un marché normal comporte certains dysfonctionnements, ne pouvant à tout moment garantir un équilibre optimal entre vendeurs et acheteurs. Les théoriciens libéraux reconnaissent de plus que certains biens se prêtent mal à l'échange, les biens publics, et que le prix de certains des biens faisant l'objet d'échanges peut ne pas refléter tous les coûts impliqués dans leur production.

Les biens publics

Comme mentionné au chapitre précédent, on parle d'indivisibilité des bénéfices lorsque les unités d'un bien consommées par un consommateur ne réduisent pas la consommation des autres. Certains biens ne peuvent être consommés que collectivement et le marché est incapable de les produire. Personne n'est prêt à payer puisque ces biens sont mis à la disposition de tous dès lors qu'ils sont mis à la disposition d'un seul. L'État aura l'exclusivité de leur production et il prélèvera des impôts pour en financer le coût. L'existence de biens collectifs purs (dont la consommation est indivisible) est le principal cas justifiant l'intervention de l'État dans l'optique libérale.

L'absence d'exclusion signifie qu'il est impossible ou trop coûteux de sélectionner parmi les consommateurs ceux qui auront droit aux bénéfices produits par le bien contre le paiement d'une charge d'utilisation quelconque. Tous les individus peuvent jouir des bénéfices d'un bien public, qu'ils en défraient les coûts ou non, ce qui empêche une quelconque forme de tarification et décourage donc toute initiative privée de production. Le fait de disposer du bien ne relève pas d'une décision des agents eux-mêmes. Chacun a vocation à consommer ce bien à partir du moment où il est disponible.

Lorsqu'un bien possède à la fois les caractéristiques de non-exclusion et d'indivisibilité des bénéfices, sa production pourra difficilement se faire par le biais d'un arrangement volontaire entre ceux qui en bénéficieront, surtout si les bénéficiaires sont nombreux. En d'autres termes, beaucoup d'individus espéreraient en obtenir les bénéfices gratuitement. Par ailleurs, lorsque la production d'un bien public est laissée au marché, l'allocation des ressources est inefficace parce qu'il y a beaucoup de chances que ce bien ne sera pas produit. En forçant chacun à payer une partie du coût de production à l'aide de taxes, l'État peut assurer un changement optimal.

Les externalités

Il existe des bénéfices ou des coûts qui, bien qu'ils s'ajoutent aux bénéfices et aux coûts propres à une activité donnée, ne sont pas reflétés dans les prix du marché et qui touchent des agents économiques tiers, sans que ces derniers soient légalement tenus de payer ou en droit de recevoir un dédommagement. Cet effet externe ou « externalité » concerne toute situation où la consommation ou la production d'un bien ou service par un acteur modifie la fonction d'utilité ou la fonction de production de plusieurs autres. Il y a donc externalité lorsqu'il n'y a pas indépendance mais plutôt interdépendance entre les choix des acteurs économiques. L'externalité peut être positive lorsque l'échange entraîne un bénéfice pour une tierce partie (par exemple : la vaccination, l'éducation) ou négative lorsque, à l'inverse, l'échange entraîne un coût pour une tierce partie (par exemple : la pollution, les nuisances diverses).

Ceci dit, on peut annuler un effet externe en l'internalisant, c'est-à-dire en lui attribuant une contrepartie pécuniaire effective qui le réintroduit dans le calcul économique des acteurs. Ainsi, celui qui peut démontrer une

dévalorisation de son patrimoine pourra obtenir une indemnisation. De même, la loi peut forcer l'émetteur de l'effet externe à prendre en charge les impacts économiques négatifs de son action (exemple : le pollueur-payeur). Ce mécanisme est rarement spontané et l'État doit le plus souvent intervenir par voie législative pour en assurer l'exécution.

Les monopoles naturels

Les économies d'échelle traduisent une situation où plus une entreprise produit, moins son coût de production est élevé et plus elle peut vendre son produit à prix modique. La concurrence peut difficilement exister en de telles circonstances : l'entreprise dont la production est la plus élevée pourra toujours éliminer ses concurrents du marché et devenir un monopole. Une entreprise en situation de monopole cherche à maximiser son profit en élevant son prix et en réduisant la production. Il n'est pas sain pour le marché que de tels monopoles existent et l'État doit intervenir soit pour les empêcher soit pour en prendre le contrôle au nom de tous.

iv. Conséquences budgétaires du libéralisme pour l'État

Pour les économistes libéraux, le rôle de l'État se limite à permettre au marché de fonctionner, à en combler certaines carences, à produire certains équipements collectifs et surtout à assurer la sécurité des biens et des personnes. L'impôt ne doit jamais constituer une gêne pour les échanges et il doit uniquement servir à couvrir les charges publiques. La neutralité de l'État suppose également que les dépenses publiques ne pèsent pas sur la vie économique et qu'elles soient strictement couvertes par des recettes quasi-exclusivement fiscales. Les comptes de l'État doivent être maintenus en équilibre aussi bien par l'absence de déficit (qui amène l'État à emprunter) que par l'absence d'excédent (qui se traduirait à terme par des dépenses additionnelles).

b) L'interventionnisme étatique ou Keynésianisme

Au tiers du XX^e^ siècle, à la suite du premier conflit armé mondial et de la « Grande Crise », l'économie a du mal à redémarrer et à créer une croissance soutenue. Chômage et pauvreté sont endémiques et les gouvernements qui attendent que le marché rétablisse les choses sont l'objet de pressions très fortes de la part de citoyens qui souhaitent les voir intervenir pour que les choses changent rapidement. Un groupe d'économistes, guidés par John Maynard Keynes, développe une nouvelle théorie suivant laquelle, en certaines circonstances, le marché ne peut de lui-même régler ses problèmes et parvenir à l'équilibre sans l'aide de l'État.

La logique du marché, centrée sur les transactions individuelles, est incomplète. Il faut développer une vision plus large, plus macroscopique, pour être capable d'intervenir sur les aspects structurels de l'économie et ce champ d'intervention nécessite des leviers puissants, notamment sur le

marché monétaire, que seul l'État possède. La microéconomie s'intéresse à une firme particulière, à un produit donné, à un travailleur donné, en étudiant les comportements individuels. La logique de la microéconomie est celle du marché. La macroéconomie s'intéresse aux problématiques d'ensemble. Les règles qui s'appliquent aux individus ne sont pas forcément transférables à ce niveau. Le paradoxe des quantités globales en fournit l'illustration. Ainsi, l'épargne individuelle constitue une sage précaution mais un excès d'épargne à l'échelle collective risque d'avoir des répercussions négatives sur l'activité économique

L'effondrement de la bourse de New York en 1929 marque le début d'une période qui sera connue comme la « Grande Crise ». Elle apporte son cortège de malheurs : niveaux de chômage élevés et persistants, une partie de la population réduite à une économie de subsistance, nombreuses faillites, etc. Les gouvernements sont pris de court et s'en remettent dans un premier temps aux mécanismes du marché. Dans un deuxième temps, diverses mesures d'aide aux chômeurs sont mises sur pied maladroitement : soupes populaires, travaux publics, aide directe aux nécessiteux… La lente reprise économique qui a suivi laisse les gouvernements et les populations dans l'appréhension, désireux d'être mieux préparés la prochaine fois.

En 1936, Keynes publie sa théorie générale[9] et indique les voies que les gouvernements doivent suivre pour combattre le chômage et l'inflation. Pour lui, les biens et services (l'économie réelle) dépendent étroitement de l'économie symbolique (monnaie et crédit) et la macroéconomie est seule efficace en temps de crise : ni les particuliers, ni les entreprises n'ont le pouvoir d'influencer les forces que les mécanismes globaux contrôlent. C'est la demande, dans toutes ses dimensions (achats, crédit, emplois…), qui est déterminante pour agir sur le cours des événements économiques et stimuler la production. C'est sur elle que l'attention doit se concentrer.

i. Un optimisme libéral discutable

La vision libérale est fondée sur une autorégulation naturelle du marché. Elle s'appuie sur deux convictions. Premièrement, le plein emploi est un état normal de l'économie, sauvegardé par les variations à la hausse ou à la baisse des salaires et des taux d'intérêt qui permettront les ajustements conjoncturels. L'offre créant sa propre demande, le plein emploi en découlerait. Deuxièmement, le niveau de l'activité économique, et par conséquent de l'emploi, ne saurait être constant. Il existe un cycle économique, fait de phases ascendante et descendante, dont le déroulement est inéluctable.

Pour Keynes, toutefois, la théorie classique est incapable de rendre compte d'un chômage important et prolongé, d'un chômage structurel. Ce type de chômage est d'une nature particulière et ne saurait être combattu avec les

9. Keynes, John Maynard (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, Cambridge University Press.

moyens traditionnels. Il n'est pas le reflet d'un mauvais fonctionnement temporaire du marché du travail mais indique quelque chose de plus profond, un désajustement du marché des biens et services. La main visible de l'État, seul acteur ayant la capacité suffisante d'agir, doit alors relayer la main invisible du marché.

ii. La nécessaire intervention de l'État

Le problème vient de ce que la notion d'équilibre du marché est mal comprise. Plusieurs formes d'équilibre économique sont possibles, pendant des périodes prolongées, dont des équilibres de sous-emploi qui impliquent l'existence d'un volume important de chômage. Une économie peut par ailleurs être compétitive et s'accommoder d'un fort volume de sous-emploi. Un tel équilibre est un équilibre de gaspillage. Le plein emploi, n'étant pas acquis d'avance, ne peut résulter d'après Keynes que d'une politique volontariste.

De manière schématique, les gouvernements devraient articuler leur conduite économique autour des idées maîtresses suivantes :

- On ne peut faire confiance à l'action des mécanismes automatiques traditionnels (flexibilité du taux des salaires et du taux d'intérêt) pour maintenir et restaurer le plein emploi.
- Le niveau de l'emploi résulte du niveau de la demande effective ; il n'y a aucune raison *a priori* pour que les sommes dépensées par les ménages et les industriels forment ensemble un niveau de demande effective tel qu'il faille employer toute la force de travail disponible.
- Si une économie connaît à un moment donné une situation de plein emploi, elle n'est pas assurée d'y demeurer, essentiellement parce qu'il n'est pas certain que toute l'offre mise sur le marché sera achetée.
- Si l'État souhaite conduire l'économie sur le sentier d'équilibre de plein emploi, il doit accepter la responsabilité d'influencer le niveau de la demande globale par le biais de ses politiques budgétaire, fiscale et monétaire.
- La monnaie n'est pas une simple résultante, un pur reflet de l'état d'une économie ; elle constitue en elle-même, par le jeu des taux d'intérêt notamment, une force capable d'en modifier les paramètres fondamentaux. L'action des pouvoirs publics, par l'intermédiaire des interventions des banques centrales, est indispensable.
- En situation de crise économique, il faut dépasser les prudences classiques et, pour maintenir la demande, ne pas hésiter à augmenter la quantité de monnaie en circulation. Le déficit budgétaire constitue un des instruments de la création monétaire, source d'activité renouvelée.

Keynes, par ailleurs, et cela est souvent oublié par ses détracteurs, incite les gouvernements à respecter certaines règles. Ainsi, la relance par le déficit budgétaire est plus efficace lorsqu'elle se traduit par une augmentation délibérée des dépenses publiques que lorsqu'elle résulte d'une diminution des impôts, parce que son effet multiplicateur, son effet d'entraînement économique,

est plus fort. De plus, l'utilisation du budget de l'État à des fins de politique conjoncturelle doit se faire en tenant compte du jeu de vases communicants des revenus et des dépenses ou des « stabilisateurs fiscaux automatiques ». Pour l'État, ce n'est pas le volume des impôts qui est une variable maîtrisable, c'est le taux de pression fiscale. À pression constante, les dépenses de relance économique entraînant un déficit seront en partie comblées par des recettes fiscales additionnelles.

Pour les interventionnistes comme Keynes, un budget en équilibre n'est jamais neutre, contrairement à la théorie libérale. En effet, augmenter simultanément les dépenses et les recettes d'un montant identique conduit le niveau économique d'activité à s'élever d'un montant similaire. Plus encore, un déficit budgétaire ne peut pas se combler sans risque de récession économique par une hausse des impôts ou une baisse des dépenses. Il ne peut se combler que par une hausse simultanée des recettes et des dépenses, les recettes augmentant à un rythme plus rapide que celui des dépenses. Cependant, sur l'ensemble d'un cycle économique, les déficits en phase descendante doivent être compensés par des excédents en phase ascendante.

Loin d'être spectateurs, les gouvernements peuvent et doivent agir. Ils sont les seuls à contrôler certains leviers stratégiques d'action et leur intervention, loin d'être nocive, aidera l'économie à atteindre ou retrouver son équilibre[10]. Une approche financière conservatrice, où tout déficit est interdit, ne correspondrait pas au rôle économique d'un État moderne.

iii. Les critiques de Keynes

Malheureusement, les pouvoirs publics n'ont pas suivi les conseils de prudence donnés par Keynes et, particulièrement dans les années 1960, 1970 et 1980, se sont mis à faire des déficits pour relancer la demande globale, mais n'ont pas profité des phases haussières de l'économie pour faire des réserves ni même pour équilibrer leurs comptes. Les revenus ont augmenté mais à un rythme plus lent que les dépenses, avec le résultat que la dette publique en proportion de la richesse nationale a augmenté considérablement et suscité l'inquiétude tant des milieux financiers que des citoyens. C'est à partir de ces excès dans l'application des théories de Keynes que les principales critiques de celles-ci ont été élaborées (Joyal, 2000 ; Buchanan, 1984).

La thèse de Laffer

« Trop d'impôt tue l'impôt ! » ou « Les hauts taux tuent les totaux ! ». Ces formules résument bien cette thèse. Tout alourdissement de la pression fiscale et parafiscale au-delà d'un certain seuil provoque une baisse proportionnellement plus importante de l'assiette de l'impôt, donc des recettes publiques. Dès lors, seule une réduction massive de la pression fiscale permettrait de

10. La récession économique de grande ampleur, débutée au milieu de 2008, a permis de confirmer le rôle déterminant des gouvernements.

relancer l'activité économique par le biais d'une meilleure incitation au travail et à l'investissement, et cela ne provoquerait pas à terme une chute des rentrées fiscales, bien au contraire. Plus la pression fiscale est élevée, plus les contribuables cherchent des moyens de s'y soustraire, et plus les entreprises diminuent leurs investissements de sorte que le rendement des nouveaux impôts est moindre que ce qu'on pouvait prévoir. Il existerait donc un taux optimal de pression fiscale à ne pas dépasser et, conséquemment, un poids maximum du budget de l'État dans le PIB. Le problème est de déterminer où il se situe puisqu'il varierait selon les conjonctures particulières, les pays, le rythme d'augmentation des prélèvements précédents.

Les effets déstabilisateurs

Une politique de régulation de l'économie par les finances publiques aurait un effet déstabilisateur. D'une part, l'augmentation des prélèvements obligatoires suscite une réaction des divers agents économiques qui tendent à compenser le « préjudice » par des revendications catégorielles au niveau de leurs revenus. Cela favorise l'inflation par les coûts, mais surtout cela conduit à des inégalités sociales accrues dans la mesure où le pouvoir de négociation est très différent d'un groupe social à l'autre. Les inégalités que l'on cherchait à compenser se recréeraient du fait, cette fois, de l'action de l'État. D'autre part, l'augmentation des dépenses et des recettes publiques est génératrice d'irréversibilités qui, suivant la nature des impôts et des dépenses, sont plus ou moins contraignantes et atténuent en conséquence le caractère flexible du budget en tant que variable instrumentale de politique économique. Ainsi, plus le poids du budget dans l'économie augmente et plus la marge de manœuvre de la puissance publique diminue. Ce que l'on gagne à court terme en capacité d'intervention serait perdu à long terme, ou plus on agit maintenant moins on pourra agir dans l'avenir.

L'éviction financière

L'augmentation continue des dépenses publiques dans un contexte où la croissance économique s'est ralentie provoquerait une montée des déficits publics, puisque les recettes fiscales croissent moins vite que ce qui était prévu, tandis que les dépenses de transfert augmentent plus vite que ce qui était souhaité. L'internationalisation des économies et l'intensification de la contrainte de compétitivité font que le recours au financement monétaire (par création de numéraire) du solde budgétaire est beaucoup plus difficile et nettement inflationniste. D'où le recours systématique au financement obligataire (par emprunt public) du solde, ce qui entraîne une montée de la dette publique à moyen et à long termes. L'État vient ainsi en concurrence avec les ménages et les entreprises sur le marché financier ; comme ses besoins sont immenses et le marché limité, une hausse de taux d'intérêt se produit et certains besoins de financement du secteur privé, pour des investissements notamment, ne seront pas comblés. En bout de piste, la progression de l'économie en sera affectée.

L'inefficience d'une politique de relance

Grosso modo, l'économie est aujourd'hui divisée en deux secteurs : un secteur relativement abrité de la concurrence internationale et un secteur exposé à cette concurrence. Si une politique de relance de la demande est efficace dans le secteur abrité, elle ne le serait pas dans le secteur exposé. Dans le secteur abrité, le processus obéit à une logique keynésienne : le niveau de la demande globale détermine le niveau de production, lequel détermine le volume d'investissement nécessaire et de l'emploi requis. Une politique budgétaire expansionniste tendra donc à y exercer un effet multiplicateur sur la production de biens et de services. Dans le secteur exposé, la logique de l'équilibre est différente. Ce sont les conditions financières de l'offre qui déterminent le niveau de production et non plus le niveau de la demande globale, alors que le niveau des prix internationaux conditionne le niveau des prix nationaux via le taux de change. En somme, l'économie mondiale a changé et les recettes de Keynes ne seraient plus adaptées à la situation d'aujourd'hui, au moins dans les secteurs où la mondialisation est à l'œuvre. Dès lors, comment peut-on articuler une intervention publique cohérente ?

***

Plus les gouvernements se sont enfermés dans des déficits à répétition, sans véritablement tenir compte de l'augmentation de la dette publique ni des cycles économiques, plus ils se sont éloignés des enseignements de John Maynard Keynes. Les résultats cumulés de leur action, leurs excès, ont conduit à une remise en question de l'interventionnisme étatique et à un retour en force des thèses libérales.

c) Le néolibéralisme

De nombreux économistes, à partir des années 1970, se sont mis à contester les bases du raisonnement keynésien et ont proposé de revenir à une logique de marché où l'État redevient un observateur attentif et concerné mais intervient le moins possible. Une méfiance vis-à-vis des gouvernements dépensiers s'installe et alimente le discours économique. Certaines tendances à l'intérieur de ce courant de pensée sont même allées jusqu'à demander l'abolition des États.

i. Le renouveau de la tradition libérale

Au début des années 1970, l'inflation va en s'accroissant, le chômage augmente, le taux de croissance diminue sans que les gouvernements, aux prises avec des difficultés financières, puissent réagir efficacement. C'est à la faveur de cette crise que va se produire un renouveau de la conception libérale.

Sous l'impulsion d'économistes américains, une véritable « mystique du marché » va se développer, qui place les finances publiques au cœur de tous les débats. Il s'agit maintenant de réduire l'influence de l'État afin de limiter

son pouvoir et de restaurer une régulation par le marché. Pour ces économistes, on est allé trop loin et l'État est devenu une source de dysfonctionnement du système économique et un facteur de rigidification de la société. Les griefs sont nombreux ; on peut toutefois les ramener aux éléments suivants :

- l'augmentation des coûts administratifs pour les entreprises est démultipliée par la réglementation ;
- la capacité des entreprises à investir et à offrir des emplois est diminuée par les impôts et les cotisations sociales ;
- l'épargne des particuliers est aspirée par les besoins financiers de l'État et n'entre pas dans le circuit productif ;
- l'emprunt public a un effet pervers qui peut aboutir à une baisse de la consommation du fait des anticipations rationnelles des ménages, qui épargnent davantage pour protéger l'avenir.

Le néolibéralisme demande aux États de mener une politique fondée sur la réduction des dépenses publiques et la diminution de la charge fiscale afin d'encourager l'offre plutôt que la demande et de garantir l'équilibre budgétaire.

ii. L'école libertarienne

Un courant particulièrement extrémiste, l'école libertarienne, voit le jour. Il prône une société sans État où la société civile avec ses institutions, associations et entreprises se substituerait à l'ensemble du secteur public. Un de ses slogans les plus populaires, « L'impôt, c'est du vol ! », illustre comment certains thèmes développés par les libertariens sont empreints à la fois d'anarchisme et de libéralisme.

Pour ce courant de pensée, la liberté engendre naturellement l'ordre et un marché libre, la richesse. Fortement inspirée par les thèses des économistes autrichiens et notamment de Hayek, l'école libertarienne soutient que le marché non contrarié est source d'une information inégalable sur la société, laquelle est utilisée par les individus, et que de l'ensemble des agissements individuels découle un ordre social suffisant et renouvelé. La main invisible doit guider la société autant que le marché et le principe d'incertitude doit prévaloir sur le rationalisme constructiviste.

iii. L'école du Public Choice

Ce mouvement est né de l'intérêt que certains économistes ont commencé à porter à l'étude de la décision politique appréhendée sous l'angle des conséquences quant à la rationalité des choix susceptibles d'engendrer des dépenses publiques. À partir d'une grille de lecture procédant d'un individualisme méthodologique est élaborée une critique de la bureaucratie et la recherche de nouvelles institutions. Pour les tenants du *Public Choice*, l'État n'est pas une autorité omnisciente, infaillible et impartiale. C'est une organisation dans laquelle les décisions sont prises par des personnes, politiciens et fonctionnaires.

Les hommes politiques ont le souci d'être réélus, les fonctionnaires celui d'accroître leur pouvoir. Les services des divers ministères ont donc tendance à surestimer les crédits dont ils ont besoin, ce qui fait que le budget de l'État ne cesse de croître. La production publique se ferait par conséquent dans des conditions moins efficaces que celle régie par le marché.

Parmi les principes de base qui animent les tenants de cette approche, il y a d'abord : moins d'État, un État minimal. Pour eux, la réalisation de l'intérêt général ne passe pas par un État surdimensionné qui s'occupe mal de tout. L'État doit diminuer en taille et redonner au marché et à l'initiative individuelle une place prépondérante. Ce faisant, certaines réformes deviennent nécessaires. Pour se débureaucratiser et devenir efficaces, les administrations publiques doivent s'inspirer des modes de gestion de l'entreprise privée. En vertu du principe de subsidiarité, la réduction du secteur public doit s'accompagner d'une décentralisation. De plus, le système électoral où l'intérêt personnel des politiciens pousse au clientélisme et à une surenchère d'engagements doit être réformé pour éviter qu'il ne mène à une inadéquation des dépenses publiques par rapport aux besoins et des verrous de sécurité doivent être imposés aux appétits des politiciens et aux dépenses publiques (plafond de dépenses, obligation d'équilibrer le budget).

Les instruments d'intervention privilégiés par le *Public Choice* sont la déréglementation, la tarification et l'impartition. La première parce que la multiplication des règlements, loin de permettre la réalisation de l'intérêt général, pervertirait le système dans son ensemble en entravant l'initiative individuelle. La seconde parce que rien n'est gratuit et qu'il faut retourner à la vérité des coûts ; une allocation efficace des ressources ne peut être accomplie sans un partage adéquat des coûts. Et la troisième, enfin, parce que l'entreprise privée est plus efficace que l'entreprise publique et devrait être chargée par l'État de fournir la plupart des biens et services collectifs.

Les idées de l'école néolibérale ont connu une vogue rapide et une influence considérable dans un contexte où les contraintes financières ont forcé la plupart des gouvernements à prendre des mesures pour rétablir un meilleur équilibre des finances publiques. Cette influence se fait encore fortement sentir aujourd'hui.

2. Les conceptions historiques de l'État

Les idées et théories économiques ont été au cœur de l'évolution non seulement des interventions mais de la conception de l'État au cours des deux derniers siècles. Elles ont marqué leur époque et contribué à définir certains modèles d'État, présentant un profil et des stéréotypes particuliers. Il s'agit bien sûr de généralisations qui ne couvrent pas toute la réalité sociopolitique de ces époques, mais suffisamment pour que la plupart des historiens acceptent et utilisent ces catégories.

a) L'État gendarme

Des années 1800 jusqu'au premier tiers du siècle dernier, les principes essentiels du libéralisme économique ont déterminé les politiques à mener dans le champ des finances publiques. Le rôle de l'État est limité aux fonctions dites régaliennes parce qu'associées à sa souveraineté : la sécurité du territoire par la constitution et l'entretien d'une armée, la sûreté de ses habitants par la constitution d'une police, l'édification et l'imposition du droit à travers un ensemble de législations stables et un appareil de justice, la mise à disposition d'une monnaie commune à tous les agents économiques. S'y ajoutent en matière économique les principes de neutralité et d'équilibre budgétaire. D'une part, ne pas gêner les échanges, limiter les prélèvements fiscaux au minimum, pas d'emprunt sauf en temps de guerre ; d'autre part, ni déficit ni excédent, des dépenses limitées et prévisibles, une administration minimale. On l'a vu, des événements majeurs du début du XX^e^ siècle feront éclater ce modèle.

b) L'État providence

Les gouvernements commencent à intervenir davantage durant la « Grande Crise » mais il faudra attendre la fin de la seconde guerre mondiale et la menace de retomber, au sortir de ce conflit, dans une nouvelle crise économique majeure pour que les gouvernements s'engagent résolument sur la voie de l'intervention. À la faveur d'une époque de prospérité sans précédent (les « trente glorieuses ») stimulée par des politiques expansionnistes, les interventions publiques se multiplient. Au niveau économique, cela se traduit par une augmentation soutenue des dépenses publiques et des prélèvements, des déficits récurrents, la création d'entreprises publiques, une régulation de plus en plus active des marchés, le développement de l'administration publique. Au niveau social, les gouvernements s'engagent dans la poursuite d'objectifs ambitieux en matière d'égalité des chances et mettent en place des programmes sociaux nombreux et généreux, souvent universels et gratuits. À l'euphorie succède le désenchantement : crise du pétrole, inflation, endettement, chômage, taux d'intérêt élevés, instabilités boursières…

c) L'État néolibéral

Un État endetté entrave le fonctionnement normal de l'économie et empêche de reprendre le chemin de la croissance. Des gouvernements sont élus au tournant des années 1980, pensons à ceux de Ronald Reagan et de Margaret Thatcher par exemple, qui vont mettre en œuvre certaines des politiques prônées par les théoriciens néolibéraux et chercher à « libérer les forces du marché du poids de l'État ». Pour mettre fin aux déficits et contrôler la dette publique, des mesures sont prises pour diminuer la taille de l'administration publique, privatiser les entreprises publiques, déréglementer, revoir l'universalité et la gratuité des programmes sociaux, diminuer les impôts. Cependant, l'assainissement des finances publiques, de par les moyens mis en œuvre, a

entraîné des tensions sociales importantes sans remettre pour autant les économies nationales sur la voie d'une prospérité durable, particulièrement dans les pays en voie de développement.

d) L'État actuel

D'un modèle à l'autre, même si les discours peuvent parfois laisser croire le contraire, il n'y a pas évacuation complète du modèle précédent. Il s'agit davantage de corriger le tir. Ainsi, l'État providence n'a pas mis le marché de côté. De même, la politique monétaire et la stimulation de la demande sont demeurées des outils des gouvernements au cours des années récentes et si les dépenses ont été mieux contrôlées, elles ont quand même continué d'augmenter. N'oublions pas non plus que la diversité des institutions et des situations nationales ne conduit pas à une approche homogène des différents modèles économiques de l'État et qu'une variété de sous-modèles se sont imposés plutôt qu'une application archétypale. Leur évolution se poursuit.

Au sortir de la période néolibérale, certaines de ses idées maîtresses vont probablement continuer de s'appliquer, notamment celles relatives à la rigueur budgétaire, à la recherche d'une meilleure efficacité de la gestion publique ou à l'allègement réglementaire. Mais la recherche d'un équilibre entre les diverses approches de l'État et entre les besoins actuels de la population et la protection du futur semble inspirer l'action d'un nombre croissant de gouvernements.

Parmi les éléments qui poussent vers un nouveau modèle d'État, on retrouve le retour du politique, la réhabilitation de la dépense publique et l'affirmation de la question sociale. L'application de certaines mesures économiques peut mener à des dysfonctionnements politiques. L'économie a besoin de gouvernements stables et forts et la préservation par les gouvernements du lien social apparaît comme une fonction politique majeure. Par ailleurs, il peut être hasardeux de limiter certains postes du budget de l'État. Certains investissements publics, notamment en éducation et en infrastructure, stimulent la compétitivité. L'emploi et la redistribution de la richesse figurent au nombre des dépenses assurant la cohésion sociale et la prospérité. Enfin, les réactions aux mesures néolibérales ont montré que, pour beaucoup de gens, l'économie doit être au service de la société et non l'inverse et qu'un nouvel équilibre doit être trouvé.

On est donc au début d'une nouvelle ère, d'un État en devenir, dont le modèle n'est encore ni fixé ni nommé, qui cherche à intégrer dans son action 1'essentiel des enseignements, positifs et négatifs, des modèles précédents. L'État demeurerait un instrument collectif formidable au service d'une vision de la société et de son avenir mais chercherait également à inscrire son action dans un cadre financier plus sain et plus durable. Enfin, la mondialisation de l'économie, avec tout le potentiel d'opportunité et de fragilité qu'elle renferme, influencera grandement le développement des États nationaux.

PISTES BIBLIOGRAPHIQUES

BEAUD, MICHEL et GILLES DOSTALER (1996). *La pensée économique depuis Keynes*, Paris, Seuil, 444 p.

BERGERON, GÉRARD (1990). *Petit traité de l'État*, Paris, Presses universitaires de France, 263 p.

BERGERON, GÉRARD (1993). *L'État en fonctionnement*, Paris, L'Harmattan, 170 p.

BUCHANAN, JAMES (1984). *The Theory of Public Choice*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 453 p.

COMBEMALE, PASCAL (2006). *Introduction à Keynes*, Paris, Éditions La Découverte, 122 p.

CROZET, YVES (1996). *Analyse économique de l'État*, Paris, Armand Colin, 191 p.

ETNER, FRANÇOIS (2000). *Histoire de la pensée économique*, Paris, Economica, 369 p.

JOYAL, ANDRÉ (2000). *Le néolibéralisme à travers la pensée économique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 138 p.

MUSGRAVE, RICHARD ABEL (1959). *The Theory of Public Finance : A Study in Public Economy*, New York, McGraw-Hill, 628 p.

ORIO, LUCIEN (2005). *L'économie keynésienne : un projet radical*, Paris, Armand Colin, 208 p.

PAINCHAUD, MARCEL (2007). *Introduction à la vie politique*, Montréal, Gaétan Morin, 177 p.

WOLFF, JACQUES (1991). *Histoire de la pensée économique : des origines à nos jours*, Paris, Montchrétien, 305 p.

CHAPITRE 3

LE BUDGET ET SON CONTEXTE

Résumé

En matière budgétaire, la conception que se font les dirigeants politiques du rôle économique de l'État est importante. Leur action demeure cependant en partie tributaire du contexte juridique, politique et économique dans lequel ils évoluent. Ces éléments structurent la vie collective et pèsent d'un poids considérable sur les décisions à prendre et sur la façon de les prendre.

Ainsi, le contexte constitutionnel imprime sa marque dans le paysage budgétaire. En régime fédéral, le pouvoir, dans ses différentes dimensions, est partagé entre différents niveaux de gouvernement et chacun jouit d'une autonomie importante dans sa sphère de juridiction. Le partage touche souvent les sources de revenus et les champs de dépenses. Il en va ainsi pour le régime fédéral canadien où le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces perçoivent des revenus et font des dépenses en accord avec le cadre défini par la Constitution. Certaines particularités du fédéralisme canadien font cependant en sorte qu'un déséquilibre financier s'est établi entre les niveaux de gouvernement : les provinces, parvenant difficilement avec les revenus dont elles disposent à faire face à leurs obligations, dépendent en partie des transferts du gouvernement fédéral qui, lui, est en meilleure situation financière. Des mécanismes de discussion et de négociation politiques permettent généralement de trouver des solutions aux problèmes qui se posent. Il est d'ailleurs dans la nature des régimes fédéraux de se doter de mécanismes permettant d'harmoniser les perspectives et les interventions des niveaux de gouvernement, dans les domaines financiers et économiques.

D'autres éléments s'ajoutent au cadre constitutionnel pour influencer les décisions budgétaires. Les grandes politiques publiques en matière d'économie, de monnaie, de revenus et de dépenses sont étroitement reliées. Ce que l'on cherche à réaliser pour amener l'économie sur la voie d'une prospérité durable, non seulement implique que des choix soient effectués entre divers objectifs économiques pas toujours conciliables mais aussi que l'on arrime les interventions à l'évolution du marché monétaire et aux objectifs particuliers que l'on a par rapport à la devise nationale. De la même façon, les politiques économiques et monétaires conditionnent la gestion des revenus et des dépenses parce que celle-ci constitue un levier d'action dont les gouvernements ne peuvent se passer pour réaliser leurs grands objectifs économiques. Pour être efficaces, ces politiques doivent nécessairement être en cohérence les unes par rapport aux autres.

D'autres éléments encore viennent peser sur les décisions : la situation économique, l'état des finances publiques et la démographie. Le Québec, par exemple, compte sur une économie diversifiée, tournée vers l'exportation et dont la productivité relative doit s'améliorer. Toute l'action budgétaire du gouvernement doit s'inscrire dans ce contexte. De même, des finances saines mais reposant sur des équilibres fragiles et portant une dette importante ne permettent pas de s'écarter de la rigueur budgétaire. Le Québec doit en outre s'ajuster à une conjoncture démographique particulière (ralentissement de la croissance des effectifs et vieillissement accéléré) qui n'est pas sans incidence sur la main-d'œuvre et, conséquemment, sur le bassin des contribuables et la demande de services.

Le budget, il est facile de s'en rendre compte, est un système ouvert qui compose avec de multiples contraintes. Il ne peut évoluer en rupture radicale avec les interventions antérieures. Par ailleurs, une politique budgétaire qui ne serait pas fortement enracinée dans la réalité et qui ne tiendrait pas compte des exigences du présent ne peut mener qu'au mécontentement, à la contestation et à l'échec.

Avant même d'avoir à élaborer un budget, les femmes et les hommes qui forment un gouvernement ont une certaine vision, une certaine conception du rôle de l'État. Cette conception va transparaître dans leur façon de gouverner et inspirer la manière dont ils aborderont l'exercice budgétaire. Certains *a priori* vont orienter leur réflexion sur les mesures à adopter tant par rapport aux taxes et impôts que par rapport aux dépenses courantes et aux investissements. S'agissant d'équilibre budgétaire, leurs objectifs seront largement conditionnés par leurs convictions en matière économique et leur propension à agir sera fonction de leur détermination.

L'action publique, toutefois, n'est pas seulement guidée par les opinions ou la doctrine des gouvernants. Elle s'inscrit dans un cadre politique constitutionnel qui prescrit ou empêche certaines mesures. Elle doit également composer avec la conjoncture financière, économique, politique ou démographique. Quelles que soient leurs convictions ou inclinations idéologiques, ceux qui ont pour mandat de diriger l'État doivent tenir compte de la réalité immédiate. S'en écarter, ne pas en tenir compte dans la conception et l'articulation de leur action, équivaudrait à gouverner sans se soucier des signaux de l'actualité et du concret. Peut-on imaginer un capitaine qui, après avoir choisi un cap, cesserait de tenir compte de la météo et de la lecture de l'environnement donnée par les instruments de bord ?

La préparation d'un budget est un exercice difficile qui cherche la plupart du temps à réaliser un arbitrage délicat entre de multiples contraintes. Partir de ce qui est et s'inscrire dans une démarche qui mènera à satisfaire les citoyens tout en permettant à l'économie de progresser, voilà le défi auquel tous les gouvernements sont confrontés. Pour y arriver, ils devront concilier tendances de fond et mouvements de surface, réflexes politiques et analyses pragmatiques.

A. LE PARTAGE DES JURIDICTIONS

Dans un État fédéral, différents niveaux de gouvernement se partagent le pouvoir et les responsabilités de l'État, chacun en exerçant une partie ou en prenant une partie à sa charge. Le gouvernement central ou fédéral et les gouvernements fédérés (provinces, états, *länders*, etc.) exercent chacun dans leur sphère ou juridiction les pouvoirs que leur confère la Constitution du

pays, sans compter les collectivités locales qui assument également des responsabilités. Cet exercice de pouvoir partagé[1] ne manque pas d'avoir des conséquences budgétaires.

1. Les systèmes politiques fédéraux

En régime fédéral, les deux ordres de gouvernement supérieurs ont chacun des pouvoirs fiscaux[2] et ils entrent tous les deux en contact direct avec les citoyens. Leur sphère d'activité autonome repose sur une répartition précise des pouvoirs, établissant un équilibre relatif entre les gouvernements. De même, la Constitution prévoit-elle, dans plusieurs cas, les mécanismes qui permettront de modifier les compétences et de créer un équilibre plus adapté aux circonstances nouvelles. Des différences d'interprétation du rôle de chaque niveau de gouvernement sont cependant inévitables et si les mécanismes politiques ne suffisent pas à assurer un arbitrage satisfaisant, les conflits sont tranchés par l'instance judiciaire suprême.

Les systèmes politiques fédéraux comportent aussi certaines implications économiques. Ainsi, par-delà les différences de population, de langue ou de culture, des considérations de coûts peuvent découler de la dimension du territoire. Un pays peut être trop vaste pour être administré efficacement à partir d'un centre de décision unique. De même, la nature de certains biens publics peut mener à une différenciation : d'aucuns vont profiter à tous les citoyens d'un pays alors que d'autres ne vont bénéficier qu'aux personnes vivant dans un territoire donné. Par ailleurs, le principe de subsidiarité ne peut facilement être écarté dans la distribution des pouvoirs ; il faut confier certaines responsabilités au niveau de gouvernement le mieux en mesure de les assumer, c'est-à-dire le niveau capable d'adapter les services publics aux besoins des citoyens desservis. Proximité et subsidiarité vont généralement de pair. En fait, la recherche de l'efficacité économique pourrait conduire à confier à chaque niveau de gouvernement la responsabilité de produire les biens publics dont les effets de débordement correspondent à la dimension géographique de son autorité. Moins l'exercice de cette responsabilité par un niveau empiète sur les autres niveaux, plus l'autorité semble s'exercer dans ses limites « normales ».

Politiques ou économiques, les raisons qui expliquent le partage des pouvoirs n'emportent pas forcément l'adhésion permanente des gouvernements ni ne suffisent en elles-mêmes à assurer une gouverne efficace de la fédération. D'autres éléments doivent également exister en contexte fédéral pour garantir le bon fonctionnement de l'ensemble. D'abord, chaque niveau doit chercher à agir dans le respect des compétences et des champs de taxation

1. Le partage des pouvoirs peut ne pas prévoir uniquement l'exercice de pouvoirs exclusifs mais également de pouvoirs concurrents.
2. Différents modèles existent aussi à ce niveau.

établis. Outrepasser sa juridiction peut mener à des conflits et, ultimement, à une action publique désaccordée. Ensuite, il faut une attitude de coopération plutôt que de confrontation de la part des divers gouvernements ; la bonne volonté et l'ouverture jettent les bases d'une intention non seulement d'agir en respectant les autres mais d'agir avec eux et il est des situations où seul un tel état d'esprit permet de mettre en œuvre des solutions adéquates. Signalons aussi que de trop grands écarts dans la taille des gouvernements de deuxième niveau peuvent rendre plus ardues la recherche et la mise en œuvre de solutions adaptées aux problèmes rencontrés parce que ce qui convient aux plus grands peut ne pas convenir aux plus petits. La taille crée des différences qui se reflètent dans la nature des mesures à mettre en œuvre. Enfin, un État fédéral doit chercher une certaine comparabilité des services rendus aux citoyens. Lorsque de trop grands écarts existent et persistent, les citoyens peuvent se déplacer vers les régions ou provinces les mieux pourvues, au détriment de l'équilibre politique, économique et démographique du pays.

2. Le fédéralisme canadien

En matière de fédéralisme, il existe plusieurs modèles et le modèle canadien, inspiré du parlementarisme britannique[3], est généralement qualifié de fédéralisme exécutif (Pelletier et Tremblay, 2005 ; Gagnon, 2006 ; Conseil de la fédération, 2006 ; Brun et Tremblay, 2002). Plusieurs raisons expliquent ce qualificatif. D'abord, il est fortement influencé par la prépondérance du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif. En système parlementaire britannique, le parti majoritaire qui forme le gouvernement est en mesure d'imposer ses volontés au Parlement, dont il contrôle l'agenda et les diverses commissions. L'initiative législative est entre ses mains. Le pouvoir exécutif a aussi la capacité de négocier des accords ou traités avec l'appui du Cabinet plutôt que celui du Parlement. Ensuite, les relations avec les autres niveaux de gouvernement de la fédération canadienne sont de plus en plus marquées sinon dominées par le premier ministre fédéral. En effet, dans la mesure où les mécanismes de régulation politique sont peu encadrés et formalisés et dans la mesure où les questions budgétaires occupent une place de choix dans les revendications des provinces, le gouvernement fédéral se retrouve presque automatiquement en position d'arbitre, voire de décideur. Ce rôle est renforcé par le pouvoir fédéral de dépenser qui lui laisse la capacité d'agir financièrement et unilatéralement dans les champs de juridiction des provinces, fussent-elles en désaccord avec ses projets.

Sous l'angle du partage des compétences, tant la Constitution que la jurisprudence ont contribué à la mise en place d'un pouvoir central fort. En effet, presque toutes les responsabilités importantes de 1867 – année de la création de l'État canadien – ont été confiées au gouvernement fédéral :

3. Même si la Grande-Bretagne n'est pas un État fédéral comme tel.

réglementation de l'industrie et du commerce, la monnaie, les banques, les traités internationaux, la défense, la justice, la navigation et le transport des marchandises, l'interprovincial, etc. Par ailleurs, avec le temps, les tribunaux ont élargi la sphère de juridiction fédérale en lui reconnaissant les « responsabilités résiduelles », soit celles qui n'étaient pas prévues explicitement dans l'acte constitutionnel, et le pouvoir de dépenser dans les champs de juridiction provinciale. Quant aux pouvoirs octroyés aux gouvernements provinciaux, même s'ils sont importants, ils sont limités à certains domaines comme la santé, l'éducation, les institutions municipales, les routes, la propriété, le droit civil. Un partage des compétences, donc, qui respecte la personnalité juridique des provinces et leur autorité territoriale mais qui favorise le gouvernement central et tend à lui donner un rôle dominant.

Une approche similaire a prévalu en matière de partage des sources de revenus. En 1867, le gouvernement fédéral s'est vu octroyer le champ des impôts indirects, lequel était à l'époque le plus considérable, et les provinces celui de l'impôt direct. Aujourd'hui, à la faveur des décisions rendues par les tribunaux et d'accords passés entre les gouvernements, les deux niveaux de gouvernement ont une fiscalité qui touche à la fois les prélèvements directs et indirects. Ainsi, au début du dernier conflit mondial, le gouvernement fédéral a reçu des provinces une autorisation provisoire, le temps que durerait la guerre, de percevoir l'impôt sur le revenu des contribuables et des sociétés ; il a continué par la suite de percevoir les revenus de l'impôt direct pour les provinces sans cesser les prélèvements sur les revenus des citoyens pour lui-même. À l'inverse, les provinces, à commencer par le Québec, ont progressivement envahi le champ de la taxation indirecte sur les biens et services.

L'accès partagé aux différentes sources de revenus ne s'est cependant pas fait en fonction des besoins découlant des responsabilités assumées par chaque niveau de gouvernement. L'intervention publique dans les domaines socio-éducatifs, par exemple, a beaucoup évolué depuis le jour où la responsabilité en a été confiée aux provinces. On est passé de la prestation de services limités, fournis par des communautés religieuses, à une offre de services publics universels et gratuits qui pèsent lourdement sur les finances publiques, ce qui a amené les provinces à revendiquer des ressources additionnelles du gouvernement fédéral. C'est principalement sous forme de transferts que des ajustements financiers leur ont été consentis : péréquation, transfert social canadien, transfert santé, accords de frais partagés.

En somme, un rapport financier déséquilibré. Alors que le gouvernement canadien bénéficie de vastes pouvoirs de taxation et de ressources considérables, les provinces doivent, avec leurs ressources limitées, assumer le fardeau des services les plus coûteux. Un écart s'est donc créé qui va en s'accentuant, rend la situation financière des provinces très fragile et favorise un empiètement accru du fédéral dans les champs de compétence provinciaux. Il s'agit d'un

problème important de la fédération canadienne[4], communément appelé « déséquilibre fiscal », qui fait l'objet d'un débat majeur entre le fédéral et les provinces et qui pourrait entraîner, à long terme, un dysfonctionnement du système fiscal canadien.

En matière de coordination financière existent aussi un certain nombre de contraintes. Une province peut difficilement modifier ses impôts en profondeur et unilatéralement sans risquer un déplacement des entreprises et des particuliers. Pour éviter des écarts trop marqués dans les taux d'imposition, chacune des provinces essaie de coordonner son action à celle des autres. Il en est de même entre les gouvernements fédéral et provinciaux puisqu'ils occupent à peu près les mêmes champs de taxation et doivent tenir compte de la charge fiscale cumulée par le contribuable. En réalité, une harmonisation des politiques publiques, tant financières qu'économiques, doit être recherchée parce que des actions contraires et simultanées peuvent empêcher l'un et l'autre niveau de gouvernement d'atteindre les résultats qu'ils visent.

B. LES GRANDES POLITIQUES PUBLIQUES

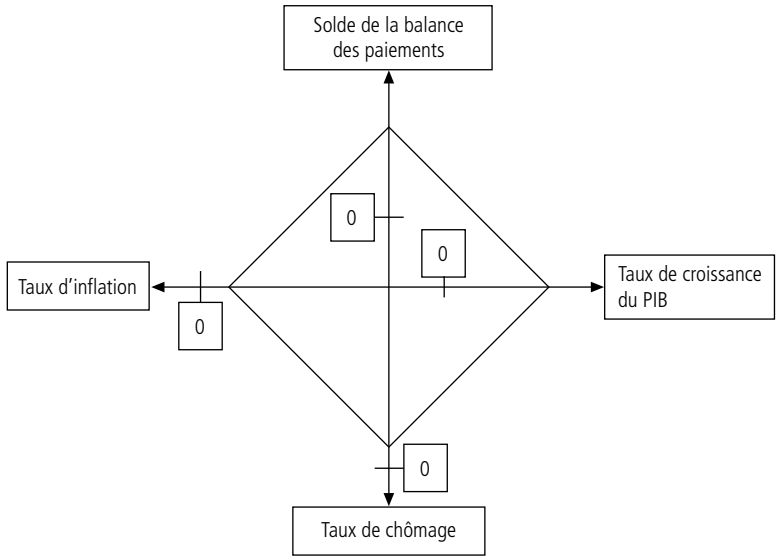
L'État intervient. C'est là un fait indéniable. On peut le contester et souhaiter qu'il s'abstienne davantage et intervienne moins mais il a développé avec le temps une panoplie d'instruments dont il se sert de façon variable suivant les principes économiques auxquels adhèrent ceux qui gouvernent. La politique économique, la politique monétaire et la politique budgétaire sont les principaux leviers de l'intervention de l'État. Elles sont soutenues et relayées par un certain nombre de politiques sectorielles telles la politique de l'emploi, la politique de la recherche ou la politique des transports pour ne donner que quelques exemples. L'ensemble de ces politiques et programmes d'action, qu'ils soient globaux ou spécifiques, ne se comprennent cependant qu'en relation les uns avec les autres. Ainsi, pour lire correctement la politique budgétaire d'un gouvernement, il faut pouvoir la situer dans le contexte plus large des autres grandes politiques publiques.

1. La politique économique

La politique économique désigne l'ensemble des décisions prises par les pouvoirs publics pour atteindre, grâce à l'utilisation des différents moyens à sa disposition, certains objectifs concernant la situation économique générale. Ces objectifs ont été schématisés par l'économiste Kaldor[5] sous la forme d'un « carré magique ».

4. Si toutes les provinces sont affectées par le déséquilibre, toutes n'y voient pas comme le Québec l'occasion de revendiquer des transferts de points d'impôt et accueillent plus favorablement des accommodements partiels et temporaires.
5. Nicolas Kaldor, économiste keynésien de Cambridge qui a développé cette représentation graphique des grands objectifs de la politique économique, lesquels sont difficiles à atteindre simultanément d'où son appellation de « magique ».

Figure 3.1
LE CARRÉ MAGIQUE DE KALDOR



Source : *Cours gratuits de comptabilité et d'analyse financière*, <geronim.free.fr/ecogene/bts1/partie72.htm>.

Le taux de chômage, le taux de croissance du PIB, le taux d'inflation et le solde de la balance des paiements sont les statistiques associées à la définition des quatre objectifs fondamentaux de la politique économique : le plein-emploi, la croissance, la stabilité des prix et l'équilibre extérieur. Ainsi, en matière de plein-emploi, l'État cherche à favoriser une utilisation optimale du capital et du travail de manière à garder le chômage au plus bas niveau possible. Pour la croissance, il s'agit de stimuler le développement de la production et du revenu national considéré comme le garant d'une amélioration du bien-être des individus. La stabilité des prix est aussi un enjeu majeur dans la mesure où l'inflation crée de l'insécurité chez les agents économiques et pèse sur les anticipations et les initiatives. Quant à l'équilibre extérieur, les différentes économies nationales fonctionnant en système ouvert, les flux de biens, de services et de capitaux façonnent la vie économique et tout déséquilibre ne manque pas d'avoir un impact sur l'activité domestique.

La situation représentée par le « carré magique », cependant, est quasiment impossible à atteindre compte tenu que les quatre objectifs peuvent s'opposer, et la poursuite simultanée de ces quatre objectifs est souvent conflictuelle. Par exemple, une relance des dépenses publiques est certes susceptible de faire diminuer le taux de chômage mais risque d'entraîner parallèlement une reprise de l'inflation. Face à ces conflits d'objectifs, l'État doit chercher

un équilibre, bien sûr, mais également en prioriser certains en fonction des circonstances. Les années 1980 ont ainsi été marquées par la lutte à l'inflation et la stabilité des taux de change alors que les années 1990 et 2000 ont vu la lutte aux déficits et le plein-emploi retenir davantage l'attention des gouvernements.

En fait, selon que l'on cherche à pallier un ralentissement temporaire de l'activité économique ou à modifier en profondeur les modes de fonctionnement d'une économie, on est amené à pratiquer des politiques économiques différentes, imprimant des distorsions au « carré magique ». La politique conjoncturelle correspond à une fonction de stabilisation ; en utilisant des moyens de court terme, une augmentation des dépenses ou une baisse des taux d'intérêt par exemple, l'État cherche à rétablir les grands équilibres macroéconomiques. Quant à la politique structurelle, elle se préoccupe du long terme et vise à relever le taux de croissance potentiel de l'économie par une amélioration du fonctionnement de différents secteurs de celle-ci : marchés financiers, industries, agriculture, etc. Ici encore, le dosage est important : trop peu de sensibilité à la conjoncture risque d'entraîner un rejet par la population des orientations de moyen terme tandis qu'un regard rivé sur les impératifs de la situation immédiate néglige de préparer l'économie aux défis de demain.

Gouverner est un art et la science économique n'est pas une science exacte de sorte que les dirigeants doivent demeurer alertes, être prêts à modifier divers aspects de leur politique économique pour les ajuster à un contexte en constante évolution. Ce sera d'autant plus facile qu'ils auront les moyens de leur politique, à savoir une marge de manœuvre budgétaire suffisante, un système fiscal efficace et compétitif, une action coordonnée avec les autres niveaux de gouvernement, une information adéquate et à jour, bref une capacité de passer rapidement à l'action pour obtenir des résultats le plus vite possible.

2. La politique monétaire

La politique monétaire et la politique budgétaire constituent les deux principaux instruments de la politique économique. La politique monétaire a pour objectif d'assurer la stabilité de la monnaie nationale, que ce soit la stabilité interne (mesurée par le taux d'inflation) ou la stabilité externe (mesurée par le taux de change de la monnaie nationale en devises étrangères). Cet objectif est essentiel à la bonne tenue de l'économie. On peut définir la politique monétaire comme l'ensemble des décisions qu'un gouvernement prend, par l'entremise de sa banque centrale, relativement à la quantité de monnaie en circulation dans l'économie, laquelle influence directement la hausse des prix. La banque centrale exerce un monopole en matière de monnaie : elle est la seule émettrice de billets de banque et la seule pourvoyeuse de réserves bancaires. L'approvisionnement en numéraire dépend d'elle entièrement et c'est ainsi qu'elle peut influencer les conditions du marché monétaire.

Pour mener la politique monétaire, la Banque du Canada et le gouvernement canadien, par exemple, disposent d'un certain nombre de leviers :

- le taux d'escompte : c'est le coût que la banque centrale charge aux banques pour leur vendre de la monnaie ;
- le montant des réserves obligatoires : il s'agit d'une obligation imposée aux banques de déposer dans un compte non rémunéré de la banque centrale ou de garder dans leurs coffres une proportion de leurs dépôts, pour répondre aux demandes de retraits des clients ;
- l'encadrement du crédit : le montant préétabli des crédits que les banques sont autorisées à accorder pour une période donnée ;
- l'intervention sur le marché monétaire : en achetant ou vendant des titres publics sur ce marché, la banque centrale augmente ou restreint les liquidités disponibles et, ce faisant, modifie les conditions du crédit ;
- le contrôle des prix : le prix de certains biens ou les marges de variation des prix sont fixés par le gouvernement pour une période donnée.

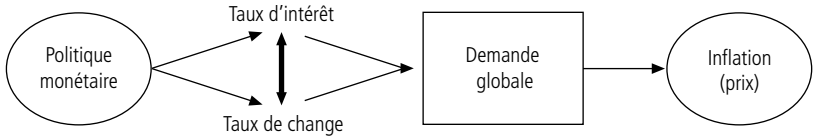
Les autorités monétaires disposent donc de moyens variés et peuvent contraindre efficacement les marchés financiers ; cependant, les mesures affectant directement le crédit et les prix, si elles ont été utilisées dans le passé, ne le sont presque plus aujourd'hui. Les banques centrales essaient davantage d'accompagner le marché et de lui envoyer des signaux par le biais des taux d'intérêt et des taux de change.

Le processus par lequel la banque centrale envoie des signaux au marché (par exemple une modification du taux d'escompte) qui provoquent un certain nombre de mécanismes et de réactions des agents économiques est complexe. On peut cependant le schématiser de la manière suivante : lorsque la Banque du Canada hausse ou diminue le taux d'intérêt à un jour (taux officiel d'escompte), elle déclenche une chaîne de réactions qui se fait sentir sur les marchés financiers (par l'entremise des taux de change et des taux d'intérêt), sur le niveau de la dépense, de la production et de l'emploi (par l'entremise des coûts de crédit) et, finalement, sur le niveau des prix ou, plus précisément, sur le taux d'inflation. Ce processus de transmission de la politique monétaire sur l'économie est schématisé à la figure 3.2.

Ainsi, une politique de taux d'intérêt peu élevés stimule la consommation des entreprises et des ménages et accroît la demande globale. À l'inverse, des taux d'intérêts élevés vont ralentir la consommation et la croissance de la masse monétaire. Dans le premier cas existe un risque d'emballement de la machine économique, d'une augmentation trop rapide des prix, créatrice d'inflation ; dans le second cas, on cherche à diminuer la pression en restreignant le crédit, ce qui ralentit la progression des prix tout en réduisant aussi la demande globale.

La Banque du Canada poursuit une politique visant à protéger la valeur de la monnaie canadienne en gardant l'inflation à un niveau bas et stable, dans une fourchette variant entre 1 % et 3 % par an. Comme il existe des relations économiques et financières étroites entre le Canada et les États-Unis,

Figure 3.2
PROCESSUS DE TRANSMISSION DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE



Source : Banque du Canada : <www.banqueducanada.ca/fr/monetaire_mod/mechanism/index.html>.

les variations des taux d'intérêt canadiens ne manquent pas d'avoir des répercussions sur le taux de change. Une politique monétaire expansionniste entraîne une diminution de la valeur du dollar canadien par rapport au dollar américain et, inversement, des mesures de contraction monétaire pousseront le dollar à la hausse.

La politique monétaire, outil puissant, comporte pourtant des limites et ses effets ne sont pas aisément prévisibles. D'abord, l'incertitude. On ne connaît pas de manière certaine la force et le temps de réaction des agents économiques ; ils dépendent en bonne partie des attentes et des anticipations des investisseurs, des emprunteurs, des consommateurs et des producteurs. On sait d'expérience qu'un délai de 18 à 24 mois interviendra entre l'annonce d'un changement et ses conséquences concrètes[6]. Par ailleurs, des événements peuvent survenir qui vont contrecarrer les effets des mesures monétaires et influencer la demande et les prix, comme une hausse soudaine des prix du pétrole ou une crise internationale majeure. Ensuite, la poursuite d'un seul objectif à la fois. La politique monétaire ne peut en même temps stimuler la demande économique pour réduire le chômage et la restreindre pour lutter contre l'inflation. Selon le contexte, des décisions difficiles et des compromis douloureux seront associés à sa mise en œuvre. Dans un pays comme le Canada, les provinces manufacturières (Ontario et Québec) peuvent connaître un ralentissement économique alors que celles qui dépendent de l'exportation d'énergie et de ressources primaires sont épargnées, de sorte que stimuler la demande dans les provinces du centre du Canada peut entraîner une hausse des prix et de l'inflation ailleurs. Enfin, l'action des autres politiques publiques. La portée de la politique monétaire peut être restreinte par les effets d'autres mesures gouvernementales, notamment la politique budgétaire. Par le biais des prélèvements fiscaux et des dépenses, la demande globale est elle aussi stimulée par la politique budgétaire et, à moins d'en coordonner les objectifs, les politiques monétaire et budgétaire peuvent évoluer en sens opposé, diminuant leurs impacts respectifs.

6. Il en va de même pour la politique budgétaire, particulièrement dans ses aspects fiscaux.

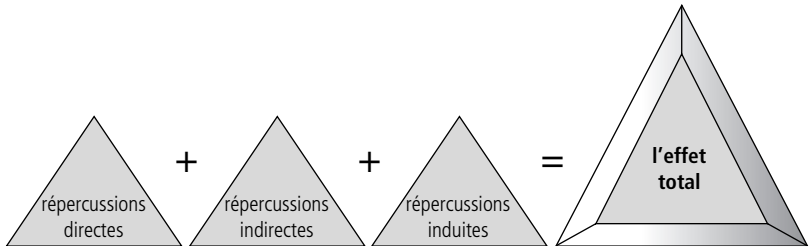
3. La politique budgétaire

La politique budgétaire (Bernard, 1992 ; Soucy, 2000 ; Dodge, 2002) est l'ensemble des mesures ayant des conséquences sur les ressources ou les dépenses inscrites au budget de l'État et permettant d'influer sur la conjoncture économique. Comme Keynes l'a démontré, le budget de l'État n'est pas neutre par rapport à l'économie ; il exerce un rôle d'atténuation des fluctuations conjoncturelles et de relance de l'activité. Deux notions sont au cœur de cette fonction de stabilisation : les stabilisateurs automatiques et le multiplicateur économique.

L'expression « stabilisateurs automatiques » désigne la propension des dépenses et des recettes publiques à faire contrepoids automatiquement aux variations cycliques de l'économie, à exercer spontanément une action contracyclique. Si une grande partie des dépenses publiques sont indépendantes des variations de la conjoncture économique (par exemple les dépenses de rémunération et de retraite des fonctionnaires), nombre de composantes budgétaires en revanche sont influencées par celles-ci, leur étant liées presque mécaniquement (par exemple les dépenses d'indemnisation du chômage ou les dépenses de sécurité du revenu). Globalement donc, les dépenses publiques ont tendance à augmenter lorsque la croissance ralentit alors que les recettes, de leur côté, diminuent ce qui provoque une détérioration du solde budgétaire mais permet de soutenir les revenus privés et d'atténuer les écarts de la demande globale. Inversement, en période d'expansion économique, le total des prélèvements augmente mécaniquement tandis que les dépenses diminuent, entraînant un ralentissement de la croissance. Cet effet stabilisateur est évidemment plus puissant si le système fiscal a un caractère plus progressif et que les programmes sociaux de soutien du revenu sont significatifs.

Lorsque la conjoncture économique se dégrade, les gouvernements sont tentés de mener une politique budgétaire volontariste et de compenser la faiblesse des dépenses privées par un surcroît de dépenses publiques. Cette approche repose sur le phénomène de multiplication mis en évidence par Keynes, à savoir qu'une augmentation de dépenses engendre une augmentation plus que proportionnelle de l'activité économique. Le « multiplicateur » est une estimation de la quantité d'activités économiques supplémentaires qui découleront d'un nouvel investissement dans l'économie. Ainsi, un projet ou un aménagement a des répercussions directes, soit les dépenses pour en couvrir l'ensemble des coûts, mais aussi des répercussions indirectes qui sont les variations dans la production, l'emploi et le revenu survenant dans d'autres entreprises qui fournissent des intrants au secteur visé par le projet. On note également des répercussions induites, lesquelles correspondent aux effets entraînés par les dépenses des ménages touchés (les employés) dans leur environnement immédiat. Le concept de multiplicateur est au cœur de l'estimation des retombées économiques des projets publics et privés : plus sa valeur est élevée (effet total), plus son effet d'entraînement économique est fort.

Figure 3.3
LE MULTIPLICATEUR ÉCONOMIQUE



Source : Gouvernement de l'Ontario : <www.reddi.gov.on.ca/guide_ecimpactassessment_f.htm>.

Les instruments de la politique budgétaire

La politique budgétaire repose sur l'utilisation simultanée de deux instruments : la politique fiscale et la politique de dépenses.

La politique fiscale a pour objet l'établissement et la répartition des prélèvements ou charges fiscales et vise trois objectifs : assurer les recettes fiscales nécessaires pour couvrir les dépenses du gouvernement, permettre la mise en œuvre de la redistribution des revenus (impôt progressif ou non-taxation des biens essentiels, par exemple), modifier l'allocation des ressources en faisant varier la structure des revenus du gouvernement (accent sur l'imposition du capital et des entreprises ou sur les revenus des particuliers ou sur la taxation des biens et services, par exemple). On distingue les impôts directs qui sont perçus sur le revenu des contribuables ou des entreprises et les impôts indirects qui sont rattachés aux transactions, aux biens et services échangés. Dans notre contexte, l'impôt qui rapporte le plus est l'impôt sur le revenu parce que les revenus suivent la croissance de l'activité économique et parce qu'il est progressif (le taux marginal de taxation d'un contribuable augmentant à mesure que son revenu augmente).

En matière de politique fiscale, tout l'art d'un gouvernement consiste à ne pas franchir la ligne psychologique du fardeau que les contribuables sont prêts à supporter, tout en maintenant une certaine équité entre les diverses catégories de contribuables. La résistance à l'impôt est un phénomène universel. Les impôts les plus 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. Par ailleurs, si l'évasion et la fraude fiscale sont des phénomènes assez courants, elles ont tendance à augmenter quand les taux d'imposition augmentent, de sorte qu'un taux croissant d'imposition n'engendre pas une croissance proportionnelle des revenus fiscaux. Au total, les systèmes fiscaux qui ont été mis en place progressivement apparaissent complexes en raison

de la multitude d'allègements particuliers et d'exemptions (qui constituent en fait des « dépenses fiscales » parce qu'ils privent le gouvernement de revenus), qu'ils incorporent mais cette complexité, paradoxalement, est peut-être un des éléments qui rendent la fiscalité supportable parce que beaucoup de citoyens y trouvent un avantage, une compensation qui reflète au moins partiellement leur situation particulière.

La politique de dépenses, quant à elle, s'occupe de répartir les ressources entre les diverses activités budgétaires de l'État. Chaque année, les options de répartition ouvertes sont à la fois nombreuses et contraintes. Elles sont nombreuses parce qu'elles visent les multiples programmes et services gouvernementaux et la gamme des modifications qui peuvent y être apportées. Elles sont contraintes parce que les ressources sont toujours insuffisantes pour couvrir tous les besoins et que des choix doivent être faits. Peu importe l'option choisie cependant, la politique de dépenses est entachée d'incertitudes liées d'une part à la pertinence du diagnostic conjoncturel (est-ce le temps de dépenser davantage ? Jusqu'à quel niveau ?) et, d'autre part, à la difficulté de réaliser certaines économies pour dégager les marges de manœuvre nécessaires à des investissements additionnels.

En réalité, plus les marges de manœuvre sont étroites, moins l'utilisation des dépenses comme instrument de réglage économique est possible. L'ampleur des marges de manœuvre dépendra de la nature contraignante des objectifs d'équilibre budgétaire, de la diminution des revenus en raison d'allègements fiscaux déjà réalisés, d'engagements sectoriels plus ou moins incontournables, de l'augmentation des dépenses incompressibles (service de la dette, rémunération, transferts contractuels), etc. Bref, malgré sa puissance, l'instrument qu'est la politique de dépenses peut ne pas être utilisé pleinement : tout dépend du niveau de dépenses déjà atteint et de sa structure (poids du service de la dette, par exemple, ou proportion des dépenses de nature discrétionnaire).

L'effet multiplicateur n'est pas identique selon les instruments de la politique budgétaire et les économistes s'entendent généralement pour dire que le multiplicateur associé à une augmentation des dépenses publiques est supérieur à celui associé à une diminution des prélèvements fiscaux. La plus grande efficacité de la dépense par rapport à l'impôt s'explique par les délais de réaction plus lents du revenu : lorsque l'État agit par l'impôt, le revenu global sera modifié seulement lorsque les particuliers auront répercuté, au niveau de leurs dépenses, la diminution de la charge fiscale. L'effet multiplicateur varie également selon le type de dépenses. Ainsi, les dépenses de transfert ont un potentiel multiplicateur élevé parce qu'elles sont sensées toucher des groupes sociaux dont la propension marginale à consommer est élevée. Les dépenses d'investissement ont également un multiplicateur élevé. À l'inverse, certaines dépenses, comme le financement de la dette, ont évidemment un potentiel multiplicateur faible.

4. Les autres politiques publiques

À l'instar de la politique monétaire, la politique budgétaire comporte certaines limites et, pour être efficace, il lui faut à la fois reposer sur une lecture adéquate de la réalité économique et sur une utilisation mesurée de ses différents volets. En système fédéral, elle doit de plus être cohérente avec les actions des autres niveaux de gouvernement et avec la politique monétaire centrale, ce qui n'est pas une mince tâche, sans compter la recherche d'une complémentarité avec les politiques sectorielles.

L'impact des politiques de stabilisation ou de relance peut être amplifié ou atténué par des décisions qui relèvent des politiques sectorielles. La politique commerciale par laquelle on cherche à accroître les exportations intervient en soutien à la politique économique de plusieurs façons : services aux entreprises, subventions, contingentement, réglementation. De même, les politiques touchant la recherche et le développement ont un impact important sur la productivité des entreprises et sur leur capacité de faire face à la compétition. La formation de la main-d'œuvre spécialisée peut également supporter le développement d'un secteur industriel comme l'aéronautique ou l'industrie pharmaceutique. Dans tous les cas, la panoplie des moyens employés est considérable. L'outil budgétaire, l'outil juridique, l'outil fiscal, l'outil éducatif… seront mis à contribution et le besoin d'harmonisation ou de cohérence n'en sera que plus impérieux.

C. AUTRES ÉLÉMENTS STRUCTURANTS

Le budget québécois s'inscrit dans un contexte où tant les revenus que les dépenses sont en partie contraints par le cadre fédéral dont fait partie le Québec. Ces contraintes laissent au gouvernement une latitude considérable mais l'efficacité des politiques qu'il adopte dans la gestion de l'économie sera d'autant plus grande si ces politiques s'articulent avec les politiques de ses partenaires fédéraux. Sans coordination, elles ne pourront pas donner tous les fruits attendus. Là ne s'arrête pas toutefois la liste des éléments à prendre en compte dans la préparation d'un budget. En effet, il faut partir des conditions réelles et des tendances lourdes que connaît le Québec pour établir une stratégie budgétaire viable. La situation économique, l'état des finances publiques et la démographie québécoise doivent notamment être pris en compte.

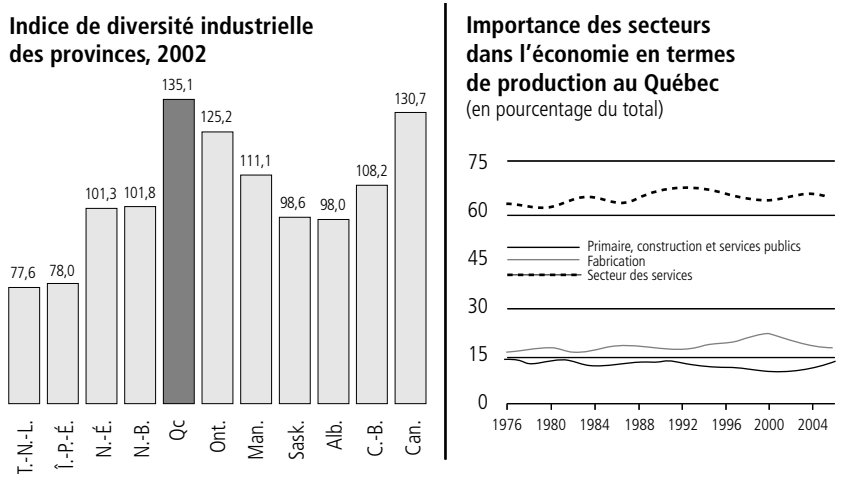
1. La situation économique

De façon générale, l'économie du Québec se porte assez bien. Elle s'appuie sur une base diversifiée, montre une capacité d'exporter significative et connaît une période de prospérité qui dure depuis une quinzaine d'années. L'amélioration de la productivité se poursuit à un rythme cependant un peu plus lent que chez ses partenaires canadiens.

a) Une base économique diversifiée

L'économie du Québec est une économie axée sur les services mais qui compte sur des secteurs primaire et secondaire bien développés. Sa structure industrielle est assez équilibrée, comptant à la fois sur la grande entreprise et sur un fort réseau de PME, et lorsqu'on la compare à l'économie des autres provinces du Canada, sa diversification ressort clairement.

Figure 3.4
LA STRUCTURE ÉCONOMIQUE DU QUÉBEC



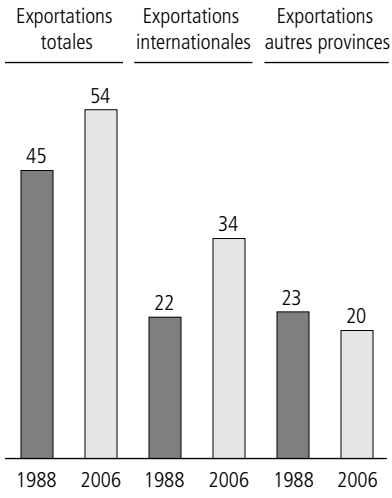
Source : Ministère des Finances du Québec (2007). *Le profil économique et financier du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 13 ; Ministère des Finances du Québec, *Budget 2008-2009*, Québec, Gouvernement du Québec, Section B, p. B40.

Aujourd'hui, le secteur des ressources naturelles ne représente que 2,2% de l'économie tandis que le secteur de la construction compte pour 5,4%, le secteur manufacturier 19,2% et le secteur des services 73,2%.

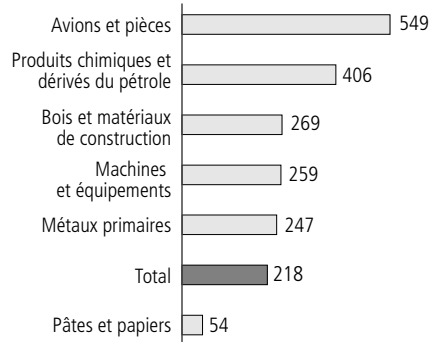
b) Une économie tournée vers l'exportation

Le niveau de vie des Québécois dépend en bonne partie de la capacité de maintenir et d'accroître le commerce avec l'étranger. Plus de la moitié de la production québécoise est exportée et près des deux tiers des exportations sont des exportations internationales, ce qui la rend sensible aux variations du dollar canadien par rapport aux devises étrangères.

Figure 3.5
LES EXPORTATIONS DU QUÉBEC



Croissance cumulative des exportations de marchandises 1988-2006 au Québec
(en pourcentage)



Source : Ministère des Finances du Québec, *Budget 2008-2009*, Québec, Gouvernement du Québec, Section B, p. B39.

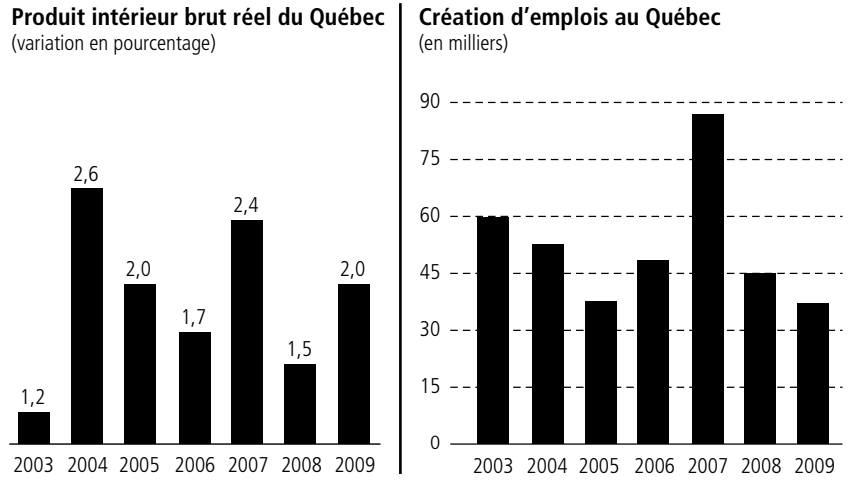
Si le bois et le papier constituent encore une part importante du commerce extérieur, les secteurs qui ont connu le plus fort accroissement au cours des deux dernières décennies sont l'aéronautique et les produits chimiques et pharmaceutiques. La production se transforme et l'économie s'adapte à de nouvelles conditions de marché.

c) Croissance et création d'emplois

En 2006, le produit intérieur brut québécois s'élevait à 290 milliards de dollars. De 1982 à 2006, le Québec a connu une croissance économique de bon niveau, en moyenne de 2,1 % par année en termes réels. Par ailleurs, au cours de la même période, la croissance du PIB réel par habitant, soit l'augmentation du niveau de vie, a été de 1,4 % par année en moyenne et est comparable à celle de son voisin ontarien.

La croissance du PIB a entraîné une amélioration importante du marché du travail. Près de 400 000 emplois ont été créés depuis le début du millénaire ce qui a amené une réduction du chômage, dont le taux moyen a atteint 7,2 % en 2007.

Figure 3.6
ÉVOLUTION ET PROJECTION DU PIB ET DE L'EMPLOI AU QUÉBEC



Source : Ministère des Finances du Québec, *Budget 2008-2009*, Québec, Gouvernement du Québec, Section B, p. B19 et B24.

d) Productivité

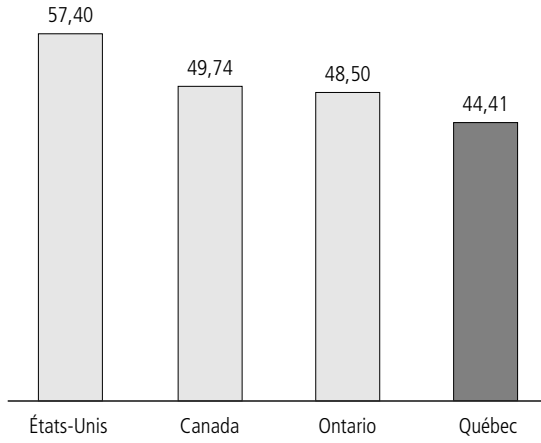
La richesse collective reflète la quantité de travail utilisée et la productivité de la main-d'œuvre. Les investissements en capital humain (éducation et formation), la recherche et le développement, l'investissement en capital physique et en innovation sont les moteurs de la productivité.

La productivité québécoise s'est améliorée au cours des dernières décennies mais à un rythme légèrement inférieur à celui de ses voisins ontariens et américains. L'écart se constate particulièrement dans le secteur des services commerciaux et moins dans la fabrication.

2. L'état des finances publiques

La capacité d'utiliser l'outil budgétaire dépend pour une bonne part de l'utilisation qui en a été faite dans le passé. Des déficits importants et persistants ont pu mener à l'endettement de l'État et si celui-ci a augmenté la charge fiscale sans contraindre ses dépenses, il peut ne plus disposer de la marge de manœuvre pour intervenir efficacement dans l'économie. La situation financière du Québec, après une longue période de soldes budgétaires négatifs, s'est stabilisée mais des efforts considérables doivent encore être faits pour continuer de l'améliorer.

Figure 3.7
LA PRODUCTIVITÉ AU QUÉBEC EN 2006 (PIB par heure travaillée)



Source : École nationale d'administration publique (2008). *Processus budgétaire et finances publiques au Québec, Québec-Haïti*, 20 mai, Québec, ENAP, p. 16.

a) L'équilibre budgétaire

Après une trentaine d'années de déficits ininterrompus, l'équilibre des revenus et des dépenses a été atteint en 1998 et maintenu depuis, en puisant à l'occasion dans les surplus accumulés.

b) Des dépenses sous contrôle

Un contrôle rigoureux des dépenses a été nécessaire pour arriver à équilibrer les comptes. Malgré une structure de dépenses per capita plus importante que celles des autres provinces canadiennes, le Québec a réussi à maintenir le rythme d'augmentation de celles-ci à un niveau inférieur à la moyenne canadienne au cours des dernières années et inférieur à la création de la richesse québécoise. Le résultat, comme on peut le voir dans les graphiques de la figure 3.9, est une diminution sensible de la part des dépenses de programmes dans le produit intérieur brut.

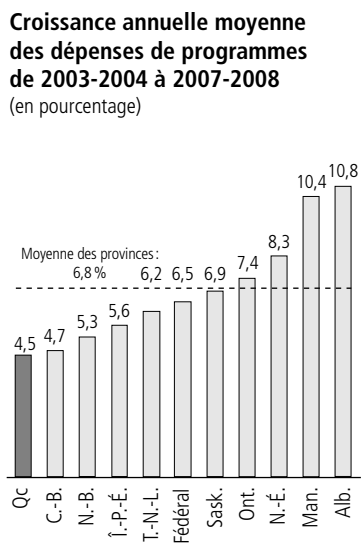
c) Une fiscalité relativement compétitive

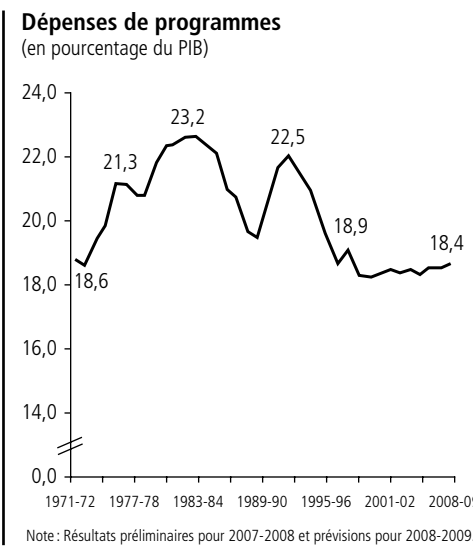
Pour financer ses dépenses, le gouvernement a dû augmenter ses prélèvements aux particuliers et aux entreprises. En fait, le fardeau fiscal des Québécois a atteint à la fin des années 1990 un niveau très élevé par rapport à ses voisins, toutes catégories de contribuables confondus. Le maintien d'une saine concurrence

Figure 3.8
ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DU QUÉBEC (en millions de dollars)

Source : École nationale d'administration publique (2008). *Processus budgétaire et finances publiques au Québec, Québec-Haïti*, 20 mai, Québec, ENAP, p. 8.

Figure 3.9
ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU QUÉBEC





Note : Résultats préliminaires pour 2007-2008 et prévisions pour 2008-2009.

Source : Ministère des Finances du Québec, *Budget 2008-2009*, Québec, Gouvernement du Québec, Section A, p. A10 et A11.

fiscale a poussé les gouvernements à diminuer les taux d'imposition des particuliers de façon à réduire l'écart avec les autres provinces et à mettre progressivement en œuvre une fiscalité plus favorable aux entreprises.

Tableau 3.1
ÉVOLUTION DE L'ÉCART FISCAL

Impôt des particuliers
(écart de fardeau fiscal entre le Québec et les autres provinces, en appliquant la structure de taxation des autres provinces au Québec[1])

	2003	2008[2]	
	(M$)	(M$)	($ par contribuable)
Écart Québec – autres provinces[3]			
Colombie-Britannique	3 569	3 278	898
Alberta	4 449	3 168	868
Ontario	5 642	2 699	739
Saskatchewan	2 394	555	152
Terre-Neuve-et-Labrador	–965	–560	–153
Manitoba	692	–686	–188
Nouveau-Brunswick	1 701	–722	–198
Île-du-Prince-Édouard	103	–901	–247
Nouvelle-Écosse	664	–1 014	–278
Écart moyen	2 134	646	177

(1) Incluent les contributions-santé et les mesures d'aide aux familles.
(2) Incluent les mesures des budgets 2007-2008 du Québec, du gouvernement fédéral et de toutes les autres provinces.
(3) L'abattement du Québec de 16,5 % est retranché de l'écart de fardeau fiscal.

Source : Ministère des Finances du Québec (2008). *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, automne, p. 105.

d) Une dette importante

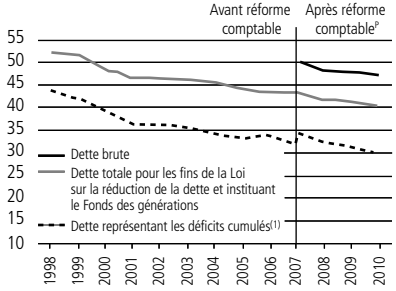
La dette totale du gouvernement du Québec, qui comprend la dette directe et le passif au titre des régimes de retraite, a atteint 122 milliards de dollars au 31 mars 2007[7]. Elle représentait 43 % du produit intérieur brut comparativement à 52 % au 31 mars 1998. C'est dire que depuis que les comptes publics ont été équilibrés, même si la dette continue d'augmenter, elle croît moins vite que la richesse collective. Par ailleurs, le fardeau budgétaire qu'elle repré-

7. Différents concepts de dette existent encore, dont la dette brute et la dette nette. Ces notions seront explorées au chapitre 9.

sente, le service de la dette, a lui aussi diminué en proportion des revenus publics, passant de 17,7 % en 1998 à 12,5 % en 2008. Un fonds a également été constitué, le Fonds des générations, où s'accumulent des sommes qui serviront à diminuer la dette publique.

Figure 3.10
ÉVOLUTION DE LA DETTE DU QUÉBEC

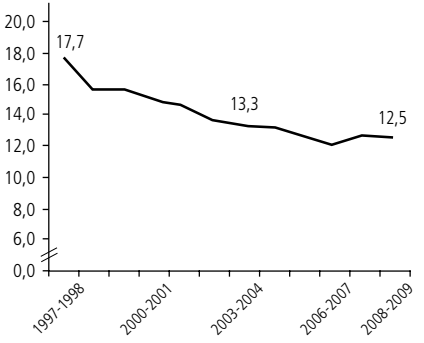
Dette totale du gouvernement au 31 mars
(en pourcentage du PIB)



P : Résultats préliminaires pour 2008 et prévisions pour les années subséquentes.

(1) Après la prise en compte de la réserve budgétaire.

Service de la dette consolidée
(en pourcentage des revenus totaux)



Note : Résultats préliminaires pour 2007-2008 et prévisions pour 2008-2009.

Source : Ministère des Finances du Québec, *Budget 2008-2009*, Québec, Gouvernement du Québec, Section D, p. D12.

3. La démographie

La persistance des phénomènes démographiques qui se sont mis en place dans les années 1960, notamment la faible fécondité et l'allongement de la durée de vie, a entraîné le Québec dans une dynamique de changement qui se poursuit depuis lors et se poursuivra jusqu'à ce qu'un nouvel équilibre soit atteint. Car telle est l'inertie des phénomènes démographiques : ils sont longs à mettre en place, insensibles aux variations du moment mais lorsqu'ils trouvent une certaine stabilité, ils produisent leurs effets pendant longtemps. Or le nombre de personnes dans la population, et leur âge, n'est pas sans avoir un impact sur le budget. D'une part, les services publics que le gouvernement doit financer leur sont destinés et, d'autre part, ces personnes constituent le bassin où se recrutent travailleurs, consommateurs et contribuables.

a) Les composantes démographiques

i) La fécondité

Le milieu des années 1960 marque la fin du *baby-boom* et de la surfécondité des Québécoises. À partir de la décennie suivante, le nombre des naissances tombe sous les 100 000 par année et le taux de fécondité sous le seuil de remplacement des populations. Depuis, le taux de fécondité varie entre 1,3 et 1,7 enfant par femme et comme le nombre de femmes en âge de procréer diminue, même si le taux de fécondité demeurait constant, le nombre de naissances continuera de décroître. Deux types de modèles semblent s'imposer : les couples sans enfant et les familles de deux enfants.

ii. La mortalité

Le nombre de décès a augmenté graduellement au cours des dernières décennies malgré les progrès de la médecine parce que les effectifs de la population augmentent constamment, de même que le nombre de personnes âgées. De 37 000 en 1970, les décès annuels se situent autour de 55 000 depuis le tournant du millénaire.

En 2004-2006, l'espérance de vie à la naissance ou durée moyenne de vie était de 78,0 ans chez les hommes et de 83,0 chez les femmes, un gain en dix ans de 3,5 ans pour les hommes et de 2 ans pour les femmes. Par ailleurs, des gains se font aussi aux âges avancés ; ainsi, l'espérance de vie à 65 ans atteignait en 2004-2006 17,7 ans chez les hommes et 21,2 chez les femmes ce qui représente une augmentation, en deux décennies, de 3,5 ans pour les hommes et de 2,2 ans pour les femmes.

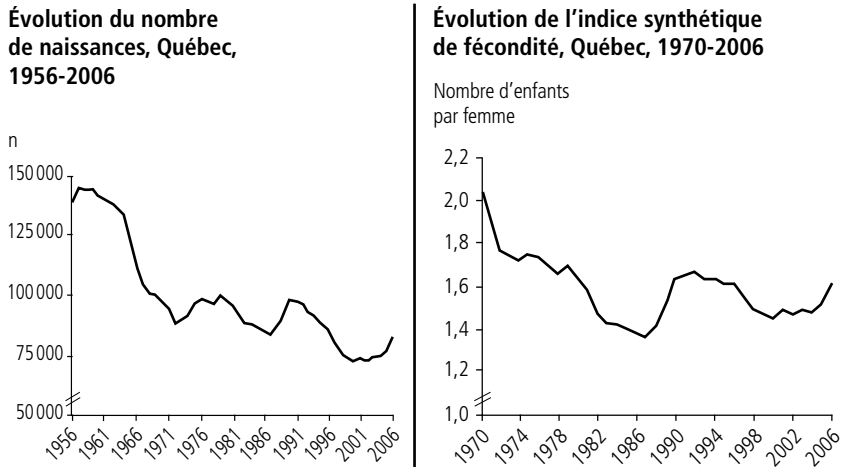
iii. Les migrations

Depuis la dernière guerre mondiale, les échanges de population au niveau international ont toujours été positifs pour le Québec bien qu'ils aient fluctué fortement. Ainsi en 2006, la migration internationale a ajouté 37 000 personnes à la population totale. Par contre, au niveau interprovincial, les échanges sont largement déficitaires et ce, de manière soutenue. En 2006, la migration interprovinciale nette retranche 13 000 personnes de la population. Au total, le solde migratoire total est donc d'environ 24 000 personnes pour la même année. Il a par ailleurs été positif en cours des deux dernières décennies comme on peut le voir sur la figure 3.12.

b) Les effectifs

La population du Québec était estimée à 7 674 000 au 1er janvier 2007. Son taux d'accroissement tourne autour de 6 à 7 pour mille depuis 2001 alors qu'il était de 4 pour mille à la fin des années 1990. L'accroissement naturel, la différence entre les naissances et les décès, joue aujourd'hui un rôle moins important

Figure 3.11
NAISSANCES ET FÉCONDITÉ AU QUÉBEC



Source : Institut de la statistique du Québec (2007). *Le bilan démographique du Québec*, Québec, ISQ, fig. 2.1 et 2.2.

dans la croissance des effectifs totaux alors que l'accroissement migratoire y contribue plus fortement, ayant même surpassé l'accroissement naturel de 2001 à 2005.

i. La structure par âge

En plus de ralentir la croissance de la population, la baisse de la natalité a entraîné un changement dans la structure par âge de la population. Comme il y a moins de naissances, l'importance relative des autres groupes d'âge s'est progressivement accrue. Deux phénomènes particuliers sont à l'œuvre, qu'il convient de signaler. D'abord, les *baby-boomers* se déplacent dans la pyramide des âges, gonflant le groupe auquel ils se joignent et diminuant celui qu'ils quittent. Ensuite, on assiste à un vieillissement rapide de la population, l'âge médian passant de 24 ans en 1961 à 40,7 en 2007.

ii. La population active

Au cours des trente dernières années, la population active a connu une forte croissance du fait de l'augmentation de la population en âge de travailler, les 15-64 ans, et de la participation accrue des femmes au marché du travail. La demande de main-d'œuvre a elle aussi connu un accroissement important, poussant le taux d'emploi de 54 % au milieu des années 1990 à 60 % en 2006.

Tableau 3.2
L'ESPÉRANCE DE VIE AU QUÉBEC

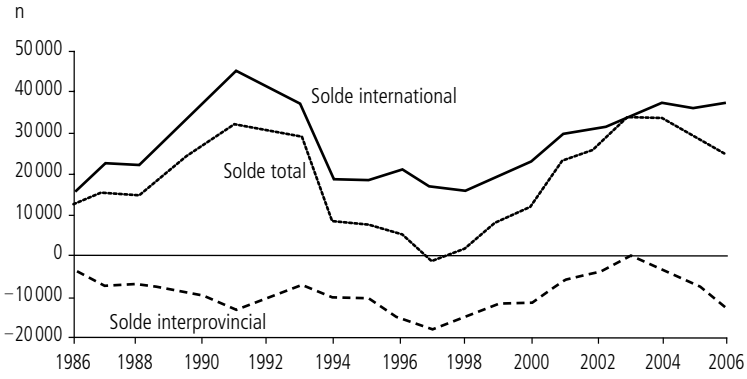
Espérance de vie à la naissance et à 65 ans selon le sexe, Québec, 1985-1987 à 2004-2006

						Écart[1] entre			
	1985-1987	1990-1992	1995-1997	2000-2000	2004-2006	1985-1987 et 1990-1992	1990-1992 et 1995-1997	1995-1997 et 2000-2002	2000-2002 et 2004-2006
À la naissance									
Hommes	72,16	73,69	74,60	76,29	78,01	1,53	0,91	1,69	1,72
Femmes	79,85	80,84	80,99	81,88	82,98	1,19	0,15	0,89	1,10
Écart	7,49	7,15	6,39	5,59	4,97	–0,34	–0,76	–0,80	–0,62
Sexes réunis	75,90	77,32	77,87	79,18	80,61	1,42	0,55	1,31	1,43
À 65 ans									
Hommes	14,22	15,20	16,46	16,48	17,66	0,98	0,26	1,02	1,18
Femmes	19,00	19,86	19,77	20,36	21,24	0,86	–0,09	0,59	0,88
Écart	4,78	4,66	4,31	3,88	3,58	–0,12	–0,35	–0,43	–0,30
Sexes réunis	16,78	17,74	17,83	18,62	19,65	0,96	0,09	0,79	1,03

(1) L'écart entre les périodes est de cinq années, sauf entre les deux dernières qui ont un écart de quatre années.

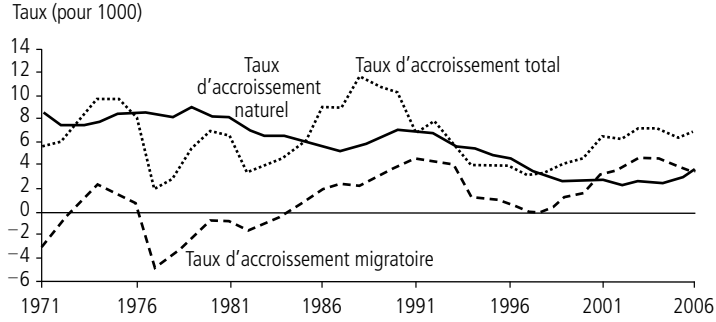
Source : Institut de la statistique du Québec (2007). *Le bilan démographique du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 41.

Figure 3.12
SOLDES MIGRATOIRES TOTAL, INTERNATIONAL ET INTERPROVINCIAL, QUÉBEC, 1986-2006



Source : Institut de la statistique du Québec (2007). *Le bilan démographique du Québec*, Québec, ISQ, fig. 4.1.

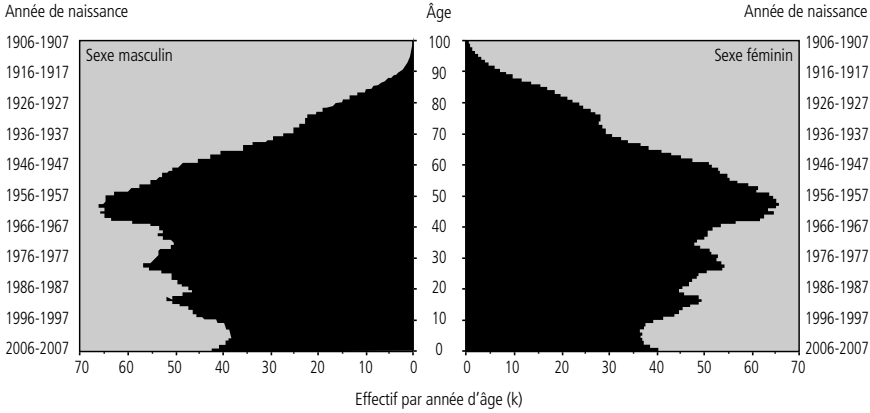
Figure 3.13
TAUX D'ACCROISSEMENT NATUREL, MIGRATOIRE ET TOTAL, QUÉBEC, 1971-2006



Source : Institut de la statistique du Québec (2007). *Le bilan démographique du Québec*, Québec, ISQ, fig. 1.1.

Par ailleurs, le rapport de dépendance démographique qui mesure le poids relatif des jeunes et des vieux en regard de la population d'âge actif est demeuré stable depuis le début des années 1980. C'est dire qu'au cours de cette période la charge que supporte la population active ne s'est pas accrue même si un changement est intervenu dans la composition des inactifs.

Figure 3.14
PYRAMIDE DES ÂGES, QUÉBEC, 1er JUILLET 2007



Source : Institut de la statistique du Québec, <www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/struc_poplt/pyram.htm>.

D. UN SYSTÈME OUVERT AUX MULTIPLES CONTRAINTES

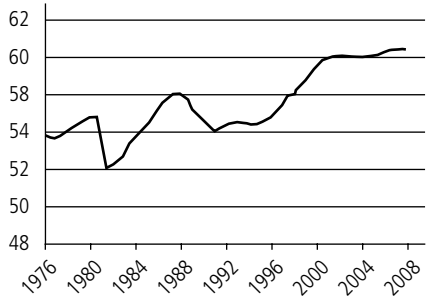
Les influences qui s'exercent sur la démarche de préparation d'un budget sont fortes et nombreuses. Les attentes de la population et les besoins de l'appareil public inspirent directement et principalement cet exercice délicat, mais d'autres éléments viennent aussi s'insérer dans cette dynamique pour la contraindre et l'orienter tel l'état de l'économie et des finances publiques, les exigences de la conjoncture ou les objectifs économiques poursuivis par différents niveaux de gouvernement. Le budget est en quelque sorte un système ouvert, soumis à de multiples influences, qui cherche à faire un amalgame équilibré, à un moment donné, des contraintes et des possibilités offertes. Il exprime certaines priorités mais aussi certains compromis. Malgré tout, les budgets se succèdent, imprimant des tendances au cadre de gestion publique. C'est d'ailleurs la succession des budgets qui permet de voir l'ampleur des changements apportés car, pris un à un, les variations n'y sont pas spectaculaires.

1. Faible amplitude des changements annuels

Ce qui caractérise fondamentalement les budgets, hormis des circonstances exceptionnelles, c'est la faible amplitude des changements annuels. On pourrait croire que la politique budgétaire, qui se prête à des décisions rapides, peut mettre en œuvre de brusques virages, mais il n'en va pas ainsi. De fortes

Figure 3.15
ÉVOLUTION DE LA POPULATION ACTIVE DU QUÉBEC

Taux d'emploi au Québec
(en pourcentage)



Population par grand groupe d'âge, Québec, 1981 et 2004

Groupe d'âge	Unité	1981	2004
0-14 ans	n	1 407 676	1 273 578
		21,5	16,9
15-64 ans	n	4 566 820	5 247 093
		69,7	69,6
65 ans et plus	n	573 209	1 022 089
		8,8	13,6
Total	n	6 547 705	7 542 760
	%	100,0	100,0
Âge médian		29,6	39,7
Âge moyen		32,9	39,3
Rapport de dépendance(1)		0,434	0,438

(1) (0-14 ans + 65 ans et plus)/(15-64 ans).

Sources : Statistique Canada et ministère des Finances du Québec.

variations des dépenses de transfert destinées aux personnes[8] ou aux institutions, par exemple, ne peuvent se réaliser que sur un horizon de moyen ou de long terme. Une diminution radicale des transferts aux municipalités, fruits d'accords ou d'ententes contractuelles, peut difficilement intervenir unilatéralement, sans négociation préalable. Peut-on réduire drastiquement les transferts aux réseaux de l'éducation ou de la santé sans mettre en place un nouveau système de financement ? Il en va de même des masses salariales dans un contexte de sécurité d'emploi inscrite dans un texte de loi et de conditions de travail définies par contrat.

En matière fiscale également, les réformes substantielles sont rares, mises en œuvre progressivement sur plusieurs exercices financiers lorsqu'elles sont annoncées, et cela même si elles ont fait auparavant l'objet de consultations. Les gouvernements doivent donner aux contribuables le temps de s'habituer à un changement majeur de politique fiscale. Trop les brusquer, surtout si le niveau des prélèvements augmente, risquerait de créer un fort mécontentement et de faire basculer le projet de réforme. Il faut donc composer et le temps constitue en l'occurrence un allié précieux.

8. Hormis une crise économique majeure provoquant une poussée prolongée du chômage et une forte augmentation des bénéficiaires de la sécurité du revenu.

2. Continuité des interventions

Les gouvernements se succèdent, prennent des engagements et veulent les matérialiser. Ils y consacrent beaucoup d'efforts. Pour y arriver, rares sont ceux qui osent défaire ce que le gouvernement précédent a réalisé, hormis quelques initiatives mal reçues par l'opinion publique. Il s'agit en vérité d'une entreprise à haut risque. La stabilité gouvernementale implique que le cadre général de l'action de l'État soit conservé et que les réformes du gouvernement précédent soient respectées, ne serait-ce que pour garantir les tiers qui traitent avec l'État. La continuité de l'action publique, dans un contexte d'ajustement périodique des majorités gouvernementales, mène à inscrire les changements dans la durée, quitte à les modifier mais rarement à les éliminer. Une logique de rupture, tout attrayante qu'elle apparaisse parfois, peut conduire à l'instabilité et nuire sérieusement à l'action des gouvernements, chacun reniant l'héritage du précédent.

3. La recherche de cohérence

Le contexte général de l'action budgétaire publique, qu'il s'agisse du cadre constitutionnel, de la conciliation des grandes politiques ou de la prise en compte des tendances structurelles n'est pas simple. Malgré sa complexité, la nécessité de développer une action publique cohérente s'impose à tous les gouvernements et le Québec n'y échappe pas. Un budget qui ne chercherait pas à conjuguer au mieux les différents éléments de la problématique québécoise serait un exercice stérile.

PISTES BIBLIOGRAPHIQUES

BANQUE DU CANADA (2006, 2007, 2008). *Rapport sur la politique monétaire*, Ottawa, Banque du Canada, 40 p.

BÉLANGER, GÉRARD (2007). *L'économie du Québec, mythes et réalités*, Québec, Varia, 361 p.

BÉNASSY OUÉRÉ, AGNÈS (2004). *Politique économique*, Bruxelles, De Boeck, 628 p.

BERNARD, ANDRÉ (1992). *Politique et gestion des finances publi*ques, Québec, Presses de l'Université du Québec.

BRUN, HENRI et GUY TREMBLAY (2002). *Droit constitutionnel*, Cowansville, Éditions Y. Blais, 1425 p.

CONSEIL DE LA FÉDÉRATION (2006). *Réconcilier l'irréconciliable : s'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*, Ottawa, 138 pages.

DESBIENS, JEAN-FRANÇOIS *et al.* (2005). *Le fédéralisme dans tous ses états*, Éditions Y. Blais, 474 p.

DODGE, DAVID (2002). *L'interaction entre les politiques monétaires et budgétaires*, Ottawa, Banque du Canada, 19 p.

GAGNON, ALAIN (2006). *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 559 p.

GREFFE, XAVIER (1995). *Comprendre la politique économique*, Paris, Economica, 112 p.

IMBEAU, LOUIS *et al.* (2005). *Politiques publiques comparées dans les États fédérés*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 271 p.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2007). *Le bilan démographique du Québec*, Québec, Institut de la statistique du Québec, 69 p.

KARMIS, DIMITRIOS et WAYNE NORMAN (2005). *Theories of Federalism*, New York, Palgrave Macmillan, 331 p.

LE BOURDAIS, CÉLINE et VICTOR PICHÉ (2003). *La démographie québécoise : enjeux du XXIe siècle*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 319 p.

LELART, MICHEL (2007). *Le système monétaire international*, Paris, La Découverte, 123 p.

MIGNOLET, MICHEL (2005). *Le fédéralisme fiscal : leçons de la théorie économique*, Bruxelles, De Boeck, 410 p.

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2008a). « La politique économique du Québec, entre libéralisme et coordination », dans Observatoire de l'administration publique, *L'État québécois en perspective*, 40 p.

PELLETIER, RÉJEAN et MANON TREMBLAY (2005). *Le parlementarisme canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 541 p.

SOUCY, Jean (2000). *La politique budgétaire au Canada*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 20 p.

VOISIN, Michel (2006). *Monnaie et politique monétaire*, Rosny, Bréal, 128 p.

DEUXIÈME PARTIE

LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

CHAPITRE

4

LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE AU NIVEAU INTERNATIONAL

Résumé

La façon dont sont préparés et adoptés les budgets ne relève pas de l'improvisation. Dans la plupart des pays, la procédure budgétaire répond à des contraintes légales qui précisent les rôles respectifs des pouvoirs exécutif et législatif de même que les critères ou principes auxquels doivent se conformer les documents budgétaires. En général, le processus budgétaire suit également un parcours dont les étapes sont bien connues de tous les acteurs impliqués.

Si les assises légales des systèmes budgétaires nationaux varient beaucoup, elles sont fortement influencées par les traditions ou familles juridiques auxquelles les pays sont rattachés, par certaines orientations économiques fondamentales ainsi que par le cadre politique, unitaire ou fédéral, dans lequel elles s'inscrivent. Le rôle des acteurs budgétaires, qu'ils appartiennent aux pouvoirs exécutif, législatif ou judiciaire, est généralement précisé avec soin de sorte que les chevauchements ou empiètements (et donc les possibilités de conflit) soient réduits au minimum.

Un ensemble de principes doivent de plus être respectés dans l'élaboration des documents budgétaires eux-mêmes. Certains sont d'application ancienne : l'annualité, l'universalité, l'unité et la spécialité. D'autres ne se sont imposés que récemment, qu'il s'agisse de l'équilibre, de l'imputabilité, de la transparence, de la stabilité ou de la performance. Leur application n'est toutefois pas encore généralisée. Les principes budgétaires garantissent que les données seront présentées aux parlementaires dans une forme qui leur permettra d'évaluer la situation financière publique et de voter les crédits en toute connaissance.

Parmi les pays étudiés (Grande-Bretagne, France, États-Unis, Allemagne et Canada), le pouvoir d'initiative budgétaire est entre les mains du gouvernement, essentiellement le Conseil des ministres, qui prend les décisions d'orientation budgétaire et supervise la préparation du budget, sauf en Allemagne où les orientations sont définies par un conseil économique réunissant les ministres des finances du gouvernement fédéral et des länders. *Par ailleurs, le rôle du pouvoir législatif consiste essentiellement à voter les crédits budgétaires proposés par l'exécutif, après discussion et interpellation des ministres responsables, sans pouvoir les amender. Les seules exceptions concernent l'Allemagne où les gouvernements de coalition imposent un programme budgétaire au gouvernement et les États-Unis où le Congrès peut modifier comme il l'entend les propositions budgétaires du président. Il convient de souligner, en outre, qu'à l'exception de la France et de l'Allemagne où la Constitution encadre de manière détaillée le processus budgétaire et confie à un tribunal la responsabilité de le faire respecter, le contrôle judiciaire du processus budgétaire est très limité.*

La préparation du budget est un exercice qui s'étend sur toute l'année qui précède son adoption et comporte, dans la plupart des cas, certaines étapes dites de consultation pré-budgétaire. On note également que, hormis pour l'Allemagne, des mécanismes permettent de commencer l'exercice financier public même si l'adoption des lois de finances n'est pas complétée. Dans tous les cas, une fois adoptés, les crédits ne deviennent réalité que lorsqu'ils sont transmis officiellement par l'exécutif.

L'élaboration d'un budget gouvernemental est donc fortement influencée par la pensée politique des dirigeants, par l'état de l'économie, par la répartition des pouvoirs et par l'accent qui est mis sur l'utilisation de l'un ou l'autre des grands leviers économiques. L'ensemble crée un contexte général dans lequel baignent les travaux préparatoires et qui conditionne les grandes décisions qui seront prises à l'égard du budget. Même si des contraintes pratiques existent qui limitent l'ampleur des variations annuelles des budgets, elles n'empêchent toutefois pas les gouvernements d'agir et d'imprimer progressivement leur marque par des orientations et un style budgétaire particuliers. Sans bouleversement majeur, des décisions différentes peuvent être prises et leur accumulation révélera une personnalité budgétaire propre à chaque gouvernement.

Il est un autre domaine où l'exercice budgétaire fait l'objet de limitations et c'est la procédure. Tout au long du processus menant au dépôt, à l'adoption, au suivi et à la vérification du budget de dépenses, les gouvernements doivent se plier à certaines règles. En fait, le processus est formalisé, précis et bien encadré juridiquement. Tant la démarche, dans son calendrier et ses principales étapes, que le rôle des différents acteurs participant au processus sont établis soigneusement de sorte que le budget apparaît comme une suite ordonnée d'opérations prévisibles. Rares sont les éléments qui laissent place à l'improvisation ou à l'arbitraire car il est primordial pour l'harmonie des rapports entre le législatif et l'exécutif que l'ensemble de la démarche soit en accord avec les règles démocratiques qu'une société s'est données.

Cela étant dit, les procédures budgétaires nationales sont marquées par des systèmes de droit différents et par des institutions démocratiques aux profils variables. On y retrouve par conséquent des différences marquées sur l'un ou l'autre aspect de la procédure, des nuances innombrables dans la conception et l'application des règles. Chaque pays a développé sa propre façon de faire dans le respect de son histoire et de ses institutions.

A. L'ENCADREMENT JURIDIQUE

La procédure budgétaire, dont les conséquences ne sont pas négligeables, est gouvernée par un ensemble de règles qui définissent la portée du budget et des lois de finances qui lui donnent vie. Dans cette démarche juridiquement encadrée, une attention spéciale est portée à la reconnaissance du rôle des

divers intervenants de même qu'à la définition des principes sur lesquels doit reposer un budget pour être acceptable par l'instance chargée de son adoption.

1. Le cadre légal

Les assises légales des systèmes budgétaires nationaux varient beaucoup. En fait, les caractéristiques de ces systèmes se reflètent directement dans leurs lois budgétaires et celles-ci ne peuvent se comprendre sans référence à leur origine, aux traditions juridiques dont elles sont issues de même qu'aux événements qui ont marqué leur évolution. Certains pays, par exemple, donnent à leurs lois de finances un statut supérieur aux lois ordinaires ; d'autres ne se sont donné qu'un encadrement juridique minimal. On constate toutefois que les étapes prévues du processus budgétaire sont à peu près les mêmes. Ce qui change, c'est le rôle des acteurs aux différentes étapes. De même, si les principes qui soutiennent le cadre légal du budget ne sont pas identiques d'un pays à l'autre, plusieurs d'entre eux sont appliqués dans un grand nombre de pays. À la base de ces variations, convergences et divergences, se trouvent différentes catégories d'explications. Elles sont juridiques, politiques et économiques.

Parmi les éléments d'ordre juridique, il faut certainement souligner l'importance de la famille de droit, de la tradition juridique à laquelle appartient un pays. S'agit-il d'un pays de droit codifié ou d'un pays de droit conventionnel ? Les pays de tradition juridique britannique ont tendance à éviter de tout consigner dans des lois et à s'appuyer sur le système judiciaire pour faire évoluer le droit. Quelle différence, en matière privée par exemple, entre les pays de droit civil et les pays de *common law* ! De même, toute l'importance donnée à la Constitution va influencer le droit budgétaire : Est-ce que la Constitution est écrite ou non ? A-t-elle une portée normative ou seulement informative ? Si des éléments touchent le budget, ils seront interprétés dans ce cadre particulier. Mais si la Constitution n'en parle pas, quelle est la portée des textes de loi qui le font ? La plupart des systèmes juridiques établissent une hiérarchie et confèrent à certaines catégories de lois une valeur supérieure. Ainsi, après la Constitution, l'ordre de préséance juridique en quelque sorte pourrait être le suivant : lois organiques ou lois-cadre, lois ordinaires, règlements, décrets, arrêtés ministériels, directives… Autant de façons utilisées de par le monde pour préciser les divers aspects de la procédure budgétaire. Enfin le traitement par l'assemblée des élus fait lui aussi l'objet d'une formalisation assez poussée que ce soit pour l'introduction des lois de finances, la délibération ou la procédure de vote. Tous ces éléments pèsent directement sur le processus budgétaire.

On peut également y trouver quelques éléments d'inspiration économique. L'école du *Public Choice* s'est particulièrement intéressée au budget et à son cadre légal[1]. Son influence s'est fait sentir dans certaines réformes nationales, notamment au chapitre de l'équilibre budgétaire, de l'amélioration de la performance et de la transparence. De même, le renforcement du contrôle parlementaire, dans plusieurs législations à portée budgétaire, peut être vu comme découlant en partie des thèses des économistes néolibéraux. Par ailleurs, on peut aussi reconnaître l'approche keynésienne parmi les interventions législatives récentes, particulièrement celles prévoyant des actions budgétaires ajustées aux différentes étapes du cycle économique et celles instaurant des fonds de réserve ou de stabilisation pour compenser des surcroîts temporaires de dépenses ou des déficits associés à une basse conjoncture. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit la plupart du temps d'une influence indirecte ou plutôt sans référence directe à la théorie économique mais la filiation n'en est pas moins évidente.

Le cadre politique permet aussi d'expliquer des variations importantes du cadre juridique. S'agit-il d'États fédérés ou d'États unitaires ? Quel degré d'autonomie est conféré à chaque niveau de gouvernement ? Est-on en présence d'un régime présidentiel, d'une monarchie, d'une République parlementaire ? Le type d'État ou le degré de séparation entre l'exécutif et le législatif ont un impact direct sur l'organisation et la formalisation de la procédure budgétaire. Ainsi en est-il également des particularités du système électoral. Selon que l'on ait affaire à un système de représentation proportionnelle ou à une opinion divisée qui élit de manière répétée des gouvernements minoritaires, on verra s'installer des habitudes de gouvernement de coalition, et des processus budgétaires adaptés à ces situations. Enfin, quelques systèmes juridiques prévoient la possibilité d'une révision judiciaire des décisions budgétaires, compliquant la tâche des intervenants politiques qui souhaiteraient sans doute une flexibilité plus grande.

2. Le rôle des acteurs

La répartition des pouvoirs entre les instances exécutive, législative et judiciaire constitue un élément majeur du cadre légal entourant le budget. Suivant le régime politique et le système juridique, le rôle qu'exercent les dirigeants dans le processus varie beaucoup. Si le chef de l'État n'a qu'un rôle symbolique, son implication ne sera pas la même que celle du chef du gouvernement. Il en est ainsi également du premier ministre ou du ministre des Finances dont les pouvoirs en matière budgétaire fluctuent beaucoup d'un pays à l'autre. En matière d'établissement des ministères et organismes publics, jusqu'où s'étend le pouvoir de l'exécutif ? Peut-il à sa guise définir la structure de l'État ? Ces éléments pèsent fortement sur la préparation et l'exécution du budget.

1. Étant la résultante du jeu des acteurs politiques et de la dynamique électorale, le cadre légal du budget devait être renforcé pour mettre un terme à la croissance des dépenses et des prélèvements.

Le rôle des parlementaires dans le processus budgétaire se déploie et se modifie en fonction des dimensions suivantes. D'abord, l'existence d'une ou deux chambres d'assemblée. Sont-elles toutes deux constituées d'élus ? Ensuite, y a-t-il prépondérance de l'une sur l'autre ou ont-elles des pouvoirs égaux ? Dans beaucoup de cas, les responsabilités budgétaires sont concentrées dans une chambre. Pour ce qui est de la définition des règles parlementaires, de la structure des comités parlementaires (comité unique ou comités multiples) et de leurs mandats budgétaires (*ex ante* ou *ex post*), toutes sortes de variantes existent. Il en va de même de la disponibilité des ressources pour permettre à ces instances parlementaires de faire leur travail d'examen et d'approbation du budget.

Le système judiciaire peut aussi, selon les pays, intervenir dans le processus budgétaire. On recense deux niveaux d'intervention possible : la constitutionnalité et le respect de la loi. Dans le premier cas, il s'agit de vérifier la conformité de la *Loi de finances* avec ce que prévoit la Constitution et l'intervention judiciaire peut se produire *a priori*, c'est-à-dire avant l'adoption et la promulgation de la loi, ou *a posteriori* donc après la promulgation. Dans le second cas, c'est l'application de la loi votée qui est en jeu et la question est de savoir si les mesures appliquées correspondent au texte de la loi ; étant donné la flexibilité des lois budgétaires et le rôle des parlementaires, ce type d'intervention est beaucoup plus rare et concerne davantage la fiscalité que les dépenses.

Certaines instances ont mandat de vérifier les comptes de l'État et, la plupart du temps, les fonctions principales de vérificateur externe sont définies par une loi. Plusieurs modèles peuvent cependant être identifiés : une entité indépendante relevant de la législature ; des vérificateurs parlementaires s'appuyant sur une entité externe ; des « cours » indépendantes, sans pouvoir juridique, relevant partiellement de l'exécutif ; des « cours » indépendantes, avec pouvoir juridique, relevant partiellement de l'exécutif ; une entité indépendante relevant de l'exécutif. Les pouvoirs des vérificateurs et leur rattachement ne font pas l'objet d'un consensus international. Il en va ainsi de leur juridiction, des types de vérification effectués, du contenu et de la fréquence de leurs rapports ou de leur caractère public.

On note aussi des particularités en ce qui concerne l'indépendance budgétaire des différents niveaux de gouvernement à l'intérieur d'un même pays. Le chapitre précédent a présenté la situation canadienne mais, en cette matière également, plusieurs modèles existent. Il y a les fédérations avec des législatures sous-nationales adoptant des lois budgétaires applicables à leur juridiction. Certains pays unitaires ont aussi des instances régionales ayant la capacité d'adopter des lois budgétaires alors que d'autres n'ont pas confié ce pouvoir à leurs instances régionales. À ces modèles, il faut ajouter, dans quelques cas, l'existence de principes nationaux encadrant la budgétisation et la reddition de comptes des niveaux de gouvernement sous-nationaux.

Enfin, il convient de signaler que certains pays sont liés par des traités internationaux qui définissent les lignes directrices à suivre dans l'établissement de budgets nationaux et que leur conformité est scrutée par des instances supranationales spécialisées. En général, les traités internationaux en matière économique sont contraignants et amènent les pays signataires à ajuster leurs lois. C'est ainsi par exemple que l'Union européenne exige, dans le cadre de l'intégration monétaire et économique, que la dette de ses membres n'excède pas 60 % du produit national brut et que leur déficit annuel ne dépasse pas 3 % du même PNB. Signalons en outre que certaines organisations internationales, notamment le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, imposent des conditions de nature budgétaire à leur soutien financier. Ces arrangements de nature contractuelle n'ont force de loi que lorsqu'ils sont transposés dans le droit domestique mais cette transposition fait souvent partie des conditions de l'aide.

3. Le processus

Le processus qui gouverne la préparation du budget, son adoption, son exécution et la reddition de comptes est juridiquement déterminé de sorte que son déroulement ne laisse place à aucune surprise, dans la plupart des cas, mais là encore des différences importantes peuvent être soulignées.

Pour la préparation du budget par l'exécutif, les principales dimensions ou contraintes touchent la couverture (Le budget doit-il couvrir la totalité de revenus et des dépenses ou une partie seulement ? Y a-t-il des fonds extrabudgétaires ?), les règles budgétaires (Certaines cibles incontournables ont-elles été fixées au budget ? S'agit-il de cibles permanentes ou à durée limitée ?), le calendrier de soumission du budget aux parlementaires (y a-t-il une date butoir ? Le budget peut-il commencer de s'appliquer avant d'avoir été voté ?) et les documents requis pour la soumission (Des prévisions pluriannuelles sont-elles obligatoires ? La gestion de la dette publique doit-elle y figurer ?). Tous ces éléments, on le voit, diminuent la latitude dont dispose l'exécutif dans la préparation du budget annuel.

Au niveau parlementaire, l'adoption du budget présente des ressemblances et des différences notables. Elles concernent particulièrement : le calendrier de discussion parlementaire et d'adoption, les budgets temporaires ou transitoires, la possibilité d'amender le budget, l'approbation d'une stratégie fiscale de moyen terme, l'approbation des revenus, la nature des crédits budgétaires, la présentation des crédits budgétaires, la durée des crédits votés, l'approbation des emprunts et les budgets supplémentaires. Tous ces sujets ont leur importance et déterminent la dynamique des relations budgétaires entre le législatif et l'exécutif.

Quant à l'exécution du budget, signalons que beaucoup de pays délèguent à l'exécutif l'autorité de procéder aux réallocations budgétaires et d'en assurer le suivi en cours d'année. Lorsque des différences existent, elles concernent certains pouvoirs particuliers comme l'annulation d'un crédit ou le retard de

mise à disposition, les dépenses d'urgence et l'utilisation de fonds de contingence, les transferts et virements en cours d'année, les arrangements bancaires et la gestion de l'encaisse, le contrôle interne. Encore là, il s'agit de préciser jusqu'où l'exécutif a le pouvoir de modifier ce que les parlementaires ont voté.

La façon de présenter les comptes publics et les différents rapports de même que le déroulement formel de la reddition de comptes sont en général prévus dans le cadre juridique budgétaire et il semble qu'on y attache une importance de plus en plus grande. Le cadre et les méthodes comptables (S'agit-il d'une comptabilité de caisse ou d'exercice ?), les comptes publics et les rapports annuels (Qui est chargé de présenter les comptes publics ? Selon la même méthode comptable pour les revenus et les dépenses ?), et les autres rapports (Rapports sectoriels ou d'enquête) permettent aux parlementaires de faire le suivi des actions budgétaires du gouvernement et, selon les modalités qui y sont associées, leur tâche sera plus ou moins facile.

4. Les principes budgétaires

La procédure budgétaire est définie par un ensemble de règles qui doivent être observées et qui fixent non seulement le contexte juridique, les étapes à franchir et le rôle des acteurs à chacune d'entre elles mais encore les principes à respecter dans l'élaboration du document budgétaire lui-même. À travers les siècles se sont en effet imposées certaines règles de base[2] qui guident la préparation concrète du budget et on les retrouve au moins partiellement utilisées dans tous les pays. On distingue les principes classiques, d'application ancienne, des principes nouveaux, d'application récente. De manière générale, plus les principes sont anciens moins ils sont contestés, ayant donné lieu à divers accommodements.

a) Les principes classiques

Les principes classiques sont au nombre de quatre : annualité, universalité, unité et spécialité.

Le principe d'*annualité* signifie que le budget de l'État doit être voté chaque année. Il implique le rattachement de toutes les opérations budgétaires à un exercice annuel et il est destiné à faciliter le contrôle de l'exécutif par l'autorité budgétaire parlementaire. Les dépenses et les recettes font l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et l'exécution des dépenses est autorisée pour la durée d'un exercice budgétaire. Même si les budgets respectent généralement le principe d'annualité, ils peuvent avoir des dates d'application différentes. En Grande-Bretagne, au Japon et au Canada par exemple, l'année budgétaire commence le 1er avril pour se terminer le 31 mars suivant tandis qu'aux États-Unis, l'année budgétaire va du 1er octobre au 30 septembre suivant

2. Ces règles ou principes viennent préciser les conditions à respecter pour que les parlementaires donnent leur consentement à la dépense.

et qu'en France et en Allemagne, elle couvre une année normale de calendrier, soit du 1er janvier au 31 décembre. Selon le pays, des aménagements ont été apportés au principe d'annualité et permettent soit d'en réduire la durée (gel ou annulation de crédits couvrant une partie de l'année) ou de l'allonger (avances et reports de crédits).

Le principe d'*universalité* signifie que l'ensemble des recettes du budget couvre l'ensemble des dépenses. Il se décompose en deux règles : la non-compensation et la non-affectation. En vertu de la première, chaque recette et chaque dépense doivent être inscrites dans le budget et soumises à l'approbation pour leur montant brut. Il n'est donc pas possible de soustraire certaines dépenses de certaines recettes et de soustraire certaines recettes des dépenses pour ne présenter que le solde net. En vertu de la seconde, l'affectation d'une recette à une dépense spécifique est interdite parce que toutes les recettes ont vocation à financer indistinctement toutes les dépenses. Le principe d'universalité qui cherche à protéger la solidarité nationale autant qu'à faciliter la lisibilité du budget a lui aussi connu quelques exceptions tels les comptes spéciaux, les comptes à fin déterminée et les crédits compensés. Dans l'un ou l'autre cas, on accepte soit que certaines recettes soient dédiées à certaines dépenses ou qu'elles apparaissent comme un solde net.

Troisième principe classique : l'*unité* budgétaire. Suivant ce principe, toutes les dépenses et les recettes sont rassemblées dans un document unique et soumises aux mêmes règles. Il s'agit d'éviter le fractionnement des dépenses et des recettes, ce qui rendrait plus difficile le contrôle du Parlement, et d'éviter la multiplication des budgets et des comptes particuliers, ce qui rendrait impossible d'avoir une vue d'ensemble sur les recettes et les dépenses. Unité et exhaustivité vont de pair. Parmi les aménagements qui y ont été apportés, notons des règles de consolidation budgétaire spécifiques pour les entreprises d'État, pour les caisses de sécurité sociale ou pour les fonds fiduciaires.

Dernier des principes classiques : le principe de *spécialité*. En vertu de ce principe, chaque crédit doit avoir une destination déterminée et être affecté à un but spécifique de sorte que l'autorisation de dépenses délivrée chaque année n'est pas globale, elle est spécialisée. Son corollaire est que la nomenclature budgétaire doit être suffisamment détaillée pour permettre le rattachement des crédits à des fins particulières, par programme par exemple ou par grandes catégories de dépenses. L'objectif poursuivi est d'assurer une information précise supportant l'exercice d'un contrôle adéquat de l'exécution du budget. Moins la nomenclature budgétaire est détaillée, moins le principe de spécialité est contraignant.

b) Les principes nouveaux

Au cours des trente ou quarante dernières années, se sont progressivement ajoutées aux principes classiques des règles nouvelles qui viennent les compléter. Ce sont particulièrement les principes d'équilibre, d'imputabilité, de transparence, de stabilité et de performance. Leur application n'est toutefois pas aussi répandue.

Le principe d'*équilibre* implique que le budget comporte le même montant en recettes et en dépenses. Il doit s'interpréter cependant en tenant compte des cycles économiques et se vérifier sur une période de quelques années. Dans certains cas, l'emprunt peut s'ajouter explicitement aux recettes pour compenser les dépenses excédentaires alors que dans d'autres, on peut puiser dans les surplus accumulés pour éviter un déficit. Au total de la période, l'équilibre doit être réalisé. On doit aussi tenir compte du fait que le budget étant un acte de prévision, il doit être sincère c'est-à-dire que les dépenses ne doivent pas être délibérément sous-estimées et les recettes surévaluées aux seules fins de montrer un équilibre de façade, destiné à en faciliter l'adoption.

Le principe d'*imputabilité* vise la reddition de comptes systématique. L'exécutif est imputable de l'exercice de ses responsabilités devant le législatif et l'imputabilité des gestionnaires de haut niveau est elle aussi clairement établie. Une entité indépendante de vérification fait rapport annuellement aux parlementaires et exécute des mandats de vérification à la demande des parlementaires, de l'exécutif ou des deux.

Au principe de *transparence* est non seulement rattachée la spécification du rôle de chaque instance mais en outre l'obligation pour le gouvernement de fournir toute l'information, financière et non-financière, qui est requise pour un contrôle parlementaire adéquat et pour la participation et la compréhension du public. Cette information de qualité doit en plus être disponible au moment approprié.

La *stabilité* ou *viabilité* apparaît en outre au nombre des principes nouveaux. Par ce principe, les objectifs budgétaires sont inscrits dans un cadre de moyen terme mis à jour régulièrement. Un équilibre global des comptes est visé en moyenne et longue période de même qu'une stabilisation de la dette publique. Les documents budgétaires déposés adoptent conséquemment une perspective pluriannuelle et doivent permettre d'apprécier au fur et à mesure la trajectoire suivie par rapport à l'objectif.

Un principe de *performance* s'est récemment ajouté à la liste des principes. Aux programmes budgétaires sont dorénavant accolés, dans plusieurs pays, des objectifs de performance, en termes d'économie, d'efficacité et d'efficience. Des cibles annuelles sont établies et des indicateurs permettent de suivre la progression des ministères et organismes publics dans l'atteinte des cibles. Une reddition de comptes de l'utilisation des crédits afférents s'ensuit.

***

Il apparaît en somme que l'encadrement juridique de la procédure budgétaire relève d'un dispositif complexe qui, malgré les variations nationales, contraint fortement l'opération budgétaire dans toutes ses composantes. On est loin de l'exercice par le pouvoir exécutif d'une régulation complète, d'une primauté sans conteste sur le processus budgétaire. Au contraire, il

s'agit d'une opération accomplie sous surveillance et les manquements aux règles établies ne peuvent que mettre en péril l'équilibre des pouvoirs en matière budgétaire.

B. EXAMEN DE LA PROCÉDURE DANS QUELQUES PAYS

Passons maintenant de la vision d'ensemble, forcément réductrice, à l'examen de la situation dans quelques pays occidentaux. Chacun a mis au point, avec le temps, sa propre interprétation de la procédure budgétaire. Celle-ci est le reflet d'une dynamique historico-politique particulière et de ses impacts sur le budget.

1. Au Royaume-Uni

La procédure budgétaire britannique est gouvernée par une combinaison de lois primaires et secondaires, de conventions et de lignes directrices. La suprématie du Parlement est reconnue en matière budgétaire. Cependant, même si celui-ci adopte les lois de finances, un pouvoir considérable appartient à l'exécutif, agissant pour la « couronne ». Les principales lois relatives au budget sont : les *Exchequer and Audit Department Acts*, les *National Audit Act*, *Devolution Acts*, la *Finance Act*, la *Government Resources and Accounts Act*.

En ce qui concerne les principes budgétaires, on y retrouve des principes constitutionnels implicites ou conventionnels tels que le « contrôle parlementaire de la bourse », l'autorisation statutaire des revenus et des dépenses, « la propriété et la régularité » (approbation par le Parlement des activités de l'administration) et le « *H.M. Treasury* » (pouvoir d'initiative budgétaire de l'exécutif découlant de la prérogative royale). Certains principes sont incorporés dans les lois budgétaires mentionnées ci-haut : l'annualité, l'universalité et la spécialité mais aussi la transparence, la stabilité, l'imputabilité, l'équité et l'efficience.

a) La répartition des pouvoirs

Le pouvoir exécutif est incarné par la Reine, qui est le chef de l'État. Cependant, la monarchie a des pouvoirs très limités et, par convention, la Reine « suit l'avis de ses ministres ». Le premier ministre est le chef du gouvernement et, à ce titre, exerce le pouvoir exécutif, entre autres via la nomination des ministres et des hauts fonctionnaires. Le ministre des Finances (Chancelier de l'Échiquier) prépare et coordonne le processus budgétaire. La création ou l'abolition des ministères et organismes relève du gouvernement. Au niveau sous-national, les administrations d'Écosse et de Galles se sont vu confier des responsabilités budgétaires au cours des dernières décennies.

Le pouvoir législatif est exercé par deux chambres, la Chambre des communes et la Chambre des lords. De même, ce sont deux processus séparés qui permettent l'adoption des revenus et des dépenses par les parlementaires : les mesures fiscales peuvent être amendées par un vote majoritaire de la Chambre des communes alors que les prévisions de dépenses ne peuvent être modifiées (donnant lieu à un vote de confiance, elles sont acceptées ou refusées en bloc). La Chambre des lords ne joue qu'un rôle symbolique dans le processus budgétaire et sa procédure est expéditive. Une loi de crédits provisoires, équivalant à 45 % du total, permet la mise en œuvre du budget de dépenses avant son adoption complète. Quant aux mesures fiscales, elles peuvent entrer en vigueur avant l'adoption de la *Loi de finances*.

b) Le processus budgétaire

Dans l'année qui précède le discours sur le budget, le Chancelier de l'Échiquier prépare un projet de budget qui incorpore les besoins budgétaires des ministères et les prévisions de revenus du gouvernement. Le projet est envoyé au Cabinet pour examen par des comités ministériels et approbation. Sous la supervision du premier ministre, les arbitrages sont faits et une version finale est préparée. Il convient de noter qu'un rapport prébudgétaire doit être déposé au Parlement trois mois avant le discours sur le budget. Le calendrier de l'ensemble de l'opération est à la discrétion du premier ministre et du ministre des Finances, la date ultime d'approbation du budget par la Chambre des communes étant le 5 août. En pratique, le Cabinet approuve le budget peu avant le discours sur le budget par le Chancelier, lequel a normalement lieu en mars ou avril.

Une fois le discours sur le budget prononcé, une loi de finances est déposée à la Chambre des communes et elle sera analysée en comités avant d'être adoptée. La loi est ensuite envoyée à la Chambre des lords pour y être débattue mais elle ne donne pas lieu à un vote. Les prévisions de dépenses de chaque ministère sont examinées par le comité parlementaire concerné, sans pourtant que cela soit obligatoire. Le comité de liaison de la Chambre des communes décide quels rapports des comités seront ensuite discutés en session plénière. À la fin du débat budgétaire, la Chambre adopte une résolution approuvant les prévisions de dépenses du gouvernement et la *Loi de crédits* est formellement adoptée. À noter que les crédits sont votés par programme et que les programmes sont peu nombreux. Quatre ou cinq mois avant la fin de l'année financière, la Chambre vote des crédits provisoires pour l'année suivante. Dans les semaines qui suivent, le rapport prébudgétaire soumis par le gouvernement fait l'objet d'un débat en comité parlementaire.

Pour ce qui est de l'exécution du budget, précisons que le vote des crédits n'entraîne pas immédiatement la dépense car une autorisation de l'exécutif est encore nécessaire. Les autorisations données aux ministères sont plus détaillées et plus contraignantes que celles données par les parlementaires. L'exécutif a le pouvoir de diminuer en cours d'exercice les crédits qui seront utilisés par un ministère ou un organisme. Par ailleurs, le ministère des Finances

peut autoriser les transferts ou virements entre programmes en cours d'année. En pratique toutefois, si le virement implique un écart important par rapport aux crédits votés, une autorisation du Parlement est recherchée. En ce qui concerne le contrôle interne du montant et de la conformité des dépenses, il s'agit par tradition d'une fonction qui est du ressort ministériel.

La reddition de comptes budgétaires complète le processus. C'est le ministère des Finances qui décide du cadre comptable et des méthodes comptables publiques et, ce faisant, de la forme selon laquelle le gouvernement rendra compte de sa gestion. Les comptes publics doivent être déposés dans les douze mois qui suivent la fin de l'exercice. Des états financiers mensuels sont également produits et rendus publics. La certification des comptes du gouvernement et des ministères et organismes est faite par le contrôleur et vérificateur général. Celui-ci est financièrement indépendant et relève du Parlement. Des vérifications de divers types sont effectuées ; elles sont assorties de recommandations qui ne sont pas contraignantes mais qui sont rendues publiques.

2. En France

La Constitution française donne au gouvernement des pouvoirs très importants, situe ceux de l'Assemblée nationale et crée une instance judiciaire spécialisée, le Conseil institutionnel. En matière de dépenses, le rôle du Parlement est limité à des modifications mineures. Les modalités touchant le contenu, la préparation, l'adoption et la reddition de comptes sont définies dans deux lois « organiques ». Le cadre juridique premier du budget est défini par l'ensemble formé de la Constitution de 1958, de la *Loi organique relative aux finances*, de la *Loi organique relative au financement de la sécurité sociale* et du Code général des collectivités territoriales.

Un premier principe budgétaire est fourni par la Constitution, celui de la suprématie parlementaire. Il faut obligatoirement l'approbation des parlementaires et l'adoption d'une loi pour que le budget préparé par le gouvernement puisse s'appliquer. Ensuite, nous retrouvons des principes définis par des lois qui sont l'annualité, l'universalité, l'unité, la spécialité, l'équilibre, la sincérité et la séparation des ordonnateurs et des comptables. Ce principe particulier distingue deux phases distinctes dans la dépense, la décision (par la personne en autorité ou ordonnateur) et l'autorisation (par le comptable qui s'assure de la conformité).

a) La répartition des pouvoirs

Le pouvoir exécutif comprend le président de la République, le premier ministre, les ministres et l'ensemble des instances de l'administration de l'État. Le premier ministre dirige le travail et l'action du gouvernement. Le ministre de Finances est responsable de l'économie, des finances publiques (revenus,

dépenses, emprunts et gestion de la dette) et de l'industrie. Les ministères sont créés, modifiés, fusionnés ou abolis par décision du gouvernement mais la Constitution définit certaines catégories d'établissements publics qui doivent être créés par une loi.

La Constitution ne permet pas au Parlement de créer de nouvelles dépenses, d'augmenter le total des dépenses de l'État ni de le diminuer. La durée des débats budgétaires à l'Assemblée nationale et au sénat est prévue par la Constitution et le vote de l'Assemblée est prédominant. Le gouvernement peut, en vertu de la Constitution, forcer l'adoption de son budget mais il s'expose à une motion de censure qui pourrait entraîner sa démission. Si le budget n'est pas adopté avant le début de la nouvelle année financière, la Constitution permet au gouvernement d'adopter un budget temporaire qui devra plus tard être ratifié par le Parlement.

b) Le processus budgétaire

La *Loi organique relative aux lois de finances* (LOLF) stipule que le ministre des Finances prépare le budget sous l'autorité du premier ministre. Elle prévoit également que le projet doit être discuté au Conseil des ministres. Les derniers arbitrages sont faits par le président. Les principales étapes de la préparation du budget se déclinent comme suit : en décembre, une mise à jour du cadre budgétaire pluriannuel est faite ; en avril-mai, il y a dépôt à l'Assemblée d'un rapport prébudgétaire ; en octobre, les documents budgétaires pour l'exercice suivant sont soumis à l'Assemblée.

L'ensemble de la procédure parlementaire relative au budget est sous la surveillance du Conseil constitutionnel. Les étapes les plus importantes se succèdent ainsi : en avril-mai, un débat d'orientation budgétaire se fait à partir du rapport prébudgétaire ; en octobre, avec le dépôt des lois de finances, s'amorcent 70 jours de débats, au total des deux chambres ; en décembre intervient le vote sur les lois de finances (le budget est voté en deux parties avec les revenus et les plafonds de dépenses dans un premier temps et les crédits, par mission, programme et catégories de dépenses, dans un deuxième temps) ; à la fin de décembre, les lois de finances sont promulguées par le président de la République.

En matière d'exécution, les affectations budgétaires détaillées aux ministères sont faites par décret. Sur rapport du ministre des Finances, le gouvernement peut décréter l'annulation de certains crédits budgétaires jusqu'à concurrence de 1,5 % du total prévu des dépenses, mais les comités parlementaires concernés doivent en être avisés avant la publication du décret. Les virements entre programmes d'un ministère sont permis jusqu'à un maximum de 2 % des dépenses autorisées par décret. Les transferts entre ministères pour des programmes servant aux mêmes fins sont également permis, aux mêmes conditions. C'est le ministère des Finances qui assure la fonction de contrôle interne des ministères.

Le cadre comptable du gouvernement et celui de la sécurité sociale ne sont pas les mêmes. Le gouvernement inscrit ses revenus et dépenses dans le cadre d'une comptabilité d'exercice tandis que la sécurité sociale pratique une comptabilité de caisse (ces notions seront abordées plus en détail au chapitre suivant). Les états financiers annuels font l'objet d'une approbation législative par une loi de règlement. Des rapports de performance doivent accompagner ces états financiers annuels. À noter que des états financiers mensuels sont également produits et publiés. Procédant à la vérification gouvernementale, la Cour des comptes publie trois rapports principaux par année : le premier sur les activités de la Cour est adressé au président de la République ; le second, qui porte sur les états financiers annuels, est soumis à l'Assemblée nationale ; le troisième est aussi envoyé à l'Assemblée et traite des comptes de la sécurité sociale. La Cour des comptes jouit d'une autonomie financière et de gestion et possède des pouvoirs d'enquête étendus. Ses membres sont nommés par le gouvernement.

3. Aux États-Unis

La Constitution des États-Unis a confié au Congrès des pouvoirs déterminants dans le processus d'autorisation budgétaire par rapport à ceux du président. L'établissement du budget est encadré et codifié dans un système complexe de règles de procédure, de lois et de règlements administratifs. Le système juridique est élaboré autour des pièces majeures suivantes : la Constitution de 1789, la *Budget and Accounting Act*, la *Congressional Budget and Impoundment Act*, la *Inspector General Act* et la *Federal Manager's Financial Integrity Act*. Les dépenses publiques sont déterminées par deux genres de lois : les lois positives ou d'autorisation pour les dépenses obligatoires ou permanentes et les lois de crédits pour les dépenses discrétionnaires.

Le principe de l'autorisation parlementaire relève de la Constitution de 1789. Les autres principes législatifs qui encadrent la présentation du budget sont : l'unité, l'universalité, la spécialité, l'équilibre, la stabilité et la transparence. Par ailleurs, les principes d'efficience et d'efficacité relèvent des règles administratives.

a) La répartition des pouvoirs

Aux États-Unis, l'exécutif comprend le président, un Cabinet composé de 13 ministres (appelés secrétaires d'État) nommés et non élus et l'ensemble des ministères et organismes, même si seul le président est formellement investi des pouvoirs de l'exécutif. Le Cabinet est une structure informelle sans base légale explicite qui joue un rôle très limité dans la préparation du budget. C'est l'Office of Management and Budget (OMB) qui est le principal responsable de la formulation de la politique de dépenses du gouvernement. En matière fiscale, la compétence est partagée entre le « Département » du Trésor, le Conseil des conseillers économiques et le Conseil économique national. La

présentation du budget se fait en deux temps : le budget du président et le budget des ministères et agences. Le président doit signer les lois de crédits votées par le Congrès sans modification ou y opposer son veto, lequel peut être renversé par une majorité des deux-tiers dans chaque chambre.

Le Congrès américain est une assemblée bicamérale composée de la Chambre des représentants et du Sénat. Chaque chambre compte trois comités principaux en matière budgétaire : un comité du budget, un comité de l'affectation des crédits budgétaires (et 13 sous-comités) et un comité de rédaction des politiques fiscales. Les budgets soumis par l'administration ne sont que des recommandations et servent uniquement de référence pour les décisions que le Congrès prendra par la suite et les lois qu'il adoptera. Pour s'acquitter de son mandat, le Congrès dispose de ressources techniques considérables regroupées principalement dans le Congressional Budget Office (CBO), sans compter qu'il peut demander directement à l'exécutif toutes les données et les rapports qu'il estime nécessaires. Les lois de crédits peuvent également dicter les décisions à prendre relativement à la gestion et, par conséquent, toucher directement le management de l'appareil public.

b) Le processus budgétaire

La préparation du budget commence en avril avec l'envoi de directives générales aux ministères par l'OMB. Suivent en juin-juillet les directives détaillées ou *spring survey*. De juillet à septembre, les ministères préparent leurs demandes budgétaires et les soumettent à l'OMB. En octobre et novembre, c'est le *fall survey* et l'envoi des décisions de l'OMB sur les budgets totaux. Des processus d'appel permettent ensuite, de la fin novembre à la fin de décembre, de faire les derniers arbitrages et les décisions finales sont rendues par le président. En janvier, l'OMB et les ministères mettent la dernière main aux documents budgétaires et le budget du président (qui est la recommandation budgétaire de l'exécutif) est transmis au Congrès avant le premier mardi de février.

Pour l'adoption du budget, un certain nombre d'étapes doivent être franchies. En février, mars et au début d'avril, les comités du budget du Congrès tiennent des audiences et élaborent la résolution budgétaire du Congrès ; les comités permanents présentent les opinions et les prévisions budgétaires. Le 15 avril, le Congrès adopte une résolution budgétaire concurrente et s'amorcent des discussions avec l'exécutif de sorte que l'été sert au besoin à la préparation d'une loi de conciliation et de treize lois de crédits, une par ministère. Comme l'exercice budgétaire commence le 1er octobre, tous les projets de loi de crédits doivent être adoptés à la fin de septembre. Il peut arriver dans certains cas que la démarche ne soit complétée qu'au début d'octobre.

Une fois les crédits votés, les fonds ne deviennent disponibles aux ministères et organismes publics que lorsque le Treasury Department a procédé à leur répartition. Le président est tenu d'informer le Congrès lorsque l'exécutif entend différer certaines dépenses ou lorsque des fonds ne seront pas dépensés en entier ; il ne peut cependant utiliser ce pouvoir de différer pour changer

les politiques budgétaires. L'exécutif a un pouvoir très limité en matière de virement car le Congrès en fixe généralement les limites dans les lois de crédits. La gestion courante de la dette et des liquidités est assumée par le Treasury Department, lequel doit faire rapport au Congrès en juin de chaque année. La phase d'exécution est marquée par des contrôles internes très présents et les responsables doivent non seulement faire rapport à leur direction mais aussi au Congrès.

C'est le Contrôleur général qui établit les principes, normes et exigences comptables que les ministères et organismes doivent respecter. Les états financiers consolidés sont généralement publiés moins de trois mois après la fin de l'année financière. Le mandat de vérification externe est accompli par le General Accounting Office (GAO) ; son mandat est très large et son indépendance financière et de gestion est totale. Il est dirigé par le Contrôleur général qui est nommé pour quinze ans par le président et le Congrès et qui fait rapport aux deux instances. Quand un rapport du GAO fait des recommandations à la direction d'un ministère ou d'une agence, celle-ci doit indiquer rapidement par écrit quelles actions seront prises pour y donner suite et le Congrès en est saisi.

4. En Allemagne

Le cadre légal allemand est complet et détaillé. La Constitution définit le rôle des acteurs clés dans la budgétisation et, souvent, la procédure à suivre aux différentes étapes. Un ensemble de lois cadres et de lois ordinaires viennent ensuite compléter le dispositif juridique. Les *länders*, provinces allemandes, ont aussi des responsabilités budgétaires mais ils doivent inscrire leur action dans le prolongement des objectifs définis au niveau fédéral. Les principales lois à portée budgétaire sont : la *Loi fondamentale de 1949* (la Constitution), la *Loi pour promouvoir la stabilité économique et la croissance*, la *Loi sur les principes budgétaires*, le Code budgétaire fédéral et la *Loi sur la cour fédérale de vérification*.

C'est dans la Constitution allemande que sont définis plusieurs principes budgétaires ; on y retrouve notamment les principes d'annualité, d'universalité, d'unité, d'équilibre économique global, d'équilibre budgétaire et de limitation du contenu. Les principes de spécialité, d'économie et d'efficience sont présentés dans la *Loi sur les principes budgétaires*. D'autres principes moins explicitement formulés, la clarté et la fiabilité, sont mentionnés dans d'autres textes de loi.

a) La répartition des pouvoirs

Le Chancelier fédéral est le chef du gouvernement et leader politique du pays. Le président, qui est le chef de l'État, a des pouvoirs limités. Le Chancelier choisit les ministres et établit les orientations du gouvernement alors que le ministre des Finances est responsable de la préparation du budget et de la

gestion des finances publiques. Les ministères sont créés, modifiés ou abolis par décret du Cabinet. Par ailleurs, la Constitution prévoit que le budget fédéral et celui des *länders* doivent tenir compte de l'équilibre macroéconomique. À cette fin, le Conseil de planification financière (formé du ministre des Finances, des ministres des Finances des *länders* et de représentants de la chambre haute, le Bundesrat) établit les orientations et les priorités. La formation de gouvernements de coalition a également un impact sur les politiques budgétaires parce que celles-ci deviennent un objet de négociations entre les partis politiques formant la coalition et sont généralement consignées dans un pacte de gouvernement.

Pour ce qui est du rôle législatif, soulignons la particularité allemande à l'effet que, pour que l'approbation parlementaire du budget puisse s'appliquer, la Constitution stipule que celle-ci doit être donnée avant le début de l'année financière. Cependant, la même Constitution restreint grandement les pouvoirs d'amendement du Parlement. En effet, pour que les lois de crédits puissent modifier, augmenter ou diminuer le budget de dépenses proposé par le gouvernement, il faut le consentement de celui-ci. Il en va de même pour les revenus. Le budget est déposé en même temps aux deux chambres pour examen, mais le rôle de la chambre basse (le Bundestag) est déterminant.

b) Le processus budgétaire

La préparation du budget commence en décembre de chaque année avec l'envoi de lignes directrices aux ministères par le ministre des Finances. Les ministères ont jusqu'à la fin de février pour préparer leurs demandes budgétaires. Le dépôt de ces demandes se fait au début de mars et jusqu'à la fin d'avril, elles sont analysées au ministère des Finances, lequel prépare un projet de budget consolidé ; ce projet est envoyé au Cabinet en mai et les arbitrages s'y font en juin sous la supervision du ministre des Finances. Une version finale du budget est approuvée en juillet par le Cabinet et les lois de crédits sont ensuite préparées pour être déposées au Parlement en septembre.

La phase d'approbation s'étend elle aussi sur toute l'année. Elle débute en janvier avec le dépôt du rapport économique annuel au Parlement par le ministre des Finances fédéral et les ministres des Finances des *länders*, lequel fait l'objet d'un examen et d'un débat parlementaire en février et mars. L'activité budgétaire du Parlement reprend en septembre avec le dépôt du budget. Un examen simultané par les deux chambres a lieu en septembre et octobre, impliquant les divers comités parlementaires concernés. Novembre sert à la nécessaire médiation entre les deux chambres et avec le gouvernement et décembre voit l'adoption des lois budgétaires et leur ratification.

L'exécution du budget peut commencer lorsque le ministre des Finances confirme leur enveloppe aux ministères et organismes ainsi que les règles administratives qui les encadrent. Le ministre des Finances a le pouvoir de bloquer, de « geler » certaines dépenses. De même, les transferts de budget entre ministères sont possibles sur autorisation du ministre des Finances. Les

virements sont possibles à l'intérieur de limites préétablies. En ce qui concerne le contrôle interne, il est réalisé sur une base décentralisée dans tous les ministères.

La Constitution allemande prévoit le cadre comptable des fonds publics : il s'agit d'une comptabilité de caisse. Les comptes publics sont préparés par le ministre des Finances et doivent être approuvés par le Parlement. Des rapports mensuels sont aussi publiés par le ministère des Finances. C'est la Cour fédérale de vérification qui est chargée de la vérification externe ; ses présidents et vice-présidents sont nommés par le Parlement sur proposition du gouvernement fédéral pour un mandat de douze ans. La Cour est indépendante et possède un mandat très large et de grands pouvoirs d'enquête. Elle participe aux négociations budgétaires entre le ministère des Finances et les ministères et assiste les comités parlementaires pendant leurs délibérations.

5. Au Canada

Le Canada ayant un gouvernement de type britannique, c'est par une combinaison de lois, de règlements et de conventions que la procédure budgétaire est encadrée. Même si la suprématie du Parlement est reconnue par la Constitution canadienne, en pratique le gouvernement a des pouvoirs considérables en ce qui concerne les politiques et montants inclus dans le budget. Les principales lois relatives au budget sont : les Lois constitutionnelles de 1867 et 1982, la *Loi sur l'administration financière*, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur le Vérificateur général*, la *Loi sur les arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux*.

Pour ce qui est des principes budgétaires, certains sont établis par la Constitution ; il en va ainsi pour l'approbation par loi des dépenses et de toute nouvelle taxe, le pouvoir d'initiative exclusif du gouvernement, la responsabilité du gouvernement devant les parlementaires et l'universalité (mise en commun des ressources dans le « fonds consolidé du revenu »). D'autres relèvent de lois particulières, et ce sont les principes d'annualité (l'allocation des ressources est annuelle), de la limitation (chaque crédit voté comporte une limite), de la spécialité (chaque crédit est voté pour une fin spécifique) et de l'unité (revenus et dépenses sont présentés ensemble). On trouve enfin des principes nouveaux, fortement affirmés dans des documents publics et dans les discours budgétaires : ce sont l'équilibre et la transparence.

a) La répartition des pouvoirs

Le pouvoir exécutif comprend le premier ministre, le Cabinet et l'ensemble de l'administration publique. Le rôle et les responsabilités du premier ministre sont considérables : nommer les ministres, les sénateurs, juges et hauts fonctionnaires ; décider de l'organisation et des priorités gouvernementales. La fonction budgétaire centrale est divisée en deux organisations, le ministère

des Finances et le Conseil du trésor. Le ministre des Finances est responsable des affaires économiques générales et de la politique fiscale, incluant la préparation du budget, la législation fiscale et la gestion des emprunts sur les marchés financiers. Le Conseil du trésor s'occupe de la gestion des affaires administratives, financières et humaines de l'appareil d'État. Responsable de la gestion des dépenses, il est chargé de préparer le budget de dépenses du gouvernement.

En matière budgétaire, le Parlement ne peut qu'approuver les dépenses proposées par le gouvernement dans leur intégralité, assortir son approbation d'une réduction du niveau des dépenses ou les rejeter. Il ne peut proposer de nouveaux programmes de dépenses ni majorer les fonds demandés. Le principe de la question de confiance limite, lui aussi, le rôle du Parlement : tout vote portant sur un projet de loi de finances est réputé être une question de confiance envers le gouvernement. Aucune modification des propositions n'est autorisée. En général, le gouvernement s'assure que les mesures budgétaires qu'il propose sont appuyées par le Parlement avant de les présenter. Le rôle du Sénat est très limité. Le budget principal de dépenses est mis en œuvre avant son adoption définitive via une loi de crédits transitoire.

b) Le processus budgétaire

Au Canada, la préparation du budget commence en mars avec la préparation et la revue des plans budgétaires. Cette phase se poursuit jusqu'au début de juin et est suivie, le même mois, par un examen des priorités budgétaires par le Cabinet. En septembre et octobre, le Cabinet décide des cibles de consultation budgétaire et en décembre et janvier, il revoit la stratégie budgétaire. Les décisions finales sont prises en janvier et février et le discours sur le budget est présenté entre la mi-février et la mi-mars. L'exercice financier débute en avril.

L'approbation du budget se déroule en deux phases, la phase consultative et la phase législative. La phase consultative s'étend de la fin de septembre à la mi-décembre. Le comité permanent de finances de la Chambre des communes entame à la fin de septembre les audiences publiques sur la politique budgétaire. À la mi-octobre, le ministre des Finances expose les grands thèmes du budget au comité et publie la mise à jour économique et financière. Les audiences tenues par le comité sur le budget se terminent à la fin de novembre et le comité présente son rapport sur les consultations pré-budgétaires au début de décembre. La politique budgétaire du gouvernement fait alors l'objet d'un débat à la Chambre des communes mais il n'y a pas de vote. La phase législative, quant à elle, va de la fin de février à la fin de juin. Après le dépôt du budget par le ministre des Finances, les comités permanents commencent l'examen du budget de dépenses. Fin mars, le rapport sur les plans et priorités de chaque ministère et organisme est présenté et le Parlement vote la loi accordant des crédits provisoires pour les trois premiers mois de l'année.

Jusqu'à la fin de mai, les comités permanents examinent les crédits proposés et font rapport à la Chambre. Le vote de la loi approuvant le budget intervient avant la fin de juin.

L'exécution budgétaire commence avec l'approbation par le Conseil du trésor d'une ventilation détaillée des crédits de chaque ministère et organisme. Par la suite, les virements entre programmes ne sont possibles que sur l'approbation du Conseil du trésor. Celui-ci ne peut annuler un crédit voté par le Parlement mais il peut en « geler » des parties. Le fonds de contingence créé par le budget ne peut servir à financer de nouvelles initiatives. Chaque ministère est tenu d'avoir un système de contrôle et de vérification adéquat, supervisé par le Contrôleur des finances.

C'est le Conseil du trésor qui décide du cadre comptable du gouvernement, en l'occurrence une comptabilité d'exercice modifiée. Les comptes publics doivent être déposés à la Chambre des communes avant le 31 décembre de chaque année pour l'année financière se terminant le 31 mars précédent. Même si la loi ne le prévoit pas, des états financiers mensuels sont publiés en cours d'année. C'est le Vérificateur général qui procède à l'examen des états financiers du gouvernement ; il fait par ailleurs des vérifications de divers types couvrant l'ensemble des activités gouvernementales. Ses pouvoirs d'enquête sont considérables et il est nommé pour dix ans sur proposition du premier ministre. Il jouit d'une grande indépendance et ses rapports font l'objet d'examens à la Chambre des communes.

***

La procédure budgétaire est le fruit de l'expérience et des institutions propres à chaque pays. On constate une convergence indéniable au niveau des principes et des processus mais le rôle des acteurs est fortement marqué par l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, particulier à chaque État.

On peut dans une certaine mesure faire un parallèle entre la procédure budgétaire et la procédure juridique. Les deux définissent un cadre formel à suivre pour arriver à une décision juste mais ce cadre ne préjuge pas des résultats. C'est ainsi qu'en matière budgétaire, jusqu'à ce qu'une règle rende obligatoire l'équilibre des recettes et des dépenses, le respect de la procédure ne donnait aucune assurance que les gouvernements gèreraient adéquatement les finances publiques. Cette procédure constitue en quelque sorte une condition nécessaire mais non suffisante pour une gestion responsable.

PISTES BIBLIOGRAPHIQUES

BLONDAL, JON (2001). « La procédure budgétaire au Canada », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, nº 2, p. 43-91.

BLONDAL, JON *et al*. (2003). « La budgétisation aux États-Unis », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 3, nº 2, p. 7-62.

DAINTITH, TERENCE et ALAN PAGE (1999). *The Executive in the Constitution*, Oxford, Oxford University Press.

DAVID, RENÉ (1990). *Les grands systèmes du droit contemp*orain, Paris, Dalloz-Sirrez.

OCDE (2003). « Chapitre 3 », *Economic Surveys : France,* vol. 3, nº 11.

OCDE (2004a). « The Legal Framework for Budget Systems, an International Comparison », *OECD Journal on Budgeting*, special issue.

OCDE (2004b). « Budgeting in United Kingdom », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, nº 3, p. 405-443.

OCDE (2004c). « Budgeting in France », *OECD Journal on Budgeting*, vol.4, nº 3, p. 185-218.

OCDE (2004d). « Budgeting in United States », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, nº 3, p. 445-477.

OCDE (2004e). « Budgeting in Germany », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, nº 3, p. 219-254.

OCDE (2004f). « Budgeting in Canada », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, nº 3, p. 157-183.

CHAPITRE 5

LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE QUÉBÉCOISE

Résumé

La procédure budgétaire québécoise est fortement encadrée par des normes juridiques et comptables explicites.

Au plan juridique, certaines contraintes trouvent leur source dans la Constitution canadienne (autorisation parlementaire, pouvoir d'initiative de l'exécutif, fonds consolidé du revenu) alors que d'autres proviennent de lois du Québec (Loi sur l'administration financière ou Loi sur l'administration publique, par exemple). De ce cadre légal découlent les principes budgétaires appliqués par le Québec dans la préparation des documents budgétaires : l'universalité, l'unité, l'annualité, la spécialité, la limitation, l'équilibre et la transparence. Chacun de ces principes est cependant l'objet de mesures d'exception ou d'atténuation.

Au plan comptable, la pratique budgétaire est fortement marquée par la façon d'inscrire les revenus et les dépenses, par la délimitation ou l'intégration des données des différentes catégories d'organismes publics. Ainsi, d'une comptabilité de caisse, on est passé progressivement à une comptabilité d'exercice et le périmètre comptable inclut maintenant l'ensemble des organismes sur lesquels le gouvernement exerce un contrôle significatif. Quant au mode de consolidation des résultats financiers des organismes publics, il est intégral ou modifié selon le type d'organisme. Par ailleurs, les normes, conventions et règles particulières qui sont appliquées dans la présentation des informations budgétaires publiques sont de plus en plus influencées par les organismes externes de normalisation comptable.

Si les documents budgétaires incorporent les données sur les revenus et sur les dépenses, celles-ci sont le résultat de deux processus distincts. Alors que la prévision des revenus et des équilibres financiers du gouvernement relève du ministre des Finances, la détermination des besoins budgétaires de l'appareil public et sa répartition dans les enveloppes ministérielles sont le fait du Conseil du trésor. Le cadre financier sur lequel repose le budget de revenus est établi par les équipes de prévisionnistes du ministère des Finances, mais le ministre des Finances procède à des consultations prébudgétaires avant de livrer le discours sur le budget. En ce qui concerne le processus de prévision et d'affectation des dépenses, il suit un calendrier bien établi allant du cadre financier pluriannuel à la revue de programmes et se terminant par l'étape des crédits détaillés. Il s'agit d'un processus interne au gouvernement dans lequel sont impliqués essentiellement le Secrétariat du Conseil du trésor et les ministères et organismes concernés.

La dynamique des pouvoirs fait que l'exécutif est en charge de la préparation, de l'exécution et du suivi budgétaire tandis que le législatif est surtout concerné par le vote des lois de finances et la reddition de comptes. Au sein du pouvoir exécutif, le ministre des Finances et le Conseil du trésor sont responsables chacun d'une partie de l'équation budgétaire et doivent nécessairement se concerter pour que le gouvernement en arrive à un arrimage harmonieux des deux perspectives. Le rôle du premier ministre est par ailleurs capital en matière d'orientation et d'arbitrage dans la démarche budgétaire.

À l'instar de ce qui se passe dans d'autres juridictions, la procédure budgétaire québécoise est à la fois complexe et formelle : complexe, de par la multiplicité des étapes et des intervenants qu'elle implique et, formelle, par la netteté et la précision d'une démarche largement consignée dans des textes.

Car le cadre québécois de budgétisation est inscrit, lui aussi, dans un système juridique à plusieurs paliers et dans des conventions qui gouvernent certaines des orientations fondamentales de sa gestion budgétaire. La préparation du budget, pour être acceptable par les parlementaires de l'Assemblée nationale, doit en outre répondre à certains principes touchant le fond et la forme de sa présentation. Il faut également que les données soient enregistrées, comptabilisées, selon certaines normes qui, en les systématisant, les rendront plus faciles à lire et à comprendre. Ultimement, leur finalité est d'assurer que les comptes publics soient le reflet de la situation financière réelle du gouvernement.

Des processus différents entourent l'estimation des revenus et des dépenses dans l'élaboration du budget. Non seulement les démarches ne sont-elles pas identiques mais elles relèvent d'autorités gouvernementales différentes. Certes, il importe à certaines étapes que les démarches soient connectées et qu'elles s'informent mutuellement, cependant, elles ne répondent pas aux mêmes dynamiques ni ne participent des mêmes formes d'examen. Le budget des revenus, présenté dans le discours sur le budget, est le fruit de modèles de prévisions très élaborés et de consultations publiques qui s'étendent sur plusieurs semaines. Son importance économique et financière est considérable. Il ne fait toutefois pas l'objet d'autant d'attention à l'Assemblée nationale que sa contrepartie, le budget des dépenses. Celui-ci, résultat d'un exercice essentiellement interne de l'appareil public, est ensuite scruté jusque dans ses détails par les parlementaires, débattu et soumis au vote de l'Assemblée pour être valide. Ce n'est pas le cas du discours sur le budget pour lequel la procédure d'examen est très courte mais donne lieu, paradoxalement, à un vote de confiance.

A. LE CADRE QUÉBÉCOIS DE BUDGÉTISATION

Dans cette section, seront abordés successivement le cadre juridique de la budgétisation québécoise, les principes qui gouvernent la présentation aux parlementaires des données relatives aux dépenses, les normes comptables

régissant la façon d'enregistrer et de présenter les dépenses publiques ainsi que certaines règles budgétaires qui permettent d'en comprendre quelques aspects particuliers.

1. Le cadre légal

La préparation du budget s'opère dans un environnement juridique fortement marqué par le droit anglais. En effet, tant la tradition britannique et la Constitution du Canada que les lois anglaises et canadiennes qui touchent aux finances publiques et au budget inspirent directement la manière québécoise. Un parallélisme évident existe et même lorsque les lois canadiennes et québécoises s'écartent du modèle britannique, elles ne peuvent renier une communauté de vue, une façon semblable d'envisager des solutions aux problèmes qui se posent.

a) Les lois constitutionnelles

C'est la *Loi constitutionnelle de 1867* ou Acte de l'Amérique du Nord britannique qui établit les premiers éléments structurants en matière financière et budgétaire. La suprématie parlementaire en regard des impôts et des dépenses découle des articles 53 et 54, qui précisent que les lois ayant pour but l'affectation d'une portion quelconque du revenu public ou la création de taxes ou d'impôts doivent prendre naissance à la Chambre des communes et que seul le gouvernement a le pouvoir de proposer des lois à incidence financière. Le pouvoir d'initiative de l'exécutif (la Reine sur le conseil du Cabinet) se trouve donc également confirmé. L'article 90 étend l'application de ces dispositions aux législatures des provinces, touchant ainsi le Québec. La *Loi constitutionnelle de 1867* institue en outre un fonds unique pour toutes les recettes publiques qui servira à payer toutes les dépenses publiques, le « fonds consolidé du revenu ». Cette disposition s'applique aux provinces en vertu de l'article 126. Par ailleurs, un partage des juridictions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces est établi aux articles 91 à 95, qui couvre entre autres les pouvoirs de taxation.

La *Loi constitutionnelle de 1982*, adoptée par le Parlement britannique en même temps que la Constitution fut rapatriée au Canada, modifie à la marge, budgétairement parlant, la *Loi constitutionnelle de 1867* qui continue de s'appliquer. Son apport principal consiste à inclure dans la Constitution canadienne une charte des droits et libertés, une procédure d'amendement constitutionnel et la reconnaissance des droits ancestraux des Autochtones. Au niveau des finances publiques, elle établit à son article 36 une obligation pour le gouvernement fédéral de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour assurer des services publics comparables dans toutes les provinces.

b) Les lois du Québec

Les principales lois québécoises qui viennent compléter le dispositif constitutionnel sont : la *Loi sur l'administration publique* (LAP), la *Loi sur l'administration financière* (LAF), la *Loi sur le ministère des Finances* (LMF), la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (LEB), la *Loi sur l'Assemblée nationale* (LAN) et la *Loi sur le Vérificateur général* (LVG).

La *Loi sur l'administration publique*, adoptée en 2000, instaure un nouveau cadre de gestion de l'administration gouvernementale axé sur l'atteinte de résultats, sur la transparence et sur une imputabilité accrue de l'administration devant l'Assemblée nationale. La LAP stipule de plus les responsabilités du Conseil du trésor, lesquelles concernent la gestion des ressources humaines, la gestion des dépenses et des investissements (présentation du budget de dépenses, dépôt des plans annuels de gestion des dépenses des ministères et organismes, surveillance de l'exécution), la gestion des contrats gouvernementaux et des ressources matérielles et la gestion des ressources informationnelles.

La *Loi sur l'administration financière* établit le cadre de gestion des ressources financières des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement. Elle précise en outre les responsabilités des ministres et des dirigeants des organismes budgétaires à l'égard de l'utilisation des ressources qui leur sont allouées et fixe les règles applicables à leurs opérations financières. La LAF détermine les fonctions et les pouvoirs du ministre des Finances relativement à la gestion du fonds consolidé du revenu, de la dette publique ainsi que des fonds d'amortissement (comme le fonds d'amortissement des régimes de retraite, par exemple) dont la loi lui confie la gestion. Elle confère également au ministre des Finances des responsabilités en matière de gestion des contrats de services bancaires et financiers faits par les ministères et les organismes du gouvernement. Sont aussi déterminés dans la LAF les moyens par lesquels le gouvernement rend compte de sa gestion financière et précisées les informations qui doivent être fournies à l'Assemblée nationale.

La *Loi sur le ministère des Finances* traite de la gestion des finances publiques ou du régime financier et attribue au ministre des Finances les responsabilités suivantes : le discours sur le budget, le niveau global des dépenses, les orientations en matière de revenus, la gestion du fonds consolidé du revenu et de la dette publique, les comptes publics, les conventions comptables pour approbation par le Conseil du trésor. La LMF indique que le Contrôleur des finances est responsable de la comptabilité gouvernementale et de la préparation des comptes publics.

La *Loi sur l'équilibre budgétaire* stipule que le gouvernement ne peut, dans sa gestion financière, encourir aucun déficit budgétaire. Si un dépassement de moins de 1 milliard de dollars est constaté pour une année financière donnée, il doit être résorbé l'année suivante ; si le dépassement excède un milliard de dollars, le gouvernement doit déposer un plan de résorption qui s'étendra sur une période maximale de cinq ans. Par ailleurs, les surplus antérieurs peuvent servir à compenser des déficits ou à équilibrer le budget. La loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents prévoit

également que, dans des conditions exceptionnelles, les sommes mises en réserve à des fins d'immobilisations peuvent servir à maintenir l'équilibre budgétaire. Le ministre des Finances doit faire rapport à l'Assemblée nationale chaque année, dans le discours sur le budget, des sommes concernées.

La *Loi sur l'Assemblée nationale* et son règlement définissent le cadre particulier à l'intérieur duquel l'Assemblée exerce les pouvoirs que la Constitution accorde aux fonctions législatives. Elle doit annuellement entendre et débattre le discours sur le budget et prendre un vote prépondérant sur la politique budgétaire et financière du gouvernement. L'Assemblée surveille les actions de l'administration publique, examine les crédits et les engagements financiers des ministères et organismes budgétaires, vote les lois de crédits et de finances. Les lois de crédits sont les lois qui permettent au gouvernement de procéder aux dépenses prévues. La *Loi de crédit numéro 1* est adoptée juste avant le début de l'année financière et attribue des crédits provisoires de l'ordre de 25 %. La *Loi de crédit numéro 2* permet, après l'étude en commission parlementaire, de voter le reste des crédits annuels.

La *Loi sur le Vérificateur général* confie au Vérificateur général du Québec le mandat de favoriser le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics, de vérifier les livres et les comptes du gouvernement du point de vue de la conformité et de l'optimisation des ressources, d'attester les états financiers annuels du gouvernement et de consigner par écrit et de rendre publics ses rapports et recommandations. Pour accomplir son mandat, le Vérificateur général dispose de pouvoirs d'enquête très vastes. Il est nommé par l'Assemblée nationale (par un vote favorable des deux tiers) sur recommandation du premier ministre, pour une période de 10 ans.

D'autres lois complètent le dispositif juridique encadrant les affaires budgétaires. Il convient de signaler notamment la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, pour les modifications aux structures de l'appareil public québécois, et les diverses lois autorisant des crédits permanents, crédits qui n'ont pas à être votés annuellement par l'Assemblée nationale.

2. Les principes et leur application

Comme pour le Canada, les principes généraux qui gouvernent le processus budgétaire québécois sont inspirés directement du système juridique et de la tradition britanniques. Ils sont l'aboutissement d'un cheminement démocratique qui est fondé sur la reconnaissance de la suprématie du Parlement. Certains tirent leur origine de la Constitution canadienne alors que d'autres apparaissent dans des lois ordinaires ou bien sont appliqués sans avoir d'assise légale écrite. La forte contrainte que ces principes appliquent au processus budgétaire a conduit dans presque tous les cas à des exceptions, à des aménagements particuliers.

a) Les principes constitutionnels

Les principes budgétaires établis sur une base constitutionnelle sont au nombre de quatre : l'autorisation parlementaire, le pouvoir d'initiative de l'exécutif, l'obligation de rendre des comptes et l'universalité.

i. L'autorisation parlementaire

Le consentement de l'assemblée des élus est obligatoire (articles 53 et 90 de la *Loi constitutionnelle de 1867*) pour tout prélèvement et toute dépense des deniers publics. Il prend la forme d'une loi votée à l'Assemblée nationale. Par tradition, les gouvernements font du vote sur le budget une question de confiance fondamentale et, ce faisant, doivent s'assurer de disposer d'une majorité d'élus favorables à son adoption.

Il existe une exception à ce principe : le *mandat spécial*. Il s'agit d'une procédure qui permet de pourvoir au financement d'une dépense imprévue et urgente lorsque l'Assemblée nationale ne siège pas, en période d'élection ou de vacances par exemple, avec l'assentiment du chef de l'État, le lieutenant-gouverneur. Le mandat spécial doit cependant faire l'objet d'un rapport à l'Assemblée nationale lorsqu'elle reprend ses activités (LAF, article 92). Il arrive, dans la pratique, que le mandat spécial soit incorporé à une loi de crédits (LAP, articles 51 et 52) sans que cela constitue toutefois une obligation.

ii. Le pouvoir d'initiative de l'exécutif

L'autorité des parlementaires en matière de finances publiques ne peut s'exercer que sur des projets ou objets recommandés par l'exécutif (article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et article 30 de la LAN). 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. Le gouvernement lie son sort à l'adoption des lois de finances et des lois de crédits qui en découlent. S'il n'a pas la certitude de pouvoir compter sur un vote positif d'une majorité d'élus, il verra avant le dépôt des documents budgétaires à faire les ajustements requis puisque si l'Assemblée nationale ne peut les modifier elle-même, ils ne peuvent non plus s'appliquer sans son consentement.

iii. L'obligation de rendre des comptes

L'exécutif doit rendre compte de son administration et pas seulement en période d'adoption du budget ou des comptes publics. Une convention constitutionnelle prévoit qu'il peut en tout temps être interpellé et amené à débattre d'un aspect quelconque de sa gestion. Cette convention est à l'origine de l'article 4 de la LAN et des articles 24, 26 et 29 de la LAP.

iv. L'universalité

Les recettes fiscales ne sont pas préaffectées à une dépense déterminée. L'impôt est le mode normal de financement des dépenses publiques et l'établissement d'un lien *a priori* entre tel impôt et telle dépense n'apparaît pas justifié. De même tout nouvel impôt doit contribuer au financement de la totalité du budget. C'est la création d'un fonds unique, le Fonds consolidé du revenu, vers lequel sont dirigées toutes les recettes du gouvernement qui permet de concrétiser ce principe (articles 102 et 126 de la *Loi constitutionnelle de 1867*). Ce principe comporte plusieurs avantages : il permet un contrôle facile et centralisé de l'ensemble des comptes, diminue les risques de malversation et de détournement, donne une connaissance de la situation financière d'ensemble et favorise la mise en œuvre d'une comptabilité réaliste et fidèle de la totalité des revenus et des dépenses du gouvernement.

Ce principe a connu certains aménagements rendus nécessaires par les circonstances. Ainsi, les *fonds spéciaux* servent à la production de biens et services et tirent, en tout ou en partie, leur financement de la vente de ces biens et services. Il y avait en 2006-2007 trente et un fonds spéciaux au Québec, qui représentaient des revenus de 1 290 millions de dollars. Mentionnons à titre d'exemples le Fonds des registres, le Fonds de la gestion des immeubles du Québec à l'étranger, le Fonds forestier, le Fonds de partenariat touristique, le Fonds du service aérien gouvernemental et le Fonds pour la vente de biens et services du ministère des Transports. Les résultats financiers de ces fonds (revenus et dépenses) administrés par les ministères sont présentés avec les prévisions de dépenses du gouvernement.

Il existe également des *comptes à fin déterminée*. Un compte à fin déterminée est un mécanisme de gestion financière créé par décret du gouvernement qui permet à un ministère de comptabiliser de façon distincte des sommes versées au fonds consolidé du revenu par un tiers (particuliers, entreprises ou gouvernements) en vertu d'un contrat ou d'une entente qui en prévoit l'affectation à une fin spécifique. Il y avait 44 comptes à fin déterminée en 2006-2007 au Québec, représentant des revenus de 393 millions de dollars, consolidés avec les prévisions de dépenses du gouvernement. Citons par exemple le Financement des programmes de gestion des risques agricoles, le Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec, le Financement des bourses d'études du millénaire, le Fonds d'investissement du Canada pour le renouvellement de l'Aide juridique, l'Administration de la *Loi sur les armes à feu*.

Autre aménagement particulier, celui des *organismes autres que budgétaires*. Il s'agit d'organismes opérationnels qui reçoivent une partie seulement de leurs revenus du gouvernement du Québec sous la forme de transferts et, conséquemment, dont le budget total dépasse les montants apparaissant dans les crédits gouvernementaux. On dénombrait soixante organismes de ce genre dans l'administration québécoise en 2006-2007 pour des revenus consolidés de 2 132 millions de dollars. Parmi les organismes autres que budgétaires, il y a notamment la Société d'habitation du Québec, la Financière agricole du

Québec, le Musée de la Civilisation, la Société du Grand Théâtre de Québec, le Centre de recherche industrielle du Québec, Investissement Québec, l'Institut de tourisme et d'hôtellerie et l'Office des professions.

Il convient en plus de mentionner les *entreprises publiques,* qui sont des entités à caractère commercial dont l'ensemble des revenus provient de l'extérieur du périmètre comptable du gouvernement. Elles ne sont pas soumises aux règles de gestion financière, matérielle et humaine qui s'appliquent à l'ensemble des ministères, fonds et organismes. On comptait 18 entreprises publiques québécoises en 2006-2007 et leurs résultats financiers nets sont pris en compte dans les documents du discours sur le budget. En font partie : la Corporation d'hébergement du Québec, Financement Québec, Hydro-Québec, l'Immobilière SHQ, la Société des alcools du Québec, la Société des établissements de plein air du Québec, etc.

Enfin, dernier aménagement du principe de l'universalité : les *crédits au net*. Ces crédits font qu'au-delà d'un certain niveau de revenus, les dépenses sont augmentées d'un montant équivalent aux revenus additionnels mais en contrepartie, si les revenus sont inférieurs à ceux prévus, le montant des dépenses imputables sur ce crédit doit être diminué d'autant. Soulignons que les revenus continuent d'être versés au fonds consolidé mais leur affectation spécifique à certaines dépenses est prévue à l'avance. Huit unités administratives étaient concernées par les crédits au net en 2006-2007 mais les montants en cause sont très limités, de l'ordre de vingt millions de dollars. La Régie du logement, le programme de sélection des immigrants du ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration et Faune Québec sont au nombre des entités concernées.

b) Les principes législatifs

Les principes enchâssés dans la Constitution peuvent difficilement être changés et, dans les pays de tradition juridique britannique, sont peu nombreux. En fait, ils ne couvrent pas tout l'espace habituel des règles budgétaires. Ils sont toutefois complétés par des principes établis par des lois ordinaires mais dont l'application n'en est pas moins contraignante. Au Québec, les lois à incidence financière ajoutent les principes suivants à ceux définis par la Constitution : l'unité, l'annualité, la spécialité, la limitation, l'équilibre, la transparence et l'efficience.

i. L'unité

Toutes les dépenses et les recettes doivent figurer dans un document unique soumis à l'approbation de l'Assemblée nationale. Deux types de justification sont à l'origine de ce principe, une justification politique et une justification technique. Politiquement, il faut que le Parlement soit en mesure de donner son consentement éclairé, ce qui ne serait pas le cas si on lui soumettait successivement une série de documents financiers partiels ou si l'on excluait du

budget des éléments de recettes ou de dépenses qui devraient y figurer. Techniquement, il devient impossible de savoir si le budget est en équilibre et, s'il ne l'est pas, de mesurer l'ampleur exacte du déficit à moins de disposer de données budgétaires complètes, portant à la fois sur les revenus et les dépenses.

Il n'y a pas de disposition unique dans les textes de loi qui établisse le principe d'unité mais il ressort clairement de la convergence des textes de la LAP, de la LAF et de la *Loi sur le ministère des Finances* que telle est la volonté implicite du législateur. D'ailleurs, le discours sur le budget et le Budget de dépenses du gouvernement, qui couvrent l'ensemble des revenus et des dépenses publiques, sont déposés à l'Assemblée nationale en même temps ou à quelques jours d'intervalle et avant que celle-ci n'entame son processus d'approbation.

Ce principe a donné lieu à certains aménagements. Ainsi en va-t-il des emprunts et des budgets supplémentaires. Le ministre des Finances est responsable de la gestion des *emprunts* en vertu de la LAF et il n'a pas à faire approuver sa politique ni ses actions en cette matière par l'Assemblée nationale. Les documents du discours sur le budget comportent cependant des renseignements détaillés sur la gestion de la dette et des emprunts de l'année précédente. Seules les prévisions des intérêts de la dette figurent au budget de dépenses. Par ailleurs, des circonstances non prévues et imprévisibles donnent ouverture au dépôt de *budgets supplémentaires* en cours d'exercice. Leur utilisation fréquente à une certaine époque, dans un contexte de dépassement relativement mineur, a été toutefois fortement critiquée. En effet, les budgets supplémentaires donnent ouverture à une multiplicité de budgets dans une même année et, conséquemment, rendent plus difficile l'appréciation de la situation réelle des finances publiques.

ii. L'annualité

L'autorisation parlementaire est limitée à une année (LAP articles 44 et 45) de sorte que le gouvernement a l'obligation de préparer un budget annuel. L'efficacité du contrôle parlementaire sur la gestion financière publique n'est réelle qu'à la condition que les autorisations de dépenses ne soient données que pour une période déterminée. Toutes les dépenses, y compris les dépenses à caractère récurrent, 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 également. Des critiques de deux ordres ont été formulées concernant ce principe: d'abord, la vie financière de l'État est continue et il est artificiel de vouloir la découper en tranches annuelles; ensuite, certaines dépenses d'investissement ne peuvent se réaliser que sur une longue période. Certains assouplissements y ont donc été apportés, mais il demeure que l'annualité est la règle et la pluriannualité l'exception.

Parmi les exceptions à ce principe, mentionnons les nouveaux impôts, les crédits permanents et les crédits déjà votés. En matière fiscale, seuls les *nouveaux impôts* font l'objet d'une autorisation législative spécifique. Si la structure des recettes reste inchangée, tant par la nature des prélèvements que

par leur niveau, les anciens impôts n'ont pas à être rediscutés ni réapprouvés chaque année. En outre, certaines dépenses ont un caractère obligatoire et récurrent qui nécessite le recours à des *crédits permanents*. Elles peuvent être le fait d'engagements contractuels incontournables ou d'obligations constituées en vertu d'une loi particulière. En 2006-2007, les crédits permanents représentaient une somme de 17,7 milliards de dollars sur un budget de 59,3 milliards de dollars, soit environ 30 %, ce qui est considérable. Parmi les dépenses qui font l'objet de crédits permanents, signalons le service de la dette, le fonds des services de santé, l'indemnisation des victimes d'actes criminels, la magistrature et les contributions aux régimes de retraite. Pour ce qui est des *crédits déjà votés*, ils concernent des dépenses bénéficiant d'une autorisation antérieure et, par conséquent, portant sur plus d'une année au moment de leur approbation. La LAP (article 45) prévoit qu'un crédit peut porter sur une période de plus d'un an, sans excéder trois ans. En pratique, dans la plupart des cas, il s'agit de couvrir le premier mois de la prochaine année pour des programmes expédiant des chèques à des bénéficiaires dans les derniers jours de l'année financière. 445 millions de dollars avaient déjà été votés en 2006-2007 et concernaient notamment les programmes d'assistance emploi et d'allocations familiales.

iii. La spécialité

Les fins pour lesquelles les crédits budgétaires ont été adoptés doivent être respectées (LAP, article 48). Les autorisations de dépenser sont classées par objets distincts ou catégories de dépenses. Plus la spécialisation des crédits est étroite, plus le contrôle parlementaire sur l'autorité dépensière est strict. Au Québec, depuis 1973, les dépenses sont regroupées par programme et les crédits sont votés par programme. Il y a actuellement 77 programmes budgétaires. Un programme est un ensemble cohérent d'activités qui concourent à la réalisation d'objectifs pour lesquels il est possible de rendre des comptes. Un programme se subdivise en éléments, supercatégories et catégories de dépenses, ce qui permet d'avoir un aperçu détaillé des prévisions de dépenses qu'il regroupe.

Ce principe connaît quelques atténuations. Ainsi, les ministères peuvent procéder à des réaffectations entre les catégories de dépenses d'un même programme en cours d'année, pourvu qu'elles suivent les règles établies par le Conseil du trésor. De même, les virements entre programmes d'un même portefeuille (ou transferts de crédits) sont permis, mais seulement sur autorisation du Conseil du trésor et pour un maximum de 10 % des crédits concernés. Le *fonds de suppléance* vient lui aussi diminuer la rigidité du principe. Le fonds de suppléance est un programme du Conseil du trésor qui regroupe certaines provisions permettant d'augmenter les crédits de certains programmes ; ces crédits sont donc octroyés sans que les parlementaires sachent à l'avance à quelle fin ils serviront. Il s'agit en fait d'un fonds de contingence ou de dépannage qui permet de faire face aux éventualités. Les sommes qui y sont affectées varient entre 150 et 350 millions de dollars selon les années. Notons de plus qu'une provision générale pour « prêts, placements et avances » permet d'augmenter de 25 % la valeur de tout crédit et de combler des besoins de liquidités

temporaires alors que les autres provisions inscrites au budget de dépenses servent à des besoins particuliers comme la rémunération ou la prestation de services aux citoyens. Finalement, il existe dans quelques ministères des *provisions spéciales* qui visent à compenser certaines dépenses faites dans d'autres portefeuilles ; on en retrouve notamment au ministère du Conseil exécutif et au ministère de la Culture et des Communications.

iv. La limitation

Les articles 43 de la LAP et 20-21 de la LAF stipulent que les dépenses engagées par les ministères et organismes ne peuvent excéder les crédits autorisés par l'Assemblée nationale. L'autorisation de dépenses par les parlementaires n'aurait en effet aucun sens si elle pouvait constamment être dépassée. En même temps, pourtant, le crédit octroyé pour un programme ne constitue pas une obligation de dépenser, c'est un maximum de dépenses possible. En fin d'année, si tout le crédit n'a pas été utilisé, le solde est réputé « périmé » et servira aux équilibres de fermeture.

Outre les exceptions déjà mentionnées au principe de spécialisation qui concernent également le principe de limitation (virements entre programmes, fonds de suppléance et provisions spéciales), il existe une possibilité de *report de crédits* non utilisés d'un maximum de 3 % du crédit à voter. Ces crédits reportés s'ajoutent au budget de dépenses du programme considéré et sont présentés dans les documents budgétaires. En 2006-2007, ces crédits ont représenté 257 millions de dollars et touché la plupart des ministères.

v. L'équilibre

Les recettes gouvernementales doivent permettre de couvrir l'ensemble des dépenses gouvernementales en vertu de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Il y a donc pour le gouvernement obligation de maintenir l'équilibre budgétaire. Dans le contexte de gestion d'un budget public de l'importance de celui du Québec, parce qu'il y a trop d'impondérables, la seule façon d'être sûr de terminer l'année en équilibre est de planifier un surplus significatif ou d'incorporer au budget des provisions de contingence substantielles. Les marges de manœuvre ne le permettant pas, la notion d'équilibre qui a été retenue est celle d'un équilibre dynamique c'est-à-dire laissant la possibilité de faire un déficit une année donnée à condition de le combler dans les années qui suivent. Ainsi, comme il a été signalé précédemment, un déficit de moins d'un milliard de dollars doit être compensé par un surplus équivalent dans l'année suivante et un déficit de plus d'un milliard doit être compensé par des surplus dans les cinq années suivantes.

vi. La transparence

Il s'agit d'un principe implicite. En effet, aucune loi n'oblige formellement le gouvernement du Québec à la transparence budgétaire ni ne définit ce principe. Cependant, on retrouve des dispositions législatives qui y concourent de même

que des pratiques qui ont pour effet de rendre effective la transparence. Parmi les mesures qui facilitent la compréhension et la discussion des parlementaires et du public et qu'on retrouve notamment dans la LAP et la LAF, signalons les multiples documents d'accompagnement du budget (prévisions pluriannuelles, comparaisons avec les années antérieures, prévisions économiques de moyen terme), le rapport préalable au budget et les consultations prébudgétaires, les rapports financiers mensuels, les plans stratégiques et les rapports annuels, etc. Ces divers éléments figurent au nombre des meilleurs pratiques recensées par l'OCDE en matière de transparence budgétaire.

3. Le cadre comptable

La comptabilité est un système d'information permettant de rassembler et de communiquer des données à caractère essentiellement financier, souvent chiffrées en unités monétaires, concernant l'activité économique des entreprises, des organismes et des gouvernements. Ces informations sont destinées à aider les personnes intéressées à prendre des décisions économiques, notamment en regard de la répartition des ressources. La comptabilité recense les faits et opérations caractérisant l'activité économique d'une entité et, par des opérations de mesure, de classification et de synthèse, transforme ces données brutes en un nombre relativement restreint de renseignements intimement liés et particulièrement significatifs. Lorsque rassemblés et présentés adéquatement, ces renseignements décrivent la situation financière de l'entité, ses résultats d'exploitation ou de fonctionnement et ses flux de trésorerie.

Dans cette section, seront abordés successivement les questions des méthodes comptables, du périmètre comptable, de la consolidation, des conventions comptables et des normes externes. La manière dont le gouvernement structure la présentation de ses données financières relève de sa responsabilité, mais il doit le faire en s'assurant qu'il rend compte de la totalité de ses engagements, que toutes les entités qui dépendent de lui figurent dans ses comptes et que leurs résultats sont consolidés adéquatement, que les actifs immobiliers et régimes de retraite sont correctement reflétés et que l'écart entre ses normes comptables et celles préconisées par des organismes reconnus est justifié et ne nuit pas à la lisibilité des budgets et des comptes publics.

a) Les méthodes comptables

On distingue deux façons généralement admises d'inscrire les dépenses et revenus : la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice. La méthode de comptabilité qui consiste à constater les opérations et les faits économiques au moment où ils font l'objet d'un encaissement ou d'un décaissement est appelée *comptabilité de caisse* mais aussi comptabilité de trésorerie. Avec cette méthode, les opérations et les autres faits sont constatés uniquement lorsque la contrepartie en espèces ou son équivalent est reçue ou versée et leur inscription dans les livres ou comptabilisation est liée à ce moment. Les

avantages de cette méthode sont qu'elle est facile à comprendre, simple à appliquer et peu coûteuse, et qu'elle permet une information en temps opportun, fiable et comparable. Elle présente néanmoins certains faiblesses en ce qu'elle donne une information insuffisante pour la décision et la reddition de comptes et qu'elle ne permet pas d'évaluer ou d'identifier les actifs que le gouvernement contrôle ni d'évaluer les passifs qu'il est obligé d'assumer.

À l'opposé, la *comptabilité d'exercice* ou comptabilité sur la base des droits constatés est une méthode comptable qui consiste à constater les faits économiques au moment où ils se produisent, sans considération du moment où ils font l'objet d'un encaissement ou d'un décaissement. C'est l'obligation d'effectuer un paiement et non le flux de trésorerie réel qui déclenche l'enregistrement des opérations et des faits dans les documents comptables et leur constatation dans les états financiers auxquels ils se rapportent. Le paiement peut en être effectué lors de l'exercice suivant, d'où des prévisions de flux de trésorerie postérieurs. Les avantages associés à la comptabilité d'exercice sont que, tout en incorporant les informations de trésorerie, elle fournit des informations plus complètes sur le coût des activités, facilite l'évaluation de la performance des programmes en indiquant les coûts complets et l'évaluation de la situation financière en prenant en compte toutes les ressources et obligations, accroît la transparence et donne une vue d'ensemble de l'impact du gouvernement sur l'économie.

Entre ces deux modèles, toute une série de modèles intermédiaires ou mixtes ont été imaginés. Les gouvernements sont souverains également lorsqu'il s'agit de choisir la méthode comptable la plus appropriée et les décisions qu'ils prennent quant aux revenus/recettes, aux dépenses/charges et actifs/passifs indiquent où ils se situent dans le continuum qui va de la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice. Ainsi, la méthode comptable du gouvernement du Québec était, jusqu'en 2007, dite « d'exercice modifiée » comme pour d'autres gouvernements du Canada. Cette méthode était semblable à la comptabilité d'exercice à quelques modifications près. Ainsi, par exemple, les transferts aux organismes sans but lucratif n'étaient pas comptabilisés au moment de l'inscription de la demande mais au moment du décaissement. En outre, le périmètre comptable ne comprenait pas tous les organismes publics financièrement dépendants du gouvernement, de sorte que les charges et obligations n'étaient pas présentées dans leur totalité. De plus, les méthodes imparfaites d'estimation de certains revenus fiscaux en fin d'année empêchaient que tous les revenus soient pris en compte dans les états financiers. Depuis la réforme comptable de 2007, le gouvernement suit un plan convenu avec le Vérificateur général du Québec et instaurant une véritable comptabilité d'exercice.

b) Le périmètre comptable

Pour être capable de dresser un portrait réaliste de la situation budgétaire du gouvernement à travers son budget et ses états financiers, il faut être en mesure d'établir où commence le gouvernement et où il finit. Théoriquement,

le périmètre comptable du gouvernement englobe tous les organismes qui sont sous son contrôle. Le contrôle s'entend du pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme de sorte que les activités de celui-ci procureront des avantages attendus au gouvernement ou l'exposeront à un risque de perte. Le contrôle est une notion comprenant toutes sortes de nuances et de situations intermédiaires ; il existe en quelque sorte, là aussi, un continuum entre un peu de contrôle et beaucoup de contrôle. Dans le secteur public, la situation est compliquée par le grand nombre et la variété d'organismes qui sont, à un degré ou un autre, sous contrôle gouvernemental.

Parmi les critères utilisés pour identifier le niveau de contrôle que le gouvernement a sur un organisme, on retrouve parmi les plus significatifs :

- le pouvoir de nommer ou de révoquer unilatéralement une majorité des membres du Conseil de direction de l'organisme ;
- la possibilité de disposer en permanence des actifs ou la capacité de décider en permanence de leur utilisation ou la responsabilité permanente à l'égard des pertes ;
- la détention de la majorité des actions avec droit de vote ;
- le pouvoir unilatéral de dissoudre l'entité.

Il en est d'autres qui, pris isolément, ne permettent pas de conclure de manière infaillible à l'existence d'un contrôle mais dont la présence simultanée permet d'établir une dominance de contrôle. Ce sont par exemple :

- participer de façon significative à la nomination des membres du Conseil de direction ;
- nommer ou révoquer le directeur général ou d'autres membres clés du personnel ;
- définir ou modifier au besoin la mission ou le mandat de l'entité ;
- approuver les plans d'affaires ou les budgets de l'entité ;
- définir ou modifier les politiques de gestion de l'entité.

La réforme comptable de 1998 a permis d'inclure dans le périmètre comptable, en plus des ministères et organismes qui s'y trouvaient déjà et dont les revenus et dépenses figuraient au budget, les éléments suivants : l'ensemble des fonds spéciaux et les entreprises publiques. Leurs résultats financiers sont donc consolidés avec ceux du gouvernement. Restaient à l'extérieur du périmètre comptable public les entités exerçant des activités de nature fiduciaire (gérant des fonds pour le compte de tiers comme la Régie des rentes du Québec, la Caisse de dépôt et de placement, la Commission de la construction du Québec, etc.) et les établissements des réseaux de l'éducation et de la santé. La réforme comptable de 2007 fait en sorte que ceux-ci seront intégrés à partir de 2008-2009.

c) La consolidation

La consolidation financière des entités publiques, leur intégration aux données comptables, peut être intégrale ou modifiée. La *consolidation intégrale* consiste à homogénéiser et combiner, ligne par ligne, les comptes des entités retenues à titre d'organisme et à éliminer les opérations et les soldes entre organismes et ministères. Il faut donc harmoniser les conventions comptables et s'assurer de ne pas compter deux fois les mêmes choses. Les revenus et les dépenses de ces organismes sont additionnés à ceux du gouvernement de même que les éléments d'actif et de passif. Depuis la réforme de 1998, les enveloppes ministérielles se composent de l'enveloppe de dépenses habituelle et du résultat net des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux, c'est-à-dire de l'écart entre leurs revenus et leurs dépenses.

La *consolidation modifié*e consiste à intégrer à l'actif du gouvernement les actifs nets des entités du périmètre comptable à titre d'entreprises publiques et à ses résultats, leurs bénéfices nets. Selon cette méthode, une entreprise publique est définie comme une entité ayant les caractéristiques suivantes :

- entité juridique distincte ayant le pouvoir de conclure des contrats en son nom propre et d'ester en justice ;
- investie des pouvoirs financiers et administratifs nécessaires pour mener des activités commerciales ;
- ayant pour principale activité la vente de biens ou la prestation de services à des particuliers ou à des entités non comprises dans le périmètre comptable du gouvernement ;
- tirant ses revenus pour l'essentiel de clients privés.

Ces entreprises, il convient de le rappeler, doivent rendre compte de leur gestion à l'Assemblée nationale et leurs dirigeants sont nommés par le gouvernement.

d) Les conventions comptables

Certaines règles relatives à la façon d'inscrire les actifs et les passifs publics sont particulièrement importantes, par la valeur des montants en cause et par leur poids sur le bilan du gouvernement. Sans chercher à être exhaustif et aux seules fins de marquer la portée de ces règles, examinons les conventions relatives aux actifs immobiliers et aux régimes de retraite.

Les immobilisations dites « corporelles » sont des immobilisations non financières qui ont une substance matérielle comme les routes, les ponts, les écoles, les édifices publics, les véhicules, les ordinateurs, etc. Elles doivent contribuer aux services du gouvernement et avoir une durée de vie utile de plus d'un an. Avant 1998, le coût d'une *immobilisation corporelle* était imputé en entier à l'année d'acquisition, ce qui avait une influence sur l'excédent ou le surplus du gouvernement pour cette année. Depuis la réforme comptable, le coût entier du bien est établi comme un actif et une charge annuelle d'utilisation ou amortissement est imputée durant toute sa durée de vie utile. Seul

l'amortissement est passé chaque année à la dépense. Le coût entier de l'immobilisation n'aura donc une influence sur l'excédent ou le déficit budgétaire qu'au fur et à mesure de son utilisation.

Pour ce qui est des *régimes de retraite*, trois éléments du traitement comptable sont à signaler : le passif actuariel, les modifications des régimes et la prise en compte des surplus. L'écart entre les dépenses annuelles du gouvernement au titre de sa contribution aux régimes de retraite et les revenus nécessaires pour les maintenir à long terme, le passif actuariel, a été reconnu progressivement et fait maintenant l'objet d'un amortissement à long terme pour éviter de faire supporter par une seule génération le fardeau d'une dette accumulée sur plusieurs générations. Par ailleurs, le coût total des modifications aux régimes de retraite doit être inscrit aux dépenses de l'année financière pour laquelle elles sont adoptées, sans amortissement possible. Enfin, les surplus actuariels sont opposables en priorité aux déficits actuariels passés et peuvent comme eux faire l'objet d'un amortissement.

Ces conventions particulières, on le voit bien, ont un impact majeur sur les états financiers du gouvernement.

e) Les normes externes

Même s'ils sont souverains, les gouvernements n'en sont pas moins sensibles aux pressions qui s'exercent sur eux de la part des organismes privés chargés d'orienter la pratique comptable et de l'adapter aux circonstances nouvelles. Au Canada, l'organisme régulateur des normes comptables est l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). Cet institut a mis en place un Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) qui a pour mandat d'émettre des normes relatives à la comptabilité et à la présentation de l'information financière pour le secteur public. Ces normes ou PCGR (principes comptables généralement reconnus) exercent une influence considérable sur l'évolution des conventions comptables publiques. Les PCGR sont des principes généraux ou conventions d'application générale ainsi que des règles et procédures qui déterminent quelles sont les pratiques comptables à un moment donné. Dans la mesure où ces règles comptables sont aussi supportées par la Conférence des vérificateurs généraux canadiens, lesquels ont à porter un jugement sur les conventions comptables des gouvernements et à vérifier leurs états financiers, une forte pression de convergence s'exerce sur les gouvernements et ils ne peuvent que chercher à aligner progressivement leurs conventions sur ces normes externes.

f) Les règles budgétaires particulières

Trois contraintes supplémentaires s'ajoutent à celles déjà mentionnées et ont trait à la nomenclature des dépenses, à l'engagement et au paiement de la dépense ainsi qu'à l'achat de biens et services.

La structure de présentation ou *nomenclature des dépenses* constitue la grille d'enregistrement et de lecture fondamentale et le *programme* en est la clé de voute. Il regroupe un ensemble cohérent d'activités poursuivant des objectifs communs et pour lesquelles il est possible de rendre compte. C'est pour cette raison que le vote des crédits se fait par programme. Les programmes sont regroupés par *portefeuille*, un portefeuille regroupant l'ensemble des programmes d'un ministère et des organismes budgétaires sous la responsabilité d'un ministre. Par exemple, le portefeuille de l'Éducation comprend sept programmes : Administration et consultation, formation en tourisme et hôtellerie, aide financière aux étudiants, éducation préscolaire et enseignement primaire et secondaire, enseignement supérieur, développement du loisir et du sport, régimes de retraite. Mais un programme se subdivise aussi en *éléments* qui servent à refléter différents champs d'intervention ; ainsi, le programme Enseignement supérieur se décline en six éléments (cégeps, enseignement privé au collégial, service de la dette des cégeps, universités, service de la dette des universités, autres crédits de transfert).

Le système budgétaire québécois de classification et de gestion des dépenses prévoit également que pour chaque programme, le budget de dépenses et le budget d'investissements sont présentés séparément. Le budget de dépenses, c'est-à-dire le coût des biens et services acquis au cours de l'année, regroupe les *supercatégories* de dépenses suivantes : la rémunération, le fonctionnement, le service de la dette, les transferts, l'affectation à un fonds spécial et les créances douteuses ou autres provisions.

La *rémunération* comprend la rémunération normale, celle des heures supplémentaires et certaines autres indemnités versées directement par le gouvernement à ses employés permanents, à temps partiel et occasionnels du secteur public. Elle comprend également les traitements et les indemnités versés aux membres de la Sûreté du Québec ainsi qu'aux étudiants et stagiaires. Elle inclut enfin les avantages sociaux et les autres contributions du gouvernement à titre d'employeur. Le *fonctionnement* comprend les dépenses encourues notamment pour l'acquisition, la location-exploitation et l'utilisation des biens et services. Elle inclut également l'amortissement des immobilisations. Le *service de la dette* comprend les intérêts du service de la dette, les intérêts sur le compte des régimes de retraite, l'amortissement des frais reportés et des gains et pertes de change non réalisés, les dépenses de change et les frais associés à la gestion de la dette. Le *transfert* rassemble les dépenses dont le versement est effectué dans le but de fournir aux bénéficiaires un soutien financier sous différentes formes. Ces dépenses ne constituent pas pour le gouvernement des acquisitions directes de biens et services. *L'affectation à un fonds spécial* traite des dépenses encourues par un ministère ou un organisme pour assumer une partie ou la totalité des dépenses imputées sur un fonds spécial qu'il administre, afin d'en assurer l'équilibre entre les revenus et les dépenses. Les *créances douteuses et autres provisions* comprennent les dépenses découlant de la variation de la provision pour créances douteuses et de la provision pour pertes sur interventions financières garanties par le gouvernement.

En regard de la réalisation de la dépense, des règles particulières s'appliquent. La dépense se fait en deux temps qui correspondent aussi à des contrôles spécifiques : l'engagement et le paiement. L'*engagement* est la décision de s'obliger à dépenser prise par promesse, contrat, embauche, lettre d'entente ou autrement. Le ministre et le dirigeant d'organisme sont responsables des ressources qui leur sont attribuées et des engagements financiers qu'ils prennent. Un engagement ne peut être pris et n'est valide que s'il existe, sur un crédit, un solde disponible suffisant pour imputer la dépense découlant de cet engagement dans l'année financière au cours de laquelle il est pris (LAF, article 21). Un registre des engagements imputables sur chaque crédit doit donc être tenu par les ministères et organismes. Ils doivent également procéder à leur enregistrement dans le système comptable du gouvernement (LAF, article 24).

Le *paiement* consiste dans l'exécution de l'engagement à même le Fonds consolidé du revenu. Une demande de paiement est faite par une personne autorisée suivant la forme prescrite. Aucune demande de paiement ne peut être faite sans que le demandeur n'ait attesté qu'il existe un fondement législatif pour effectuer le paiement et qu'il se soit assuré que :

- la somme réclamée résulte d'une imputation régulière sur un crédit ;
- la somme réclamée est due pour acquitter une obligation validement conclue ou qui a été exécutée conformément aux conditions qui y sont rattachées ;
- la demande de paiement et les modalités qui lui sont applicables sont conformes aux règles édictées par le Conseil du trésor (LAF, articles 27 et 28).

Un registre des paiements sur chaque crédit est tenu et concilié régulièrement avec le registre des engagements. Les paiements doivent être inscrits par les ministères et organismes dans le système comptable du gouvernement.

Pour ce qui est des biens et services dont les instances gouvernementales font l'acquisition, la majeure partie de ces dépenses et investissements s'effectuent par le biais de *contrats*. Il existe plusieurs catégories de contrats : les contrats d'approvisionnement qui concernent l'achat ou la location de biens meubles ; les contrats de construction qui sont conclus pour des travaux de construction visés par la *Loi sur le bâtiment* ; les contrats de service, qui comprennent les contrats d'entreprise ou de service, les contrats d'affrètement, les contrats d'assurances de dommages et les contrats de transport. La règle, c'est qu'un contrat ne peut être conclu que s'il a été précédé d'un appel d'offres, procédure d'appel à la concurrence entre plusieurs fournisseurs, les invitant à présenter une soumission ou une offre de services en vue de l'obtention d'un contrat. Des exceptions existent cependant à cette procédure automatique et elles touchent les contrats dont le montant est inférieur à un certain niveau, variable selon le type de contrat. Lorsqu'un appel d'offres est requis, il s'effectue soit par appel d'offres public, soit par appel d'offres sur invitation, encore là selon le montant en cause et le type de contrat.

B. LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE QUÉBÉCOIS

Généralement, le vocable budget s'entend dans son sens global, c'est-à-dire la présentation intégrée des revenus et des dépenses. On ne fait pas, par conséquent, la distinction entre deux processus fort différents qui mènent à l'établissement d'une part des prévisions de revenus et, d'autre part, des prévisions de dépenses. L'utilisation de l'expression « discours sur le budget » accentue sans doute encore davantage la confusion puisqu'elle réfère implicitement à un amalgame revenus/dépenses et à une présentation unique des deux composantes budgétaires. En réalité, non seulement y a-t-il deux démarches différentes mais les revenus et les dépenses font l'objet de documents séparés : le discours sur le budget essentiellement axé sur les revenus à venir du gouvernement et le Budget de dépenses présentant de façon détaillée les prévisions de dépenses. Tout au plus le discours sur le budget intègre-t-il le total des dépenses prévues dans les grands équilibres financiers afin de montrer le résultat net de l'exercice : Les dépenses et les revenus seront-ils en équilibre ? Y aura-t-il excédent ou déficit ? Quel sera l'impact sur la dette ?

1. La rencontre de deux processus distincts

Revenus et dépenses sont deux univers convergents mais séparés qui, administrativement, sont calculés, suivis et ajustés par des instances différentes relevant d'autorités différentes. La responsabilité de faire les prévisions de revenus et, ce faisant, d'établir le rendement des taxes et impôts publics appartient au ministre des Finances tandis que le président du Conseil du trésor est responsable de répartir les argents ainsi collectés entre les ministères et organismes et de s'assurer du respect des enveloppes attribuées. Donc, deux ministres, deux appareils, deux processus de préparation, d'autorisation et de suivi distincts. En matière budgétaire, la main gauche ne peut toutefois ignorer ce que fait la main droite et un nécessaire arrimage des deux démarches doit être articulé. Les points de jonction ou de coordination, de partage de l'information, sont nombreux à travers la préparation des deux séries d'estimés budgétaires, le calcul des grands équilibres financiers, le calendrier budgétaire. Il ne faut pas oublier par ailleurs le rôle joué par le Contrôleur des finances, comptable en chef du gouvernement, qui doit être en mesure en tout temps de faire le lien entre les revenus et les dépenses et d'apprécier la situation des finances publiques.

L'ensemble de l'opération est sous la responsabilité ultime du premier ministre, lequel supervisera les derniers arbitrages entre les deux exercices.

a) Les revenus

Du point de vue de la politique économique, des grands équilibres financiers et de la répartition de la charge fiscale, le discours sur le budget est un document capital. Il est l'occasion pour le ministre des Finances de faire le point

sur la conjoncture économique et son évolution possible tout en apportant, s'il y lieu, des modifications à la politique économique et à la politique fiscale du gouvernement. Les cibles de la politique étant assez variées (la croissance du PIB, le niveau de l'emploi, les exportations, etc.), des ajustements sont requis régulièrement et les mesures visant à soutenir les orientations nouvelles sont annoncées la plupart du temps dans le discours sur le budget. Certaines circonstances extraordinaires (crise du bois d'œuvre, baisse des exportations, ralentissement économique majeur, etc.) peuvent également amener le gouvernement à mettre en place un train de mesures provisoires pour stimuler l'économie. Le discours sur le budget offre aussi l'opportunité de donner une suite concrète à certaines politiques sectorielles nouvelles : énergie, exploration minière, recherche et développement par exemple.

Par ailleurs, comme on peut le voir dans le tableau 5.1, les prévisions de revenus du gouvernement sont présentées en relation avec les dépenses de sorte qu'une vision globale de la situation financière s'en dégage. De plus, les prévisions de revenus et de dépenses ne concernent pas uniquement l'année qui commence, mais l'année suivante également. On trouve en outre dans le discours sur le budget les principales opérations et changements majeurs intervenus dans la gestion de la dette au cours de l'année précédente. De manière générale, ce document permet de constater la marge de manœuvre dont dispose le gouvernement et à quelle fin particulière il entend l'affecter (augmentation des dépenses, diminution des impôts, constitution d'une réserve par exemple).

Les données présentées dans le discours sur le budget permettent aussi, compte tenu de l'enveloppe globale qu'il veut percevoir auprès des contribuables et de la structure de ses emprunts futurs, de savoir comment le gouvernement entend y arriver. Ainsi, dans le tableau 5.2, on voit croître légèrement les revenus autonomes en 2008-2009 et de façon plus importante en 2009-2010 et ce sont les taxes à la consommation et l'impôt sur le revenu des particuliers qui soutiendront cette augmentation prévue, alors que les impôts sur les sociétés diminueront.

b) Les dépenses

Le budget des dépenses consiste essentiellement dans l'estimation des besoins des ministères et organismes et dans la répartition des revenus qui y sont affectés. Le Conseil du trésor, chargé de la préparation du budget de dépenses du gouvernement, procède à l'appréciation des besoins. Cette opération cherche à concilier les demandes des ministères avec les engagements du gouvernement et les prévisions de revenus. Elle est marquée par de fortes contraintes telles que l'inflation, les contrats de travail fixant les augmentations de salaire des employés de l'État, l'augmentation de la demande de services de santé, le service de la dette, etc. La conjoncture économique peut aussi générer une augmentation des dépenses. Ainsi, une récession économique entraîne une hausse des dépenses d'aide sociale et des dépenses exceptionnelles pour stimuler

Tableau 5.1
SOMMAIRE DES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES CONSOLIDÉES – BUDGET 2008-2009 (en millions de dollars)

	Résultats réels	Préliminaire	Prévisions	
	2006-2007	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**
REVENUS BUDGÉTAIRES	60 700	62 920	62 980	65 184
Variation en %		*3,7*	*0,1*	*3,5*
DÉPENSES BUDGÉTAIRES	–58 796	–61 638	–63 855	–65 648
Variation en %		*4,8*	*3,6*	*2,8*
RÉSULTATS NETS DES ENTITÉS CONSOLIDÉES	89	–162	447	833
Provision pour éventualités		–	–200	–
SURPLUS (DÉFICIT) POUR LES FINS DES COMPTES PUBLICS	1 993	1 120	–628	369
Versement des revenus dédiés au Fonds des générations	–584[1]	–403	–742	–816
SOLDE BUDGÉTAIRE AVANT RÉSERVE BUDGÉTAIRE	1 409	717	–1 370	–447
Versement au Fonds des générations provenant de la réserve budgétaire		–200		
Réserve budgétaire	–1 300	–517	1 370	447
SOLDE BUDGÉTAIRE POUR LES FINS DE LA *LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE*	109	0	0	0

(1) Incluent un versement additionnel au Fonds des générations de 500 M$ en 2006-2007.

Source : Ministère des Finances du Québec (2008). *Budget 2008-2009*, Québec, Gouvernement du Québec, Section A, p. A5.

Tableau 5.2

FONDS CONSOLIDÉ DU REVENU
ÉVOLUTION DES REVENUS AUTONOMES EXCLUANT LES ENTREPRISES
DU GOUVERNEMENT (en millions de dollars)

	Budget de mai 2007		Budget de mars 2008[P]		
	2007-2008	Révisions[(1)]	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Impôt sur le revenu des particuliers	18 045	232	18 277	18 200	19 201
Variation en %	*–0,5*		*–1,1*	*–0,4*	*5,5*
Cotisations au Fonds des services de santé	5 408	15	5 423	5 594	5 792
Variation en %	*6,6*		*7,3*	*3,2*	*3,5*
Impôts des sociétés	4 729	75	4 804	4 591	4 510
Variation en %	*–1,4*		*0,5*	*–4,4*	*–1,8*
Taxes à la consommation	12 808	431	13 239	13 544	13 829
Variation en %	*1,7*		*4,6*	*2,3*	*2,1*
Autres revenus	2 338	159	2 497	2 363	2 509
Variation en %	*–5,2*		*0,1*	*–5,4*	*6,2*
REVENUS AUTONOMES EXCLUANT LES ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT	43 328	912	44 240	44 292	45 841
Variation en %	*0,6*		*1,8*	*0,1*	*3,5*

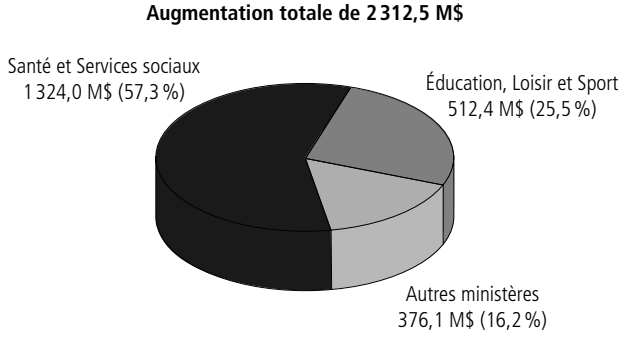
P : Résultats préliminaires pour 2007-2008 et prévisions pour les années subséquentes.
(1) Incluent les impacts de la réforme comptable qui sont présentés à l'annexe 1.

Source : Ministère des Finances du Québec (2008). *Budget 2008-2009*, Québec, Gouvernement du Québec, Section C, p. C13.

l'activité économique. En règle générale, les besoins formulés par les ministères et organismes pour maintenir et améliorer leurs programmes dépassent la marge de manœuvre du gouvernement de sorte que des choix de priorités doivent être faits et des mesures de rationalisation budgétaire doivent être prises.

Ainsi, en 2008-2009, comme le montre la figure 5.1 ci-dessous, les ministères de la Santé et des Services sociaux et de l'Éducation, des Loisirs et du Sport accaparent la part du lion de l'augmentation des crédits. Sur une marge additionnelle de 2,3 milliards de dollars par rapport aux crédits 2007-2008, près de 85 % est attribué à ces deux ministères pendant que les autres se répartissent à peine plus de 375 millions de dollars.

Figure 5.1
PRIORITÉ À LA SANTÉ ET À L'ÉDUCATION
(répartition de la croissance des dépenses de programmes en 2008-2009[P])



P : Prévisions.
Source : Ministère des Finances du Québec, *Budget 2008-2009*, Québec, Gouvernement du Québec, Section A, p. A 6.

2. Le budget des revenus

La préparation du budget des revenus, formant l'essentiel du discours sur le budget, est l'apanage du ministre des Finances et de ses fonctionnaires. La détermination du cadre financier occupe une place prépondérante dans ce processus. Elle sert d'assise au discours sur le budget.

a) Rôles et responsabilités

Responsable de la comptabilité gouvernementale, du financement et de la gestion de la dette, des opérations bancaires et financières, des institutions financières et des sociétés d'État, le ministre des Finances du Québec est chargé

aussi des relations financières fédérales-provinciales, des politiques fiscales et économiques du gouvernement. Chaque année, le discours sur le budget est son exposé politico-économico-financier de loin le plus important, celui qui va marquer l'action du gouvernement pour les douze mois suivants.

Le budget des revenus est préparé dans les officines du ministère des Finances. C'est une opération entourée du plus grand secret car les fuites peuvent éventuellement entraîner la démission du ministre des Finances en vertu du principe de la responsabilité ministérielle. Des mesures ayant des incidences directes ou indirectes sur la fiscalité des individus et des entreprises ou sur les marchés pourraient, si elles étaient divulguées, provoquer des adaptations immédiates qui modifieraient les impacts escomptés. Parce que le gouvernement veut garder intact son pouvoir d'initiative et engage sa responsabilité par le discours sur le budget, peu de personnes, sauf au plus haut niveau de l'État, sont informées de son contenu avant qu'il ne soit prononcé.

b) Détermination du cadre financier

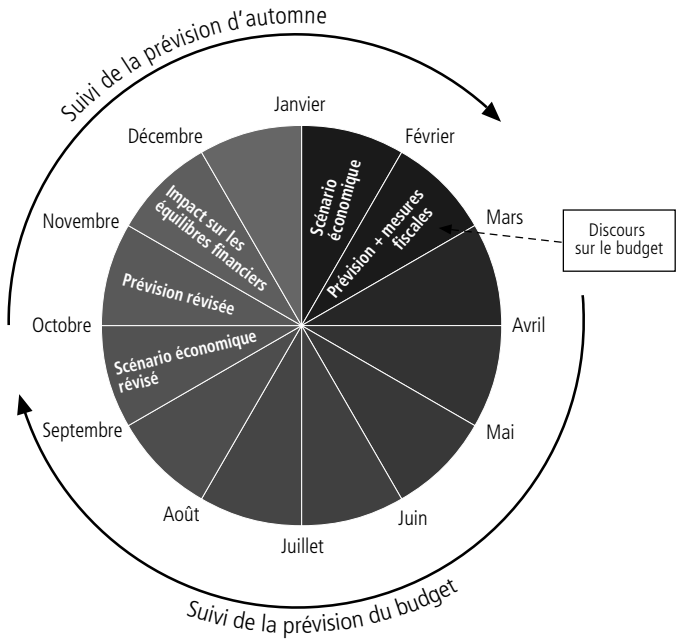
Faire le budget, c'est rechercher le point d'équilibre entre les revenus et les dépenses à partir d'un ensemble de projections qui reposent sur des hypothèses qui évoluent dans le temps et d'un agencement de mesures qui, elles aussi, n'ont pas un rendement stable. Il faut donc plusieurs fois par année faire le point sur l'évolution de l'économie et des revenus. Le ministère des Finances effectue cette opération à deux reprises : à l'automne et au printemps.

Une première synthèse est faite en septembre sur la base des données de la fin de juin. S'enclenche alors la révision du scénario économique, laquelle entraîne une révision de la prévision (octobre) et un ajustement des impacts financiers (novembre). Une nouvelle synthèse intervient en décembre sur la base des données du 30 septembre et un autre cycle de prévisions économiques et financières s'amorce. C'est sur la base de ce second cycle que les données du discours sur le budget sont établies.

Lorsqu'on sait qu'une variation de 1 % du PIB a un impact sur les revenus d'environ 400 millions de dollars, qu'une fluctuation du taux d'intérêt de cent points de base a un impact sur les dépenses de plus ou moins 300 millions de dollars et qu'une correction du taux de change d'un cent par rapport au dollar américain entraîne un écart de l'ordre de 30 millions de dollars dans les dépenses, on ne peut que comprendre l'importance des prévisions économiques sur le cadre financier. Aussi cette opération est-elle faite avec beaucoup de soin, en utilisant des modèles économétriques spécialisés incorporant un grand nombre de variables. La figure 5.3 donne une idée de l'ampleur et de l'attention portée à cette opération par le ministère des Finances.

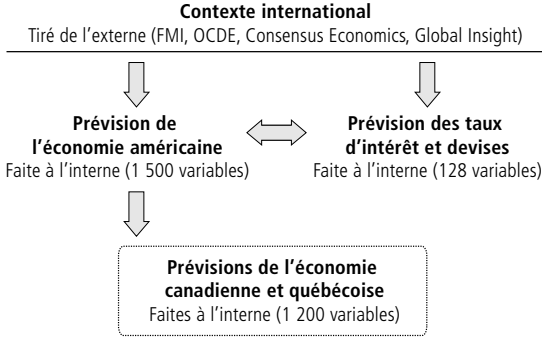
Les équipes de prévisionnistes doivent sélectionner chacune dans leur secteur les scénarios les plus probables. Ensuite, ces scénarios sectoriels sont intégrés dans des scénarios globaux dont les valeurs médianes sont utilisées pour la prévision finale. Même s'ils incorporent les meilleures données et s'appuient sur une connaissance fine des divers secteurs, les projections de

Figure 5.2
LA DÉTERMINATION DU CADRE FINANCIER



Source : Bergeron, Simon (2005). *La prévision des revenus du gouvernement du Québec*, Québec, Ministère des Finances du Québec, Gouvernement du Québec, p. 3.

Figure 5.3
LA PRÉVISION ÉCONOMIQUE

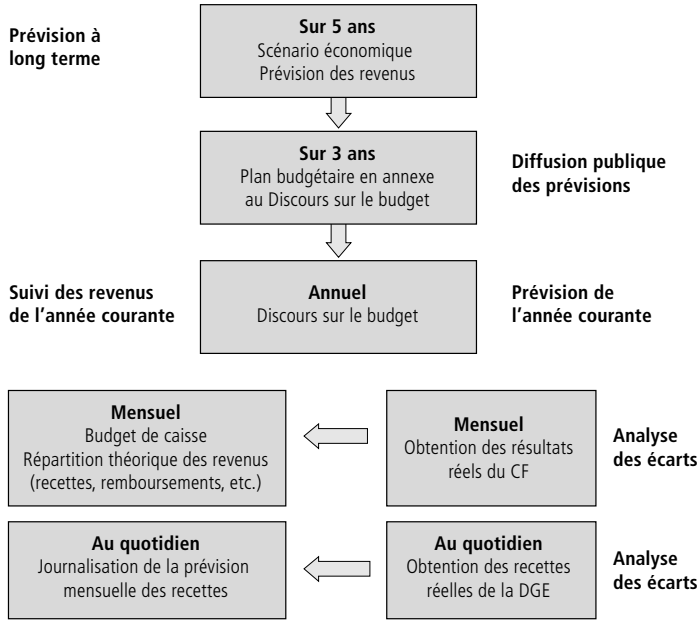


Source : Bergeron, Simon (2005). *La prévision des revenus du gouvernement du Québec*, Québec, Ministère des Finances du Québec, Gouvernement du Québec, p. 7.

revenus comportent néanmoins une part d'incertitude non négligeable et il faut rester conservateur dans leur utilisation, surtout dans un contexte de marge de manœuvre réduite et d'obligation d'équilibre budgétaire.

Dans ce contexte incertain, le suivi devient un des axes majeurs de la détermination du cadre financier et particulièrement le suivi des revenus autonomes du gouvernement. Il donne lieu à une nouvelle synthèse des opérations financières du gouvernement qui va permettre d'ajuster le tir en cours de route et d'identifier la marge de manœuvre. Pour être en mesure d'effectuer un bon suivi, il faut pouvoir s'appuyer sur une répartition mensuelle théorique adéquate des revenus annuels projetés, voire sur une bonne répartition journalière des recettes mensuelles. En somme, le passage de l'horizon économique de moyen terme à la prévision au jour le jour des revenus constitue l'aboutissement nécessaire de cette opération. Les flux de trésorerie doivent être suffisamment précis pour permettre une planification adéquate, à tout moment, de l'appariement revenus/dépenses. La gestion de l'encaisse mène à une appréciation rigoureuse des besoins d'emprunts à court terme, en cours d'exercice.

Figure 5.4
LA PRÉVISION DES REVENUS



CF : Contrôleur des finances
DGE : Direction de la gestion de l'encaisse

Source : Bergeron, Simon (2005). *La prévision des revenus du gouvernement du Québec*, Québec, Ministère des Finances du Québec, Gouvernement du Québec, p. 35.

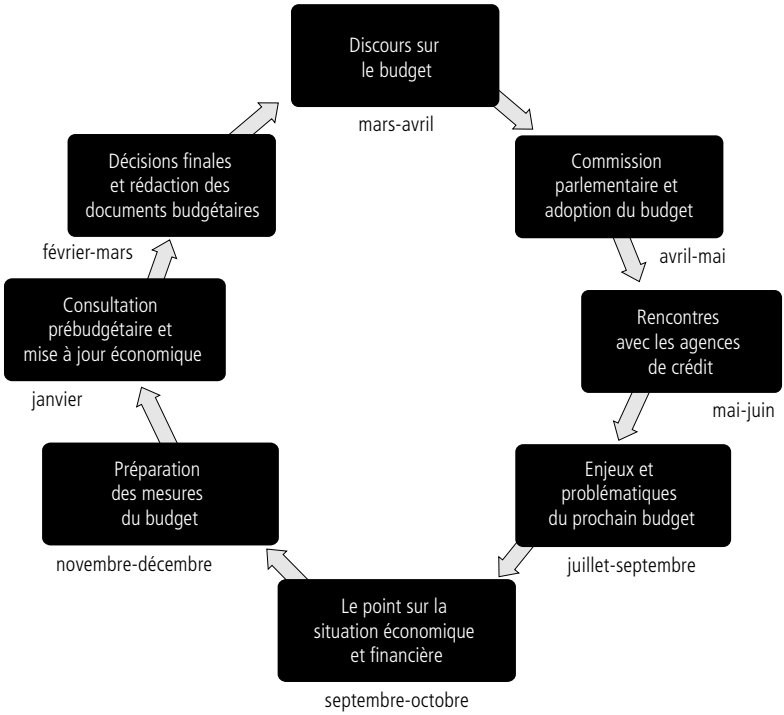
c) Le discours sur le budget

Le parcours suivi pour arriver au discours sur le budget est un parcours ordonné dont les étapes sont intimement liées à la détermination du cadre financier mais qui comprend en outre certains événements publics programmés d'avance. Il répond de plus à la dynamique des choix budgétaires qui interpellent le gouvernement.

i. Les étapes

Tel qu'indiqué précédemment, le discours sur le budget est une responsabilité du ministre des Finances et sa préparation est faite par les fonctionnaires du ministère des Finances. À divers moments toutefois, des échanges ont lieu avec le Secrétariat du Conseil du trésor sur quelques éléments qui structurent sa préparation. L'impact des hypothèses économiques sur les dépenses, l'objectif

Figure 5.5
CALENDRIER DES TRAVAUX ENTOURANT LE DISCOURS SUR LE BUDGET



Source : École nationale d'administration publique (2008). *Processus budgétaire et finances publiques au Québec, Québec-Haïti*, 20 mai, Québec, ENAP, p. 49.

de dépenses à réaliser, les mesures de dépenses annoncées dans le discours sur le budget, les engagements reliés aux conventions collectives et le mémoire au Conseil des ministres sur les enveloppes de dépenses des ministères sont autant d'occasions où des informations circulent entre le ministère des Finances et le Conseil du trésor et qui nécessitent une coordination entre ceux qui gèrent les revenus et ceux qui gèrent les dépenses. Le premier ministre est tenu informé et s'assure que les orientations prises soient conformes aux attentes du gouvernement.

Depuis quelques années, le gouvernement du Québec mène des consultations prébudgétaires publiques auxquelles sont conviés les intervenants socioéconomiques. Le ministre des Finances en profite pour procéder à une mise à jour économique, pour faire le point sur la situation financière de la province et pour tester certaines idées par rapport à son prochain budget. En janvier 2006 par exemple, l'accent a porté sur la dette : son ampleur, son impact, les mesures prises ailleurs au Canada et les avantages reliés à sa réduction. Lors de la consultation prébudgétaire, des questions précises ont été posées qui ont influencé certaines mesures du budget : Le gouvernement doit-il mettre en place des mesures pour réduire la dette ? Devrait-il constituer une réserve de prudence dont le solde non utilisé pourrait être affecté au remboursement de la dette ? Devrait-il fixer dans une loi un plan de remboursement de la dette ? Devrait-il créer un fonds de remboursement de la dette auquel seraient dédiés certains revenus ? Cette étape de consultation est maintenant attendue par tous ceux qui veulent faire entendre leur voix dans le processus et devient de plus en plus importante.

Une fois le discours sur le budget prononcé, arrive l'étape de l'autorisation. Un débat s'engage à l'Assemblée nationale dont la durée est limitée à vingt-cinq heures, soit quinze heures en session plénière et dix heures en commission parlementaire. L'Assemblée nationale donne priorité au débat sur le budget et les autres travaux parlementaires sont déplacés. À la fin de la période de débat, une motion du ministre des Finances est mise aux voix et un vote de confiance se tient qui décidera du sort du gouvernement. Il convient de noter que certaines mesures fiscales peuvent commencer à s'appliquer dès ce moment et faire l'objet d'une ratification législative plus tard.

Autre étape majeure, la réaction des marchés financiers au discours sur le budget. Les agences de crédit portent un jugement sur la situation financière du gouvernement et sur son évolution à la faveur du discours sur le budget. Dans les semaines et les mois qui suivent, des rencontres auront lieu avec les représentants du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du trésor et des ajustements seront, s'il y a lieu, apportés à la cote de crédit du Québec, laquelle déterminera le prix à payer pour les emprunts. Des réactions favorables entraîneront une amélioration de la cote et, inversement, des réactions défavorables mèneront à une remise en question voire à une diminution de celle-ci.

ii. La dynamique des choix budgétaires

Les choix budgétaires reflètent les contraintes et les défis qui sont posés à l'action publique. Parmi les contraintes, il faut mentionner une certaine précarité des finances publiques. En effet, des problèmes d'ordre structurel (niveau élevé des dépenses, de la dette et du fardeau fiscal) diminuent la marge de manœuvre du gouvernement. Mentionnons également des pressions très fortes du côté des dépenses en raison du vieillissement de la population et la difficulté de remettre en question les programmes gouvernementaux. À cela s'ajoutent un processus centralisé de négociation des conventions collectives et la sécurité d'emploi des employés de la fonction publique qui rendent difficiles les adaptations significatives de la masse salariale, principal élément de la dépense publique.

Sérieusement contraints, les gouvernements n'en continuent pas moins de vouloir relever les grands défis qui confrontent la gestion budgétaire. La réduction du fardeau fiscal des particuliers et des entreprises ou la consolidation de la capacité concurrentielle des entreprises exportatrices sont abordées en même temps que le contrôle de la dette publique. De même, il n'est pas facile de stabiliser le rythme de croissance des dépenses de programmes tout en répondant aux attentes d'un grand nombre d'intervenants internes et externes. En l'absence d'une marge de manœuvre permettant de s'attaquer en même temps à tous les problèmes et d'y apporter des solutions, les gouvernements font progressivement les choix qui, espèrent-ils, vont engager le Québec sur la voie d'un développement durable.

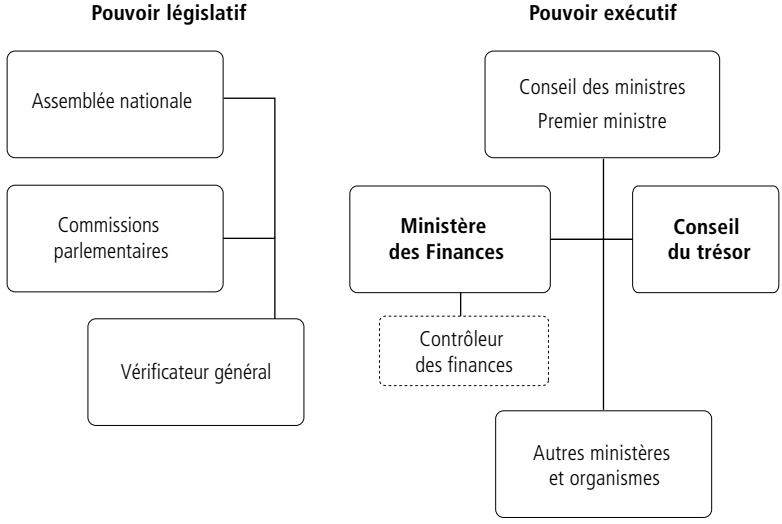
3. Le budget des dépenses

Contrairement au discours sur le budget où les intervenants socioéconomiques les plus intéressés participent aux consultations prébudgétaires, le processus menant à la présentation du budget de dépenses est strictement limité aux milieux gouvernementaux. La participation des diverses instances de l'administration y est cependant beaucoup plus active que pour le discours sur le budget et les arbitrages politiques plus présents. La démarche elle-même est faite d'un va-et-vient périodique entre les divers niveaux de l'administration.

a) Les acteurs budgétaires

Avant la mise en œuvre du budget de dépenses du gouvernement, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif interviennent, chacun dans sa sphère, et font en sorte que le processus parvienne à son terme. Mais leur rôle ne s'arrête pas en amont puisque chacun doit intervenir à nouveau en fin de parcours, à l'étape de la reddition de comptes. Le schéma de la figure 5.6 permet de visualiser les diverses instances des deux pouvoirs qui sont impliquées.

Figure 5.6
STRUCTURE DES POUVOIRS EXÉCUTIF ET LÉGISLATIF EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE AU QUÉBEC



Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2004). *Le processus budgétaire au gouvernement du Québec : budget de dépenses*, Gouvernement du Québec, p. 8.

i. Le pouvoir exécutif

En matière de dépenses, le premier ministre et le Conseil des ministres ont un rôle important. En effet, ils déterminent les orientations en regard des dépenses à partir des recommandations faites par le Conseil du trésor. Ils doivent en plus trancher les questions plus problématiques qui n'ont pu être résolues au stade des tractations entre les ministères et le Conseil du trésor. Cet arbitrage est majeur car certaines affectations budgétaires entraîneront des conséquences politiques dont le gouvernement doit être informé et qu'il doit approuver. C'est à ce niveau enfin que sont fixées les enveloppes de dépenses pour l'année à venir.

Comité permanent du Conseil des ministres, le Conseil du trésor a pour mandat de conseiller le gouvernement en matière d'utilisation des ressources, qu'elles soient financières, humaines, matérielles ou informationnelles. Le Conseil du trésor définit et supervise le processus d'élaboration du budget de dépenses. C'est sous sa responsabilité donc qu'est préparé celui-ci, en coordination avec les autres instances impliquées. Sa responsabilité concerne également l'exécution et le suivi du budget de dépenses en cours d'année. Chargé de la négociation des conventions collectives, le Conseil du trésor est de plus l'instance qui définit le cadre normatif de gestion de l'administration publique.

Le rôle du ministre des Finances relativement aux dépenses est plus limité mais reste tout de même significatif. Il a toute l'importance de celui qui fixe le niveau global de dépenses compte tenu des revenus et de l'obligation d'équilibre, ce qui n'est pas négligeable. À l'exception du service de la dette et du budget de son propre ministère, il intervient peu par rapport à l'affectation des ressources. En cours d'exercice, il est tenu informé de l'évolution des dépenses par les rapports financiers mensuels. Rappelons aussi que les comptes publics sont déposés à l'Assemblée nationale par le ministre des Finances.

Les ministères et les organismes sont parties prenantes de la démarche budgétaire. En amont du processus, ils élaborent leur planification stratégique dans le contexte de la gestion par résultats et fournissent toute l'information nécessaire à la planification budgétaire. Par la suite, ils sont responsables de l'administration de leurs programmes à l'intérieur des enveloppes de dépenses qui leur ont été octroyées. Ce faisant, ils doivent se conformer aux normes comptables du gouvernement et alimenter les systèmes comptables des engagements qu'ils prennent et des paiements qu'ils font. Ils doivent en outre produire leur rapport annuel au moment et dans la forme prévus, en ce qui concerne notamment l'atteinte de leurs objectifs et l'utilisation faite des ressources allouées.

Compte tenu de ce qui précède, on comprendra qu'une dynamique particulière existe et que le président du Conseil du trésor et le ministre des Finances doivent se concerter sur :

- le niveau global des dépenses et la cohérence du budget de dépenses avec la politique budgétaire du gouvernement ;
- l'élaboration des politiques et orientations en matière d'investissements en immobilisations ;
- l'établissement du niveau des engagements financiers pour le renouvellement des conventions collectives ;
- les conventions comptables (le ministre des Finances les propose et le Conseil du trésor les adopte).

Cette dynamique se développe sous la supervision du premier ministre, lequel a aussi la main haute sur les arbitrages concernant les revenus et les dépenses. Les ministres insatisfaits des enveloppes qu'on envisage de leur donner peuvent intervenir aux différentes étapes auprès de leurs collègues des Finances et du Trésor ou même du premier ministre.

ii. Le pouvoir législatif

L'Assemblée nationale intervient dans le budget de dépenses aux niveaux de l'approbation et de la reddition de comptes, et cette intervention s'effectue par le biais, principalement, des commissions parlementaires et du Vérificateur général.

Les commissions parlementaires ont une composition représentative des partis politiques à l'Assemblée nationale. Elles jouent un rôle de premier plan dans le fonctionnement parlementaire. Leurs mandats concernent l'étude des projets de loi et des crédits des ministères et organismes, l'audition des sous-ministres et des dirigeants d'organismes sur leur gestion administrative et, ce qui montre l'étendue de leur pouvoir, l'initiative en toute matière d'intérêt public dont elles décident de se saisir. Il y a dix commissions parlementaires qui se partagent les champs suivants : administration publique, institutions, finances publiques, affaires sociales, économie et travail, agriculture, aménagement du territoire, éducation, culture, transports et environnement.

Le Vérificateur général, nommé par l'Assemblée nationale pour un mandat de dix ans, examine la régularité des dépenses et l'efficacité de la gestion des deniers publics. Il vérifie la conformité des actions de l'administration gouvernementale aux lois, aux règlements, aux énoncés de politique et aux directives, cherchant en plus à les situer dans une perspective d'optimisation des ressources. Il atteste les états financiers du gouvernement et rend compte annuellement à l'Assemblée nationale de ses vérifications.

Les rapports entre les acteurs de l'exécutif et du législatif ne sont pas toujours simples, reflets des tensions entre le pouvoir d'initiative du gouvernement et la suprématie parlementaire. Les médias, qui sont les témoins constants des événements et des travaux parlementaires, ne manquent pas d'attirer l'attention du public sur les manifestations de ces tensions, particulièrement lors de l'étude des crédits. La recherche de la transparence semble par ailleurs marquer les rapports budgétaires entre les deux niveaux. En effet, la quantité et la qualité des informations mises à la disposition des parlementaires ne cessent d'augmenter, sans doute stimulées par une volonté de plus en plus affirmée des élus d'utiliser pleinement leur pouvoir de surveillance de l'administration.

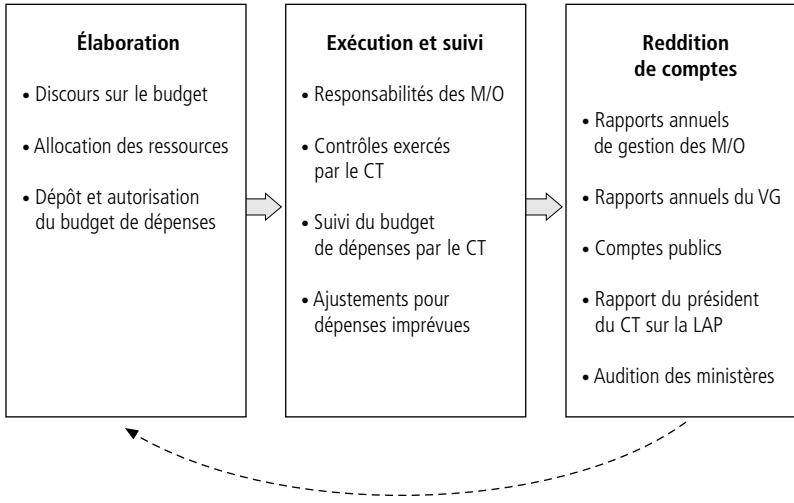
b) Un processus interne formalisé

On a commencé de le voir en étudiant le rôle des acteurs, le processus du budget de dépenses suit un parcours bien défini dont le contenu, étape par étape, est connu de tous ceux qui y participent. Il en va de même pour le calendrier qui incorpore chacune de ces étapes dans un cycle budgétaire qui couvre plusieurs budgets de dépenses.

i. Les grandes étapes

Les étapes sont présentées de façon schématique dans la figure 5.7. On en compte trois : l'élaboration, l'exécution et la reddition de comptes. Chacune de celle-ci se subdivise par ailleurs et suit un calendrier très strict parce qu'autrement les échéances, parlementaires notamment, ne pourraient être respectées. Les sommes nécessaires au fonctionnement de l'administration doivent être disponibles en temps opportun et pour cela, chaque étape répond à des contraintes temporelles importantes.

Figure 5.7
LES ÉTAPES DU BUDGET DE DÉPENSES



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor (2004). *Le processus budgétaire au gouvernement du Québec : budget de dépenses*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 38.

La première grande étape, c'est la préparation ou *élaboration* du budget de dépenses. Trois phases structurent cette étape : le cadre financier, la revue de programmes et les crédits détaillés. En mai-juin de chaque année, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) prépare son *cadre financier* en mettant à jour ses prévisions triennales de dépenses. Il s'agit essentiellement de calculer le « coût de reconduction » des programmes, c'est-à-dire combien il va en coûter pour maintenir les programmes actuels en tenant compte de facteurs comme l'inflation, l'augmentation de la rémunération et des avantages sociaux, l'évolution prévisible des clientèles et les modifications déjà annoncées par le gouvernement. Chaque portefeuille doit procéder à la mise à jour de ses propres estimations et les fournir au secrétariat du Conseil du trésor. Des échanges bilatéraux ont alors lieu sur les hypothèses et les résultats. Dans la première moitié de juin, le secrétariat prépare un mémoire pour le Conseil des ministres sur les orientations budgétaires et les enveloppes de dépenses de la prochaine année, lequel fait l'objet de discussions avec le ministère des Finances. À la fin de juin, le Conseil des ministres adopte les orientations budgétaires et les enveloppes globales de dépenses.

Vient ensuite, de juillet à novembre, *la revue de programmes*. Le président du Conseil du trésor transmet à chacun de ses collègues les orientations budgétaires du gouvernement et leurs objectifs de dépenses. Les ministères sont informés par le SCT de la façon dont se fera la revue de programmes. Par la

suite, les ministères et organismes examinent en profondeur le coût de reconduction des programmes et documentent les facteurs de croissance les plus significatifs. Ils vont en outre déterminer les moyens à prendre pour limiter la croissance prévue au niveau désiré. Est ensuite préparé et transmis en septembre au SCT le dossier ministériel de revue de programmes ainsi que les prévisions de dépenses de leur enveloppe. En octobre-novembre se tiennent des échanges entre le SCT et les ministères sur les propositions soumises. Durant cette période, le ministère des Finances révise le scénario économique et les équilibres financiers et, s'il y a lieu, le SCT propose des moyens de respecter l'objectif global des dépenses et les ajustements aux enveloppes de dépenses.

C'est en décembre que sont déterminées dans leur forme définitive les enveloppes de dépenses des ministères. Le président du Conseil du trésor recommande au Conseil des ministres les enveloppes finales. Les derniers arbitrages ont lieu. Le Conseil des ministres adopte et fixe les enveloppes finales qui sont transmises aux ministères et organismes. Commence alors la phase dite des *crédits détaillés*. De janvier au début de février, les ministères et organismes répartissent leur enveloppe de dépenses par programmes, éléments, catégories et supercatégories de dépenses. Ils complètent également la préparation de leur plan annuel de gestion des dépenses. Le ministère des Finances révise au commencement de février le scénario économique et les équilibres financiers ; il y a ensuite, jusqu'à la mi-mars, échanges et concertation avec le SCT pour l'arrimage définitif du budget de dépenses avec la politique budgétaire du gouvernement. On met une dernière main aux documents du budget des dépenses.

Le budget des dépenses qui est déposé à l'Assemblée nationale comprend quatre documents :

- le Volume 1 rassemble les crédits de l'Assemblée nationale et des « personnes désignées » (Vérificateur général, Directeur général des élections, Protecteur du citoyen, Commissaire au lobbysme) ;
- le Volume 2 présente les crédits des ministères et des organismes budgétaires ;

Les volumes 1 et 2 fournissent les données détaillées des crédits pour l'adoption par l'Assemblée nationale des lois de crédits.

- le Volume 3 comprend les plans annuels de dépenses des ministères et organismes budgétaires (c'est-à-dire les choix budgétaires et les actions envisagées par chaque ministère pour atteindre les objectifs de leur plan stratégique) ;
- le Volume 4 est en deux parties : le message du président du Conseil du trésor et la présentation des renseignements supplémentaires (on y trouve les grandes orientations et les explications sur le budget des dépenses).

L'étape de l'élaboration se termine par l'autorisation parlementaire, le vote et la sanction. En dehors de circonstances électorales, l'Assemblée nationale siège à compter du mois de mars et les crédits doivent être déposés avant le 1er avril. De plus une fraction des crédits, appelée crédits provisoires, peut aussi être adoptée avant cette date. En avril et en mai ont lieu l'examen et le vote des crédits. Pour l'adoption de la *Loi numéro 1 sur les crédits provisoires*, la durée des débats en commission plénière est de cinq heures à compter de la séance qui suit le dépôt du projet de loi. Pour l'adoption de la *Loi numéro 2 sur les crédits*, la durée des débats en commissions parlementaires ne peut excéder 200 heures ou dix séances consécutives. De plus, l'étude des crédits débute, au plus tôt, quinze jours après le dépôt des crédits à l'Assemblée nationale et cette dernière ne procède qu'aux affaires courantes pendant cette période. Bref, l'étude des crédits correspond à une période intense où l'attention des députés est entièrement tournée vers les préoccupations budgétaires.

Une fois voté, le budget est mis à *exécution*. Les ministères et organismes gèrent leurs dépenses en fonction des résultats attendus. Ils sont responsables du contrôle de leurs dépenses et du respect du budget qui leur est attribué. Le cadre de gestion gouvernementale prévoit particulièrement la reconnaissance du rôle des sous-ministres et des dirigeants d'organismes dans l'exercice des contrôles relatifs à la gestion axée sur les résultats. Ils sont responsables des ressources financières qui leur sont allouées et des engagements financiers qu'ils prennent, des dépenses et des coûts en investissements qui en découlent et de leurs paiements. Aucun paiement à partir du Fonds consolidé du revenu ne peut être fait, sauf à la demande d'un ministre, d'un sous-ministre, d'un dirigeant d'organisme, d'un membre du personnel ou du titulaire d'un emploi autorisé à cette fin. Cette demande, tel que mentionné précédemment, doit être faite dans la forme prescrite par le Conseil du trésor et être accompagnée des documents exigés.

La seconde étape est celle de l'*exécution et du suivi*. Responsable en vertu de la LAP des orientations et politiques en matière de gestion des ressources, le Conseil du trésor fait périodiquement des rapports au Conseil des ministres sur l'évolution des dépenses à partir de l'information reçue des ministères et organismes. Ceux-ci doivent résorber leurs dépassements, à moins d'une situation exceptionnelle qui conduira à l'utilisation du fonds de suppléance, voire à des crédits supplémentaires. Le Conseil du trésor peut également dans ces situations, et c'est ce qu'il fait régulièrement, demander des mesures de rationalisation budgétaire à l'ensemble de l'appareil public en vue de faire des économies équivalentes aux dépassements ou décréter une suspension du droit d'engager des crédits sur certains postes budgétaires.

Le Contrôleur des finances joue un rôle important à l'étape de l'exécution du budget. Comptable en chef du gouvernement et responsable à ce titre de la comptabilité et de l'intégrité du système comptable, il s'assure de la fiabilité des données financières enregistrées par les ministères et organismes. Il leur fournit par ailleurs des services de conseil, de soutien et de formation dans toutes les matières de sa compétence.

Finalement, dernière étape, la *reddition de comptes*. Chaque ministère et chaque organisme dépose à l'Assemblée nationale un rapport annuel de gestion par le biais du ministre responsable. Ce rapport comporte une déclaration du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme attestant de la fiabilité des données présentées. On y trouve également une présentation des résultats atteints en fonction des objectifs du plan stratégique. Le rapport annuel de gestion favorise la transparence des activités de l'administration gouvernementale et l'imputabilité de cette dernière devant l'Assemblée nationale.

Le président du Conseil du trésor doit déposer chaque année un rapport à l'Assemblée qui fait le point sur l'application de la *Loi sur l'administration publique*, présente les faits saillants de sa mise en œuvre et fait état des mesures mises de l'avant pour soutenir l'engagement de tous les intervenants.

Les rapports du Vérificateur général (VG) du Québec sont attendus par les parlementaires. Le rapport annuel du VG est publié en deux tomes qui paraissent à des moments différents, soit en juin et en décembre. Il y fait part de ses activités, indique s'il a reçu dans l'exercice de ses fonctions tous les renseignements, rapports et explications demandés et signale à l'Assemblée nationale toute question qui découle de ses travaux de vérification et qui mérite d'être portée à son attention. De plus, le tome II du rapport annuel comprend le rapport annuel de gestion des dépenses de son organisme. Il convient de souligner par ailleurs que le VG peut en tout temps soumettre à l'Assemblée nationale un rapport spécial sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait attendre la présentation de son rapport annuel. Le VG produit en outre un rapport qui accompagne les états financiers consolidés du gouvernement dans les Comptes publics.

Les Comptes publics de l'année précédente sont déposés à l'Assemblée avant la fin de décembre. Selon la LAF, les Comptes publics comprennent : les états financiers consolidés du gouvernement ; les renseignements sur les revenus, les dépenses et les autres coûts des ministères et organismes ; un état des crédits permanents et annuels et des mandats spéciaux pour l'année ; un rapport de l'excédent de dépenses et des autres coûts. Ils sont présentés en trois volumes :

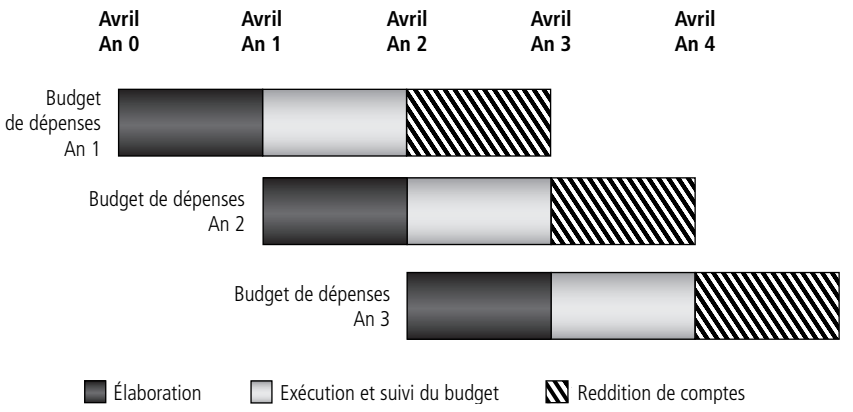
- le Volume 1 comprend un sommaire des opérations financières consolidées ainsi que les états financiers consolidés du gouvernement, accompagnés de l'avis du Vérificateur général ;
- le Volume 2 contient le détail par ministère et par organisme des dépenses et des revenus, incluant les crédits supplémentaires et mandats spéciaux ;
- le Volume 3 présente les états financiers des organismes non budgétaires et des entreprises du gouvernement.

ii. Le calendrier

Les grandes étapes budgétaires se succèdent mais se chevauchent également. À tout moment en cours d'année budgétaire, trois budgets de dépenses différents en sont à divers stades de réalisation. Pendant qu'on prépare le budget

de l'année prochaine, celui de l'année courante est en phase d'exécution et celui de l'année précédente en phase de reddition de comptes. La figure 5.8 permet de visualiser le chevauchement de processus budgétaires concurrents et de constater que la gestion gouvernementale des dépenses peut à l'occasion présenter des problèmes de congestion temporelle. Cela exige par ailleurs des systèmes d'information à jour et une capacité des gestionnaires à développer une vision globale de la dynamique budgétaire et à jongler simultanément avec plusieurs exercices financiers.

Figure 5.8
LE CALENDRIER TRIENNAL DES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES



Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2004). *Le processus budgétaire au gouvernement du Québec : budget de dépenses*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 39.

***

La procédure budgétaire québécoise est le résultat de principes et de lois qui ont évolué au fil du temps pour lui donner sa facture actuelle. Les processus budgétaires ont été ajustés eux aussi pour refléter l'évolution des techniques, des approches de gestion ou des conventions comptables. Deux éléments ressortent, qui caractérisent la façon dont les processus budgétaires se développent au Québec : la dynamique des rapports entre le législatif et l'exécutif et les trajectoires parallèles empruntées pour le budget des revenus et le budget des dépenses.

On remarque que le rôle des différents intervenants et le moment de leur insertion dans la procédure sont définis avec précision. Chacun sait ce qui est attendu de lui et quand il doit intervenir. Les règles à respecter sont claires de sorte que tous ceux qui sont impliqués savent en fonction de quels

critères leurs actions seront évaluées. La conformité aux règles apparaît comme une préoccupation dominante de toute la démarche. En cela, elle s'accorde avec ce qui se fait au niveau canadien et international, laissant en suspens une préoccupation majeure des citoyens et contribuables : le rendement des deniers publics.

PISTES BIBLIOGRAPHIQUES

ARSENEAULT, PAUL (2005). « L'évaluation des politiques budgétaires : les leçons à tirer de l'expérience québécoise », *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*, juin, p. 86-91.

ARSENEAULT, PAUL (2006). *Le processus budgétaire au Québec*, Présentation devant le Forum des gestionnaires en ressources financières, Québec, Ministère des Finances du Québec, 54 p.

AUDET, MICHEL (1975). *Le budget à Québec*, Québec, Ministère des Finances du Québec, 25 p.

BERGERON, SIMON (2005). *La prévision des revenus du gouvernement du Québec*, Québec, Ministère des Finances du Québec, 43 p.

BERNARD, ANDRÉ (1992). *Politique et gestion des finances publiques : Québec et Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

BERNIER, LUC, GUY LACHAPELLE et PIERRE P. TREMBLAY (1999). *Le processus budgétaire au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

DUCHARME, ÉRIC (2005). *Préparation et élaboration des politiques économiques et fiscales*, Québec, Ministère des Finances du Québec, 44 p.

GIRARD, BRIAN et P-E ARSENEAULT (2006). *Les grands enjeux en matière de finances publiques*, Québec, Ministère des Finances du Québec, 54 p.

GIROUX, YVAN (2005). *Le contrôleur des finances*, Québec, Ministère des Finances du Québec, 28 p.

INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS (2004). *Règles comptables suivies par les gouvernements au Canada dans leur processus budgétaire*, Rapport de recherche, 105 p.

MERCIER, JEAN (2002). « Le processus budgétaire et les finances publiques », dans J. Mercier, *L'administration publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 179-237.

RIVERIN, ALPHONSE (1984). « Les processus budgétaires », dans A. Riverin, *Le management des affaires publiques*, Chicoutimi, Gaëtan Morin éditeur, p. 181-221.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2004). *Le processus budgétaire au gouvernement du Québec : budget de dépenses*, Québec, Gouvernement du Québec.

TREMBLAY, PIERRE et PIERRE ROY (1997). « Le processus budgétaire au gouvernement du Québec », dans J. Bourgault (dir.), *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Québec, Les publications du Québec, p. 290-302.

TROISIÈME PARTIE

LA BUDGÉTISATION PROPREMENT DITE

CHAPITRE 6

LES SYSTÈMES DE GESTION BUDGÉTAIRE

Résumé

Plusieurs approches du budget sont possibles, qui impliquent différents types de gestion budgétaire. Elles ont été développées avec le temps en réponse aux diverses lacunes et insatisfactions associées à des modes de gestion et de présentation des informations comptables qui ne mettaient pas assez l'accent sur les résultats des dépenses publiques.

Le budget de structure correspond à la forme traditionnelle de présentation où les budgets sont répartis en fonction de l'organigramme du ministère ou de l'organisme concerné et par catégorie de dépenses. Élaboré au niveau de chaque unité administrative puis consolidé à un niveau supérieur, ce budget se préoccupe d'abord des intrants ou ressources nécessaires pour permettre à l'unité de continuer d'assumer ses mandats. Simple de conception et d'application, ce système a conduit, par son manque de questionnement sur la dynamique interne de la dépense, à une croissance ininterrompue des dépenses publiques.

Le budget de productivité, au début des années 1960, fut une première tentative de mettre l'accent sur les extrants ou résultats de l'action publique, en plaçant l'emphase sur les coûts unitaires des programmes et leur réduction. Il ne fit pas l'objet d'une application généralisée et demeura à l'usage interne de certaines organisations seulement. Une préoccupation vis-à-vis de l'efficience s'était cependant manifestée, qui allait se poursuivre.

Le budget par programme, issu de l'approche PPBS américaine, prit ensuite le relais et trouva rapidement à s'appliquer, au début des années 1970, dans la plupart des pays industrialisés. Il s'agissait essentiellement de faire le lien entre la planification et la budgétisation à travers une nouvelle nomenclature budgétaire, fondée sur les finalités de l'action publique, et la mise en place d'instruments d'évaluation et de contrôle permettant d'améliorer l'efficience des services publics et d'éviter le gaspillage. Trop ambitieuse dans l'utilisation de la modélisation socioéconomique et trop centrée sur la rationalité administrative, la réforme PPBS s'est aussi heurtée à la sensibilité des décideurs politiques, qui ne peuvent fonder leurs décisions sur les seules données comptables et administratives. Mais un pas important avait été franchi avec l'instauration d'une nouvelle structure de budgétisation, le programme, qui fournissait le cadre permettant de faire plus facilement le lien entre moyens et résultats, entre intrants et extrants.

Le budget base zéro est apparu au moment où les gouvernements étaient préoccupés de mettre un terme à la croissance des dépenses publiques ou de la ralentir fortement, ce que le PPBS n'avait pas permis d'accomplir. Une rupture dans l'enchaînement historique des budgets était recherchée et c'est précisément ce que cette nouvelle approche de gestion budgétaire permettait. Chaque poste du budget devait être justifié pour être maintenu et les façons d'en diminuer les coûts identifiées et rangées par ordre d'importance en relation avec les objectifs fondamentaux de l'organisation. En dépit de son efficacité, il s'est avéré que cette méthode était de moins en moins efficace lorsque répétée systématiquement et qu'elle demandait un effort administratif considérable, de sorte que son application ne fut pas généralisée. Toutefois, ne nécessitant pas de changement à la nomenclature budgétaire pour s'appliquer, le BBZ continue d'être utilisé ponctuellement, comme méthode d'appoint, par les administrations publiques.

La gestion par objectifs a remis l'accent, au début des années 1980, sur les finalités de l'action publique et les résultats recherchés. Méthode de gestion, elle s'est articulée à la structure budgétaire en place pour en améliorer la gestion et le rendement en assignant des cibles concrètes et mesurables aux programmes publics. Cette dernière impulsion, appliquée par secteur d'activité plutôt qu'à l'échelle d'un appareil public, a mené à la mise en place de la gestion axée sur les résultats, système de gestion préconisé aujourd'hui dans un grand nombre de pays. Soutenue par l'OCDE, la GAR tend à spécifier les diverses catégories de résultats générés par les intrants budgétaires et les mécanismes permettant de cheminer progressivement vers les résultats souhaités. Mais le passage de la mesure de la performance à son intégration dans la budgétisation ne se fait pas automatiquement et la plupart des pays abordent avec intérêt mais prudence cette étape nouvelle de la gestion budgétaire.

La façon dont procède l'administration pour présenter les données budgétaires ne nous renseigne pas ou très peu sur la gestion qui en est faite. Qu'est-ce qui importe pour ceux qui gèrent les fonds publics et ceux qui ont mission de les surveiller ? Le respect des lois et règlements ? La conformité aux directives et procédures ? L'importance des sommes en cause ? Les moyens mis en œuvre ? Les résultats obtenus ? Sur quoi l'accent est-il mis ? Ces questions importantes permettent de voir que la finalité des procédures budgétaires peut s'inscrire dans un espace de gestion très variable. On peut en effet se conformer à des principes et processus formels très précis tout en pratiquant une gestion budgétaire inefficace.

Le budget remplit grosso modo trois fonctions : contrôler les ressources, en planifier l'affectation et assurer leur gestion. Selon la priorité relative attribuée à l'une ou l'autre de ces fonctions, on aura des modes de gestion très différents. Ceux-ci correspondent aussi à l'évolution des pratiques budgétaires, qui sont très différentes aujourd'hui de ce qu'elles étaient il y a à peine trente ans. Parallèlement, des systèmes de classification budgétaire particuliers ont été mis au point pour refléter les nouvelles manières d'aborder la gestion des dépenses. Ainsi, une classification administrative des dépenses permet de répartir les argents entre les divers ministères, directions et services alors qu'une classification fonctionnelle cherche à faire le lien entre les dépenses et les objectifs poursuivis ou fonctions. De même, une classification programmatique nécessite de regrouper les dépenses par programme ou ensemble cohérent d'activités tandis qu'une classification économique cherche à distinguer entre dépenses de fonctionnement, de capital ou de transfert. Les systèmes de classification utilisés à l'heure actuelle sont une combinaison de ces diverses nomenclatures.

Dans les développements qui suivent, nous présenterons différentes approches du budget et les types de gestion qui y sont associés, en faisant ressortir leurs avantages et leurs inconvénients. Seront successivement abordés le budget de structure, le budget de productivité, le budget par programmes et le budget base zéro. Par la suite, la gestion par les objectifs et la gestion axée sur les résultats, qui ne sont pas à proprement parler des méthodes de gestion budgétaire mais des méthodes de management, seront examinées parce que leur influence sur l'environnement budgétaire a transformé la façon d'envisager celui-ci. Une attention particulière sera portée à la gestion axée sur les résultats, cadre dans lequel s'inscrit aujourd'hui la gestion publique.

A. LE BUDGET DE STRUCTURE

Les classifications budgétaires traditionnelles sont fondées sur les structures organisationnelles et les catégories de dépenses. Élaboré à la fin du XIX^e siècle, ce système de gestion a été largement utilisé jusqu'aux années 1970 et est encore utilisé aujourd'hui dans des organisations privées et publiques de modeste dimension. C'est l'organigramme ou structure administrative qui devient la base selon laquelle sont présentées les données budgétaires. Ainsi, lorsqu'il y avait une nomenclature de ce type, les crédits du gouvernement du Québec étaient votés par ministère et, à l'intérieur de chaque ministère, par direction générale et/ou direction régionale. Dans le cadre de ce système, les dépenses sont également classées en fonction de leur nature : dépenses de fonctionnement (rémunération, transport, fournitures, loyers, équipement, etc.), dépenses de transfert, service de la dette et autres.

Tableau 6.1
PRÉSENTATION TYPE D'UN BUDGET DE STRUCTURE

Ministère	Fonctionnement	Investissements	Transferts	Service de la dette	Total
Direction générale A					
Direction 1					
Direction 2					
Direction générale B					
Direction 1					
Direction 2					
Total					

Ce type de budget s'élabore au niveau de chaque unité administrative, chaque niveau hiérarchique supérieur procédant à la consolidation des données des unités administratives sous sa responsabilité et ainsi de suite jusqu'au niveau du ministère. Le processus est très décentralisé et met l'accent sur les moyens ou intrants, c'est-à-dire sur les ressources dont chaque unité a besoin pour continuer d'opérer.

Selon les disponibilités financières, le processus peut se décomposer de la façon suivante : dans un premier temps, le responsable du budget détermine le niveau de charges constaté durant l'exercice précédent et le reconduit pour la période considérée ; dans un deuxième temps, il corrige le chiffre obtenu en le majorant d'un certain pourcentage afin de prendre en considération les

Figure 6.1
LE BUDGET DE STRUCTURE

augmentations de clientèle, de salaires ou de prix ; dans un troisième temps, il ajoute au chiffre corrigé le coût des nouveaux projets ou programmes d'investissement. S'amorcent alors la consolidation au niveau supérieur et une série de va-et-vient entre les différents niveaux administratifs et politiques jusqu'à l'obtention du chiffre définitif.

Avec le temps, le budget de structure tend à se raffiner et incorpore des détails difficilement compréhensibles par les niveaux de décision supérieurs. S'en suit presqu'inexorablement, dans les grandes organisations, l'élaboration de normes par catégories de dépenses qui vont diminuer le nombre d'arbitrages à effectuer et simplifier la prise de décision : échelles de rémunération, dépenses admissibles lors de déplacements, etc. Cette standardisation va contribuer également, dans une certaine mesure, à freiner la croissance des budgets mais son effet reste marginal. Au niveau gouvernemental, une instance de l'administration centrale (le ministère des Finances ou le Conseil du trésor dans la plupart des cas) se voit confier l'autorité de définir ces normes et d'en surveiller l'application. Avec la standardisation arrive donc aussi le contrôle, c'est-à-dire le mandat et le pouvoir de vérifier si les normes sont appliquées.

De tels systèmes possèdent plusieurs avantages. D'abord, ils sont simples ; les données budgétaires épousent la structure de l'organigramme et sont, de ce fait, très près des opérations et donc de la vie réelle de l'organisation. Il n'y a en effet que peu d'écart entre les données budgétaires et les données opérationnelles. Ensuite les données sont claires pour ceux qu'elles concernent ; établis par les gestionnaires eux-mêmes, les budgets sont le reflet de la structure réelle des dépenses de l'unité administrative considérée. Enfin, elles sont faciles à comprendre pour quiconque est familier avec les opérations concernées et elles sont mobilisatrices parce qu'élaborées à partir des niveaux inférieurs de l'organisation.

Leurs inconvénients (morcellement, compétition, croissance et centration sur les intrants), on s'en est rendu compte progressivement, surpassent cependant les avantages. Ainsi, chaque gestionnaire est centré sur son unité, son budget, et son appréciation de ses besoins est le résultat d'une vision limitée de l'organisation. De plus, l'importance du budget d'une unité et sa croissance sont à la mesure de l'importance du gestionnaire dans l'organisation et, les données étant connues, une concurrence budgétaire s'installe, chacun cherchant

à obtenir l'augmentation de budget qui marquera l'amélioration de son statut dans l'organisation. Ce système conduit par ailleurs à une croissance automatique des dépenses par sa dynamique interne et son manque de questionnement par rapport aux niveaux de dépenses déjà atteints. Sa préoccupation principale est de nature comptable (Combien cela va-t-il coûter ?) et centrée sur les moyens.

On comprend que, dans ce système, l'accent est mis sur le niveau et la régularité de la dépense, qu'il entraîne une surenchère difficilement compatible avec des ressources limitées et un surdéveloppement des fonctions normatives centrales.

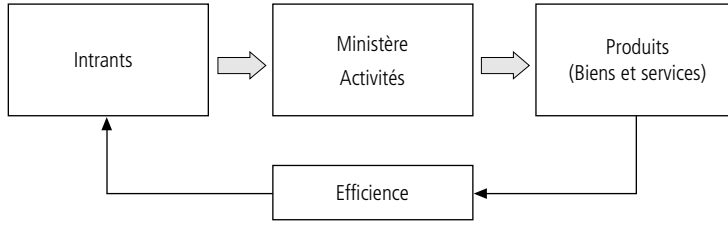
B. LE BUDGET DE PRODUCTIVITÉ

À la fin des années 1950 aux États-Unis, une commission d'enquête, la Commission Hoover, a été chargée par le gouvernement américain de procéder à l'examen de l'appareil public et de proposer des mesures permettant d'améliorer le contrôle des dépenses et l'efficacité de l'administration. Elle a identifié la prolifération des mesures de standardisation et de contrôle comme expliquant une partie de la croissance des dépenses publiques, les gestionnaires se concentrant sur la conformité aux dépens de l'innovation et de la gestion efficiente. Parmi ses recommandations, on note un accent sur la recherche de la productivité dans l'administration et l'adoption d'une nouvelle classification budgétaire destinée à faire porter la réflexion sur les fonctions. Cette classification, s'ajoutant à la classification traditionnelle par unité administrative et catégorie de dépenses, met l'emphase sur les coûts unitaires et leur réduction. Ce rapport inspirera la Commission Glassco mise sur pied par le gouvernement canadien en 1962. Les administrations américaine et canadienne mèneront diverses expériences visant à intégrer au processus budgétaire des données sur la productivité.

Sans que ce soit obligatoire, les ministères et les gestionnaires seront incités à joindre à leur demandes budgétaires des études de productivité identifiant les moyens à mettre en œuvre pour diminuer ou mieux contrôler les coûts de revient des services publics. Certains des moyens sont proposés par les organismes centraux comme le recours à du personnel temporaire, l'établissement de cibles et de quotas, les primes au rendement, ou l'utilisation d'équipements modernes. Plusieurs instances administratives se sont engagées dans cette démarche mais on n'assistera jamais à un mouvement généralisé à l'ensemble de l'appareil d'État. Il faut dire que les processus d'autorisation des crédits ne sont pas adaptés à ces préoccupations nouvelles et que les modèles de présentation des données budgétaires aux parlementaires n'en tiennent pas compte.

Le budget de productivité, aussi appelé budget fonctionnel, élargissait la perspective en s'éloignant de la seule préoccupation de la disponibilité de fonds suffisants pour s'interroger sur leur destination, leur fonction. À quoi les fonds serviront-ils ? Sont-ils bien employés ? On commence à s'intéresser

Figure 6.2
LE BUDGET DE PRODUCTIVITÉ



aux extrants. Le contexte s'y prête par ailleurs alors que l'augmentation des dépenses publiques devient préoccupante et qu'on cherche à faire face aux critiques de gaspillage par la démonstration que la recherche du moindre coût est au cœur des préoccupations des administrateurs publics. Les comparaisons avec la productivité du secteur privé créent une stimulation chez certains gestionnaires qui souhaitent, en même temps, une diminution des contraintes administratives.

Cette méthode de gestion continuait d'utiliser une présentation des données fondée sur la structure et est largement demeurée à l'usage interne des organisations ; n'étant pas obligatoire, la classification par fonction ne s'est pas rendue jusqu'aux parlementaires. La volonté politique menant à un emploi systématique a fait défaut. Là où elle a été utilisée, on s'est concentré sur les activités de nature exclusivement opérationnelles. Il convient de souligner en outre que les mesures associées au budget de productivité ont été décriées et combattues par les organisations syndicales parce que créant de nouvelles catégories de fonctionnaires à statut précaire (vacataires, intérimaires ou surnuméraires).

Dans l'administration publique québécoise, les initiatives canadiennes relatives à la budgétisation fonctionnelle ont fait l'objet d'un suivi attentif sans que des directives ou mots d'ordre ne viennent soutenir sa mise en application, ne serait-ce qu'à titre expérimental.

C. LE BUDGET PAR PROGRAMME

Durant les années 1960, les administrations publiques seront confrontées à deux problèmes majeurs : la difficulté de concilier planification et budgétisation et la croissance rapide des dépenses publiques. D'une part, on constate que les fonctions administratives de planification et de budgétisation sont le fruit de démarches déconnectées, séparées, et que les gestionnaires responsables agissent sans souci évident de coordination. Bien plus, des perspectives différentes semblent animer l'une et l'autre fonction, la planification étant tournée vers le développement des activités et la budgétisation vers le contrôle des

dépenses sur la base des niveaux antérieurs. D'autre part, avec l'élargissement du rôle de l'État, on assiste à une augmentation alarmante des budgets publics. Ainsi, au Québec, en l'espace d'une dizaine d'années de 1960 à 1970, le budget passe de 600 millions de dollars à 4 milliards de dollars. Pendant la même période, les effectifs de la fonction publique atteignent 50 000 personnes, de 30 000 qu'ils étaient en début de période.

Une nouvelle méthode de gestion budgétaire, le système PPB (*Planning-Programming-Budgeting System*) ou Rationalisation des choix budgétaires comme on l'appelle dans le monde francophone, va en très peu de temps s'implanter, d'abord en Amérique puis en Europe, dans les milieux gouvernementaux aux prises avec les problèmes évoqués plus haut. Aux États-Unis, dès 1961, le ministère de la Défense implante le PPBS dans sa gestion et, à partir de 1965, sous l'impulsion du président Johnson, toutes les agences fédérales s'y emploient. Au Canada, en 1962, la Commission Glassco recommande l'utilisation des budgets par programme pour la répartition des crédits entre les ministères et, en 1969, on passe à l'implantation dans toute l'administration fédérale. Au Québec, les ministères de l'Éducation et des Terres et Forêts font en 1967 une expérimentation du PPBS et, en 1972, le Conseil du trésor demande à chaque ministère d'élaborer ses prévisions budgétaires pour l'année 1973-1974 suivant la méthode du budget par programme. En Europe, presque tous les pays vont, sous des appellations diverses et selon des modalités variables, utiliser le PPBS au début de la décennie 1970.

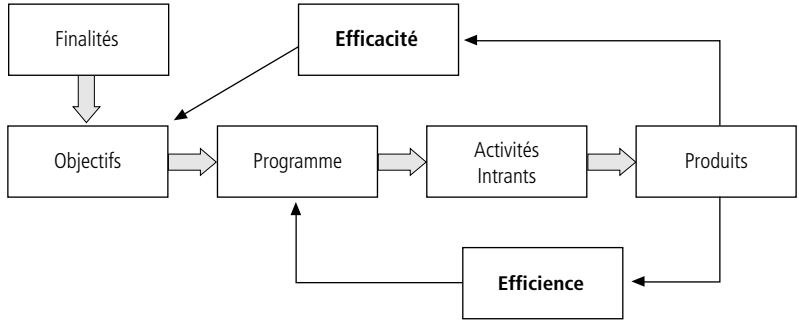
Ce système de gestion budgétaire essaie d'élargir la perspective dans laquelle se conçoivent les budgets en intégrant à leur préparation toutes les phases du processus administratif habituel :

- la planification qui effectue l'analyse des besoins et la définition des objectifs à atteindre ;
- la programmation qui détermine les moyens d'action pour atteindre ces objectifs ;
- la budgétisation qui voit à la transformation de ces moyens d'action en budget annuel.

Le PPBS veut allouer les ressources en fonction des finalités et objectifs de l'action publique, ces finalités et objectifs étant compris à l'intérieur d'un « programme » qui est une structure budgétaire élaborée en vue d'y inscrire toutes les ressources (matérielles, humaines et financières) nécessaires à l'atteinte d'une fin particulière. En somme, aux questions « Qui dépense ? » et « Combien cela coûte-t-il ? », on en ajoute une troisième, d'importance : « Que veut-on produire ? ». On met délibérément l'accent sur les extrants, les biens et services produits. C'est ce qui fait l'originalité et l'intérêt de ce système.

Pour faciliter la présentation et la compréhension des différentes dimensions du PPBS, nous nous servirons d'exemples tirés de l'application québécoise.

Figure 6.3
LE BUDGET PAR PROGRAMME



1. Le regroupement des extrants

Avec le PPBS, on entend regrouper les *outputs* ou extrants dans une structure budgétaire à trois paliers : la superstructure, la structure et l'infrastructure.

La *superstructure* se compose à l'origine de trois niveaux, à savoir les missions, les domaines et les secteurs[1]. La mission sociale du gouvernement du Québec, par exemple, comprend les domaines de la santé et des services sociaux, du soutien aux individus et aux familles et touche les secteurs ou ministères de la Santé et des Services sociaux, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, de la Famille et de l'Enfance. Les secteurs forment la charnière entre le réseau des finalités de l'État et les actions administratives.

La *structure* comprend deux niveaux : programmes et éléments de programme. Par exemple, le secteur Emploi et Solidarité sociale regroupe les programmes Mesures d'aide à l'emploi, Mesures d'aide financière et Administration ; le programme Mesures d'aide financière se décline dans les éléments suivants : Assistance-emploi, Action communautaire, Solidarité Jeunesse, Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris. Les programmes et éléments de programme constituent la véritable gamme de production technique gouvernementale. Le palier de convergence entre le législatif et l'exécutif, entre le politique et l'administratif, c'est le programme. C'est sur cette base que les dépenses sont présentées et votées.

1. Les domaines et les secteurs ont été progressivement remplacés par les portefeuilles, appellation en vigueur aujourd'hui.

Tableau 6.2
PRÉSENTATION TYPE DU BUDGET PAR PROGRAMME

Secteur (ministère)	Fonctionnement	Investissements	Transferts	Service de la dette	Total
Programme A					
Élément 1					
Élément 2					
Programme B					
Élément 1					
Élément 2					
Total					

L'*infrastructure* se compose de trois niveaux : les activités, les projets et les opérations. Ce palier fournissant une abondance de détails, il ne constitue pas une base commode pour l'allocation centrale des ressources et l'établissement des priorités, mais représente, pour chaque ministère, l'instrument privilégié d'opérationnalisation de ses programmes et le principal outil interne de gestion, d'organisation et de contrôle

2. Les composantes du système

Une fois spécifiée la production, le budget par programme identifie les agents de production, ceux qui doivent prendre des décisions, palier par palier. Il précise également les catégories de dépenses concernées.

À la superstructure des missions, domaines et secteurs correspondent les préoccupations globales des gouvernements en termes de finalité et d'équilibre. Les programmes et éléments de programme relèvent des responsabilités décisionnelles de l'Assemblée nationale et de l'exécutif du gouvernement, particulièrement du Conseil du trésor, des ministres en tant que chefs d'administration, et des sous-ministres. À l'infrastructure des activités, projets et opérations correspondent les niveaux décisionnels des directeurs, chefs de service et autres gestionnaires.

Les catégories de dépenses sont les facteurs de production des extrants. Tout gouvernement a besoin d'une classification par « nature des dépenses » qui soit suffisamment simple pour permettre une prévision budgétaire rapide et facile et qui soit suffisamment détaillée pour assurer un contrôle comptable efficace. Pour cette raison, les dépenses sont généralement présentées dans le

budget par programme en trois niveaux. Le premier niveau, très agrégé, sert essentiellement à la prévision budgétaire et ne devrait pas comporter plus d'une vingtaine de postes. Le deuxième niveau, plus détaillé, peut servir à la fois pour certaines prévisions budgétaires plus fines et de premier niveau de tenue comptable de déboursés. Le troisième niveau, très détaillé, peut compter jusqu'à plusieurs centaines de postes et sert à un enregistrement précis de chaque déboursé et donc, à des fins comptables analytiques.

3. Les techniques d'évaluation et de contrôle

Un des soucis majeurs des gouvernements est la définition et la recherche de procédures adaptées à la meilleure utilisation possible des ressources publiques. Ces informations sont présentées dans un document particulier, le mémoire de programme[2]. Pour arriver à les identifier, la technique la plus couramment utilisée dans la méthode du PPBS est *l'analyse coût-bénéfice,* laquelle procède en phases successives :

- l'identification des objectifs et leur quantification ;
- l'inventaire des moyens disponibles ;
- la détermination et l'évaluation des bénéfices (primaires, secondaires et tertiaires) ;
- l'actualisation des bénéfices (base commune de comparaison) ;
- les études de sensibilité (effets de la variation des paramètres) ;
- la sélection des critères de choix (approche largement qualitative).

Une fois les programmes approuvés et mis en vigueur, il faut développer des mécanismes de suivi basés sur des paramètres objectifs, des indicateurs de production, de performance et d'impact. Les *indicateurs de production* cherchent à identifier et quantifier de manière précise la production courante de chaque programme. On utilise pour ce faire des mesures de volume (nombre de malades traités, nombre d'accidents, vitesse d'exécution, etc.) et de qualité (temps d'attente, durée de séjour moyen, qualité de l'air, etc.) de la production. Les *indicateurs de performance* mesurent l'efficience du programme, c'est-à-dire le rapport coût-efficacité, pour ensuite le situer par rapport à des coûts standards. Les *indicateurs d'impact* mesurent l'effet d'un programme sur les variables de type macro tels les besoins d'une population, la situation d'un groupe défavorisé ou l'état du milieu physique par exemple.

2. Le mémoire de programme n'a plus cours aujourd'hui mais le terme de « mémoire » continue d'être utilisé pour toute requête formelle au Conseil du trésor nécessitant la constitution d'un dossier.

4. Les effets du PPBS

L'application de ce système de gestion présentait des avantages considérables du point de vue de la gestion budgétaire, avantages qui ont séduit les gouvernements alors qu'ils étaient assaillis par des problèmes de contrôle et de justification des dépenses. Des difficultés ont surgi en cours de route, qui ont cependant permis de voir que tous les éléments nécessaires au fonctionnement adéquat du PPBS n'étaient pas réunis. Les espoirs créés ont été en partie déçus mais il n'empêche que le PPBS a jeté les bases des systèmes de gestion budgétaire d'aujourd'hui.

Parmi les avantages du budget par programme figure certainement l'explicitation des finalités poursuivies par l'État. Il y a également l'utilisation d'une typologie hiérarchique fondée sur les programmes qui permet de rapprocher la dépense de l'objectif visé et de la situer dans un cadre cohérent. L'interdépendance entre les programmes et entre les secteurs et domaines apparaît plus clairement, entraînant une meilleure coordination des acteurs. En outre, la préoccupation d'améliorer l'efficience des services publics et d'éviter le gaspillage est implantée au cœur du processus budgétaire, sans compter que les données sont présentées et votées dans un cadre compréhensible par toutes les parties intéressées.

De nombreuses critiques ont miné la crédibilité du PPBS. Certains ont contesté la possibilité d'établir une typologie hiérarchique des finalités de l'action de l'État et souligné que les biens et services produits par l'administration publique sont souvent différents de ceux produits par le privé et, par conséquent, se prêtent mal à une comparaison fondée sur l'efficience. Par ailleurs, l'état de la modélisation socioéconomique ne permettait pas d'apprécier facilement l'impact des programmes publics alors que les systèmes d'information présentaient de graves lacunes par rapport à certaines dimensions de l'action publique. Enfin, la mise au point d'un système de rationalisation des choix budgétaires requiert, on s'en est rendu compte, un travail considérable de l'appareil administratif pour des résultats, en termes d'économies, peu importants.

Si les gouvernements ont mis de côté, après quelques tentatives infructueuses, l'application intégrale du PPBS, plusieurs, et c'est le cas du Québec, ont quand même conservé la structure budgétaire axée sur les finalités de l'action publique. Le budget par programme constitue une percée réelle sur le plan de la classification budgétaire et sert de modèle aujourd'hui encore. Les énergies consacrées au développement d'une vision d'ensemble de l'action de l'État et à l'élaboration de politiques sectorielles faisant le lien entre objectifs et moyens ne furent pas inutiles non plus car elles ont continué d'inspirer les gouvernements. Enfin, il est ressorti clairement de l'expérience du PPBS, de l'expérience québécoise notamment, que la rationalité administrative et budgétaire ne fournit qu'une partie des informations utilisées par la rationalité publique et que chercher à contraindre le processus politique par un système

de gestion budgétaire trop rigide n'est pas souhaitable. Une logique trop managériale pour suppléer aux carences de l'instrument budgétaire n'aboutit qu'à un blocage lorsque le niveau politique n'y trouve pas son compte.

D. LE BUDGET BASE ZÉRO

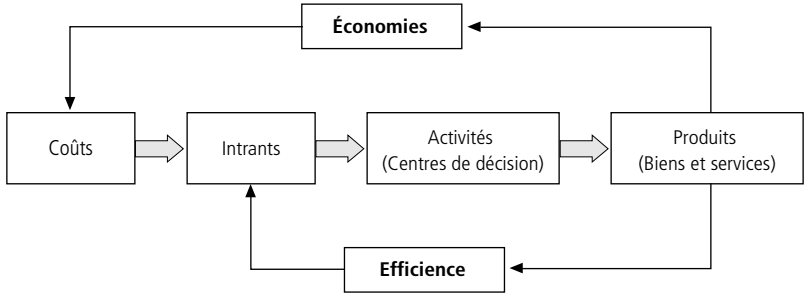
Si le PPBS a permis de faire avancer la réflexion et de briser l'isolement de la fonction budgétaire dans l'ensemble de la gestion publique, ce système n'a pas empêché les dépenses de continuer de progresser à un rythme très rapide. Certains prétendent même que le PPBS, en mettant l'accent sur les besoins et leur justification portait en lui-même le germe de cette croissance. En réalité, il n'avait pas été conçu pour endiguer la montée de la dépense mais pour permettre de mieux choisir entre diverses alternatives de dépenses.

Le budget base zéro ou BBZ a été développé à peu près à la même époque que le PPBS mais n'a connu une certaine renommée qu'après l'échec relatif de celui-ci. On était à la recherche d'une technique budgétaire moins lourde qui ne forcerait pas à revoir la structure budgétaire en même temps que la procédure et qui, surtout, aurait un impact à la baisse sur la trajectoire des dépenses. L'inquiétude par rapport aux augmentations de dépenses devenait de plus en plus présente de sorte que les administrations étaient davantage à la recherche de moyens concrets de contrôle budgétaire que de systèmes larges aux retombées incertaines.

Lancé en 1952 par Verne Lewis, le BBZ est mis en application à partir de 1962 au ministère américain de l'Agriculture. Texas Instruments l'adopte en 1969 de même que l'État de Georgie en 1971. Pendant une décennie, de 1975 à 1985, le BBZ connaîtra une vogue croissante auprès des États américains, des entreprises privées et des municipalités. Durant la même période, il est utilisé dans de grandes administrations privées et publiques du Québec : Westinghouse, Bell, Banque de Montréal, Radio-Canada, Communauté urbaine de Montréal, Ville de Pointe-aux-Trembles, Centre hospitalier Robert-Giffard, Régie de l'assurance maladie, etc. En Asie et en Europe de l'Ouest, plusieurs pays s'y intéressent et en font des applications à différents niveaux.

Le budget base zéro recherche la rupture de l'enchaînement historique des budgets successifs. C'est une méthode qui oblige les dirigeants d'organisations publiques et privées à défendre chacun des postes du budget dont ils ont la responsabilité avant que les fonds soient alloués. Ils doivent disséquer chaque activité et chaque programme pour les évaluer en termes de coûts, d'avantages, de solutions alternatives, puis les classer par ordre d'importance les uns par rapport aux autres. Les activités existantes sont examinées d'aussi près que les nouvelles activités alors que l'emphase est mise sur le choix de moyens alternatifs pour fournir un service et sur les niveaux alternatifs de service.

Figure 6.4
LE BUDGET BASE ZÉRO



Les étapes du BBZ sont habituellement les suivantes :

- identification, pour chacun des centres de décision de l'organisation, d'un ou plusieurs ensembles de propositions budgétaires (devis décisionnels) comprenant une série de choix et d'alternatives ;
- évaluation et hiérarchisation des devis décisionnels sur la base d'une analyse coût-avantage ou en fonction de tout autre critère de jugement ;
- attribution des ressources humaines et financières en fonction des résultats de l'évaluation et de la hiérarchisation des ensembles de propositions budgétaires.

On cherche d'abord à identifier les *centres ou unités de décision* dans l'organisation, un centre de décision étant une unité de fonctionnement, placée sous l'autorité d'un seul individu, utilisant des intrants pour produire des extrants aisément repérables. En pratique, un centre de décision correspond, selon le cas, à un centre d'activité, à un centre de coûts ou à un centre de profit. Il faut donc scinder les composantes d'une organisation en unités de décision couvrant des fonctions ou opérations significatives et qui soient d'une taille raisonnable.

Le *devis décisionnel* est un document qui identifie et décrit chaque unité de décision de telle sorte que le management puisse l'évaluer et la ranger par rapport aux autres unités de décision en concurrence pour obtenir des fonds, en décidant ou non de l'approuver. Le devis cherche à définir le niveau minimum de service et ce qui est requis pour chaque niveau additionnel. En général, on y trouve l'information suivante : la présentation des fonctionnements, finalités et objectifs de l'unité ; la description des actions, mesures d'activité et de productivité ; la définition des différentes alternatives possibles par rapport au niveau de service de même que l'analyse coût-avantage de chaque alternative et le détail des charges supplémentaires associées à chacune ; les conséquences de ne pas approuver le devis. Dans la recherche des moyens alternatifs de réalisation des objectifs, on examine notamment les différentes technologies ou méthodes de travail, la réalisation en régie ou par contrat de

service, voire la décentralisation. Une fois déterminé le meilleur moyen, il faut s'interroger sur le niveau de service à retenir et particulièrement chercher à établir le *niveau minimum de service*, c'est-à-dire celui à partir duquel seront évalués tous les autres, y compris le niveau actuel. Le niveau minimum correspond au niveau en-deçà duquel une opération devrait être discontinuée parce qu'elle n'est pas viable ou efficace. Chaque cas est particulier et il appartient au gestionnaire de l'établir en prenant en considération les besoins de la clientèle et ses réactions, l'objectif de réduction des dépenses et le lien avec les autres activités de l'organisation.

L'étape de *la hiérarchisation* consiste à classer les ensembles de propositions budgétaires par ordre d'importance en fonction des objectifs du centre de décision. La procédure de classement amène le management à se concentrer sur deux questions : Combien devrions-nous dépenser ? Devrions-nous le dépenser ? Les réponses sont obtenues à l'aide d'une liste des devis décisionnels rangés par ordre d'avantage financier décroissant pour l'organisation. Le classement ou rangement est le fruit d'une analyse à la marge en ce qu'il établit des priorités parmi les niveaux additionnels de service de chaque unité de décision en regard des coûts et bénéfices escomptés. Le premier classement est effectué par le gestionnaire responsable de la préparation des devis décisionnels tandis que la révision des classements et leur consolidation est faite par les niveaux supérieurs de l'organisation, généralement à l'aide de comités.

Une fois déterminés les projets prioritaires pour l'organisation, les propositions sont soumises au niveau politique ou au conseil d'administration pour approbation. Les ressources, tant humaines que matérielles et financières, seront allouées en fonction des décisions qui seront prises et cette allocation fera l'objet d'un suivi serré, par la suite, de façon à s'assurer que les avantages anticipés soient progressivement livrés. En général, une marge de sécurité est établie, en termes de diminution des avantages prévus ou d'étalement dans le temps de ces avantages, de façon à éviter de trop forts déséquilibres en cas de non atteinte. Les gestionnaires ayant établi les devis et le classement seront tenus responsables des succès et des échecs.

Parmi les avantages associés au BBZ figure la mobilisation de l'organisation à partir du plus bas niveau via l'implication et la responsabilisation des gestionnaires. On constate en outre une amélioration de la qualité de l'information de gestion et de la prise de décision quant à la répartition des ressources en fonction des priorités de l'organisation. Le BBZ favorise le développement de méthodes alternatives de fonctionnement, fondées sur l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité, et facilite l'atteinte d'objectifs de réduction budgétaire. Enfin, avantage non négligeable, il peut être couplé à une structure budgétaire par programme ou par centre de décision.

Cependant, le budget base zéro demeure un processus dont les effets ne se font sentir qu'à la marge et progressivement puisque, par exemple, il n'est pas possible de modifier radicalement les engagements de type contractuel d'une année à l'autre ou de faire l'impasse sur le service de la dette. Ce faisant, le rendement en termes d'économies ne justifie pas toujours l'effort qui est

demandé à l'organisation. Par ailleurs, on a constaté la difficulté qu'il y a à gérer simultanément un grand nombre de devis et à en faire une analyse sérieuse alors qu'une information complète n'est pas toujours disponible. De même, les critères de rangement par ordre de priorité sont parfois difficiles à définir et à faire partager. Finalement, une utilisation annuelle récurrente finit par vider le processus de son sens, la répétition entraînant très peu d'idées nouvelles.

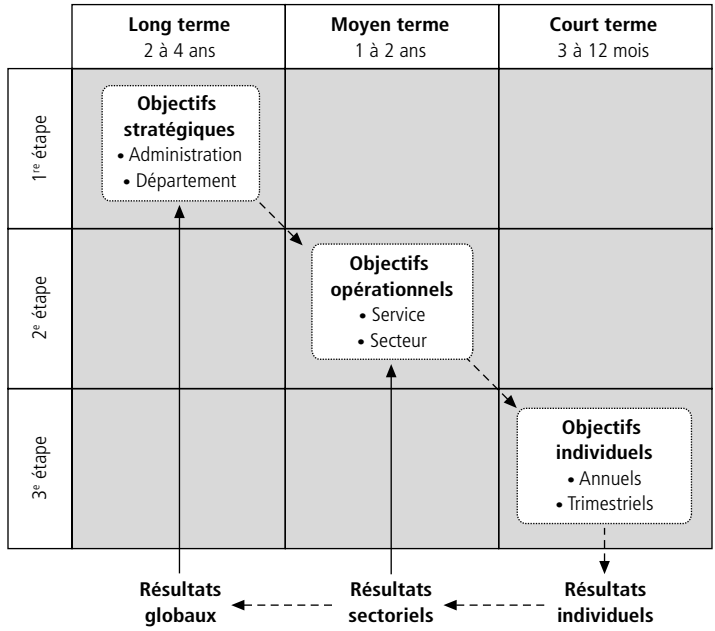
La méthode BBZ est encore utilisée sous différentes formes dans le contexte de la rationalisation des dépenses publiques. On fixe par exemple un objectif de compression et on demande aux administrations de faire les propositions qui permettront d'atteindre la cible en les classant par ordre de rendement et de difficulté. C'est un peu ce qui se fait au Québec à l'étape de la revue de programmes du processus budgétaire. De plus, le BBZ a démontré que la responsabilisation des gestionnaires, plutôt que le recours à des experts internes ou externe, est une orientation mobilisatrice qui assure la participation des personnels concernés. Enfin, s'il n'apparaît plus nécessaire de réformer toute la structure budgétaire pour faire un lien entre les fonctions et le budget, l'existence préalable du budget par programme facilite l'opération BBZ parce qu'une vision globale de l'organisation en découle, les décisions relatives aux centres de responsabilité s'inscrivant dans une cohérence d'ensemble.

E. LA GESTION PAR OBJECTIFS

La gestion par objectifs (GPO) n'est pas à proprement parler une méthode de gestion budgétaire, c'est plutôt une méthode de management. Toutefois, comme nous venons de le voir avec le budget base zéro, on peut coupler un système de gestion budgétaire avec des démarches particulières et obtenir des résultats intéressants quant à l'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et, ce faisant, sur l'utilisation des ressources. Le même raisonnement s'applique à la gestion axée sur les résultats qui sera abordée plus loin.

Lorsque Peter Drucker publie en 1954 son livre *The Practice of Management*, il s'inscrit en réaction contre une certaine complexité des théories de gestion. Il propose des principes simples, utilisables dans toutes les entreprises et tournés vers la recherche de l'efficacité. Sous son impulsion se met en place une nouvelle approche du management qui a un triple impact : sur les structures d'abord par la mise en place d'un découpage organisationnel centré sur les extrants ou produits ; sur la gestion des ressources humaines ensuite par une meilleure formation, la mise en place de mesures objectives de résultats, l'introduction de systèmes de sanctions-récompenses avec droit à l'erreur et le contrôle des résultats à l'aide de l'analyse des écarts ; sur les objectifs, enfin, par la distinction entre objectifs stratégiques et opérationnels et la hiérarchisation des objectifs. À partir du milieu des années 1960, le mouvement de GPO s'étend dans le monde entier.

Figure 6.5
L'INTÉGRATION DES OBJECTIFS EN GPO

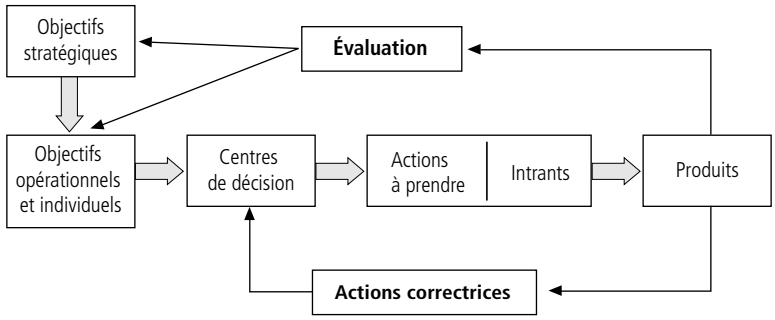


La GPO, dans son aboutissement, comme le montre la figure 6.5, attribue à chaque employé des objectifs pour ensuite les comparer et les guider dans l'atteinte de ces objectifs. L'opération ne peut cependant commencer là car il est indispensable de situer les objectifs individuels dans un cadre plus large, bref de faire le lien avec les objectifs organisationnels. Tous les secteurs d'une administration peuvent être gérés par le biais d'objectifs à atteindre (dont des objectifs budgétaires). Chaque secteur formule ses objectifs en fonction de ceux poursuivis par l'instance dont il relève et les individus formulent leurs objectifs sur la base des objectifs de leur secteur.

Les principales étapes de la gestion par objectifs sont les suivantes :

- la détermination des objectifs stratégiques et des objectifs d'ensemble ;
- la fixation des objectifs individuels ;
- l'indentification des actions à mettre en œuvre ;
- le suivi et le contrôle des résultats ;
- le lancement des actions correctrices, s'il y a lieu ;
- l'évaluation des performances, entraînant ajustements et sanctions.

Figure 6.6
LA GESTION PAR OBJECTIFS



Un objectif peut être défini comme un résultat mesurable attendu à une échéance précise grâce à la mise en œuvre d'actions appropriées. Pour valider les objectifs retenus, la GPO a proposé la méthode « SMART » pour Spécifique (portant sur un objet précis, concret), Mesurable (critères de réussite aisément quantifiables ou qualifiables), Accessible (stimulant et exigeant sans être hors de portée), Réalisable (dans la zone de maîtrise de l'individu et des ressources accordées) et Temporel (délimité dans le temps). Cette grille a connu une application dans divers contextes et pas seulement en GPO.

La GPO favorise le développement de la communication interne et améliore le climat social dans l'organisation. Elle stimule la motivation et la responsabilisation du personnel par la définition, le partage des objectifs et la recherche des meilleurs moyens pour les atteindre. L'initiative des employés et des gestionnaires est encouragée dans l'atteinte des objectifs par l'octroi de marges de manœuvre plus grandes aux unités. En fin de compte, la détermination des objectifs et le suivi qui en est fait permettent une évaluation plus juste des performances des unités administratives et des individus.

Sans que la gestion par objectifs soit tournée directement vers la gestion budgétaire, elle ne peut manquer d'entraîner des conséquences budgétaires par la recherche de l'efficacité et de l'efficience ou par la mesure du rapport entre les intrants et les produits. Plutôt que de réformer leur nomenclature budgétaire, de nombreuses organisations publiques et privées ont cherché à combiner la GPO avec les systèmes de gestion des ressources en place. Les travaux sur la mise au point de systèmes d'information de gestion et la jonction entre les objectifs poursuivis et les indicateurs ont été largement utilisés. Ils continuent d'inspirer le management public et, dans une certaine mesure, ont servi de base à la gestion axée sur les résultats.

F. LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

Le budget par programme, en réunissant dans un cadre cohérent l'ensemble des activités et des moyens visant une même fin, a continué d'intéresser un nombre grandissant d'administrations de sorte qu'il structure aujourd'hui les opérations budgétaires de nombreux pays. Il en est ainsi également de la volonté de mieux prendre en compte les dimensions de l'efficacité, de l'efficience et de la pertinence dans l'appréciation des programmes publics de dépenses. En fait, la mesure de la performance des administrations publiques est demeurée au fil des ans une préoccupation constante des gouvernements, préoccupation d'autant plus forte que les dépenses publiques ont continué de croître et les déficits de se répéter. Une nouvelle approche de gestion, articulée autour de la gestion par programmes, s'est progressivement développée et a été adoptée de plus en plus largement : la gestion axée sur les résultats.

À partir du début des années 1990, sous l'impulsion de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), va être élaboré un mode de gestion centré sur les résultats à obtenir, la mesure de la performance, une mise en œuvre adaptée à son environnement et le développement de liens avec la budgétisation.

Parmi les raisons qui ont amené la plupart des pays de l'OCDE à adopter une gestion axée sur les résultats (GAR), les suivantes valent d'être signalées :

- l'*efficacité* et l'*efficience* : il fallait cesser de mettre l'accent sur les processus internes et s'ouvrir davantage sur les situations, les besoins et les problèmes publics ;
- la *transparence* et la *responsabilité* : il y avait une volonté de clarifier la conduite des affaires publiques et de rendre les gestionnaires plus directement responsables de leur action sur le plan sociétal ;
- le *redéploiement des ressources* : on cherchait à améliorer l'allocation des ressources grâce à l'information sur les résultats, en rapprochant les coûts des projets de leurs effets et en se livrant à une appréciation comparative de leur efficacité et de leur degré de réussite ;
- la *coopération* et la *coordination* : il fallait encourager le travail interministériel, une organisation cohérente de projets ayant des rapports entre eux.

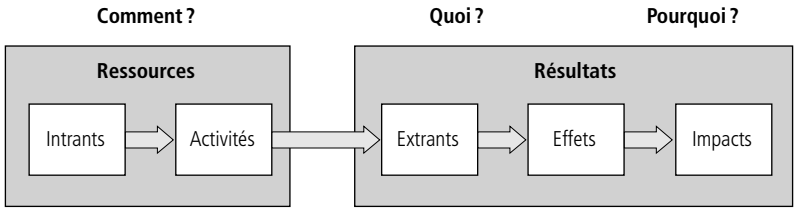
a) Concept et définitions

Les raisons multiples qui sont à l'origine de la gestion axée sur les résultats (GAR) expliquent sans doute que celle-ci touche des dimensions aussi importantes que la fixation d'objectifs et de normes de performance pour chaque programme, la responsabilisation des gestionnaires de programmes et l'octroi

d'une latitude de gestion plus grande, la mesure des résultats effectivement obtenus et l'utilisation des informations sur le niveau de performance atteint pour la prise de décisions quant aux ressources futures.

Pour comprendre véritablement ce qu'est la GAR, il faut la situer par rapport aux autres approches de gestion qui mettent l'accent soit sur les intrants, soit sur les produits. Ainsi, une gestion axée sur les intrants s'attache au montant des ressources et aux moyens (en personnel, en équipement et autres) qui sont affectés à un projet ou à un ministère. Avec cette méthode, le niveau de crédits utilisés pour un projet est souvent le principal critère de performance. Cette méthode va souvent de pair avec une régulation par les procédures : on applique les normes et les règles sur l'utilisation des intrants, la manière dont il faut opérer, etc. La gestion axée sur les produits met l'accent sur les fonctions de l'État en termes de biens et de services à rendre disponibles et on calcule combien d'unités de l'un ou de l'autre ont été fournies. La méthode des produits utilise principalement des indicateurs comme le montant de la production, le coût unitaire, le respect des délais et, à des degrés divers, la qualité. La gestion axée sur les résultats, quant à elle, cherche à définir ce qu'un projet donné ou une fonction spécifique doit réaliser en faveur de l'intérêt général, du progrès économique et social ou de la sécurité qui sont les buts ultimes de l'action des gouvernements.

Figure 6.7
LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

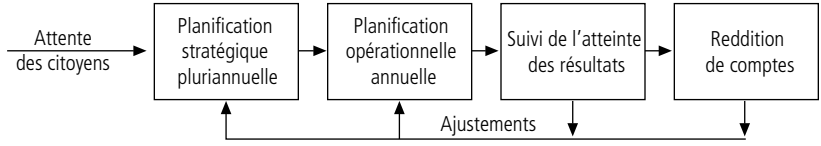


Comme le schéma ci-dessus l'indique, il existe différentes catégories de résultats qui sont liés dans une séquence de relations de cause à effet et qui expriment l'horizon de temps dans lequel s'inscrivent les retombées d'un programme ou d'un projet. D'abord, les extrants, qui sont les conséquences immédiates, visibles et concrètes des ressources affectées à un programme ou à un projet. Ensuite, les effets, qui sont les conséquences plus larges ou les retombées à moyen terme d'un programme ou d'un projet ; il s'agit du but principal recherché par l'action entreprise. Enfin, les impacts, qui représentent les conséquences ou objectifs à long terme plus généraux (de type sociétal) du programme ou du projet.

Tous ces résultats expriment les divers niveaux d'incidence sur la collectivité des intrants ou des activités de l'État dans un secteur donné. Ils donnent une idée de ce à quoi aboutit, intentionnellement ou non, l'action de l'État et justifient ses interventions. La GAR cherche à donner du sens à l'action publique en resituant ses interventions dans le cadre plus large des différentes catégories d'objectifs qui sont poursuivis. Au cœur de la GAR, il y a la connaissance et la compréhension de la raison d'être de l'action (besoins du client versus mission, objectifs et priorités), des résultats recherchés et obtenus de même que la volonté de faire mieux et de s'améliorer continuellement (par des actions correctrices et mobilisatrices).

Dans ce contexte, on comprend que le programme, ensemble cohérent d'activités poursuivant une finalité claire et relié aux grandes missions de l'État, apparaisse comme un support particulièrement adapté à la GAR. On lui ajoute des objectifs stratégiques et opérationnels formels dont on suit la réalisation et qui servent de plateforme pour la reddition de comptes. Cette étape de réflexion et de formalisation des objectifs, en amont du programme, devient cruciale.

Figure 6.8
LA DÉMARCHE DE GESTION PAR RÉSULTATS, EN BREF



Source : Banque mondiale : <www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/Suividelaperformance.pdf>.

b) La mesure de la performance

Les objectifs ou les cibles à atteindre compte tenu de la situation actuelle et des intrants ou activités en place constituent la base de la performance organisationnelle. Cette performance, cependant, pour qu'elle soit avérée, il faut l'établir à l'aide d'un système de mesures, d'indicateurs. Car la mesure est un élément essentiel de la prise de décision, autant pour un individu que pour une organisation. Ainsi, nous avons besoin de mesures pour agir ; la température extérieure, le niveau d'essence de l'automobile, le prix d'un article sont des éléments chiffrés à partir desquels l'individu pose certains gestes ou s'abstient de le faire. Il en va de même pour une organisation. Une information quantifiée, calibrée, amène une décision plus facilement qu'une information incertaine et non vérifiable. L'individu et l'organisation réagissent et décident à l'aide de l'information révélée par différents instruments de mesure. Sans mesure, l'appréciation d'une situation ou d'une performance devient plus difficile, plus complexe, moins confortable et souvent plus risquée.

En gestion axée sur les résultats, tout l'exercice de mesure tient dans la triade objectif-indicateur-cible. C'est l'assise de la performance. L'*objectif* est l'énoncé de ce qu'une organisation entend réaliser au cours d'une période définie avec quantification et ordre de priorité. L'objectif exprime l'intention, l'engagement, ce qu'on veut réaliser et produire, bref, le but poursuivi par le programme et les activités. Habituellement, l'objectif vise un effet, un bénéfice pour la clientèle ou contribue à la réalisation d'un tel bénéfice. Un *indicateur* est une variable ayant pour objet de mesurer, de décrire ou d'apprécier totalement ou partiellement un état, une situation et/ou l'évolution d'une activité ou d'un programme. C'est une information statistique ciblée et contextualisée, une mesure dont la charge de sens a été préalablement définie. L'indicateur est souvent plus précis et plus restrictif que l'objectif car il décrit le type de mesure (nombre, ratio, pourcentage, bien livrable) ainsi que les différents éléments qui seront considérés dans le calcul et le suivi (par exemple les activités, les clients, les coûts, etc.). Quant à la *cible*, c'est l'objectif concret, la hauteur ou le niveau de résultat que l'on veut atteindre à court terme. La cible est précise et normalement quantifiable ; elle est élaborée sur la base d'un indicateur retenu dans la formulation de l'objectif auquel elle réfère.

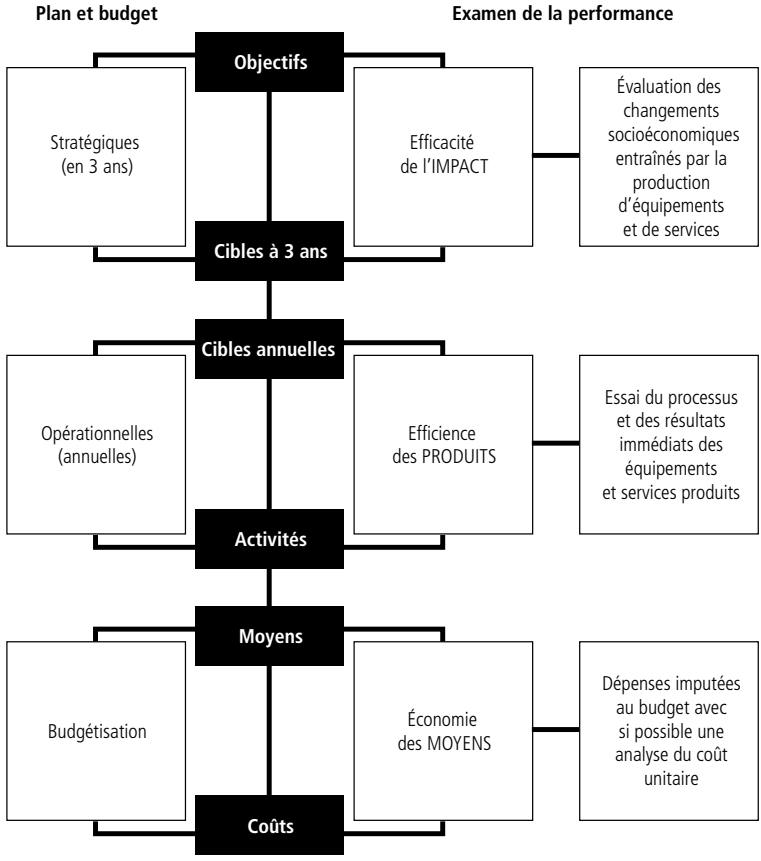
D'un découpage stratégique et opérationnel des activités, on passe comme dans la figure 6.9 à la mesure et à l'appréciation des résultats, avec des retombées possibles au niveau budgétaire.

Étant donné l'importance de la mesure dans l'appréciation de la performance, il va de soi que les problèmes posés par les données disponibles soient bien compris et qu'on saisisse bien leurs conséquences. Des données déformées ou inexactes, des données non significatives et non pertinentes, des définitions variables peuvent engendrer des erreurs, des écarts d'appréciation considérables et compromettre tout l'exercice. Gardons également à l'esprit que la performance n'est jamais l'unique base de la décision politique. Non seulement y a-t-il des limites à la rationalité administrative mais il y a aussi des limites à la quantité d'informations quantitatives et qualitatives que l'on peut utiliser de manière productive dans la prise de décision politico-administrative au niveau central. Enfin, beaucoup d'interventions publiques visent à influencer le comportement humain dans des domaines où l'identification des liens de causalité est très coûteuse et d'interprétation délicate de sorte que les objectifs et les instruments de mesure doivent être choisis avec beaucoup de soin.

c) La mise en œuvre

L'implantation de la gestion axée sur les résultats est une opération considérable qui requiert temps et énergie à tous les niveaux de l'organisation. Par ailleurs, chaque administration l'aborde à partir de ses expériences antérieures et des contraintes du présent. Lorsque celles-ci sont très fortes, en raison par exemple d'une perte de confiance du public dans la qualité de l'administration ou d'une situation financière fortement détériorée, les gouvernements peuvent

Figure 6.9
DES OBJECTIFS AUX COÛTS



Source : Fonds d'équipement des Nations Unies (2006). *Obtenir des résultats,* Genève, ONU, p. 23.

choisir d'accélérer la réforme. De manière générale, cependant, la GAR a fait l'objet d'une mise en œuvre progressive. Là où des différences importantes existent, c'est surtout au niveau de l'implication des gouvernements. Lorsque l'opération est centralisée, dirigée par les plus hautes instances gouvernementales, l'ensemble de l'appareil d'État s'y engage alors qu'à l'inverse, une démarche décentralisée, peu appuyée par l'autorité centrale, risque de prendre du temps à s'implanter. On peut voir dans le tableau 6.3 les avantages et les inconvénients des deux approches.

Tableau 6.3
IMPLANTATION DE LA GAR, AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS

	Avantages	Risques
Démarche centralisée	Pression plus forte pour réformer	Peu de souplesse pour atteindre les résultats
	Uniformité de méthode et de dispositif dans toutes les administrations	Excès de règles et la performance consiste seulement à les appliquer
	Meilleure information du centre pour prendre des décisions	Trop d'informations à communiquer ; l'exercice devient artificiel et coûteux
	Meilleure coordination et surveillanc	Absence d'adhésion des agences
		Création d'incitations perverses et distorsions des comportement
Démarche décentralisée	Plus grande souplesse	Inertie, faute de pression pour réformer
	Possibilité d'adapter les réformes aux besoins des agences	Réforme plus difficile et plus longue à appliquer
	Plus grande réactivité aux clients et aux communautés locales	Absence de coordination des réformes
	Encourage l'adhésion des agences aux réforme	Le centre ne dispose pas des informations nécessaires à la prise de décision
		Manque de cohérence des mesures de réforme et de la présentation des données

Source : Organisation de coopération et de développement économiques (2007). *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 35.

Une mise en œuvre différenciée peut aussi s'apprécier par la variabilité des productions associées à la GAR. On distingue à cet égard différents degrés : les rapports de performance, les objectifs de performance, les audits de performance, les contrats de performance et la budgétisation orientée vers la performance.

Les *rapports de performance* consistent à publier systématiquement des données sur les résultats atteints à l'intention des citoyens et des élus en allant au-delà de la simple description que l'on trouve dans les rapports annuels. Lorsqu'ils sont consacrés à un secteur d'activité spécifique, les rapports de performance permettent de procéder à des comparaisons entre institutions (école, hôpitaux, prisons, etc.).

Les *objectifs de performance* spécifient à l'avance les résultats escomptés ou promis ; ils ont pour but de modifier un comportement, c'est-à-dire de mobiliser des ressources et l'attention du gouvernement dans la direction souhaitée. Cette direction correspond à des objectifs de performance qui représentent des pratiques optimales suivies par des organisations se trouvant dans une situation comparable.

Les *audits de performance* consistent à faire vérifier les affirmations faites par les gouvernements ou les organismes publics concernant leur performance. Cette forme d'audit n'est pas encore très développée.

Les *contrats de performance* spécifient le produit ou les résultats qu'un organisme s'est engagé à atteindre au moyen de ressources convenues. Le contrat signé est élaboré lors de négociations entre un organisme dépensier et un organe central ; il couvre une durée limitée, en général de trois à cinq ans, et fait l'objet d'un rapport annuel à l'autorité mandante.

La *budgétisation orientée vers la performance* établit un lien entre les ressources fournies et les résultats promis. Ce lien peut aller d'un rapport direct selon lequel une unité marginale de ressources aboutit à une unité marginale de produit, à un arrangement suivant lequel le budget énumère simplement les résultats attendus des ressources fournies.

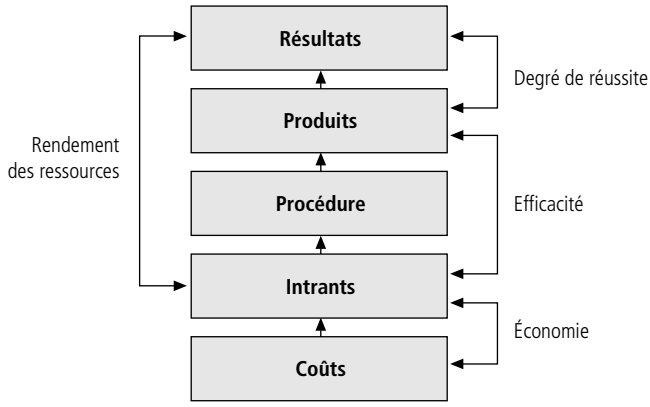
d) Les liens entre gestion et budgétisation

Il est normal que l'on cherche à inscrire les informations relatives aux résultats à l'intérieur du processus budgétaire. Une bonne budgétisation est un des piliers d'une bonne gouvernance et son utilité sera renforcée si les décisions financières sont basées sur des preuves tangibles de ce qui fonctionne.

Il apparaît nécessaire de faire les liens entre les différents éléments du processus de gestion pour être en mesure de procéder à une allocation adéquate des ressources considérables mais pourtant limitées de l'État. En ce sens, savoir si les argents publics sont bien utilisés, s'ils permettent d'atteindre les objectifs fixés et s'ils le font avec efficience n'est pas une information négligeable et la GAR, en s'y appliquant, concourt à la réalisation des objectifs de la budgétisation. La budgétisation axée sur la performance concerne l'utilisation de ces informations au service de la procédure budgétaire et de l'allocation des ressources.

Ce que la GAR cherche à faire en matière budgétaire, c'est de transformer le budget en moyen d'amélioration de la gestion et des programmes. C'est pour cette raison que l'accent est mis sur l'indentification du degré de réussite, de l'efficacité, du rendement des ressources et des économies que permettent certains changements dans la façon dont sont déployées certaines activités (voir la figure 6.10). L'efficacité correspond à la mesure du rapport entre le résultat d'effet réalisé et le résultat prévu (réponse aux besoins du client) alors que le rendement des ressources ou efficience est la mesure du rapport entre les ressources utilisées et les résultats de production (p. ex., coût unitaire d'un

Figure 6.10
LA GAR ET L'AMÉLIORATION DES PROGRAMMES



Source : Kristensen, J.K., W.S. Grozyk, B. Bühler (2002). « L'élaboration et la gestion des budgets centrés sur les résultats », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire.*

produit). Quant à l'économie, elle tient à la quantité moindre de ressources utilisées pendant une période donnée pour livrer l'extrant. Enfin, l'appréciation de la capacité des produits de mener à l'atteinte des objectifs plus larges que poursuit l'État dans un domaine particulier correspond au degré de réussite.

Il faut se garder de croire toutefois qu'on puisse facilement faire une liaison directe entre la performance et l'octroi d'un financement, voire lier directement le renouvellement des budgets à l'atteinte d'un certain niveau de performance. En effet, il faut tenir compte des limitations techniques des données : premièrement, seuls certains types de programmes impliquant des activités tangibles et standardisées se prêtent à des mesures de performance ; deuxièmement, les mesures de résultats, condition essentielle de la liaison directe avec les données financières, sont parfois difficiles à bâtir pour les programmes publics ; troisièmement, les résultats attendus des programmes publics dépassent souvent les limites du cycle budgétaire. De plus, à elles seules, les données relatives aux performances ne constituent pas une base suffisante pour prendre des décisions financières. Il faut comprendre pourquoi des niveaux donnés de résultats ont été atteints et l'influence des facteurs externes. Enfin, de façon pratique, on concevrait difficilement que la clientèle d'un programme moins performant soit pénalisée (par la réduction des crédits ou l'élimination sans substitution par exemple) alors que le besoin continue d'exister ; pensons aux programmes de sécurité du revenu ou d'assistance emploi.

Pour pouvoir transformer le budget en moyen d'améliorer la gestion, comme on peut le voir au tableau 6.4, un certain nombre de conditions doivent être réunies. Leur présence ou leur absence facilitera ou rendra plus difficile cette intégration. Parmi celles-ci, il convient de signaler deux réformes

Tableau 6.4
L'INTÉGRATION DE LA GAR ET DU BUDGET

L'intégration est plus facile dans un contexte où :	**L'intégration est plus difficile dans un contexte où :**
▪ La définition stratégique des normes/objectifs est liée à l'affectation des ressources. ▪ La budgétisation est globale ou basée sur les produits. ▪ Une comptabilité par activité fondée sur les coûts complets a été adoptée. ▪ Les programmes considérés sont composés d'un ensemble de produits ou services tangibles et mesurables. ▪ Le processus d'intégration est mis en œuvre aux niveaux de la gestion des priorités des programmes et de la gestion opérationnelle. ▪ Les effets d'un programme se manifestent rapidement après la fourniture des services ou des produits qu'il recouvre. ▪ Les résultats peuvent être attribués avec une grande certitude au programme même s'il n'y a pas lieu de suspecter que d'autres facteurs expliquent ces résultats.	▪ La planification et l'affectation des ressources se fondent sur le rythme d'augmentation passé des crédits. ▪ Les ressources sont budgétisées par poste. ▪ Les entités comptables ne coïncident pas avec les unités dans lesquelles les activités du programme sont menées et les performances mesurées. ▪ Le programme est constitué de services « idéaux », non standards et intangibles. ▪ Les effets du programme ne deviennent perceptibles qu'à long terme. ▪ Même lorsque des « résultats » sont détectés, il est difficile de les attribuer directement au programme.

Source : Pollitt, Christopher (2001). « Intégrer gestion des performances et gestion financière », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, nº 2, p. 30.

majeures qui, selon l'OCDE, doivent être effectuées pour amorcer le processus de budgétisation par les résultats. D'abord, il faut donner plus de pouvoir aux gestionnaires en encourageant ceux-ci à faire preuve de discernement et d'initiative afin d'atteindre les objectifs fixés en matière de dépenses et de performance. Une diminution des contrôles *a priori*, le report de crédits, une plus grande latitude de réaffectation… figurent au nombre des mesures augmentant la latitude des gestionnaires. Ensuite, il faut revoir la comptabilisation des dépenses en passant à la comptabilité d'exercice parce que la comptabilité de caisse ne reflète pas le coût réel de l'exécution des programmes et activités d'un gouvernement. Or, il est indispensable de disposer d'informations exactes sur les coûts pour développer l'autonomie et responsabiliser les gestionnaires et pour optimiser les décisions d'allocation des ressources.

Les liens entre gestion et budgétisation recherchés par la GAR ne se font pas automatiquement. On doit s'assurer que le contexte s'y prête et faire les ajustements qui vont les rendre possible.

Cela explique sans doute que, parmi les pays de l'OCDE, différents types ou catégories de budgétisation axée sur la performance (BP) aient été développés, qui correspondent à autant de définitions et de façons de la mettre

en œuvre. Faire correspondre les crédits alloués à des résultats mesurables prend des formes plus ou moins contraignantes, comme on peut le voir au tableau 6.5. Dans l'intégration de type présentationnel, les informations sur les performances font partie des documents budgétaires ou d'autres documents officiels. Toutefois, il n'y a pas de lien avec les financements et ces informations ne jouent aucun rôle dans les décisions d'affectation de crédits. En ce qui concerne le deuxième type, la budgétisation éclairée par la performance, les ressources sont accordées en fonction des résultats futurs ou, indirectement, de résultats obtenus. Élément important du mécanisme de décision budgétaire, les données de performance ne déterminent pas forcément le montant des ressources affectées. Elles guident les choix, s'ajoutant aux contraintes financières et priorités politiques, sans qu'il y ait pourtant de lien mécanique ou automatique entre les financements et les performances accomplies. Pour ce qui est de la budgétisation directement fondée sur les résultats, elle établit un lien direct et explicite entre ressources et performance, en restreignant celle-ci aux produits. Elle prend la plupart du temps la forme d'une formule ou d'un contrat comprenant des indicateurs spécifiques de performance ou d'activité. Jusqu'à maintenant ce type de BP n'a été appliqué qu'à des secteurs particuliers (enseignement, santé, recherche) et dans un nombre limité de pays (États-Unis, Corée).

La gamme des moyens utilisés pour renforcer le lien entre performance et budgétisation montre également que les conséquences positives ou négatives associées au respect des engagements pris varient beaucoup. Tout un système de gratifications et de sanctions a pour but d'inciter les instances publiques concernées à atteindre les résultats escomptés, comme on peut le voir dans

Tableau 6.5
LES TYPES D'INTÉGRATION BUDGÉTAIRE DE LA GAR

Type	Lien entre informations sur les performances et financement	Performance programmée ou effective	Principale finalité dans la procédure budgétaire
Présentationnel	Pas de lien	Objectifs de performance et/ou performances réalisées	Responsabilisation
Budgétisation au vu des performances	Lien tâche/indirect	Objectifs de performance et/ou performances	Programmation et/ou responsabilisation
BP directe/selon formule	Lien étroit/direct	Performances réalisées	Répartition des ressources et responsabilisation

Source : Organisation de coopération et de développement économiques (2007). *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 21.

le tableau 6.6. Retenons toutefois qu'en général, les pays de l'OCDE hésitent à sanctionner l'échec répété par la suppression de l'organisme, voire par une diminution substantielle des financements.

Tableau 6.6
RENFORCEMENT DES LIENS ENTRE PERFORMANCE ET BUDGET

Mécanisme	Récompenses	Sanctions
Financement	Financement accru de l'agence.	Financement de l'agence réduit ou restreint.
	Maintien du financement de l'agence.	Suppression du financement de l'agence.
	Octroi de primes aux cadres et/ou aux employés.	Réduction de la rémunération des cadres et/ou des employés.
	Augmentation du budget de personnel.	Réduction du budget de personnel.
Flexibilité	Autorisation donnée à l'agence de conserver et de reporter ses gains d'efficience.	Réaffectation de tout le financement au centre.
	Autorisation de transférer des fonds entre différents programmes et/ou dépenses de fonctionnement.	Restriction des possibilités de transférer des fonds.
	Exemption de certaines obligations d'information.	Renforcement des obligations d'information.
		Lancement d'un audit sur la gestion de l'agence.
Distinction publique	Reconnaissance publique des réalisations de l'agence.	Critique publique de la performance de l'agence.

Source : Organisation de coopération et de développement économiques (2007). *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 49.

***

Du budget de structure au budget par programme axé sur les résultats, on assiste à une transformation de la logique budgétaire et des systèmes de gestion budgétaire. D'une centration sur les moyens et les intrants, l'attention passe progressivement, à travers différentes approches et tentatives, à une emphase sur les objectifs et les différentes catégories de résultats recherchés.

En ces matières aussi, la perfection ne s'atteint pas d'emblée. Il faut passer par divers stades qui permettent de faire avancer l'idée et ses instruments. La concrétisation d'un projet de cette ampleur nécessite qu'on puisse l'inscrire dans la durée, qu'on demeure flexible pour l'adapter aux circonstances et qu'on persiste malgré les difficultés. Malheureusement, les attentes énormes des citoyens comme des politiciens ne sont pas toujours compatibles avec l'ampleur réelle de la tâche.

PISTES BIBLIOGRAPHIQUES

BERGERON, PIERRE-G. (1981). *Planification, budgétisation et gestion par les objectifs*, Hull, Éditions Asticou, 253 p.

COMMARMOND, GISÈLE (2004). *Manager par les objectifs*, Paris, Dunod, 213 p.

CONWAY, MADELEINE (1981). *Le budget base zéro : conditions d'introduction et limites d'application*, Paris, Masson, 215 p.

COTTERET, JEAN-MARIE (1994). *Le budget de l'État*, Paris, Presses universitaires de France, 127 p.

CUTT, JAMES (1984). *Public Non-Profit Budgeting : The Evolution and Application of Zero-Base Budgeting*, Toronto, The Institute of Public Administration of Canada, 154 p.

DEROME, RENÉ (1980). *Le zero base budgeting*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 273 p.

DRUCKER, PETER-F. (1954). *The Practice of Management*, New York, Harper and Row, 404 p.

DRUCKER, PETER-F. (1968). *L'efficacité, objectif numéro 1 des cadres*, Paris, Éditions d'Organisation, 161 p.

HUET, PHILIPPE (1973). *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires (RCB)*, Paris, Presses universitaires de France, 294 p.

HUSSENOT, PHILIPPE (1983). *La gestion publique par objectifs : des ambitions à la pratique*, Paris, Éditions d'Organisation, 249 p.

IBM CENTER FOR THE BUSINESS OF GOVERNMENT (2003). *Linking Performance and Budgeting*, Washington, IBM, 135 p.

JACQUES, JOCELYN (1977). *Le budget de programme, un outil moderne de gestion*, Québec, Éditions Jeanne-d'Arc, 310 p.

LECLERC, JEAN et BACHIR MAZOUZ (2008). *La gestion intégrée par résultats : gérer autrement la performance de l'administration publique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 440 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC (1971). *Le système budgétaire et financier, description analytique du système*, Québec, Ministère de l'Éducation, 13 p.

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2005a). *Étude comparative sur les politiques de gestion de la performance*, Québec, ENAP, 227 p.

OCDE (1994). *Gestion des performances dans l'administration : mesure des performances et gestion axée sur les résultat*s, Paris, PUMA, 102 p.

OCDE (2007a). *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, 222 p.

SCHICK, ALLEN (2003). « L'État performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 3, nº 2, p. 79-117.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (1972). *Le système de budget par programme (PPBS) et son utilisation au gouvernement du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 45 p.

CHAPITRE 7

LA GESTION ET LA BUDGÉTISATION AXÉES SUR LES RÉSULTATS
Quelques applications

Résumé

S'agissant de la gestion axée sur les résultats, il existe une grande variété de situations nationales, de sorte qu'il n'y a pas de modèle unique. Il en va de même pour la budgétisation axée sur les résultats, qui doit trouver sa place à l'intérieur du cycle de gestion publique et s'articuler à l'ensemble des systèmes gouvernant les diverses catégories de ressources.

En Australie, la pierre angulaire de la GAR est l'identification par le gouvernement des domaines clés de la performance. Dans un cadre décentralisé où ministères et organismes jouissent d'une grande autonomie de gestion, une démarche intégrée de planification stratégique et de budgétisation est mise en œuvre progressivement, qui va des plans stratégiques aux contrats de performance individuels. L'accent est mis sur la réaffectation des ressources vers des utilisations plus productives et l'information relative à la performance éclaire la décision budgétaire plus qu'elle ne la détermine.

Le gouvernement des États-Unis est fortement engagé sur la voie de la GAR et cherche activement à améliorer la liaison performance-budget. Un outil d'évaluation de la performance (le « PART ») est utilisé par l'Office of Management and Budget pour établir où se situe la gestion des programmes fédéraux et les résultats indiquent une nette amélioration. Dans l'ordre de la budgétisation, un lien significatif, bien que non mécanique, semble se faire entre la performance des programmes et le niveau de financement proposé, dans le contexte particulier de la dynamique des rapports budgétaires entre la présidence et le Congrès.

En France, la gestion axée sur les résultats a été introduite en même temps qu'une réforme budgétaire de grande ampleur et cette simultanéité a permis que les deux opérations se fécondent mutuellement. L'exercice de reprogrammation budgétaire a conduit à décomposer la structure administrative par unité de gestion opérationnelle, ce qui facilite la déclinaison pyramidale des objectifs de performance qui y sont associés. Ce qui est visé, c'est d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, une fois le montant de celle-ci déterminé. La performance n'a donc pas pour but de définir le niveau des moyens en fonction des résultats attendus mais, pour un niveau donné, d'optimiser les résultats.

Le gouvernement britannique a introduit la GAR dans l'administration publique dès le milieu des années 1980. Deux exercices administratifs structurent la démarche d'intégration de la performance et du budget : les Spending Reviews *et les* Public Service Agreements. *Tous les deux menés par le Trésor (HMT) et suivis de près par le premier ministre, ils permettent d'associer plus étroitement les objectifs budgétaires et les objectifs de performance. Cependant, si les informations sur la performance sont évoquées directement lors des négociations pour l'établissement des budgets et, ce faisant, ont une influence non négligeable sur le niveau autorisé de dépenses, le lien entre les performances passées et les ressources futures n'est pas direct. Ce qui est recherché, c'est une planification plus efficace et des dépenses plus efficientes.*

Même si l'administration fédérale canadienne s'est engagée dès le début des années 1990 sur la voie de la GAR, elle ne pratique pas encore, à proprement parler, de budgétisation axée sur la performance. Toutefois, depuis 2005, avec la « Politique sur la structure de gestion des ressources et des résultats », des démarches, jusque-là parallèles, convergent de plus en plus et la planification des ressources et des résultats s'effectue simultanément, sous l'égide du Conseil du trésor. S'il est trop tôt pour tirer des conclusions sur la démarche en cours, le besoin d'interconnexion semble reconnu par tous et notamment par les parlementaires.

Au Québec, la Loi sur l'administration publique instaure un cadre de gestion axée sur les résultats. Des plans et rapports doivent être préparés et font l'objet d'une reddition de comptes annuelle alors que le ministère du Conseil exécutif et le Secrétariat du Conseil du trésor sont chargés de suivre toute l'opération et que la responsabilité des ministres et des gestionnaires est engagée. Des objectifs gouvernementaux sont définis depuis 2004 dans le document « Moderniser l'État », mais un certain décalage existe avec le cadre législatif défini. En matière budgétaire, l'information sur la performance n'a pas d'incidence particulière sur les choix qui sont faits si ce n'est de fournir un éclairage général à la prise de décision.

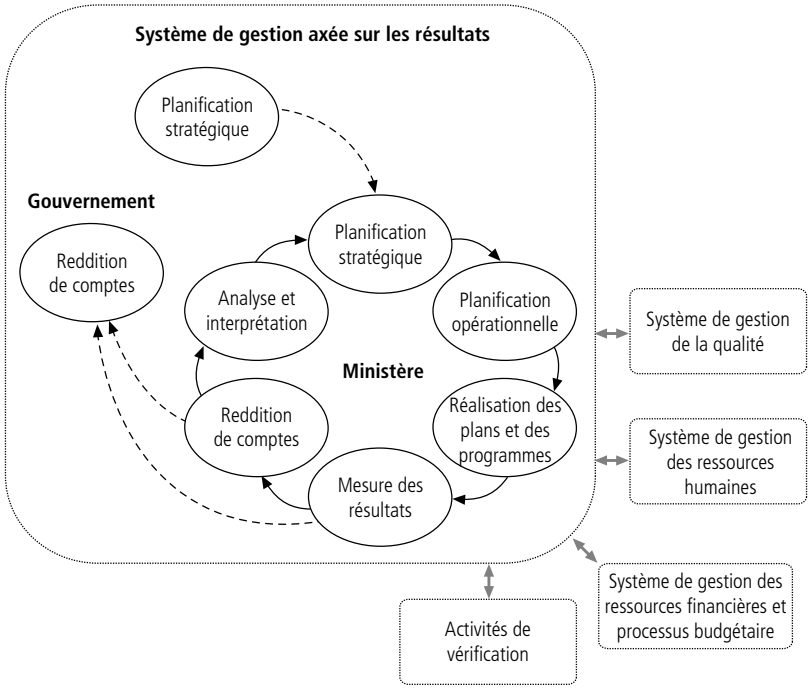
Mettre l'accent sur les résultats de l'administration publique tout en laissant plus de flexibilité aux gestionnaires, voilà sommairement résumée la gestion axée sur les résultats. Elle implique évidemment que les résultats soient mesurés, intégrés dans le processus décisionnel et utilisés pour améliorer concrètement les choses.

Il existe une grande variété de situations nationales de sorte que l'application de la GAR connaît diverses adaptations et que son intégration aux cycles de gestion varie elle aussi. Malgré tout, certains traits communs apparaissent : la planification stratégique, la planification opérationnelle, la réalisation des plans et des programmes, la mesure des résultats, la reddition de comptes, l'analyse et l'interprétation des résultats. C'est au niveau des rapports entre la GAR et les autres systèmes de gestion que les différences sont les plus marquées et la budgétisation n'est pas le système où l'intégration est la plus avancée. Il faut comprendre que les ressources publiques (humaines, financières, matérielles) font souvent l'objet d'une gestion compartimentée, chaque catégorie étant soumise à des exigences et des attentes particulières. Une certaine intégration existe, bien sûr, mais elle relève souvent davantage de la nécessité d'une coordination minimale que d'une vision commune et d'une participation bien comprise à la réalisation des objectifs de l'organisation. En ce sens, la GAR est un système de gestion qui doit composer avec d'autres systèmes, comme le montre le schéma de la figure 7.1, et articuler une convergence entre eux, même si cela semble nécessaire, n'est pas simple.

C'est peut-être avec le système budgétaire que l'intégration s'avère la plus difficile. On a vu au chapitre précédent que l'allocation de ressources en fonction des résultats ne peut se faire automatiquement et que les gouvernements, s'ils cherchent à améliorer la performance des programmes publics et à intégrer les résultats à la prise de décision budgétaire, n'acceptent pas de se confiner à la prise en compte de la performance dans les décisions qu'ils ont à prendre. Ils veulent garder la possibilité de s'adapter aux circonstances et d'être sensibles à d'autres facteurs. Là-dessus, un consensus existe.

Une autre convergence s'exprime au niveau de la mise en œuvre. Chaque administration veut partir des conditions qui lui sont propres et procéder à un déploiement de la GAR dans l'axe budgétaire qui soit compatible avec son contexte. Conséquemment, s'il n'y a pas de modèle unique en matière de gestion axée sur les résultats, pour ce qui est de la budgétisation axée sur les résultats, il n'y en a pas non plus. La plupart des pays qui la pratiquent

Figure 7.1
L'ENVIRONNEMENT DE LA GAR



Source : Martin, V. et M.H. Jobin (2004). « La gestion axée sur les résultats : comparaison des cadres de gestion de huit juridictions », *Administration publique du Canada*, vol. 7 nº 3, p. 307.

développent des modalités d'application différentes. Nous examinerons successivement de quelle manière l'Australie, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et le Canada s'y sont adonnés, ce qu'il en est aujourd'hui et comment cela affecte leur processus budgétaire. Nous verrons également, de manière un peu plus détaillée, comment le Québec s'est inscrit dans ce mouvement international. Dans chaque cas, seront présentés les documents juridiques ou autres qui encadrent la GAR, le niveau d'implication des autorités gouvernementales de même que la dynamique nouvelle ainsi créée.

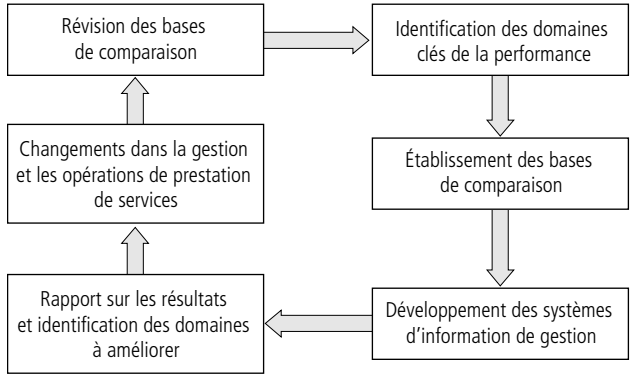
A. L'AUSTRALIE

L'Australie s'est engagée tôt dans la gestion axée sur la performance, en fait depuis le Programme d'amélioration de la gestion financière qu'elle a lancé en 1983. Elle a poursuivi par la suite une application progressive fondée sur la décentralisation et respectueuse du partage des juridictions au niveau national. C'est entre 1996 et 1999 que le cadre administratif de gestion qui,

jusque-là, avait présidé à l'instauration de la GAR fut complété par un dispositif législatif. Ainsi en 1997, le *Financial Management and Accountability Act* a défini les responsabilités et pouvoirs financiers des ministères et organismes de même que les mécanismes de gestion de la performance. En 1999, la *Loi sur le Vérificateur général* fut modifiée pour lui donner une habilitation en matière de performance et le *Australian Public Authority Act* fut adoptée pour permettre la création d'agences exécutives tournées vers la recherche de résultats améliorés. Une charte de la sincérité budgétaire fut également adoptée, qui établit un cadre pour l'exécution plus transparente de la politique budgétaire et met de l'avant, entre autres, l'obligation pour les administrations publiques de divulguer leur stratégie budgétaire et d'en rendre compte.

Le schéma ci-dessous présente le processus global suivi par l'administration australienne dans l'établissement de la GAR. Il s'agit d'une démarche itérative qui commence par la définition par le gouvernement des secteurs d'activité névralgiques pour lesquels il souhaite qu'une gestion par résultats soit implantée. Chaque ministère et organisme concerné doit ensuite définir les objectifs et indicateurs permettant de comparer les performances et développer les systèmes d'information appropriés. Sur la base des résultats obtenus, des changements seront introduits dans la gestion et une révision des paramètres de comparaison sera effectuée. C'est le schéma général qui a présidé à la mise en place de la GAR.

Figure 7.2
CYCLE DE GESTION DE LA PERFORMANCE



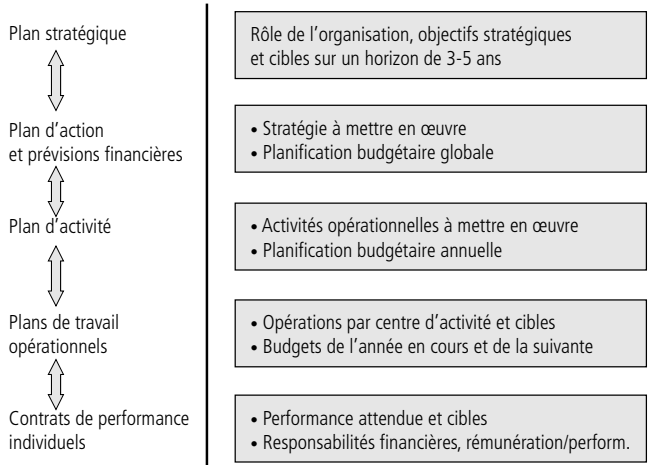
Source : L'Observatoire de l'administration publique (2005). *Étude comparative des politiques de gestion de la performance*, Québec, ENAP, p. 71.

Dans ce processus, divers acteurs interviennent. D'abord, le premier ministre et le Conseil des ministres y jouent un rôle central en fixant les priorités et en dictant les lignes directrices sur le contenu et la présentation des rapports. Administrativement, le ministère des Finances et de l'Administration est l'acteur clé puisqu'il est chargé d'orienter les politiques de gestion de la performance

pour l'ensemble de l'appareil public ; il donne par conséquent des directives sur les informations à présenter et précise concrètement avec les ministères et agences la façon particulière dont ils s'en acquitteront. L'« Australian Public Service Commission » complète le dispositif administratif en proposant des ajustements aux politiques et en diffusant les meilleures pratiques. Ensuite, le Parlement intervient et procède par l'entremise de comités parlementaires spécialisés à un examen des objectifs et des résultats. Ainsi, le « *Joint Committee of Public Accounts and Audit* » scrute la performance de toutes les agences en regard des fonds qui leur ont été alloués, s'appuyant à l'occasion sur les vérifications de performance exécutées par l'« *Australian National Audit Office* ».

Le gouvernement ayant spécifié les domaines prioritaires pour lesquels il veut que l'action publique ait des impacts positifs (défense et sécurité nationale, vie professionnelle et familiale, démographie, science et innovation, environnement durable, etc.) et le Parlement ayant voté les crédits permettant d'atteindre les résultats prévus, il appartient aux ministères et agences de gérer de manière à maximiser la performance. Il convient de noter que l'administration australienne opère en mode largement décentralisé et qu'il est du ressort de ses diverses instances, à partir des orientations définies centralement, d'articuler leurs propres mises en œuvre. On met certes à leur disposition des outils pour les aider à s'inscrire dans le mouvement d'ensemble mais elles s'en servent chacune à leur façon. C'est donc *a posteriori*, par la reddition de comptes, que l'on mesure le chemin parcouru et non *a priori* par la définition de normes d'application standardisées.

Figure 7.3
DÉMARCHE INTÉGRÉE DE PLANIFICATION ET DE BUDGÉTISATION



Source : L'Observatoire de l'administration publique (2005). *Étude comparative des politiques de gestion de la performance*, Québec, ENAP, p. 103.

Comme on peut le voir à la figure 7.3, la structure générale de la démarche suivie commence par une réflexion stratégique qui établit le cadre pluriannuel des objectifs visés, laquelle est complétée par une planification opérationnelle et des plans annuels d'activité. C'est à ce niveau que la liaison avec le financement se fait et que sont précisées les cibles concrètes en matière de production des biens et services pour chaque organisation et chacun de ses centres de décision. Ultimement, les objectifs vis-à-vis des différents niveaux de la structure se répercutent sur les attentes formelles des individus qui la composent, chacun portant sa part de responsabilité dans l'atteinte des résultats souhaités. Cette approche cherche à mobiliser toute l'organisation en définissant ce qui est attendu de chaque composante et ultimement, de chaque employé, en vue de la réalisation des objectifs de performance.

De façon spécifique, par rapport à la budgétisation, la gestion axée sur les résultats pratiquée en Australie se préoccupe davantage d'éclairer la prise de décision budgétaire que de la déterminer. Elle cherche principalement à faciliter la réaffectation des ressources vers des utilisations plus productives et à améliorer l'efficience dans la gestion des programmes, la recherche d'économies directes étant marginale. Les changements introduits dans la procédure budgétaire visent à donner une plus grande autonomie de gestion assortie d'une obligation de gérer dans les limites des ressources allouées et à rendre davantage compte des performances réalisées. Par ailleurs, les accords passés entre le ministère des Finances et de l'Administration et les agences exécutives offrent une certaine marge de manœuvre au-delà de ce qui est habituellement possible via la procédure budgétaire (produits des redevances, cession d'actifs, virements entre postes budgétaires, reports de crédits, cadre pluriannuel).

Des exercices périodiques d'examen des dépenses et des programmes publics constituent un élément central dans la procédure budgétaire australienne et permettent particulièrement d'utiliser les informations de performance pour éclairer les décisions budgétaires. Ce processus a été renforcé depuis 2006, le ministère des Finances ayant la responsabilité de mener un nombre plus restreint d'examens stratégiques annuels mais de plus grande portée en ce qui concerne la liaison budget-résultats.

Les avantages de l'approche australienne dans la mise en œuvre de la GAR sont de deux ordres. En premier lieu, il convient de signaler la flexibilité dans l'application. Le cadre législatif n'est pas très contraignant et c'est surtout par le biais du cadre administratif que s'opérationnalise progressivement la GAR. Autre élément important : la hiérarchisation des priorités gouvernementales et ministérielles qui se répercute sur la structure intégrée d'objectifs, de cibles et d'indicateurs. Si, d'un autre côté, certaines faiblesses méritent d'être soulignées, mentionnons l'absence de lien effectif entre gestion et budgétisation, entre résultats obtenus et ressources allouées, encore que les initiatives prises en 2006 cherchent à concrétiser ce lien. Ajoutons que l'approche fortement décentralisée dans la définition des programmes et la reddition de comptes (où les organismes centraux jouent un rôle d'animateurs et d'accompagnateurs)

explique sans doute qu'il y ait une certaine disparité, constatée et admise par les autorités, dans l'application de la GAR, ce qui rend l'information plus difficile à comparer.

B. LES ÉTATS-UNIS

Le gouvernement américain est fortement engagé sur la voie de la gestion axée sur les résultats. Un cadre de gestion a été défini et des instruments ont été développés pour s'assurer que toutes les instances de l'appareil administratif prennent le virage de la performance. Les initiatives du pouvoir exécutif n'ont cependant pas été l'objet d'un soutien constant de la part du Congrès de sorte que les liens avec la budgétisation restent encore, pour certains, insuffisants.

Deux lois définissent l'encadrement législatif de la GAR : le *Government Performance and Results Act* de 1993 et le *Managerial Flexibility Act* de 2001. En vertu de la première, les ministères et agences du gouvernement fédéral doivent établir des plans stratégiques, définir des objectifs de performance et effectuer une reddition de comptes annuelle. La deuxième donne de nouveaux outils aux gestionnaires pour mieux intégrer la gestion de la performance au sein de leur organisation et notamment pour négocier des ententes individuelles de performance. À ce cadre législatif s'ajoute un encadrement administratif important. Ainsi, en 2001, a été lancé le *President's Management Agenda* qui définit cinq priorités de gestion : assurer la compétitivité des activités fédérales, développer et généraliser l'usage des technologies de l'information, mettre en place une gestion stratégique du capital humain, améliorer la qualité de l'information financière et lier performance et budget.

Ce dernier élément, « L'initiative d'intégration du budget et de la performance », vise deux objectifs :

- *l'amélioration du rendement des programmes* par des évaluations de performance, la définition d'objectifs de résultats et l'élaboration de plans d'action ;
- *l'augmentation des dotations aux programmes fructueux* par la prise en compte du rendement dans les décisions concernant l'allocation des crédits aux programmes.

Globalement, on peut dire que l'initiative a obtenu davantage de succès par rapport au premier objectif que par rapport au second, même si des progrès sont également apparents dans les deux cas.

Dans les années qui ont suivi l'adoption de la Loi de 1993 (GPRA), l'Office of Management and Budget a élaboré un outil d'évaluation de la performance, le PART (*Program Assessment Rating Tool*). Il s'agit d'un questionnaire de 25 questions fondamentales et des questions complémentaires adaptées au type de programme (sept types) portant sur la finalité, la conception, la planification, la gestion, les résultats et la transparence d'un programme de manière à déterminer son efficacité globale. Les questions sont regroupées en quatre sections qui concourent à la note globale de manière variable : la section

Tableau 7.1
GRILLE D'INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS PART

Fourchette	Appréciation
85-100	Efficace
70-84	Modérément efficace
50-69	Convenable
0-49	Inefficace

Source : Organisation de coopération et de développement économiques (2007). *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 174.

« Objet et conception du programme » correspond à 20 % du total, la section « Planification » à 10 %, la section « Gestion du programme » à 20 % et la section « Résultats et responsabilisation » à 50 %. L'interprétation des résultats se fait en les regroupant par intervalle ou fourchette et à chaque fourchette est attribuée une appréciation qualitative allant d'efficace à inefficace ainsi qu'on peut le voir dans le tableau 7.1.

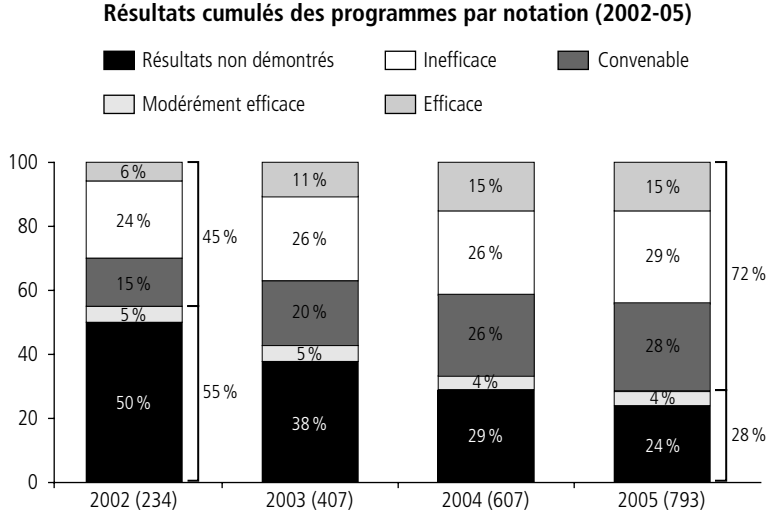
Commencée en 2002, l'opération d'implantation du PART a couvert en quatre ans près de 800 programmes fédéraux, soit environ 80 %[1] de tous les programmes, et les résultats en termes d'amélioration de la performance sont significatifs (figure 7.4). En effet,

- un programme sur sept a progressé sur l'échelle d'évaluation du PART ;
- la moitié des programmes ayant reçu l'appréciation « résultats non démontrés » ont amélioré leur performance ;
- 80 % des programmes ont établi des mesures acceptables du rendement axées sur les résultats.

Pour ce qui est des liens avec la budgétisation, signalons que la plupart des ministères et agences fédérales ne réussissent pas facilement à aligner les ressources budgétaires et les objectifs de performance, l'effet marginal d'un changement dans les ressources sur la performance étant mal maîtrisé. Par ailleurs, tous les comptes budgétaires ne sont pas encore structurés par programme et toutes les agences n'ont pas obtenu la marge de manœuvre qui va normalement avec un système de gestion axée sur la performance. En effet, la budgétisation en fonction des résultats implique que les gestionnaires jouissent d'une plus grande liberté d'action et, dans la dynamique budgétaire américaine, tout mouvement de l'exécutif visant à renforcer les pouvoirs de l'administration apparaît aux membres du Congrès comme limitant les leurs et, de ce fait, est questionnable. Il n'empêche qu'au cours des dernières années, les propositions budgétaires de l'exécutif ont cherché à refléter les évaluations de performance.

1. Aujourd'hui, 100 % des programmes ont passé l'évaluation PART mais tous les résultats n'étaient pas encore disponibles en 2008.

Figure 7.4
LES RÉSULTATS DE PART



Source : Organisation de coopération et de développement économiques (2007). *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 183.

Dans le budget 2006, par exemple, un lien significatif, bien que non mécanique ou direct, semble exister entre la performance des programmes et le niveau de financement proposé sur la base d'un échantillon de 154 des programmes ayant fait l'objet d'une évaluation PART. Le tableau 7.2 permet de l'apprécier.

Tableau 7.2
LES IMPACTS BUDGÉTAIRES DE PART

	Augmentation de 10 % ou plus	**Augmentation de moins de 10 %**	**Aucun changement**	**Fin de programme**
Efficace	30 %	30 %	38 %	2 %
Moyennement efficace	17 %	33 %	48 %	2 %
Adéquat	11 %	29 %	54 %	6 %
Inefficace	0 %	5 %	50 %	45 %
Résultats non démontrés	11 %	19 %	56 %	14 %

Source : L'Observatoire de l'administration publique (2005). *Étude comparative des politiques de gestion de la performance*, Québec, ENAP, p. 135.

Parmi les éléments de l'expérience américaine de gestion axée sur les résultats, plusieurs choses valent d'être soulignés. D'abord les outils développés, dont principalement le PART, ont permis de rendre plus cohérent un processus de gestion largement décentralisé. Comment apprécier la performance de chaque composante de l'administration sans la définition d'une base commune d'appréciation, appliquée par une instance externe aux organisations concernées ? De même, une utilisation progressive et prudente des données de performance à des fins de budgétisation a permis de consolider le processus. L'outil PART n'est pas parfait et n'est pas exempt de critiques, notamment que l'appréciation des résultats prend le pas sur les autres aspects de la gestion, mais une voie intéressante est ouverte. Son impact va dépendre en grande partie des acteurs constitutionnels alors que le Congrès, bien que favorable en principe à cette orientation, est réticent à tout ce qui peut contrecarrer son pouvoir budgétaire et que la présidence entend garder son autorité sur les gestionnaires.

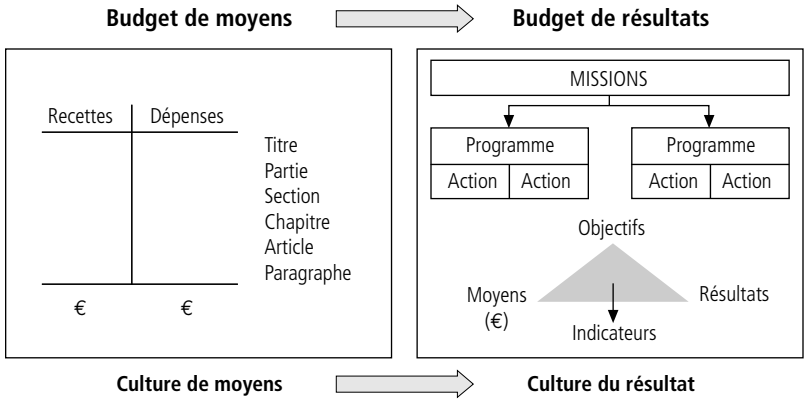
C. LA FRANCE

En France, la gestion axée sur les résultats a été introduite en même temps qu'une réforme budgétaire de grande ampleur et cette simultanéité a permis que les deux opérations se fécondent mutuellement. Du côté budgétaire, la *Loi organique relative aux lois de finances* (LOLF), votée en 2001, a changé la structure du budget français en mettant l'accent sur la gestion par programmes. En effet, les crédits y sont maintenant présentés par mission, programme et action. On trouve 39 missions et 149 programmes budgétaires. Du côté de la GAR, on utilise le même véhicule : à chaque programme sont associés une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance. Le Rapport annuel de performance assure la reddition de comptes et permet de suivre le cheminement de l'administration.

L'encadrement administratif de la réforme a été assumé par une équipe de chargés de mission, sous l'autorité du ministre responsable de la réforme. L'implantation de la LOLF s'est faite progressivement sur un horizon de quatre ans de sorte que le premier budget par programme est celui de 2006. Au cours de cette période, des documents d'information sont venus préciser certains aspects de la réforme et des guides ont été élaborés, qui ont facilité sa mise en œuvre.

Le gouvernement français porte la réforme au plus haut niveau (premier ministre et Conseil des ministres), ajuste le calendrier de préparation du budget pour que la performance y trouve sa place et voit à ce que tous les ministères y donnent suite. Le Parlement reçoit les documents budgétaires et fait l'analyse des crédits budgétaires en utilisant les informations annexées par programme (stratégie, objectifs, indicateurs, cibles). Les ministères prennent des engagements concrets par rapport à la performance et rendent compte des résultats. Le « forum des responsables de programmes », qui réunit l'ensemble des gestionnaires de programmes, permet des échanges permanents sur les meilleures

Figure 7.5
DU BUDGET DE MOYENS AU BUDGET DE RÉSULTATS



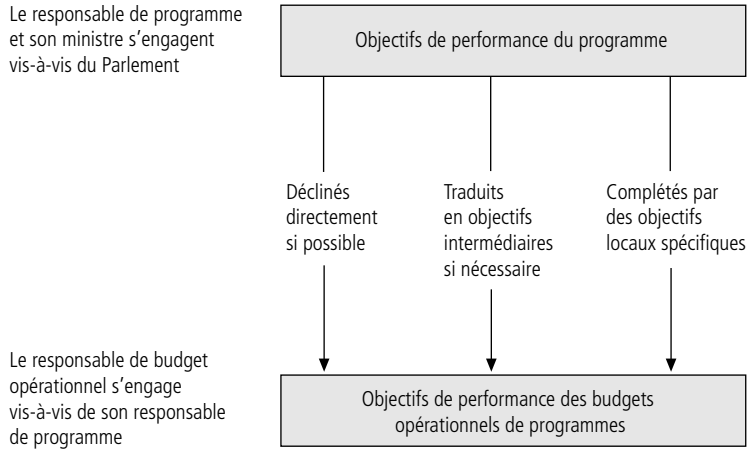
Source : École des administratifs (2004). *La LOFT du 1er août 2001, D'une logique de moyens à une logique de résultats pour la recherche scientifique*, CNRS –IN2P3, p. 5

façons de résoudre les difficultés rencontrées. La Cour des comptes mène des audits de modernisation qui permettent de valider l'information contenue dans les documents de performance.

L'opération de reprogrammation budgétaire (missions, programmes, actions) a conduit à décomposer la structure administrative en unités de gestion opérationnelles, ce qui facilite la déclinaison pyramidale des objectifs et des cibles et responsabilise les gestionnaires. D'un autre côté, les responsables de programmes ont obtenu une latitude de gestion plus grande et peuvent désormais gérer leur budget avec plus d'autonomie : répartition des moyens entre les différentes unités opérationnelles, réaffectation des crédits entre les différents postes budgétaires, possibilité de virements entre programmes et de reports. En outre, les organisations peuvent recourir au contrat de gestion et avoir une liberté de manœuvre plus grande encore, en contrepartie d'engagements accrus.

La mesure de la performance doit permettre d'orienter la gestion vers les résultats afin d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, une fois le montant de celle-ci déterminé. L'intérêt de la performance se situe donc essentiellement dans la phase de gestion des crédits, une fois ces derniers votés. La performance n'a pas pour but de définir le niveau des moyens en fonction des objectifs et des résultats attendus ou visés mais, pour un niveau donné, d'optimiser les résultats. La mesure de la performance peut ponctuellement contribuer à fonder des décisions stratégiques en matière de politique publique comportant des incidences budgétaires, en amont du processus de budgétisation, mais elle n'a pas pour but de faire une budgétisation par objectifs.

Figure 7.6
OBJECTIFS DE PERFORMANCE ET BUDGETS OPÉRATIONNELS



Source : Ministère du Budget et de la Réforme de l'État (2006). *Guide pratique de la LOLF*, Paris, Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, République française, p. 55.

Une procédure de construction du budget de l'État à partir des sommes nécessaires à la réalisation des objectifs prédéfinis, bref un lien mécanique entre performance et budget, a été écartée pour les raisons suivantes, publiquement formulées :

- le budget de l'État se construit sous contrainte d'enveloppe globale et, ce faisant, la répartition des enveloppes de programmes se fait à partir d'un montant global prédéterminé qui est le reflet de la situation des finances publiques et du contexte macroéconomique ;
- le lien entre dotation budgétaire et objectifs de performance n'est pas direct car des moyens constants ne sont pas la garantie du maintien du niveau de la performance ni des moyens accrus la garantie d'une amélioration.

L'expérience française, même si elle est récente, est intéressante à plus d'un point de vue. La simultanéité de la réforme budgétaire et de l'introduction de la GAR a permis de faire en sorte que des liens explicites soient établis entre les deux, renforçant l'une et l'autre. Une mobilisation générale de l'ensemble de l'appareil public a été nécessaire pendant la mise en place progressive sur quatre ans et elle a pu bénéficier d'expériences pilotes qui ont servi à mieux asseoir ses différentes dimensions. Son impact réel, dès lors que les parlementaires ne se la sont pas encore pleinement appropriée, reste à établir. Il semble clair à ce stade-ci, toutefois, que les résultats serviront à informer la démarche budgétaire plus qu'à la déterminer.

D. LE ROYAUME-UNI

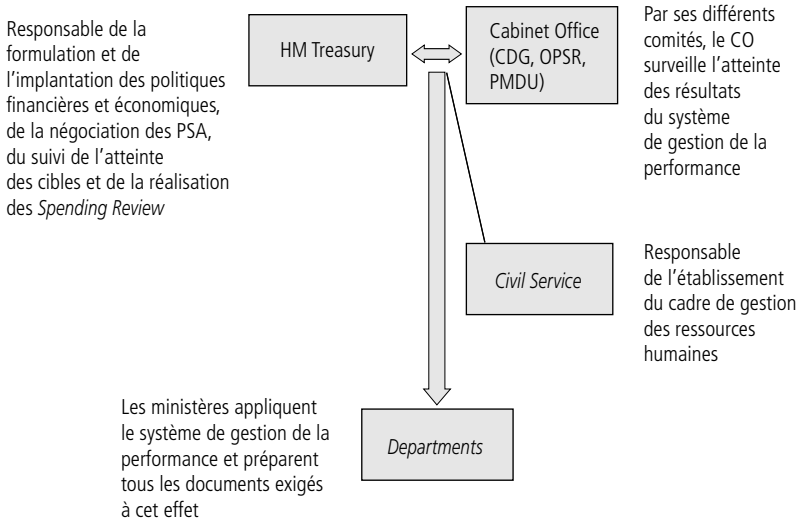
Le gouvernement britannique s'est engagé dès le milieu des années 1980 dans une démarche visant à améliorer la performance de l'administration publique. Aucune loi de portée générale n'est cependant venue définir un cadre légal à cette opération ; on a plutôt choisi de procéder de manière *ad hoc*, au fur et à mesure que certaines interventions législatives apparaissaient nécessaires. C'est ainsi par exemple que furent adoptés le *Civil Service Act* en 1992 qui précise la délégation de pouvoir relative aux conditions de travail et notamment les salaires, le *Resources and Accounts Act* de 2000 qui oblige les ministères à se doter d'une structure interne de vérification et le *Public Service Code* de 2006 qui définit les valeurs fondamentales que les ministères et organismes doivent respecter dans leur gestion des personnels.

C'est par le biais de documents d'orientation ou de politiques que s'est progressivement développée la gestion axée sur la performance au Royaume-Uni. Que ce soit *Next Steps*, *The Civil Service White Papers* ou *Modernising Government*, divers documents jalonnent le parcours du gouvernement britannique et font progresser la démarche publique. Ils sont la plupart du temps l'œuvre du *Cabinet Office*, du HMT (*Her Majesty Treasury*) ou du *Civil Service Department* qui sont les instances administratives les plus impliquées dans l'implantation de la GAR. C'est dire que les plus hautes autorités politiques de l'État non seulement suivent le mouvement de près mais donnent les impulsions qui gouvernent sa mise en œuvre, tout en confiant à leurs fonctionnaires directs le soin d'y donner suite.

Dans la démarche britannique, il convient de souligner le rôle très actif joué par le ministère des Finances ou HMT. Celui-ci intervient sur deux plans : le budget et les objectifs de performance. En effet, on a confié au responsable du budget des ministères et organismes le soin de s'assurer que les objectifs budgétaires attribués à chaque instance administrative soient articulés avec les objectifs de résultats poursuivis et que les enveloppes budgétaires en tiennent compte. La conséquence directe de cette décision fut évidemment qu'une emphase particulière fut placée sur l'amélioration du rendement, donc sur les produits et les résultats immédiats des programmes publics.

Depuis 1997, deux exercices administratifs menés par le HMT structurent la démarche comme il apparaît à la figure 7.7. Le premier, les *Spending Reviews* (SR), effectués aux deux ans, fixe le cadre triennal de dépenses de chaque ministère et organisme. Les objectifs des SR sont de redéployer l'argent public vers les priorités principales du gouvernement, de modifier les politiques afin que les fonds soient dépensés à bon escient, de renforcer la coordination entre les ministères pour améliorer le service public et de mettre fin aux dépenses superflues et au gaspillage. Ils sont donc inspirés par la rigueur budgétaire et la volonté du gouvernement de se dégager progressivement des marges de manœuvre. À ce premier exercice en est accolé un second, les *Public Service Agreements* (PSA), qui fixe les résultats à atteindre pour chacun des ministères et organismes. SR et PSA sont donc liés au même titre qu'intrants, produits et résultats sont interdépendants.

Figure 7.7
DES *SPENDINGS REVIEWS* AUX *PUBLIC SERVICE AGREEMENTS*



Source : L'Observatoire de l'administration publique (2005). *Étude comparative des politiques de gestion de la performance*, Québec, ENAP, p. 180.

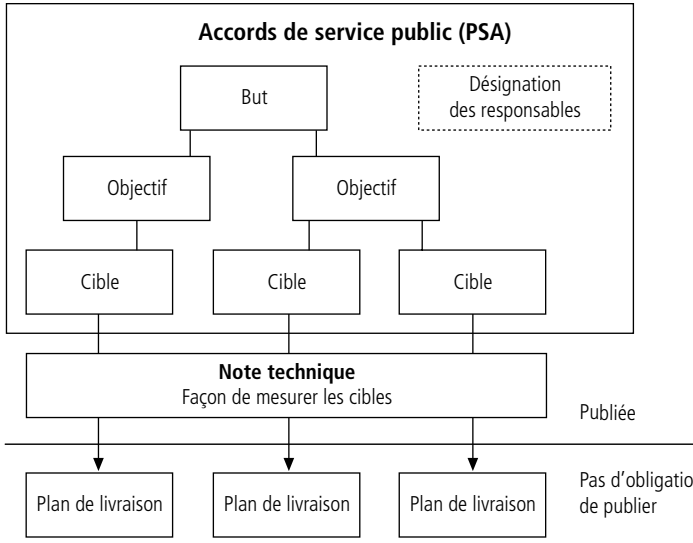
Ayant défini le cadre triennal des dépenses de chacun, le HMT négocie ou supervise avec les autorités des ministères et organismes la préparation des ententes de services publics, les objectifs et les cibles autant que la façon de mesurer la performance. Les PSA reposent sur quatre principes de performance établis dans le livre blanc de 2002 sur les SR :

- la définition par le gouvernement d'orientations nationales centrées sur des résultats ;
- la délégation des responsabilités aux gestionnaires des services publics en leur donnant un maximum de souplesse ;
- des mécanismes indépendants et efficaces d'audit et d'inspection pour renforcer la responsabilisation ;
- la transparence des résultats obtenus, avec une meilleure information sur les performances locales et nationales.

Dans chaque PSA, on retrouve un certains nombre d'éléments : une orientation globale reliée à la mission fondamentale du ministère ou de l'organisme, des objectifs à réaliser et parfois des objectifs minima, des cibles de performance et l'identification des personnes responsables de l'atteinte des objectifs. Les PSA sont accompagnés de Notes techniques qui indiquent de

quelle façon sont mesurées les cibles et ils doivent également donner lieu à la préparation de plans de mise en œuvre ou de livraison, comme on peut le voir dans la figure 7.8.

Figure 7.8
LES *PUBLIC SERVICE AGREEMENTS*



Source : Organisation de coopération et de développement économiques (2007). *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 212.

En 2005, on a complété le dispositif en y ajoutant les *Capability Reviews* (CR) qui font, pour la première fois, un examen en profondeur des ministères afin de déterminer s'ils sont en mesure de rencontrer leurs objectifs actuels et de se préparer aux défis à venir. Des équipes spéciales, les *Capability Reviews Teams*, formées de fonctionnaires du Cabinet Office, du HMT et d'experts externes, procèdent à l'évaluation de la performance des ministères, à partir d'un questionnaire inspiré du PART américain, attribuent une cote et font des recommandations sur les aspects de la gestion qui méritent d'être améliorés. En somme, on relève d'un cran la pression à la performance en y ajoutant des appréciations basées sur des analyses portant sur l'ensemble de la gestion et débordant du cadre formel des PSA. Les résultats de ces évaluations ne sont pas encore connus.

Comme les PSA sont conçus en concertation avec HMT, celui-ci les fait évoluer en tenant compte de ses propres préoccupations, d'ordre budgétaire. Ainsi en 2004, le SR a assigné à chaque ministère un objectif d'efficience consistant à effectuer ses activités principales à un coût moindre, le gouvernement souhaitant dégager plus 20 milliards de livres de gains annuels d'efficience à l'horizon 2007-2008. L'exercice suivant, qui couvre la période allant jusqu'en 2010, est différent des précédents dans la mesure où des objectifs de plus long terme sont recherchés. Il est fondé sur une remise à plat (budget base zéro) des dépenses existantes afin de vérifier la capacité des ministères de réaliser de manière durable les objectifs gouvernementaux. Il ne s'agit plus seulement de dégager des sommes aux fins d'un redéploiement des dépenses. C'est à partir de ces réexamens partant de zéro que la base de crédits reconductibles de chaque ministère sera déterminée.

Si les informations sur la performance sont évoquées directement lors des négociations pour l'établissement des SR et, ce faisant, ont une influence non négligeable sur l'établissement du cadre budgétaire, on ne peut pas dire pour autant qu'un lien prédéterminé et mécanique existe entre les performances passées et la répartition des ressources futures. Elles permettent une planification certainement plus efficace et des dépenses plus efficientes. Les budgets triennaux avec report de crédits d'une année à l'autre sont un autre élément important du dispositif renforçant les rapports entre planification et budgétisation. Mentionnons aussi l'introduction en 2002 de la « rémunération à la performance » dont l'objectif est de faire la promotion de l'amélioration continue en récompensant les meilleurs employés qui contribuent à la bonne performance de l'organisation. Ainsi, ceux qui n'atteignent pas un seuil acceptable de performance ne reçoivent pas d'augmentation salariale et ne peuvent obtenir de primes ; les autres reçoivent des augmentations dont le pourcentage varie selon une échelle de performance qui inclut trois niveaux.

L'expérience du Royaume-Uni est à plusieurs égards intéressante du point de vue de la gestion et de la budgétisation axées sur les résultats. On y dénote une forte implication des plus hautes autorités politiques et administratives de l'État par le biais d'exercices récurrents à forte contrainte budgétaire. Un cadre pluriannuel de performance et de budgétisation donne une certaine stabilité d'opérations aux ministères et organismes publics. L'introduction d'une rémunération à la performance a en plus permis d'associer concrètement tous les fonctionnaires à l'atteinte des objectifs de leur organisation. Il convient cependant de signaler certaines disparités, certains ministères n'ayant pas suivi avec la même attention toutes les agences qui leur sont rattachées. Notons enfin que le gouvernement britannique, au cours des dernières années, a diminué sensiblement le nombre des objectifs à poursuivre de manière à permettre une meilleure focalisation de l'appareil administratif.

E. LE CANADA

L'administration fédérale canadienne ne pratique pas à proprement parler de budgétisation axée sur la performance. Elle fait plutôt appel aux données sur la performance dans l'ensemble du cycle annuel de gestion des ressources publiques de sorte qu'il serait plus approprié de parler d'une gestion budgétaire « informée sur les performances ».

Comme dans d'autres régimes parlementaires de type Westminster, il n'y a pas de texte législatif qui définisse directement de quelle façon la GAR devrait s'appliquer au Canada mais, à la place, on trouve un encadrement administratif s'appuyant sur un ensemble de rapports, de politiques, de directives et de guides élaborés au fil des ans. Au niveau de la législation, mentionnons quand même la *Loi fédérale sur l'imputabilité*, entrée en vigueur en 2006, qui crée un bureau parlementaire du budget, augmente les pouvoirs du Vérificateur général et met en place une évaluation systématique des programmes publics de subventions et de contributions. Au niveau politico-administratif, plusieurs documents sont venus structurer la démarche fédérale dont : « Pour une fonction d'examen plus efficace », en 1995, qui présente les nouveaux rapports au Parlement (rapport sur les plans et priorités et rapport ministériel sur le rendement) ; « Le système de gestion des dépenses du gouvernement du Canada », de 1995 aussi, qui précise que les liens entre programmes budgétaires et objectifs de résultats se feront via les Plans d'activité ; « Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes » qui, en 2000, annonce que la gestion axée sur les résultats sera au cœur de l'action fédérale ; et « Structure de gestion des ressources et des résultats », en 2005, qui met l'accent sur la présentation intégrée des objectifs et des moyens.

En ce qui concerne les acteurs, le Conseil des ministres et les secrétariats du Conseil privé et du Conseil du trésor jouent un rôle de premier plan en initiant et soutenant la réflexion sur le développement de la gestion de la performance et en impliquant l'ensemble de l'appareil gouvernemental. D'autres acteurs, les parlementaires et le Vérificateur général, sont également interpellés.

Jusqu'en 2005, le système de gestion budgétaire et celui de l'appréciation de la performance avaient certaines interconnexions mais on ne pouvait pas parler d'une démarche intégrée. Ainsi, toutes les dépenses de subventions et de contributions (environ 750 éléments) étaient examinés par le Conseil du trésor sur une base quinquennale afin d'établir si les résultats obtenus étaient suffisants ou si des modifications devaient y être apportées. De même, tous les nouveaux programmes approuvés par le Cabinet faisaient l'objet d'une soumission ou mémoire d'exécution au Conseil du trésor, décrivant en détail l'agencement du futur programme, exposant les raisons ayant présidé au choix de la méthode de livraison, les résultats et produits attendus, et les méthodes d'évaluation de son efficacité. Hormis ces cas particuliers, les rapports ministériels sur le rendement présentant chaque année les résultats enregistrés en regard des engagements pris ou le rapport d'ensemble soumis par le président du Conseil du trésor, intitulé « Le rendement du Canada », n'établissaient pas

de lien entre les ressources allouées et les résultats obtenus. Ils constituaient certes une somme d'information sur les programmes qui ne pouvait manquer de susciter à l'occasion certains questionnements budgétaires mais ils n'avaient pas pour but de guider les décisions d'affectation et de réaffectation des dépenses.

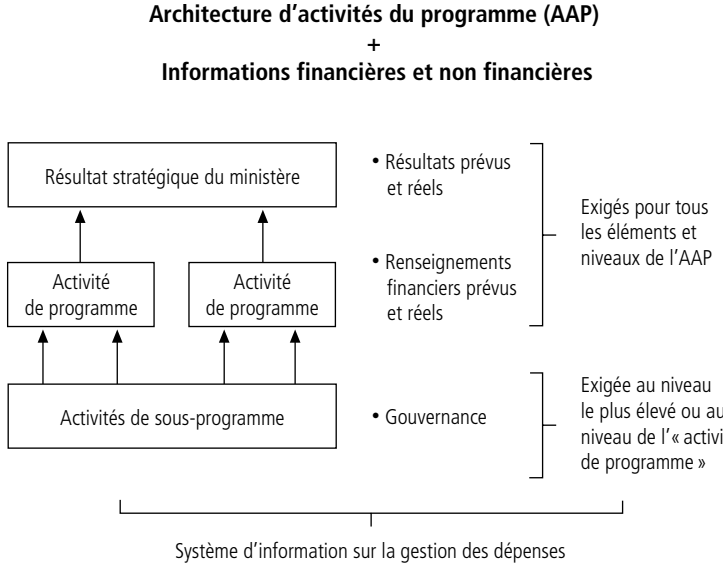
Avec la « Politique sur la structure de gestion des ressources et des résultats » de 2005, on passe de systèmes d'information concomitants, qui évoluent en parallèle, à la définition d'une approche commune. Cette politique vise à :

- cerner et définir les objectifs stratégiques liés au mandat et aux fonctions essentielles d'un ministère ;
- présenter l'organisation ou l'architecture logique des programmes et activités à l'appui des objectifs stratégiques du ministère ;
- mettre en évidence la façon dont les ministères sont gérés pour obtenir des résultats grâce aux ressources qui leur sont confiées année après année ;
- illustrer les divers mécanismes décisionnels et responsabilités établis par les ministères pour administrer leurs programmes et activités en vue d'obtenir des résultats ;
- associer chaque niveau et élément de l'architecture des activités de programmes aux données planifiées et réelles sur les ressources et les résultats ;
- fournir en temps voulu des informations utiles sur la performance à l'appui de la fonction de supervision des dépenses du Secrétariat du Conseil du trésor ainsi que des exercices d'élaboration du budget et de planification stratégique du Cabinet.

Il s'agit en quelque sorte d'une refonte du système de gestion des dépenses de l'administration fédérale qui cherche à s'assurer que les programmes publics privilégient les résultats et la rentabilité, concordent avec les responsabilités du gouvernement fédéral et qu'on puisse identifier les programmes qui ne servent plus l'objectif pour lequel ils ont été créés. En conséquence, le gouvernement a annoncé dans son budget 2006-2007 que tous les ministères seront tenus de gérer leurs programmes au regard de résultats spécifiques, prédéfinis, d'évaluer rigoureusement leur rendement et de définir des priorités permanentes. Parallèlement, le Conseil du trésor est chargé de conduire un examen des dépenses de chaque ministère. Ces examens, qui ont débuté en 2007, s'inscrivent dans un cycle de quatre ans et détermineront si les programmes obtiennent les résultats visés, s'ils sont gérés avec efficience et s'ils sont conformes aux priorités gouvernementales.

Ces examens intègreront les informations dérivées du « Cadre de responsabilisation et de gestion » (CDRG) utilisé depuis quelques années par le Conseil du trésor. Suivant ce cadre, les ministères sont évalués à l'aune d'un ensemble d'indicateurs qui mesurent, entre autres, la qualité des structures de gestion, de ressources et de résultats, la capacité de réaliser des évaluations de

Figure 7.9
LIAISON ENTRE LES ACTIVITÉS ET LES DÉPENSES



Source : Organisation de coopération et de développement économiques (2007). *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 127.

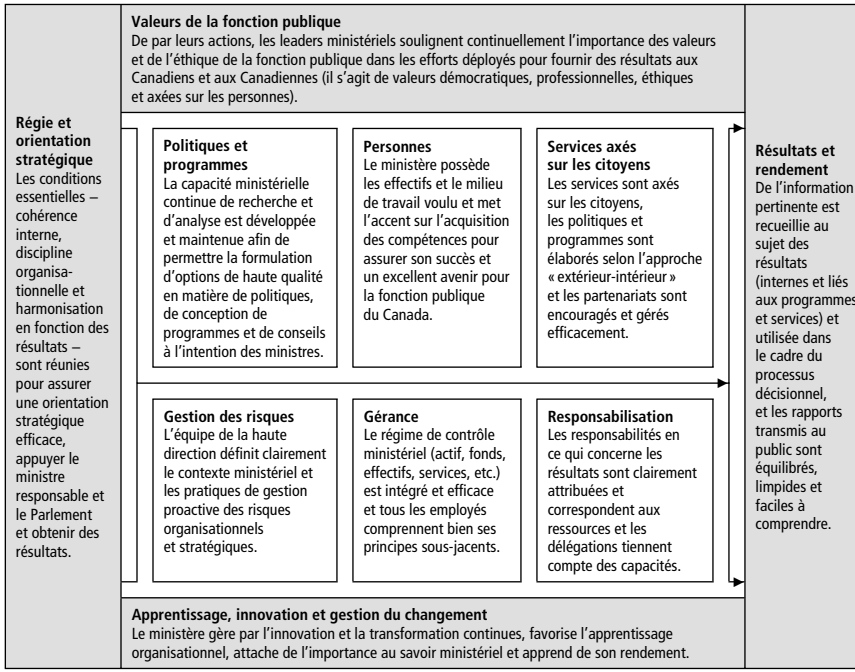
programmes et de les utiliser, de même que la qualité globale des rapports soumis au Parlement. En gros, il s'agit d'un instrument qui se rapproche du PART américain et des *Capability Review* britanniques.

Il est trop tôt pour tirer des conclusions de l'exercice de liaison des budgets et de la performance en cours d'exécution au niveau canadien. De la démarche antérieure, qui apparaît progressive et pondérée, il ressort cependant qu'au fur et à mesure que la gestion des ressources et la gestion des résultats perfectionnaient en parallèle leurs développements, le besoin d'un espace d'interconnexion se faisait plus pressant. Les parlementaires, recevant des rapports multiples et de l'information sous diverses formes, n'ont pas été étrangers à la demande d'intégration et de simplification des perspectives et des documents relatifs au budget et à la performance.

F. LE QUÉBEC

La *Loi sur l'administration publique* (LAP) adoptée en 2000 instaure un cadre de gestion axée sur les résultats. À l'origine de la LAP, il y a une prise de conscience des lacunes de la gestion publique traditionnelle. D'abord, une

Figure 7.10
CADRE DE RESPONSABILISATION ET DE GESTION (CDRG)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques (2007). *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 130.

faible connaissance du niveau de satisfaction des usagers des services publics et l'absence de vérification systématique du degré d'atteinte des objectifs publics ne peuvent permettre de situer la performance de l'administration. Ensuite, l'absence de sentiment de responsabilité de la part des acteurs concernés et leur ignorance des coûts détaillés et des coûts de revient mènent à une reddition de comptes plutôt prudente et parfois confuse qui rend plus difficile le mandat de surveillance des parlementaires.

La LAP établit les principes de gestion devant guider l'administration, elle rend obligatoire la préparation et la publication d'un certain nombre de documents et confère un rôle accru aux parlementaires. C'est à l'article 2 de la LAP que sont présentés les principes qui forment l'assise de la réforme entreprise. Ce sont les suivants :

- la prise en considération dans les choix de gestion des attentes exprimées par les citoyens, en fonction des ressources disponibles ;
- l'atteinte des résultats en fonction d'objectifs préétablis, rendus publics et mesurés à l'aide d'indicateurs ;

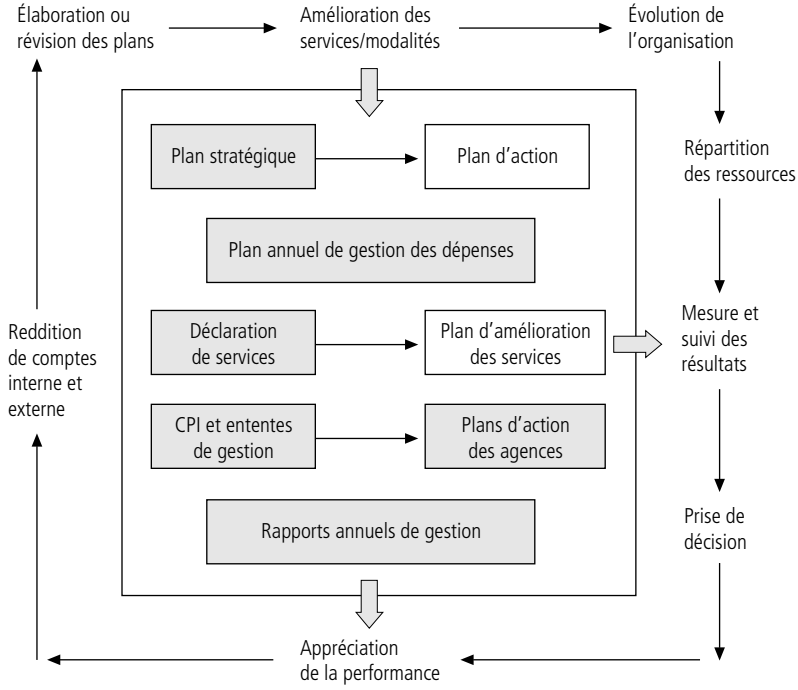
- une plus grande flexibilité de gestion des ministères et organismes qui se manifeste par l'adaptation et l'assouplissement des règles administratives ;
- la reconnaissance du rôle des sous-ministres et dirigeants d'organisme dans l'exercice des contrôles ;
- une reddition de comptes portant sur la performance dans l'atteinte des résultats ;
- l'utilisation optimale des ressources gouvernementales ;
- le renforcement de la transparence des activités gouvernementales par le dépôt à l'Assemblée nationale des rapports annuels de gestion des ministères et des organismes.

De même, la liste des documents à rendre publics comprend :

- une « Déclaration de services aux citoyens » décrivant les objectifs poursuivis par les ministères et organismes quant au niveau et à la qualité des services offerts ;
- un « Plan stratégique pluriannuel » qui oriente l'action des ministères et organismes et favorise la gestion optimale des ressources qui leur sont attribuées ;
- un « Plan annuel de gestion des dépenses » qui présente les choix effectués dans la répartition des ressources pour atteindre les objectifs fixés dans le plan stratégique ;
- un « Rapport annuel de gestion » qui permet de rendre compte des résultats atteints ;
- un rapport annuel à l'Assemblée nationale du président du Conseil du trésor sur l'application de la LAP ;
- un rapport du gouvernement après cinq ans d'application de la LAP sur la mise en œuvre de celle-ci et sur l'opportunité de la modifier.

La publication et le dépôt à l'Assemblée nationale de ces différents plans et rapports de même que l'audition des dirigeants des ministères et organismes par les parlementaires permet d'assurer une meilleure transparence du processus de gestion publique. Celle-ci est également renforcée par une reddition de comptes interne, à tous les niveaux de l'organisation. Quant au rôle accru des parlementaires, il s'appuie sur l'audition des sous-ministres et dirigeants pour discuter de leur gestion administrative, des résultats obtenus ou de toute autre matière administrative qui est signalée à leur égard dans un rapport du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen. Les sous-ministres et dirigeants rendent également compte des résultats obtenus en regard du plan stratégique, du plan annuel de gestion des dépenses et des engagements rendus publics de la déclaration de services aux citoyens. Les fonctionnaires des autres niveaux hiérarchiques et leurs employés répondent à leur ministre, sous-ministre et dirigeant de leur contribution à l'atteinte des résultats découlant des activités qu'ils coordonnent ou réalisent.

Figure 7.11
CADRE DE GESTION DE LA PERFORMANCE

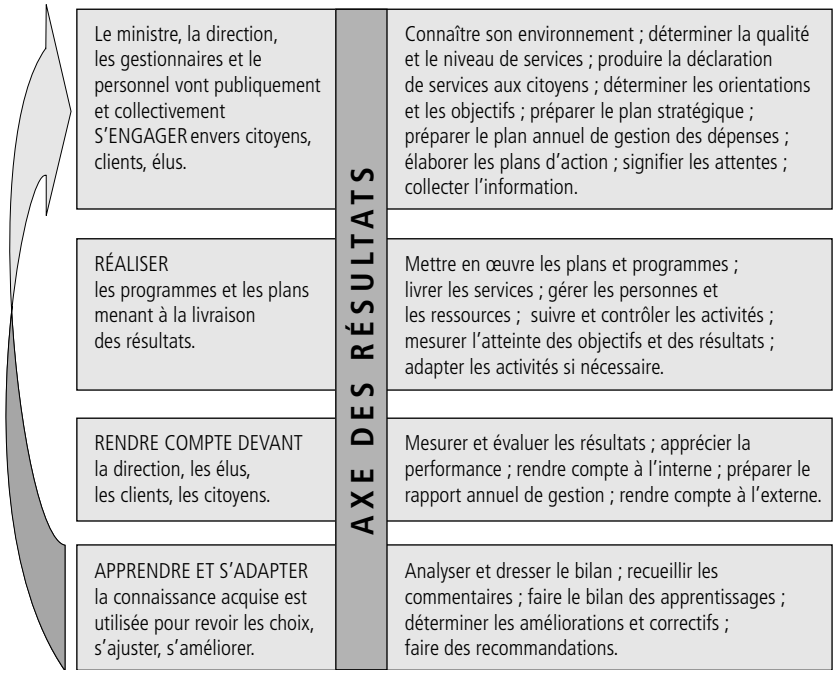


Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2003*). Guide sur les indicateurs,* Québec, Gouvernement du Québec, p. 8.

En ce qui concerne l'encadrement administratif, le secrétariat du ministère du Conseil exécutif (ministère du premier ministre) et le Secrétariat du Conseil du trésor animent un réseau de répondants ministériels chargés de la mise en œuvre de la GAR et ont soutenu leurs efforts par la production d'un ensemble de guides spécifiques : sur la planification stratégique, sur la gestion axée sur les résultats, sur la déclaration de services aux citoyens, sur le rapport annuel de gestion, sur la convention de performance et d'imputabilité, sur les ententes de gestion, sur les indicateurs.

Le rôle des acteurs dans la mise en œuvre de la GAR est présenté de façon schématique à la figure 7.12. Le ministre reste politiquement responsable de tous les gestes posés dans son ministère mais la responsabilité administrative est partagée avec les gestionnaires. Son rôle est central : c'est avec lui que seront conclus les contrats de performance et d'imputabilité, c'est lui qui signe avec le Conseil du trésor l'entente de gestion qui s'y rattache et c'est lui qui approuve les plans stratégiques et le plan de gestion annuel. Le sous-ministre conseille le ministre et dirige l'administration du ministère. Il est principalement

Figure 7.12
MISE EN ŒUVRE DE LA GAR



Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2002*). Guide sur la gestion axée sur les résultats,* Québec, Gouvernement du Québec, p. 10.

interpellé par l'ajustement des plans stratégiques du portefeuille, la détermination des budgets et des plans annuels de gestion de dépenses, le contrôle de la performance et la reddition de comptes. Il en est de même du dirigeant d'organisme, responsable de la GAR et des ajustements sur les éléments communs à d'autres entités du portefeuille. Enfin, les gestionnaires et fonctionnaires sont imputables des résultats qui les concernent directement.

La LAP introduit des assouplissements budgétaires afin de laisser une plus grande latitude aux gestionnaires et de permettre une gestion axée sur les résultats : le crédit portant sur une période de plus d'un an, le report de crédit, le transfert de crédits entre programmes, le crédit au net, l'utilisation du produit de l'aliénation d'un bien et l'échange de services entre ministères et organismes budgétaires. Elle prévoit en outre que l'on peut pousser plus loin la transformation du cadre de gestion et la latitude confiée aux gestionnaires via les « contrats de performance et d'imputabilité » (CPI) et les « ententes de gestion ». Le CPI vise l'amélioration de la performance en regard de la qualité des services et de l'imputabilité et l'instauration de la mesure des

résultats comme principal moyen de surveillance et de contrôle de la gestion en remplacement des contrôles centraux sur les processus et les facteurs de production. Un CPI est un contrat entre le dirigeant d'une unité administrative et le ministre responsable en vertu duquel, en échange d'engagements concrets d'amélioration des services, le ministre fournit les marges de manœuvre adaptées à sa situation particulière. L'entente de gestion est une entente entre le ministre responsable et le Conseil du trésor qui, à partir de délégations additionnelles consenties par ce dernier, vient compléter le dispositif de gestion allégé d'une unité administrative.

En 2004, le nouveau gouvernement s'est donné un plan de modernisation de l'administration publique, « Moderniser l'État : pour des services de qualité aux citoyens ». Ce plan triennal s'articule autour de l'amélioration des façons de faire (par la mise en place d'un guichet unique, l'intégration des services administratifs, le développement du gouvernement en ligne, l'introduction de partenariats public-privé), de l'allègement des structures (par un exercice de révision systématique des organismes, le regroupement de certaines structures et la création d'agences autonomes), de la réévaluation des programmes (par la simplification et le recentrage des programmes, la lutte au cloisonnement et une révision des programmes de subventions) et d'une meilleure planification des ressources humaines (par la réduction des effectifs, le redéploiement des personnels et la gestion de la relève).

Les deux approches, celle définie par la LAP et celle du plan de modernisation, visent des objectifs similaires, soit l'amélioration des façons de faire et de la performance de l'appareil d'État. Leur intégration peut à l'occasion poser certains problèmes car elles ne semblent pas toujours en continuité l'une de l'autre. Ainsi en est-il par exemple des CPI et des ententes de gestion qui sont handicapées par les contraintes générales affectant les ressources financières et humaines mises en place depuis 2004. Il semble que l'amélioration de la productivité soit désormais autant recherchée par l'utilisation de moyens applicables à l'ensemble de l'administration publique (par exemple le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux ou le développement de services partagés par plusieurs ministères ou organismes) que par la réalisation d'objectifs spécifiques à chaque organisation auxquels sont associés certaines mesures d'allègement administratif.

En vertu de la LAP, l'octroi de moyens additionnels de gestion est lié à un engagement d'amélioration dans l'ordre des résultats. On ne remet pas en question ce qui existe déjà : on se demande certes si on pourrait faire plus avec les mêmes ressources ou la même chose avec moins de ressources mais l'accent porte principalement sur la réalisation d'objectifs nouveaux, l'atteinte de résultats qui auparavant n'étaient pas définis. Du moins en est-il ainsi dans l'axe de la gestion centrée sur les résultats. Dans l'axe budgétaire, les décisions sont prises en fonction du respect du cadre financier et des priorités du gouvernement. En contraignant l'augmentation des budgets de la plupart des ministères et en diminuant progressivement les effectifs de la fonction publique, une pression soutenue s'exerce sur l'ensemble de l'appareil public québécois. Cette pression toutefois, étant dissociée de la démarche GAR, ne peut garantir

que les gains se feront suivant l'architecture objectifs-cibles-indicateurs définie dans la planification stratégique. L'atteinte des objectifs budgétaires à court terme semble prendre le pas sur le respect des engagements de moyen et de long terme.

En pratique, il semble difficile de traduire les choix budgétaires, établis par programme, dans une répartition des ressources présentée en fonction des orientations stratégiques de performance. Les rapports annuels de gestion cherchent à faire le pont entre les deux, à situer les choix budgétaires dans le cadre des orientations stratégiques retenues. Ils ne permettent pas cependant d'apprécier l'amélioration qui en découlera dans l'atteinte des objectifs et des cibles. La GAR met à la disposition des décideurs et des parlementaires une information de qualité permettant de situer les décisions budgétaires dans un ensemble plus vaste mais elle ne guide pas directement l'allocation des ressources.

***

L'intégration de la GAR à la gestion financière et au processus budgétaire ne va pas de soi. L'objectif de départ de la budgétisation axée sur la performance est d'allouer les ressources vers les programmes qui montrent de bons résultats. La budgétisation axée sur la performance établit donc un lien explicite entre l'information sur les résultats et la prise de décision et cherche en théorie à récompenser les plus performants et à sanctionner les moins performants. Toutefois, dans la réalité, les choses ne sont pas aussi simples et l'établissement d'un rapport direct entre financement et performance, tous les gouvernements en conviennent, nécessite des études approfondies et ne peut se faire au détriment des besoins de la population. Jusqu'à maintenant, la finalité semble avoir consisté davantage à éclairer la prise de décision que de réaliser une allocation des ressources conforme à la performance. Il n'empêche que des progrès ont été accomplis et que, de manière générale, les processus budgétaires sont mieux « informés » des résultats de la gestion et des objectifs que les gouvernements poursuivent à cet égard.

Des expériences particulières analysées dans ce chapitre ressortent certains éléments qui pourraient permettre de continuer de progresser sur la voie d'une meilleure intégration de la gestion et de la budgétisation axées sur la performance. Ces éléments qui contribueraient à mieux ancrer les efforts qui sont encore nécessaires sont les suivants :

- la recherche d'un progrès continu, inscrit dans la durée ;
- l'établissement d'un consensus durable entre les intervenants politiques ;
- la mise au point et l'utilisation d'instruments d'interconnexion robustes entre les démarches de performance et de budgétisation ;
- l'implication directe des organismes budgétaires centraux dans la démarche de performance ;

- l'instauration d'une rémunération axée sur la performance, à tous les niveaux des organisations publiques ;
- des pouvoirs de gestion tournés directement vers les résultats à réaliser.

Il convient toutefois de rappeler en terminant cette partie sur la budgétisation que si l'évolution des systèmes de gestion indique que les gouvernements et les administrations publiques sont de plus en plus soucieux de faire un lien entre financement et résultats et d'implanter des modes de gestion qui visent à améliorer l'utilisation et le rendement des ressources, leur contribution à une maîtrise améliorée des finances publiques reste assez marginale. Il ne faut pas confondre système de gestion budgétaire et définition des objectifs budgétaires, celui-là cherche à mieux gérer les ressources mises à disposition tandis que celle-ci entend préciser le niveau des ressources à rendre disponibles. Un système de gestion budgétaire adéquat permet d'optimiser, de tirer le meilleur parti de ce que l'on a, et, en ce sens, soutient utilement une démarche budgétaire à fortes contraintes mais il ne dispense pas d'établir un cadre budgétaire qui assure la santé financière des gouvernements.

PISTES BIBLIOGRAPHIQUES

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA RÉFORME DE L'ÉTAT (2000). *Les indicateurs de résultats dans les documents budgétaires*, Paris, République française, 24 p.

GOUVERNEMENT DU CANADA (2001). *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 70 p.

MARTIN, V. et M.H. JOBIN (2004). « La gestion axée sur les résultats : comparaison des cadres de gestion de huit juridictions », *Administration publique du Canada*, vol. 7, nº 3, p. 304-331.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE (2004). *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs*, Paris, République française, 51 p.

MINISTÈRE DU BUDGET ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT (2006). *Guide pratique de la LOLF*, Paris, République française, 64 p.

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2005b). « Australie », *Étude comparative sur les politiques de gestion de la performance*, Québec, ENAP, p. 51-114.

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2005c). « États-Unis », *Étude comparative sur les politiques de gestion de la performance*, Québec, ENAP, p. 115-143.

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2005d). « Royaume-Uni », *Étude comparative des politiques de gestion de la performance*, Québec, ENAP, p. 169-221.

OCDE (1997a). « Australie », *En quête de résultats : pratiques de gestion des performances*, Paris, OCDE, p. 35-43.

OCDE (1997b). « États-Unis », *En quête de résultats : pratiques de gestion des performances*, Paris, OCDE, p. 117-127.

OCDE (1997c). « France », *En quête de résultats : pratiques de gestion des performances,* Paris, OCDE, p. 73-81.

OCDE (1997d). « Royaume-Uni », *En quête de résultats : pratiques de gestion des performances*, Paris, OCDE, p. 107-117.

OCDE (1997e). « Canada », *En quête de résultats : pratiques de gestion des performances,* Paris, OCDE, p. 45-55.

OCDE (2007b). « Australie », *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 93-110.

OCDE (2007c). « États-Unis », *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 170-184.

OCDE (2007d). « Royaume-Uni », *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 207-225.

OCDE (2007e). « Canada », *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 111-131.

POLLITT, CHRISTOPHER (2001). « Intégrer gestion des performances et gestion financière », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, p. 7-41.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (1999). *Pour de meilleurs services aux citoyens*, Québec, Gouvernement du Québec, 59 p.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2002). *Guide sur la gestion axée sur les résultats,* Québec, Gouvernement du Québec 31 p.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2004). *Moderniser l'État : pour de meilleurs services aux citoyens*, Québec, Gouvernement du Québec 118 p.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2005a). *Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec 49 p.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2005b). *Politique sur la gestion des ressources et des résultats*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 45 p.

QUATRIÈME PARTIE

LES ENJEUX ET LES DÉFIS

CHAPITRE 8

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Résumé

Les dépenses publiques, depuis le milieu du siècle dernier, ont littéralement explosé sans que les revenus parviennent à tenir le rythme. En fait, ils ont constamment été en situation de rattrapage, de déséquilibre, et ce qui ne pouvait être financé directement l'a été par emprunts. Il n'est pas inutile de refaire le chemin du dérapage des finances publiques pour comprendre comment s'est installée cette dynamique formidable de dépenses et aux prix de quels efforts on est parvenu à la maîtriser, en prenant l'exemple du Canada et du Québec.

En l'espace de cinquante ans, les dépenses du Québec ont été multipliées de façon très importante. Cette augmentation doit cependant être relativisée. Une partie est attribuable à l'inflation de sorte qu'en dollars constants, l'augmentation diminue de moitié. Et elle est encore diminuée significativement lorsqu'on tient compte de la croissance de la population et qu'on l'exprime en dollars constants per capita. En fin de compte, lorsqu'on la compare à la croissance économique, force est de constater que depuis le début des années 1970, elle est à peine supérieure à la croissance du PIB ce qui signifie en gros que, depuis ce moment, la richesse collective pouvait supporter une telle croissance des dépenses publiques.

Cet essor des dépenses ne répond pas à une cause unique et peut s'expliquer de diverses façons. Certains éléments de la conjoncture y ont certainement contribué : guerres, crises économiques ou surenchères électorales par exemple. Mais à la base, ce sont des causes structurelles qui ont joué le plus, que l'on songe à la croissance démographique, à l'urbanisation et au besoin d'infrastructures, au développement technologique ou à la transformation des sociétés occidentales (déclin des solidarités familiales, changements dans les organisations charitables ou religieuses).

On peut également distinguer certaines étapes dans cette poussée, avec un paroxysme atteint dans les décennies 1970 et 1980, suivi d'une période de ralentissement et de stabilisation à un rythme moindre qu'antérieurement. La croissance des déficits publics et du service de la dette de même que les récessions économiques ont servi de déclencheur à un changement d'orientation budgétaire des gouvernements, lesquels à partir du début des années 1990 se sont résolument mis à la tâche et ont cherché à harnacher, à maîtriser la dynamique de croissance des dépenses publiques.

Le recours à une panoplie de moyens différents fut nécessaire, touchant à la fois les revenus et les dépenses. Tant au Canada qu'au Québec, les années 1980 voient les premières mesures significatives de rationalisation budgétaire (mises à pied, gel et coupures de salaires, privatisations), l'introduction des frais de service et l'élimination de certaines exemptions fiscales. La décennie suivante est marquée par le retour à l'équilibre budgétaire à la faveur de la mise en œuvre de mesures fortes (élimination de postes, diminution des transferts, introduction de la TPS, programmes de départ à la retraite, lutte au travail au noir) et de l'adoption de lois anti-déficit. Depuis le tournant du millénaire, l'équilibre budgétaire est maintenu par l'adoption de mesures plus légères mais la rigueur budgétaire reste à l'ordre du jour.

Dans tout ce dispositif, l'adoption d'un cadre législatif contraignant fut déterminante. Tant au niveau international qu'au niveau canadien, les gouvernements se sont obligés, à travers des textes de loi de nature et de statut divers, à assainir leurs finances et, dans certains cas, à rembourser une partie de leur dette. En fait, les conséquences négatives des déficits publics récurrents, tant sur les plans financiers, économiques que politiques, ont commencé à se manifester de plus en plus lourdement et les gouvernements, pour retrouver un espace de manœuvre qu'ils avaient perdu, n'avaient pas l'embarras du choix.

Les dépenses publiques ont connu une croissance très importante au cours des cinquante dernières années, générant un besoin de financement qui dépassait souvent les possibilités de prélèvement de l'État. Le maintien sur une longue période de budgets déficitaires permettant de financer en particulier l'extension du rôle social de l'État a conduit à un mécontentement des contribuables lourdement taxés, à une remise en question du bien-fondé des interventions publiques dans plusieurs secteurs ainsi qu'à un examen des façons de faire de l'administration.

Au niveau budgétaire, après quelques décennies d'une attente favorisée par une période de croissance économique forte et soutenue, « les trente glorieuses », les gouvernements ont commencé à prendre des mesures de plus en plus énergiques afin de retrouver l'équilibre ou à tout le moins un rapport revenus-dépenses plus adéquat. De l'univers des moyens, les finances publiques sont devenues un enjeu de gouvernement, un objet de préoccupation en elles-mêmes. Sans des finances saines, la capacité d'agir des gouvernements par rapport à l'ensemble des défis stratégiques qu'ils ont à relever est grandement diminuée et ce faisant, on passe, dans l'appréciation, du moyen à la finalité.

Aujourd'hui, la plupart des pays se sont donné des règles plus sévères en matière budgétaire et pour comprendre comment ils en sont arrivés là, il faut refaire le cheminement qui les y a menés, dans l'ordre de l'augmentation des dépenses dans un premier temps et dans celui des mesures de contrôle dans un deuxième temps. La prise de conscience s'est effectuée par étapes de même que la mise en œuvre des interventions conduisant à une meilleure maîtrise des dépenses publiques. On peut distinguer plusieurs phases correspondant aux catégories de mesures utilisées de même qu'à leur impact et, à ce niveau, les exemples du Canada et du Québec sont particulièrement intéressants.

A. LA CROISSANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Aux yeux de plusieurs observateurs des finances publiques, il n'y a rien d'étonnant à ce que les dépenses de l'État augmentent avec le temps. Un

économiste allemand, Adolph Wagner[1], a même formulé à la fin du XIXe siècle une théorie de la croissance continue des dépenses publiques ou des besoins financiers de l'État. La « loi de Wagner » stipule qu'à long terme les dépenses publiques ont tendance à augmenter plus vite que la production nationale et, conséquemment, que le progrès économique s'accompagnerait d'une hausse importante des dépenses publiques dans l'économie. Avec l'industrialisation et l'urbanisation, de nouveaux besoins se développent en infrastructures et en services qui exigent, pour le bon fonctionnement de l'économie, de lourds investissements, non rentables à court terme et nécessitant un financement public. Si la validité théorique de cette loi n'a jamais été démontrée, notamment quant à l'augmentation plus que proportionnelle des dépenses par rapport au PIB, le temps lui a donné une confirmation pratique puisque les budgets publics n'ont cessé de croître.

1. L'ampleur de la croissance

À l'orée de la Révolution tranquille, les dépenses du gouvernement du Québec se situaient à un peu moins de 300 millions de dollars ; près de soixante ans plus tard, les dépenses du gouvernement québécois sont de l'ordre de 60 milliards de dollars.

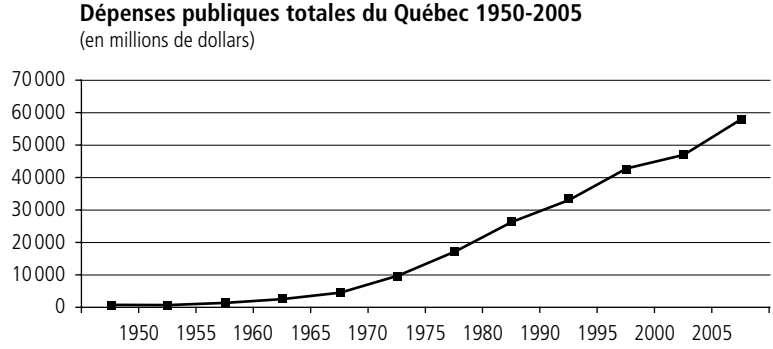
Il s'agit bien sûr d'une augmentation formidable. Elle peut cependant être appréciée de différentes façons comme on peut le voir au tableau 8.1 et selon l'angle d'approche, on peut aboutir à des résultats assez contrastés.

En dollars courants, c'est-à-dire en ne tenant pas compte de l'inflation, les dépenses ont augmenté en moyenne de près de 12 % par année 1950 et 1998. C'est un rythme très élevé ! Cependant, une partie de cette augmentation est le résultat direct de l'augmentation des prix de sorte que si l'on veut avoir une image plus réaliste de l'augmentation, il faut la calculer en dollars constants, c'est-à-dire diminuée de l'inflation. Dans ces conditions, la hausse annuelle moyenne des dépenses est diminuée de moitié (6,0 %) de ce qu'elle était en dollars courants, ce qui dégonfle la hausse de manière importante. On peut également envisager la croissance des dépenses sous l'angle de la population : ses effectifs s'élèvent au cours de la période de sorte que, rapporté par habitant en dollar constant, le ratio d'augmentation moyenne annuelle des dépenses publiques voit son ampleur réduire significativement (4,8 %). C'est une réduction de 60 % par rapport à la dépense en dollars courants mais l'augmentation est encore considérable, il faut bien l'admettre.

Cependant, lorsqu'on fait le rapport entre l'évolution de la richesse collective (PIB) et les dépenses publiques, le portrait change radicalement. On s'aperçoit que la progression de la part des dépenses publiques dans le PIB est à peu près stable depuis 1971. Cela signifie évidemment que l'économie et

1. C'est en 1867 que l'économiste publie ses *Fondements de l'économie politique*, un ouvrage qui présente l'augmentation des dépenses publiques comme inexorable : « Plus la société se civilise, plus l'État est dispendieux ».

Figure 8.1
ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU QUÉBEC



Source : Calculs de l'auteur à partir des Comptes publics du Québec

Tableau 8.1
TAUX DE CROISSANCE ANNUELLE MOYEN DES DÉPENSES DU QUÉBEC

Périodes	Dollars courants	Dollars constants	Par habitant (en $ constants)	En % du PIB
1950-1969	14,2 %	10,2 %	7,0 %	
1950-1959	10,4 %	6,5 %	3,8 %	
1960-1969	17,5 %	13,6 %	10,8 %	
1970-1989	13,0 %	4,0 %	3,3 %	0,10 %
1970-1979	16,9 %	5,2 %	4,5 %	0,20 %
1980-1989	9,1 %	3,1 %	2,2 %	0,05 %
1990-1998	3,3 %	1,8 %	1,9 %	0,20 %
1950-1998	11,7 %	6,0 %	4,8 %	

Source : Tellier, Geneviève (2005). *Les dépenses des gouvernements provinciaux canadiens*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 163-177.

les dépenses du gouvernement du Québec progressent sur des trajectoires plus ou moins parallèles et, sur cette base, certains ne manquent pas de souligner que la hausse des dépenses n'a fait que suivre l'évolution de la richesse collective. En ce qui concerne la période antérieure à 1971, pour laquelle les données sur le PIB sont moins facilement intégrables, on peut présumer que le poids des dépenses publiques dans le PIB a augmenté, le Québec amorçant un rattrapage tous azimuts forcément accompagné d'un plus grand accaparement de la richesse collective par l'État.

La situation du Québec n'est pas unique dans l'ensemble canadien du point de vue de l'augmentation des dépenses publiques. En effet, les dépenses des administrations provinciales ont connu une croissance rapide tout au long de la période allant de 1950 à 1998, maintenant un rythme annuel moyen de 11 %.

Tableau 8.2
TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES AU CANADA, 1950-1998

Périodes	Dollars courants	Dollars constants	Par habitant	En % du PIB
1950-1969	13,3	9,3	6,8	4,0
1950-1959	11,6	7,5	4,6	2,6
1960-1969	14,8	10,9	8,8	5,3
1970-1989	12,5	4,2	3,0	0,4
1970-1979	15,5	5,4	4,1	0,5
1980-1989	9,8	3,3	2,1	0,3
1990-1998	4,1	2,1	1,0	0,1
1950-1998	11,2	5,9	4,2	1,9

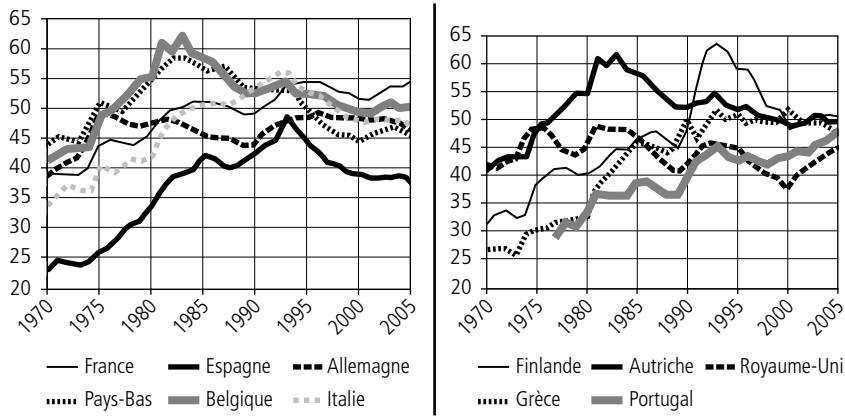
Source : Tellier, Geneviève (2005). *Les dépenses des gouvernements provinciaux canadiens*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 42.

Mais lorsque l'on tient compte de l'inflation, de la croissance de la population et de la progression du PIB, les données montrent un portrait plus nuancé. En effet, le gros de l'augmentation, celle qui a nécessité un prélèvement disproportionné par rapport à la richesse collective, s'est produit durant les décennies 1950 et 1960 ; par la suite, lorsque le rythme était rapide, celui de l'économie l'était aussi.

Le Canada et le Québec ne furent pas non plus des cas isolés. Les deux graphiques de la figure 8.2 permettent également de voir que le mouvement à la hausse des dépenses publiques fut généralisé. Aucun pays n'y a échappé. La part des dépenses publiques (dans ce cas, tous niveaux de gouvernement confondus) dans le produit intérieur brut s'est envolée au début des années 1970 pour frôler la barre des 65 % dans la première moitié des années 1980, a commencé à décroître à partir des années 1990 pour se stabiliser depuis autour de 45 % du PIB. Il va de soi que les pays les moins riches ont suivi des trajectoires légèrement inférieures.

Le tableau 8.3 permet de voir que, lorsque l'on agglomère les dépenses de tous les niveaux de l'administration publique au Québec (fédéral, provincial et municipal), on obtient des pourcentages comparables à ceux de l'Europe. Tous les niveaux de gouvernement ont connu sur l'ensemble de la période de fortes augmentations mais la diminution de la part des dépenses publiques, que l'on constate à la fin, est surtout le fait des administrations provinciales et fédérale.

Figure 8.2
ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES DANS QUELQUES PAYS EUROPÉENS EN POURCENTAGE DU PIB, 1970-2005



Source : Bouthevillain, Carine (2006). « Les stratégies de désendettement du secteur public : enjeux économiques et enseignements des expériences étrangères », *Bulletin de la Banque de France,* nº 154, p. 41.

Tableau 8.3
ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE TOTALE AU QUÉBEC DE 1981 À 2002

Année	Dépenses publiques	PIB	% du PIB
1981	40 391 M$	79 982 M$	50,5
1991	82 750 M$	154 952 M$	53,4
2002	107 072 M$	223 850 M$	47,8

Source : Calculs de l'auteur à partir des Comptes publics du Québec

2. Les causes de la croissance

À cette augmentation très importante des dépenses publiques, il n'y a pas de cause unique mais une pluralité de causes[2]. Certaines sont conjoncturelles, d'autres structurelles. Elles sont le reflet d'événements ou de tendances politiques, sociales ou économiques qui ont entraîné une hausse des activités gouvernementales.

Parmi les événements ou causes conjoncturelles, les guerres, les crises économiques et le cycle électoral figurent en bonne place. En effet, les guerres entraînent un supplément de dépenses important à court terme mais également

2. La présentation sommaire qui suit n'est qu'un survol des principales causes.

à long terme, par les emprunts et l'augmentation de la dette. À titre d'exemple, citons le cas du gouvernement canadien dont les dépenses ont augmenté de 500 % de 1939 à 1945. L'évolution de l'économie est aussi marquée par l'alternance de périodes fastes et de périodes creuses ; en temps de récession ou de crise économique, les gouvernements cherchent à en atténuer les effets et la durée par une augmentation des dépenses publiques financées par des emprunts. Enfin, les gouvernements doivent à intervalles réguliers se présenter devant l'électorat et on constate généralement une influence positive du cycle électoral sur les variations des dépenses publiques : plus l'échéance électorale approche, plus les dépenses des administrations publiques ont tendance à augmenter.

La croissance des dépenses peut également s'expliquer par des causes structurelles, des éléments de l'évolution qui génèrent une pression accrue sur les dépenses et ce, de manière persistante. Ainsi en est-il de la croissance démographique parce que les services publics doivent être fournis à un plus grand nombre de personnes. Par ailleurs, l'amélioration des conditions de vie et de la durée de la vie créent aussi une dynamique d'ajustement à la hausse des dépenses publiques (infrastructures sociosanitaires). De même, l'industrialisation et le progrès technologique ont non seulement transformé les procédés de production et entraîné un besoin de main-d'œuvre qualifiée et de relèvement du niveau d'éducation des populations (réseau d'établissements scolaires) mais ils ont aussi créé une demande importante de biens publics (développement des réseaux routiers, portuaires et aéroportuaires, infrastructures diverses). La concentration des populations dans les villes, elle-même un sous-produit de l'industrialisation, a généré à son tour une demande accrue pour des services et équipements divers : transports publics, police, protection contre les incendies, aqueducs et égouts, etc.

Peut-être faut-il en outre mentionner, comme certains le font, le suffrage universel comme une explication possible de la croissance structurelle des dépenses publiques car en élargissant le bassin des électeurs, celui-ci a permis que des décisions politiques cessent d'être prises uniquement en fonction des « contribuables ». Une partie importante de l'électorat est en attente d'interventions publiques dont elle n'aura pas à supporter le poids par le biais des taxes et impôts de sorte que la problématique des prélèvements et du financement est moins présente dans son jugement politique.

Aux causes de nature structurelle, il convient d'ajouter les transformations qu'ont connues les sociétés occidentales. Le déclin des solidarités familiales et un rôle plus limité des organisations charitables et religieuses ont entraîné une prise en charge par l'État de responsabilités nouvelles et la création de nombreux programmes sociaux (souvent gratuits et universels). Il faut également mentionner la capacité accrue de financement des dépenses publiques qui est, en elle-même, une raison de leur augmentation dans la mesure où on ne peut faire que les dépenses que l'on peut financer. L'amélioration de l'économie et des revenus des entreprises et des particuliers associée à un contexte de disponibilité plus grande de capitaux, notamment sur le marché international, ont permis d'une part d'augmenter les impôts et, d'autre part, de recourir plus largement aux emprunts pour financer des dépenses insuffisamment provisionnées.

En fait, différents types d'explications et différents regroupements sont proposés dans la littérature sur le sujet. Ceux présentés précédemment mettent l'accent sur les causes principales mais des analyses plus fouillées en ont identifié de nombreuses autres à différentes échelles.

3. Les étapes de la croissance

La croissance des dépenses publiques ne s'est pas faite de manière continue et uniforme; elle s'est plutôt produite par étapes, par bonds ou poussées, d'ampleur variable, suivis de ralentissements. La théorie économique s'appuie sur les travaux de Peacock et Wiseman[3] pour expliquer l'existence de seuils successifs ou de discontinuités et on parle alors d'effets de déplacement ou de cliquet. Pour augmenter ses dépenses, un gouvernement doit pouvoir compter sur des prélèvements supplémentaires mais en général les contribuables n'y sont pas favorables. Cette opposition tend à disparaître lorsque le pays est confronté à une situation exceptionnelle, guerre ou crise économique par exemple. Une fois la crise passée, les contribuables se sont habitués à un niveau de charge fiscale supérieur et ne demandent pas instamment de diminution d'impôts. Il en résulte donc un effet de déplacement de ce qui constitue une charge fiscale tolérable qui mène à une augmentation ponctuelle des dépenses publiques plutôt qu'à une augmentation continue (tableau 8.4). Celle-ci varie selon les périodes et les circonstances mais le niveau de la dépense publique ne diminue pas, au contraire.

Cette croissance différenciée correspond à ce que l'on peut observer au Québec. De 1951 à 2006, les dépenses du gouvernement du Québec ont fortement augmenté mais de façon inégale dans le temps. C'est durant les décennies 1960 et 1970 que le rythme d'augmentation a été le plus fort et le repli s'est amorcé dès la décennie suivante pour s'accentuer durant les années 1990 à la faveur d'efforts considérables pour retrouver l'équilibre budgétaire (tableau 8.4). Depuis lors, on assiste à une reprise modérée du rythme de croissance des dépenses publiques.

Ce qui se profile derrière ces vagues successives, indépendamment des besoins de l'administration et des programmes politiques, et qui n'est peut-être pas évident à première vue, c'est que les budgets publics sont affectés par les fluctuations de la conjoncture économique. La période 1961-1980, qui correspond à la poussée de croissance maximale des dépenses du gouvernement québécois, ainsi que les autres périodes qui montrent une croissance beaucoup plus pondérée, sont influencées par les variations économiques conjoncturelles et, ce faisant, suivent un parcours semblable à celui d'autres juridictions de par le monde, comme l'indique le tableau 8.5.

3. Peacock, A.T. et J. Wiseman (1961). *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*, Londres, Princeton University Press.

Tableau 8.4
CROISSANCE DÉCENNALE DES DÉPENSES PUBLIQUES DU QUÉBEC

Période	Dépenses totales annuelles	Multiplicateur	Caractéristique budgétaire
1951-1960	De 435M$ à 750M$	1,7	Croissance lente
1961-1970	De 750M$ à 4G$	5,3	Croissance forte
1971-1980	De 4G$ à 18G$	4,5	Croissance forte
1981-1990	De 18G$ à 37G$	2,1	Ralentissement
1991-2000	De 37G$ à 41G$	1,1	Stabilisation
2001-2006	De 41G$ à 58G$	1,4	Reprise de la croissance

Source : Calculs de l'auteur à partir des Comptes publics du Québec

Tableau 8.5
CROISSANCE DES DÉPENSES ET DU PIB AU SEIN DE L'OCDE

Période	Croissance annuelle moyenne du PIB	Croissance annuelle moyenne des dépenses en % du PIB	Caractéristique économique
1960-1973	5,2 %	6,0 %	Forte expansion
1974-1982	2,2 %	7,0 %	Stagflation
1983-1990	3,4 %	0,0 %	Reprise modérée
1991-1993	1,2 %	4,0 %	Sévère récession
1994-2003	2,3 %	–0,5 %	Lente reprise

Source : <www.oecd.org/searchResult>.

Sans que le lien soit direct et immédiat, on peut constater que la croissance des dépenses des pays de l'OCDE s'articule aux cycles économiques : lorsque l'économie entre dans une phase défavorable, les dépenses publiques augmentent plus rapidement. Le jeu des stabilisateurs automatiques explique en partie cette situation mais on voit aussi à partir du milieu des années 1990 que les gouvernements, le poids des dettes publiques aidant, sont devenus plus prudents dans leur gestion.

4. Les modulations de la croissance

Si toutes les périodes n'ont pas connu un taux de croissance uniforme, il en va de même pour les différentes missions de l'État et les différentes catégories de dépenses (voir le tableau 8.6).

Tableau 8.6
POIDS BUDGÉTAIRE RELATIF DES MISSIONS GOUVERNEMENTALES DU QUÉBEC, 1975-2005

Missions	1975-1976	1985-1986	1995-1996	2005-2006
Santé et Services sociaux	26,3 %	25,5 %	30,6 %	37,5 %
Éducation et Culture	25,5 %	27,0 %	25,7 %	23,1 %
Économie et Environnement	17,2 %	10,9 %	11,6 %	10,3 %
Soutien aux personnes et aux familles	8,9 %	10,1 %	11,3 %	8,9 %
Gouverne et Justice	17,4 %	18,1 %	6,7 %	7,6 %
Dette	4,6 %	8,4 %	14,1 %	12,0 %

Source : Calculs de l'auteur à partir des Comptes publics du Québec

Au chapitre des grandes missions de l'État, la *Santé et les Services sociaux* voient leur part dans les dépenses publiques augmenter de 43 %, passant de 26,3 % en 1975 à 37,5 % en 2005. Une seule autre mission est en croissance sur l'ensemble de la période : il s'agit du *Service de la dette* qui passe de 4,6 % du budget en 1975 à 12 % en 2005. Au cours de la même période, les missions *Éducation et Culture* ainsi que *Soutien aux personnes et aux familles* demeuraient relativement stables du point de vue budgétaire, affectées par de légères variations. Par contre, les missions *Économie et Environnement*[4] (Habitation – Agriculture, Pêcheries et Alimentation – Développement durable, Environnement et Parcs – Développement économique, Innovation et Exportation – Relations internationales – Ressources naturelles et Faune – Tourisme – Transport) de même que *Gouverne et Justice* (Assemblée nationale – Affaires municipales – Conseil du trésor – Conseil exécutif – Finances – Justice – Revenu – Travail – Services gouvernementaux) voyaient leur poids budgétaire relatif diminuer substantiellement, allant dans le premier cas de 17,2 % à 10,3 % de 1975 à 2005 et dans le second, de 17,4 % à 7,6 %. Leurs dépenses ont augmenté certes mais moins rapidement que l'ensemble des dépenses du gouvernement du Québec, ce qui s'est traduit par une diminution en termes relatifs.

Des variations existent également lorsqu'on s'arrête aux diverses catégories de dépenses mais leur ampleur est moindre comme on peut le voir au tableau 8.7 (il n'est cependant pas possible de refaire le chemin jusqu'en 1975-1976 parce que les définitions des catégories ont changé). La rémunération forme le bloc le plus important avec presque 50 % des dépenses et son poids budgétaire est stable. Suivent les dépenses de support qui regroupent près de 20 % du budget québécois et qui concernent les sommes transférées aux établissements de santé, aux institutions d'enseignement, aux entreprises, aux municipalités et aux personnes. Viennent ensuite les dépenses d'intérêt qui comprennent les intérêts sur la dette du gouvernement (fonds consolidé du revenu) et les intérêts

4. La liste qui suit est une énumération des ministères qui font partie de cette mission.

sur les services de dette subventionnée (municipalités, réseaux de la santé et de l'éducation). L'évolution des taux d'intérêt étant favorable depuis le milieu des années 1990, on constate une diminution relative de ce poste budgétaire de 18 % à 15 %. Enfin, on trouve les deux seules catégories de dépenses qui ont connu une augmentation de leur importance relative au cours de la période : les dépenses de fonctionnement et les dépenses de capital. Même si globalement elles représentent moins de 20 % des dépenses en 2006-2007, leur croissance relative s'est appréciée de plus du quart en l'espace d'une décennie.

Tableau 8.7
POIDS BUDGÉTAIRE RELATIF DES DÉPENSES PAR CATÉGORIE, QUÉBEC, 1996-2006

Catégories de dépenses	1996-1997	2006-2007
Rémunération	49,6 %	49,0 %
Fonctionnement	9,3 %	12,5 %
Capital	3,4 %	4,9 %
Intérêt	18,4 %	15,3 %
Support	19,3 %	19,1 %

Source : Calculs de l'auteur à partir des Comptes publics du Québec

B. LA MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES

L'accumulation des déficits publics et leur financement par emprunts ont généré une dette importante qui, à son tour, a provoqué une augmentation des sommes consacrées au paiement de la dette. La spirale de la dette et la réduction conséquente des marges de manœuvre des gouvernements les ont amenés, à partir du début des années 1980, à prendre des mesures pour diminuer les déficits et assainir les finances publiques.

Une gamme de moyens a été utilisée, touchant à la fois les revenus et les dépenses. D'entrée de jeu, les gouvernants ont cherché à préparer le terrain et à convaincre la population de la nécessité de prendre des mesures de limitation des dépenses. Conférences fédérales-provinciales, sommets socioéconomiques, discours sur le budget furent autant de circonstances où l'information sur l'impasse budgétaire fut distribuée, discutée et relayée par les médias. Par la suite, des mesures furent progressivement mises en œuvre, certaines légères et sans impact notable sur les bénéficiaires de services, d'autres plus lourdes et directement ressenties par les bénéficiaires de services. Le tableau 8.8 présente une liste des différents moyens employés par les gouvernements du Canada et du Québec au cours des dernières décennies.

Tableau 8.8
L'ASSAINISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES : APPROCHES ET MÉTHODES

Approches	**Méthodes**
Dissuasion	Baisse des attentes Justification des contraintes
Restriction	Limitation des dépenses
Gel	Pas d'augmentation de dépenses
Hausse des revenus	Frais de service Élargissement de certaines taxes Réduction des avantages fiscaux
Coupures	Attrition Révision des conventions collectives Fin de l'universalité
Terminaison	Mises à pied Abolition de programmes
Privatisation	Ventes d'actifs et d'entreprises publiques Impartition
Dévolution	Transferts de responsabilités Révision du partage des coûts

Source : Prince, Michael J. (1994). « Canada's Public Finances Under Restraint : Has Ottawa Shrunk ? », dans R. Bernier et I.J. Gow (dir.), *Un État réduit ? A down-sized state ?,* Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 18.

La maîtrise des finances publiques s'est effectuée en plusieurs phases qui correspondent à la fois à l'utilisation d'approches et de méthodes différentes et à la progression, dans l'opinion publique, de l'idée que les dépenses publiques étaient trop élevées et qu'il fallait les réduire. Deux récessions majeures, en 1981-1982 et en 1992-1993, ont aussi forcé la main des gouvernements en gonflant leur déficit et en aggravant leur situation financière. Grosso modo, la démarche de reprise en mains des finances publiques au Canada et au Québec s'est étendue sur trois décennies représentant autant de phases :

- Phase 1 – Les années 1980 voient le début des mesures de rationalisation et le ralentissement du rythme de croissance des dépenses ;
- Phase 2 – Les années 1990 sont marquées par le retour à l'équilibre budgétaire à la faveur de la mise en œuvre de mesures plus fortes et de l'adoption de lois anti-déficit ;
- Phase 3 – Les années 2000 sont caractérisées par des mesures plus légères permettant le maintien de l'équilibre budgétaire.

1. Phase 1 – Les années 1980

Le Canada poursuit deux objectifs explicites durant les années 1980 : dans la première moitié, le gouvernement libéral cherche à réduire la croissance des dépenses à celle du PIB ; dans la deuxième moitié, le gouvernement conservateur entend stabiliser le rapport dette/PIB par une réduction des déficits. Parmi les mesures utilisées figurent, au chapitre des dépenses, la révision des programmes fédéraux (Groupe Nielsen), la réduction progressive des transferts aux provinces (gel, non-indexation), l'élimination de 15 000 postes dans la fonction publique fédérale et les privatisations (De Havilland, Air Canada, Petro Canada, Télésat, Téléglobe, Arsenaux canadiens, Canadien National, Fishery Products). Au chapitre des revenus, on assiste à l'introduction de frais de service, à l'élimination d'exemptions fiscales et à l'amélioration des procédés de collecte des revenus.

Au Québec, les gouvernements ont poursuivi explicitement deux objectifs : stabiliser le déficit en proportion du PIB (gouvernement du Parti québécois) et revoir le rôle de l'État (gouvernement du Parti libéral)[5]. Les moyens employés pour réduire les dépenses comprennent le transfert de responsabilités aux municipalités et aux commissions scolaires, une coupure de salaires de 20 % dans la fonction publique, la hausse des frais de scolarité, l'utilisation répétée de gels de dépenses et de péremption de crédits ainsi que la privatisation (Madelipêche, Québecair, Mines Séleine, Raffinerie de sucre, Industries Tanguay). Les revenus ont été augmentés par l'introduction de frais de service de même que par l'augmentation et l'élargissement de la taxe de vente.

2. Phase 2 – Les années 1990

Le discours politique canadien de la décennie 1990 est marqué par un déplacement des cibles. Désormais, il ne faut pas juste réduire la croissance des dépenses et ajuster la dette au PIB : l'atteinte de l'équilibre budgétaire et la diminution de la dette publique deviennent explicitement les buts à réaliser. La *Loi sur l'élimination du déficit*, une coupure de 30 % des transferts aux provinces, la modification du programme d'assurance-chômage, la révision générale des programmes, le plafonnement des dépenses et l'élimination de 45 000 postes dans la fonction publique furent les mesures les plus structurantes au niveau des dépenses. Elles furent accompagnées, au niveau des revenus, d'un impôt additionnel temporaire de 3 % et de l'introduction de la taxe sur les produits et services (TPS).

Au cours de cette décennie, le Québec aussi s'est donné pour objectif de mettre fin aux déficits et de revenir à l'équilibre budgétaire (Sommet socioéconomique de 1996)[6]. Pour ce qui est de la dette publique, la stabilisation

5. Trois comités furent créés sous la direction des ministres Gobeil, Scowen et Vallerand.
6. Le sommet rassemblant des représentants de tous les milieux socioéconomiques déboucha sur un consensus quant à la nécessité du retour à l'équilibre budgétaire et sur les moyens d'y arriver.

est recherchée plutôt que la diminution. Parmi les mesures adoptées pour ralentir la progression des dépenses, il y a lieu de mentionner l'adoption d'une loi sur l'élimination du déficit, l'utilisation des enveloppes fermées et la péremption de crédits comme mécanisme d'ajustement global en cours d'année, une réduction de 6 % de la masse salariale (programmes de départ à la retraite) suivie d'une période de gel des salaires dans la fonction publique, la désassurance des services dentaires et optométriques, la fin de l'universalité des allocations familiales et la non-indexation des prestations de la sécurité du revenu. Les mesures les plus significatives touchant les revenus concernent l'ajustement de la taxe de vente québécoise à la TPS fédérale, l'augmentation de l'impôt sur le revenu des particuliers, la désindexation des tables d'impôt et la lutte contre le travail au noir.

3. Phase 3 – Les années 2000

Le gouvernement canadien, avec l'atteinte de l'équilibre budgétaire et le dégagement de surplus importants, a maintenu le cap sur la diminution de la dette publique en lui ajoutant une volonté d'alléger le fardeau fiscal des Canadiens. Sa gestion des dépenses et des revenus est toutefois demeurée prudente. Ainsi, un fonds de réserve ou de contingence de l'ordre de 3G$ a été intégré aux différents budgets, le financement des nouvelles dépenses a été réalisé par une réallocation à l'intérieur des programmes existants et les hypothèses économiques sur lesquelles s'appuie la prévision des revenus sont désormais établies sur des bases plus conservatrices. Cela a permis de rétablir progressivement les transferts aux provinces, de simplifier, de réviser à la baisse et d'indexer les tables d'impôt tout en diminuant la taxe sur les produits et services.

Le gouvernement du Québec, de son côté, a cherché à maintenir l'équilibre budgétaire tout en procédant à certains allègements fiscaux de même qu'à la mise en place de mesures de gestion de la dette publique. En matière de dépenses, l'utilisation des enveloppes fermées accompagnées du gel ou de la péremption de crédits s'est poursuivie. On a également amorcé une diminution des effectifs par le non-remplacement d'une partie des départs à la retraite. Les crédits additionnels ont été attribués en priorité à la santé et à l'éducation tandis que les transferts aux municipalités ont été augmentés. Un Fonds des générations a été créé aux fins d'y accumuler des sommes qui permettront éventuellement de ramener le poids de la dette à 25 % du PIB. Pour ce qui est des revenus, une révision et une indexation des tables d'impôt ont été réalisées parallèlement à une diminution de la fiscalité des entreprises et à l'abolition progressive de l'impôt sur les gains de capital.

L'assainissement des finances publiques, les paragraphes précédents le montrent bien, est le fruit d'une action déterminée et soutenue des gouvernements qui se sont succédé à Ottawa et à Québec. Il a pris des formes diverses selon les moments et exigé des efforts considérables tant de l'administration publique que des citoyens. Rien d'étonnant dans ce contexte qu'une fois

l'équilibre budgétaire retrouvé, les gouvernements continuent d'appliquer des contraintes importantes à leurs cadres financiers pour garantir le maintien d'un contrôle adéquat[7].

C. UN CADRE LÉGISLATIF CONTRAIGNANT

Un des moyens les plus efficaces mis en œuvre par les gouvernements pour reprendre et garder le contrôle des finances publiques fut d'adopter un cadre législatif forçant la discipline budgétaire. Sans faire état des moyens à utiliser, les diverses lois qui ont été adoptées ont rendu nécessaire la mise en œuvre de mesures fortes permettant de rencontrer les objectifs budgétaires fixés. La plupart d'entre elles prévoient un calendrier de progression vers les objectifs établis, définissent les modalités de résorption des dépassements et insistent sur une reddition de comptes formelle chaque année.

1. Au niveau international

Plusieurs pays se sont dotés d'un cadre législatif particulier ou ont adhéré à un traité international comportant des dispositions contraignantes en matière de gestion financière et budgétaire. Quelques exemples sont présentés dans les paragraphes qui suivent.

Aux États-Unis, le *Budget Enforcement Act* de 1993 et surtout le *Spending Reduction Act* de 1995 ont établi un calendrier de retour graduel (avec cibles annuelles) à l'équilibre budgétaire à l'horizon 2002. Un gel des dépenses discrétionnaires (rémunération, fonctionnement, défense nationale) était prévu jusqu'en 1998 de même que la concordance de toute nouvelle mesure législative aux cibles fixées. Un fonds de stabilisation fut également créé afin de remédier aux dépassements engendrés par une période de faible croissance de l'économie : tout excédent durant le retour à l'équilibre y était versé et, dans l'éventualité de montants insuffisants dans le fonds, un mécanisme automatique de réduction des dépenses de l'année en cours s'appliquait. Ce dispositif législatif est resté en vigueur jusqu'à la fin de la présidence Clinton et a permis aux États-Unis d'atteindre l'équilibre budgétaire, mais il n'est plus en vigueur depuis le début de la présidence Bush et les déficits ont repris. Par ailleurs, il convient de signaler que la très grande majorité des États américains (48) ont l'obligation d'équilibrer annuellement leurs comptes, soit en vertu de leur loi constitutive (pour 35 d'entre eux), soit en vertu de lois spécifiques.

Une loi d'orientation quinquennale adoptée en 1994 par la France visait à ramener le déficit budgétaire à 2,5 % du PIB à l'horizon 1997-1998 ; ce redressement était nécessaire pour le passage à la monnaie unique européenne

7. La crise économique majeure amorcée dans la deuxième moitié de l'année 2008 va cependant perturber profondément les équilibres publics en amenant les gouvernements à dépenser davantage.

en 1997. Par ailleurs, l'adhésion à l'euro oblige chaque pays concerné à certaines règles de discipline budgétaire : le maximum annuel de déficit global acceptable est fixé à 3 % du PIB et l'endettement public maximum, à 60 % du PIB.

En 1994, la Nouvelle-Zélande a adopté le *Fiscal Responsibility Act* qui énonce des principes de gestion financière visant à assainir les finances publiques : premièrement, un excédent budgétaire doit être réalisé chaque année permettant de réduire la dette (objectif entre 20 % et 30 % du PIB) ; deuxièmement, une gestion prudente des risques fiscaux doit être faite ; troisièmement, le gouvernement doit adopter des politiques qui ne remettent pas en cause la stabilité des taux d'imposition en vigueur. La possibilité de s'écarter temporairement des objectifs budgétaires existe mais le gouvernement doit expliquer au Parlement les raisons qui justifient l'écart et l'approche qu'il préconise pour remédier à la situation de même que sa durée.

Le gouvernement suédois, en 1996, a adopté la loi instituant un plafonnement général des dépenses de l'État qui visait à ramener le déficit à un taux inférieur à 3 % sur une période de trois ans. Cette loi fixait le niveau de déficit budgétaire et le plafond des dépenses pour chacune des années 1997, 1998 et 1999. L'objectif était de stabiliser l'endettement du gouvernement central. Les dépassements par rapport aux plafonds fixés devaient s'autofinancer et aucune indexation des montants du plafond des dépenses en fonction de l'inflation n'était prévue. De plus, pour parer aux fluctuations économiques, le gouvernement devait chaque année dégager une marge de manœuvre de 2 %.

En 2003, l'Espagne adoptait une loi de stabilité budgétaire prévoyant un équilibre des comptes publics ou un excédent à tous les niveaux de l'administration (central, social, territorial et local). Pour y arriver, un plafonnement des dépenses était institué de même qu'un fonds pour éventualités (équivalant à 2 % des dépenses) pour couvrir les dépenses imprévues. Les déficits ne sont autorisés que dans des situations temporaires et exceptionnelles et leur résorption doit se faire sur un horizon de deux à trois ans.

2. Au niveau canadien

Au niveau fédéral canadien, après s'être doté en 1990 d'un plan de contrôle des dépenses visant une réduction totale des dépenses de programmes de 17 milliards de dollars en cinq ans, le gouvernement fait adopter en 1991 une loi sur le contrôle des dépenses alors que s'annonce un fort ralentissement économique. Cette loi limite l'augmentation annuelle de l'ensemble des dépenses de programmes à 3 % par année jusqu'en 1996. Un dépassement du plafond au cours d'une année donnée devait être compensé au cours des autres années. Un excédent budgétaire ayant été réalisé en 1997-1998, la loi n'a pas

été reconduite mais on a continué d'appliquer un contrôle serré des dépenses, fondé sur des prévisions de revenus conservatrices et le maintien d'une réserve pour éventualité substantielle[8].

Par ailleurs, huit provinces sur dix ont adopté des législations introduisant des contraintes financières. Ainsi, par exemple, en 1995, l'Alberta a promulgué une loi visant l'équilibre budgétaire et le remboursement de la dette suivant laquelle, au cours de chaque exercice financier, les dépenses ne doivent pas excéder les revenus et les hypothèses de prévision de revenus doivent être prudentes. Tout surplus budgétaire devait être alloué à la réduction de la dette et un remboursement minimum de 100 millions de dollars par année était également fixé, augmentant à 20 % de la dette par année à compter de 1997-1998. On sait que l'Alberta a réussi à éliminer complètement sa dette au début des années 2000.

Le Manitoba a aussi adopté en 1995 une loi sur l'équilibre budgétaire, le remboursement de la dette et la protection des contribuables. Cette loi contraint le gouvernement à équilibrer ses comptes et oblige la tenue d'un référendum avant d'augmenter les principaux taux d'imposition ou de taxation ; le gouvernement est autorisé à faire un déficit au cours d'une année donnée si celui-ci provient de dépenses liées à un sinistre ou d'une réduction de revenus de 5 % ou plus (ne provenant pas de changements apportés à la fiscalité). Le Manitoba a en outre créé un fonds de remboursement de la dette avec l'objectif de l'éliminer sur une période de trente ans ; les versements annuels au fonds ne peuvent être inférieurs à 75 millions de dollars et ne jamais représenter moins de 1 % de la dette nette.

En 1995, le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est doté d'une loi sur l'équilibre budgétaire prévoyant l'atteinte de l'objectif sur un horizon de quatre ans, soit en 1999-2000 et son maintien par la suite. Il y est prévu que si un déficit se crée lors d'un exercice financier, il doit être compensé par des surplus lors des exercices suivants. Une seule exception existe et elle concerne des changements aux transferts versés à la province par le gouvernement fédéral ou aux montants que celui-ci prélève en son nom en vertu des accords de perception.

La voie législative fut donc largement utilisée par les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens aux fins de contraindre la gestion financière publique à une plus grande retenue.

8. Avec le retour des déficits annoncé dans le budget 2008-2009, il est possible que le gouvernement fédéral finisse par réintroduire une loi sur le contrôle des dépenses pour garantir le retour à l'équilibre.

3. Au niveau québécois

À la suite du Sommet socioéconomique de 1996, la *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire* est adoptée. Cette loi prévoit l'élimination du déficit sur une période de quatre ans avec des objectifs annuels à ne pas dépasser : 3,3G$ en 1996-1997, 2,2G$ en 1997-1998, 1,2G$ en 1998-1999 et aucun déficit à partir de 1999-2000. Le non-respect de la loi pour une année particulière enclenche un mécanisme très contraignant de résorption du déficit[9] :

- si le déficit est inférieur à 1G$, le gouvernement doit réaliser un excédent égal au déficit au cours de l'année financière suivante ;
- si le déficit est égal ou supérieur à 1G$, il doit être résorbé au cours des quatre exercices financiers qui suivent.

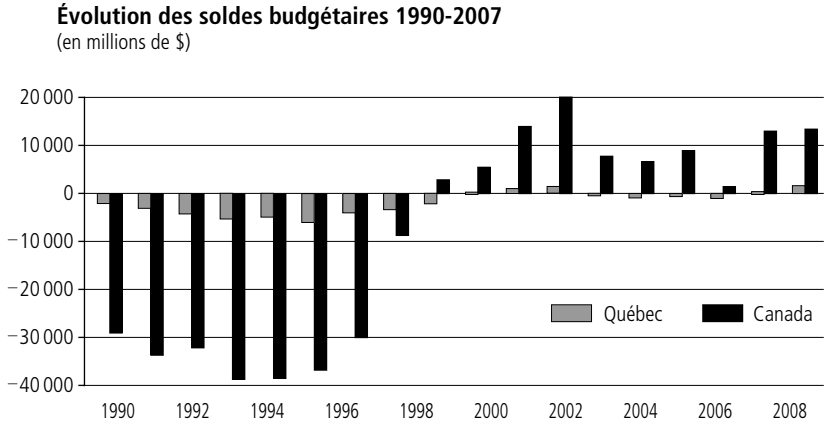
L'équilibre budgétaire fut atteint un an plus tôt que prévu, soit en 1998-1999. Une loi constituant une réserve budgétaire pour l'utilisation d'excédents fut par la suite adoptée en vertu de laquelle le ministre des Finances déterminait à l'occasion du Discours sur le budget les excédents qui pouvaient être affectés en totalité ou en partie à une réserve budgétaire. La réserve ne pouvait être utilisée que pour des projets d'immobilisation, des projets dont la réalisation a une durée déterminée et des projets de nature différente lorsque le gouvernement estime que l'intérêt public l'exige. Cette réserve pouvait également être affectée au maintien de l'équilibre budgétaire dans certaines circonstances : une catastrophe ayant un impact majeur sur les revenus et les dépenses, une détérioration importante des conditions économiques, une modification dans les programmes de transferts fédéraux qui réduirait de façon substantielle les paiements de transferts versés au gouvernement. Des ajustements législatifs apportés en 2005 permettent maintenant d'utiliser les sommes affectées à la réserve au moment opportun pour maintenir l'équilibre budgétaire. Les sommes qui ne sont pas affectées ni utilisées doivent être déposées à la Caisse de dépôt et de placement du Québec.

D. LES DÉFICITS ET LEURS IMPACTS

Un déséquilibre entre les revenus et les dépenses provoque un déficit ou un excédent. C'est vers la fin des années 1960 et le début des années 1970 que les gouvernements commencent à enregistrer des soldes budgétaires négatifs sur une base récurrente. Et cette situation perdurera pendant une trentaine d'années pour le Québec et le Canada. La figure 8.3 met l'accent sur la période de retour à l'équilibre.

9. Si les déficits qui viendront avec la crise économique amorcée en 2008 sont importants et récurrents, le gouvernement devra sans doute envisager d'adoucir le mécanisme de résorption prévu à la loi.

Figure 8.3
ÉVOLUTION DES SOLDES BUDGÉTAIRES QUÉBÉCOIS ET CANADIENS
(en millions de dollars)



Source : Comptes publics du Canada et du Québec.

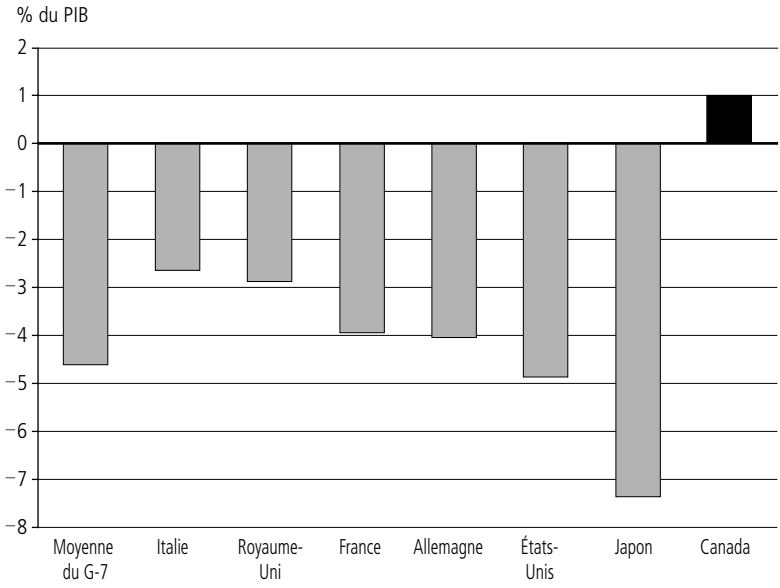
Par contre, si les gouvernements canadien et québécois ont réussi à éliminer les déficits à la fin des années 1990, il n'en va pas de même pour de nombreux pays, qui continuent d'emprunter pour équilibrer leurs comptes. La figure 8.4 montre que les pays du G-7 étaient en moyenne déficitaires à hauteur de plus de 4 % de leur PIB dans les premières années du nouveau millénaire.

Les conséquences des déficits pour les gouvernements sont de trois ordres : financier, économique et politique.

Au niveau financier, l'accumulation des déficits et des emprunts fait augmenter considérablement la dette publique et force les gouvernements à aller emprunter sur les marchés internationaux de capitaux, ce qui les rend vulnérables aux fluctuations des devises et à des taux d'intérêt plus élevés. Il s'ensuit une sensibilité plus grande aux pressions des agences de crédit et des organismes internationaux de financement qui peuvent demander que certaines actions soient prises en échange du maintien de la cote de crédit ou de l'octroi d'une ligne de crédit, d'où une perte de pouvoir pour l'État débiteur. Par ailleurs, plus la dette augmente, plus le transfert d'un fardeau financier vers les générations à venir handicape la capacité de développement futur.

Au niveau économique, un excès de dépenses publiques peut freiner le développement économique en favorisant une allocation moins productive des ressources du fait de la position monopolistique de l'État (faute de contrainte de coûts et de concurrence). L'excès de dépenses publiques constitue aussi un

Figure 8.4
SOLDE FINANCIER DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, 2003
(estimations de l'OCDE selon les comptes nationaux)

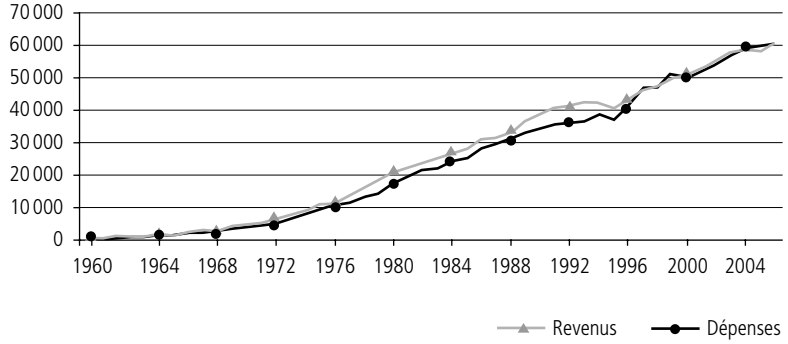


Source : Ministère des Finances du Canada, <www.fin.gc.ca>.

handicap pour la formation de capital. En effet, les déficits sont financés par emprunts et la forte demande de capital qu'elle provoque fait monter les taux d'intérêt et rend du même coup le financement des projets d'investissement privés plus difficiles. Cet excès peut aussi entraîner une augmentation de l'épargne privée, les individus cherchant à se prémunir contre une hausse éventuelle des charges, ce qui a un effet négatif sur le volume de la demande et l'activité économique.

Au niveau politique, les gouvernements se retrouvent coincés, avec une marge de manœuvre qui diminue d'année en année. Le résultat le plus néfaste est la diminution de la capacité d'agir des pouvoirs publics alors que les circonstances pourraient requérir leur intervention. L'augmentation formidable des dépenses publiques au cours des 25 ou 30 dernières années a entraîné une augmentation simultanée des prélèvements. Celle-ci a cependant suivi une trajectoire inférieure de sorte que des écarts budgétaires négatifs se sont créés qui ont été financés essentiellement par des emprunts. Le Québec ne fut pas le seul gouvernement à s'engager dans cette voie comme nous l'avons vu précédemment et, à ce titre, son cas a valeur d'exemple de sorte qu'il n'est pas inutile de le rappeler.

Figure 8.5
ÉVOLUTION DES REVENUS ET DES DÉPENSES DU QUÉBEC EN DOLLARS, 1960-1961 À 2007-2008



Source : Calculs de l'auteur à partir des Comptes publics du Québec.

Résultat : les administrations publiques sont fortement endettées et la pression fiscale ne peut être augmentée que marginalement. Pour restaurer la capacité d'action des gouvernements, il faut diminuer le poids budgétaire du service de la dette et le principal levier consiste à réduire la progression des dépenses à un niveau inférieur à la progression des recettes. À cet égard, l'accent doit porter sur la composante structurelle des dépenses, celle qui détermine l'essentiel des augmentations prévisibles[10].

Une telle opération ne se fait pas facilement ni sans risque. Pour retrouver une marge de manœuvre, la remise en question de certaines dépenses, des modifications aux programmes sociaux par exemple, peut être politiquement douloureuse et entraîner l'éclatement de coalitions historiques et des défaites électorales. L'instabilité politique résultant d'un relâchement des liens de solidarité au sein de la société rend la tâche des dirigeants plus difficile et complique la prise de décision. Dans le retour à des positions financières plus saines, les gouvernements doivent faire preuve d'une bonne connaissance de leurs populations et d'un sens stratégique et tactique développé car le choix du moment importe parfois tout autant que le choix des moyens.

10. Les gouvernements qui n'ont pas réussi à contrôler leurs dépenses avant le début de la crise amorcée en 2008 auront plus de difficulté à revenir à l'équilibre que ceux qui y étaient déjà parvenus.

PISTES BIBLIOGRAPHIQUES

BERNIER, ROBERT et JAMES IAIN GOW (1994). *Un État réduit? A Down-sized State?,* Québec, Presses de l'Université du Québec, 435 p.

FORUM DES GÉNÉRATIONS (2004). *Cahier du participant : contexte et enjeu*x, Québec, Gouvernement du Québec, 40 p.

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC (1996a). *L'évolution des finances publiques au Québec, au Canada et dans les pays de l'OCDE*, Québec, Gouvernement du Québec, 55 p.

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC (1996b). *La législation en matière d'équilibre budgétaire*, Québec, Gouvernement du Québec, 33 p.

MINISTÈRE DES FINANCES ET SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC (1993). *Les finances publiques du Québec : vivre selon nos moyens*, Québec, Gouvernement du Québec, 41 p.

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2008b). *L'État québécois en perspectives : les dépenses et les revenus*, Québec, ENAP.

PAUL, LAURENT et JEANNE PAVOT (2006). « La maîtrise des dépenses : un facteur clé pour des finances publiques saines », *Bulletin de la Banque de France*, nº 154, p. 37-66.

PRINCE, MICHAEL J. (1987). *How Ottawa Spends 1987-1988 : Restraining the State*, Toronto, Methuen, 300 p.

SECRÉTARIAT DES CONFÉRENCES SOCIOÉCONOMIQUES (1996). *Un Québec de responsabilité et de solidarité : Oser choisir ensemble*, Conférence sur le devenir social et économique du Québec, 50 p.

TELLIER, GENEVIÈVE (1997). *Les dépenses publiques et la mesure de leur croissance réelle*, Québec, Laboratoire d'études politiques et administratives, Université Laval, 23 p.

TELLIER, GENEVIÈVE (2005). *Les dépenses des gouvernements provinciaux canadiens*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 252 p.

TREMBLAY, PIERRE P. (2005). *Sisyphe et le financement de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 188 p.

CHAPITRE 9

LA DETTE PUBLIQUE

Résumé

La dette publique est le résultat d'un déséquilibre persistant entre les revenus et les dépenses, déséquilibre financé par emprunts. Il faut cependant se garder de croire qu'une dette n'a que des aspects négatifs, elle a également de bons côtés. Elle permet d'investir et de faire porter par tous ceux qui en bénéficieront les bienfaits des infrastructures publiques par exemple. Elle permet aussi de s'ajuster plus facilement aux mauvaises conjonctures économiques. Le mauvais côté de la dette ressort lorsque les facilités de financement par emprunt permettent le développement de déficits structurels et retardent l'ajustement de la gestion et des dépenses publiques.

Il existe différentes définitions et façons de présenter la dette publique : dette brute, dette totale, dette nette, dette directe, passifs financiers, déficits accumulés. De même, la dette publique peut se restreindre à la dette d'un niveau de gouvernement ou englober l'ensemble des dettes fédérale, provinciale et municipale. Elle peut aussi comprendre les grands réseaux publics de l'éducation et de la santé ou les garanties de prêts octroyées à des entreprises privées. Le paysage est complexe. Pour mieux comprendre la dette, son ampleur et le fardeau qu'elle représente, cinq indicateurs s'avèrent utiles : la part du service de la dette sur les recettes, la part des dépenses de programmes sur les recettes, le ratio des dépenses totales aux recettes, la part des taxes et impôts par rapport au PIB et le ratio de la dette au PIB. Les situations du Québec et du Canada sont mises en comparaison sur chacun de ces indicateurs de manière à ce que l'on puisse distinguer les facteurs structurels et conjoncturels à l'œuvre et apprécier le poids relatif différent que la dette représente pour l'un et l'autre gouvernement.

La réduction de la dette publique s'impose de plus en plus dans l'agenda politique et financier, que ce soit au niveau international ou canadien. Plusieurs voies permettent d'y arriver : le remboursement à partir des surplus budgétaire annuels ou la création d'un fonds où s'accumulent des revenus dédiés qui serviront éventuellement à des remboursements. Le gouvernement canadien a choisi la première voie ; c'est une approche difficile qui doit conjuguer stabilité économique et rigueur budgétaire. La plupart des gouvernements, et le Québec en fait partie, ont choisi l'autre option et constitué des « fonds souverains » à partir des revenus pétroliers ou d'autres sources. Le Fonds des générations, créé au Québec en 2006 par la Loi sur la réduction de la dette et alimenté par des revenus provenant principalement de redevances sur l'eau et l'électricité, fait partie de cette catégorie. L'objectif poursuivi par les gouvernements canadien et québécois est de ramener progressivement le niveau de la dette à une proportion du PIB plus raisonnable, soit 25 %. Pour le Québec, la cible pourrait être atteinte en 2025 alors que pour le Canada, ce sera vraisemblablement une douzaine d'années plus tôt.

La dette publique a un effet structurant sur les marchés financiers. Cet effet est à double sens : d'une part les marchés ont besoin de la dette publique parce qu'elle représente un risque très faible et permet une diversification des portefeuilles de prêts ; d'autre part, la gestion de la politique monétaire des États s'appuie sur l'émission de titres publics. À la fois emprunteurs et régulateurs, les gouvernements jouent un rôle important sur les marchés financiers et la réduction de la dette publique a, de ce point de vue, un côté un peu paradoxal puisqu'en diminuant les besoins d'emprunts, on retrouve une certaine marge de manœuvre budgétaire mais la politique monétaire s'en trouve également affectée.

Sur les marchés financiers, les emprunts des gouvernements sont évalués par rapport à leur capacité de rembourser et ce sont des agences de cotation qui estiment cette capacité et attribuent une cote aux États emprunteurs, cote qui déterminera le taux d'intérêt qu'ils devront payer sur leurs emprunts. De leur côté, les gouvernements ne restent pas passifs et pratiquent une gestion active de leur dette, jouant sur les proportions de titres de court terme et de long terme, sur les taux d'intérêt fixes ou flexibles ou sur le marché des devises pour obtenir un équilibre optimal permettant de réaliser des économies.

Une dette est bien sûr le résultat d'un déséquilibre persistant entre les revenus et les dépenses, déséquilibre financé par emprunts. En contractant une dette, on décale dans le temps les impacts immédiats de ce déséquilibre. Il en va ainsi de la dette publique qui peut être vue comme un mécanisme permettant de reporter la perception d'impôts pour le financement des dépenses publiques. Ce faisant, la dette publique permet de poursuivre plusieurs objectifs : amortir les à-coups de la croissance et étaler le fardeau fiscal lié à certains chocs ; mieux synchroniser la charge fiscale associée à une dépense et les bénéfices que les contribuables en tireront ; redistribuer la richesse entre les générations, particulièrement en matière de retraite.

Toute dette n'est donc pas mauvaise. En fait, le crédit est une des assises les plus importantes de la machine économique. Sans facilité de crédit, chacun, qu'il soit gouvernement, entreprise ou individu, ne peut acheter que ce qu'il peut payer et les seuls mécanismes donnant accès à plus de consommation ou d'investissement sont l'épargne et le profit. On conçoit facilement que, dans une telle situation, les progrès de l'activité économique sont très lents et la richesse des nations plus ou moins stationnaire. Pour que le crédit puisse soutenir le développement de l'économie, il faut par ailleurs que les emprunteurs puissent y avoir accès à des conditions qui leur conviennent (taux d'intérêt, calendrier de remboursement, etc.).

De même, la dette publique a des bons et des mauvais côtés. Le bon côté de la dette tient à ce qu'elle permet d'investir. Les immobilisations génèrent des bénéfices pendant de longues années et justifient un financement à long terme. Le mauvais côté de la dette ressort lorsque les facilités de financement par emprunt permettent le développement de déficits structurels et retardent l'ajustement de la gestion et des dépenses publiques. Une dette excessive non seulement réduit la marge de manœuvre des gouvernements mais diminue leur capacité de faire face dans l'avenir à des conjonctures difficiles.

Quand une dette est-elle excessive ? Il n'y a pas de chiffre magique quant au ratio souhaitable de la dette par rapport au PIB, par exemple, même si certaines limites peuvent y être fixées comme l'a fait la Communauté européenne (60 % du PIB)[1]. On sait cependant que le poids d'une dette publique qui augmente plus vite que le revenu national ne fait que s'accroître, ce qui n'est pas

1. Par le Pacte de stabilité et de croissance.

soutenable à long terme parce que privant progressivement tout gouvernement des moyens d'assumer ses responsabilités. Le caractère supportable de la dette publique est donc lié à la capacité d'un gouvernement de maintenir le cap actuel de sa politique budgétaire : répondre aux exigences des créanciers et aux engagements des programmes en cours sans modification du régime fiscal en vigueur ni alourdissement du service de la dette. Ne confondons pas toutefois soutenabilité et solvabilité. En effet, une politique peut ne pas être soutenable sans pour autant que l'État cesse d'être solvable, dans la mesure où il peut choisir, par exemple, de modifier sa politique fiscale. De plus, la solvabilité ou capacité de rembourser ses dettes se constate à un moment dans le temps alors que la soutenabilité est une projection dans le temps.

A. DÉFINITION ET STRUCTURE DE LA DETTE

Lorsqu'on parle de dette, il convient d'introduire certaines distinctions au niveau des concepts. Il peut s'agir de la dette brute, de la dette totale, de la dette directe, du passif au titre des régimes de retraite ou de la dette nette. Selon que l'on utilise l'une ou l'autre définition, on aura un portrait différent des engagements financiers à long terme du gouvernement. De même, les avoirs ou actifs ont un impact sur la dette qui varie selon leur ampleur, bien sûr, mais aussi suivant les conventions comptables auxquelles un gouvernement souscrit.

Ainsi, la *dette totale* du gouvernement du Québec regroupe l'ensemble des passifs gouvernementaux qu'ils soient sous la forme d'emprunts (dette directe) ou de reconnaissance comptable d'engagements (régimes de retraite). Elle est réduite des actifs du Fonds des générations. Si on lui ajoute les *passifs des entités consolidées*, cela devient la *dette brute*. La *dette directe* consiste en bons du Trésor et en obligations de plusieurs types, portant divers taux d'intérêt, émis pour des échéances variables sur les marchés canadiens et étrangers, en dollars canadiens et en devises étrangères. Le *passif au titre des régimes de retraite* représente le total des engagements à long terme du gouvernement vis-à-vis des régimes de retraite publics moins les sommes qu'il dépose chaque année dans le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) aux fins de les couvrir. Quant à la *dette nette*, elle correspond à la différence entre le passif ou dette totale et les avoirs financiers du gouvernement.

C'est ce concept de dette nette qui est le plus utilisé comme reflétant le niveau d'endettement réel d'un gouvernement. Les avoirs financiers incluent les mises de fonds dans les sociétés d'État, les bénéfices non versés en dividendes par ces sociétés, les placements à long terme, les prêts et avances consentis à des tiers comme les réseaux de la santé et de l'éducation. Par ailleurs, les conventions comptables distinguent deux composantes dans la dette nette : la dette découlant des immobilisations (actifs financiers et matériels) et la dette découlant des déficits accumulés (soldes budgétaires négatifs).

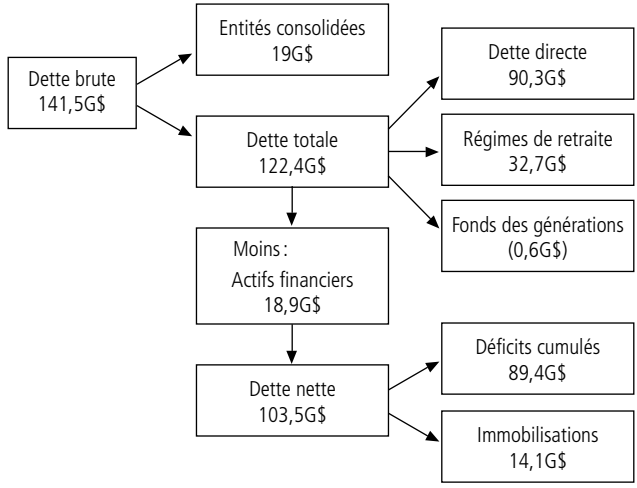
Les figures 9.1 et 9.2 montrent comment se structurent la dette du gouvernement du Québec et celle du gouvernement du Canada. Au 31 mars 2007, la dette brute gouvernementale du Québec atteignait 141 milliards de dollars alors que celle du Canada dépassait les 705 milliards de dollars, c'est-à-dire plus de 5 fois celle du Québec. Dans les deux cas, la dette directe, celle qui se transige sur les marchés, constitue un peu moins des deux tiers de la dette brute. Les principales différences entre les deux niveaux de gouvernement proviennent de l'importance des actifs financiers (13 % de la dette brute au Québec versus 25 % au Canada) et des composantes de la dette nette (qui origine à 86 % des déficits accumulés pour le gouvernement québécois et à 90 % pour le gouvernement fédéral).

La dette totale du gouvernement du Québec et sa dette nette ont suivi dans le temps des trajectoires parallèles comme l'indique la figure 9.3, encore que l'écart entre les deux tend à s'accroître. On peut noter une brusque remontée en 1998 alors que les conventions comptables du gouvernement ont changé, particulièrement en ce qui a trait à l'inscription des passifs des régimes de retraite qui sont, à partir de ce moment, reconnus dans leur entier. La situation du gouvernement fédéral est différente alors qu'il a commencé en 1999 à faire des surplus et à rembourser sa dette de sorte que celle-ci décroît tandis que la dette du gouvernement du Québec, qu'elle soit brute, totale ou nette, continue d'augmenter.

Quoique la dette du gouvernement du Québec soit importante, elle n'exprime pas la totalité du passif des instances publiques québécoises dont, par ailleurs, le gouvernement se porte garant. Ainsi, les emprunts des établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux sont contractés sous garantie du gouvernement du Québec. Le gouvernement cautionne également, auprès des investisseurs nationaux et internationaux, la dette des sociétés d'État comme Hydro-Québec. Il fait de même avec celle des municipalités québécoises. Même si le gouvernement du Québec n'est pas directement redevable du remboursement des dettes de ces entités, il en est l'ultime endosseur, ce qui alourdit encore davantage ses responsabilités liées à l'endettement public. Quelle différence cela fait-il ? Alors que la dette totale du gouvernement atteignait 122G$ en 2006, la dette publique totale, elle, dépassait les 190G$ comme l'indique le tableau 9.1.

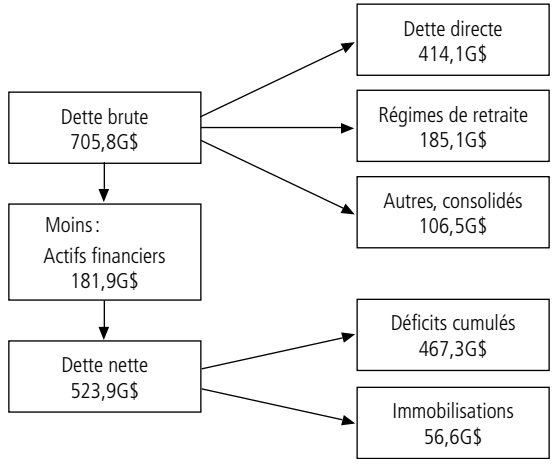
Si l'on cherchait à donner une image complète de l'endettement public québécois, il faudrait en outre ajouter la part de la dette fédérale qui concerne le Québec. La dette du gouvernement fédéral n'est pas ventilée par province mais une partie de celle-ci est attribuable à des dépenses dont ont bénéficié les citoyens du Québec. Différentes hypothèses ont été émises selon lesquelles la part du Québec serait égale au poids du Québec dans le PIB du Canada, au poids de sa population dans la population canadienne, ou à la part des recettes fédérales provenant du Québec. Selon les hypothèses, la part du Québec varie entre 16 % et 24 %. Pour donner une idée, à 20 % de la dette fédérale nette (donc après prise en compte des actifs), c'est un montant de l'ordre de 100G$ qui viendrait s'additionner à la dette totale du Québec.

Figure 9.1
COMPOSANTES DE LA DETTE GOUVERNEMENTALE QUÉBÉCOISE
(en milliards de dollars au 31 mars 2007)



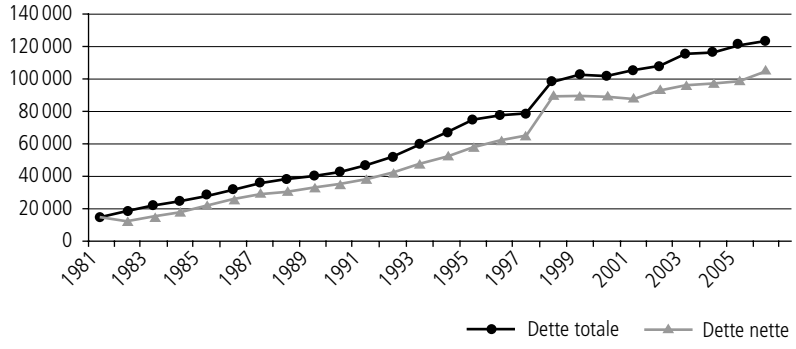
Source : Schéma de l'auteur d'après les données présentées dans : Ministère des Finances (2008). « La dette, le financement et la gestion de la dette », *Budget 2008-2009*, Québec, Gouvernement du Québec, Plan budgétaire, p. D15.

Figure 9.2
COMPOSANTES DE LA DETTE GOUVERNEMENTALE CANADIENNE
(en milliards de dollars, au 31 mars 2007)



Source : Schéma de l'auteur d'après les données présentées dans : Ministère des Finances (2007). *Rapport sur la gestion de la dette 2006-2007*, Ottawa, Gouvernement du Canada, p. 13.

Figure 9.3
ÉVOLUTION DE LA DETTE TOTALE ET DE LA DETTE NETTE
DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 1980-1981 – 2005-2006
(en millions de dollars)



Source : L'Observatoire de l'administration publique (2007). « La dette », *L'État québécois en perspective*, Québec, ENAP, <www.etatquebecois.enap. ca>.

Tableau 9.1
LA DETTE TOTALE DU SECTEUR PUBLIC QUÉBÉCOIS
(en milliards de dollars, au 31 mars 2007)

Dette totale du gouvernement du Québec		122,4G$
+ Dette des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux	14,1G$	
+ Dette d'Hydro-Québec	32,7G$	
+ Dette des autres entreprises du gouvernement	3,6G$	
+ Dette des municipalités et des organismes municipaux	18,9G$	
Total		69,3G$
= Dette totale du secteur public		191,7G$

Source : Ministère des Finances (2007). *La dette du gouvernement du Québec*, Gouvernement du Québec, p. 10.

B. L'APPRÉCIATION DE LA DETTE

La question de la dette est une question complexe qui peut être examinée sous plusieurs angles, chacun présentant un aspect particulier et significatif. Pour chaque dollar investi, par exemple, quelle part va à la dette ? Est-ce que les dépenses de programmes dépassent les recettes et mènent à un déficit ? Est-ce que le fardeau des dépenses s'alourdit, menant à un financement récurrent par emprunt ? Dans quelle mesure doit-on prélever sur la richesse nationale pour financer la dette ? Quelle est la capacité de l'économie de générer

suffisamment de recettes pour supporter la dette? Toutes ces questions et ces façons d'aborder la dette sont importantes et recouvrent une partie significative de l'information dont on a besoin pour mieux comprendre la dette, son ampleur et le fardeau qu'elle représente. La dette peut être appréciée à partir de cinq indicateurs simples qui permettent d'en saisir les principales dimensions:

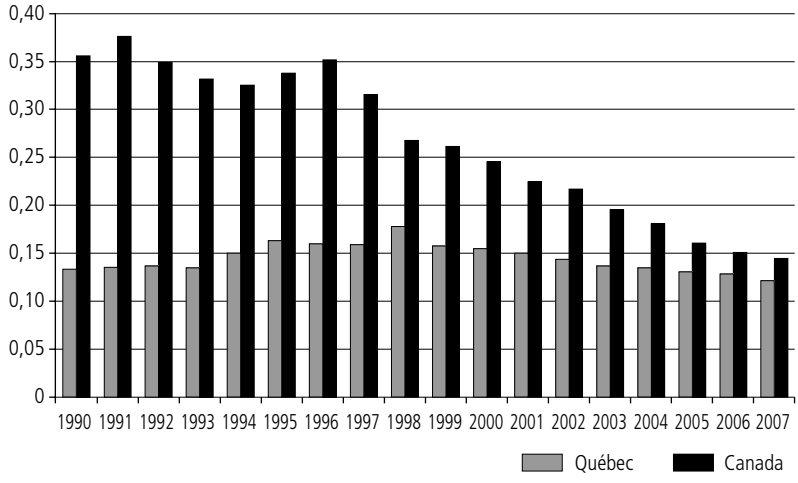
- le poids du service de la dette sur les recettes;
- le poids des dépenses de programmes sur les recettes;
- le ratio dépenses totales / recettes
- la part des taxes et des impôts dans le PIB;
- le ratio dette / PIB.

1. Le poids du service de la dette sur les recettes

La croissance de la dette engendre une charge d'intérêt au titre du service de la dette qui va en augmentant, ce qui concrètement signifie que la part des prélèvements fiscaux qui sont transformés en services aux citoyens diminue. On se retrouve donc dans la situation paradoxale où une hausse des taxes et impôts s'accompagne d'une baisse des services, une part plus que proportionnelle étant accaparée par le service de la dette.

La figure 9.4 montre que cette situation a prévalu au niveau fédéral canadien jusqu'au début des années 1990, alors que 36% des recettes servait à financer une dette en croissance rapide. Depuis lors, on a assisté d'abord à une stabilisation, ensuite, dans la deuxième moitié des années 1990, à une réduction continue de la part des recettes budgétaires consacrée au service de la dette, laquelle se situe aujourd'hui sous la barre des 15%. La situation actuelle au Québec est à peu près semblable sauf que la trajectoire suivie pour y arriver est très différente. Le poids du service de la dette sur les recettes a culminé en 1997 à plus de 18%, sommet deux fois moins élevé que le niveau atteint par le fédéral. Cependant la décroissance amorcée par la suite est beaucoup plus lente et résulte essentiellement de taux d'intérêt favorables alors que, pour le gouvernement fédéral, le rythme plus rapide est attribuable à un remboursement significatif de la dette. Dans la mesure où la dette du Québec ne diminue pas, le retour à des taux d'intérêt plus élevés signifierait un accaparement plus grand des recettes gouvernementales et, conséquemment, un rétrécissement de la part de chaque dollar prélevé disponible pour offrir des services aux citoyens. Par exemple, si les taux d'intérêt revenaient à leur niveau moyen des années 1990 (7,2% au lieu de 3,6%), le service de la dette du Québec augmenterait d'environ 1,1 milliard de dollars, à prélèvements constants. S'ils revenaient à leur niveau des années 1980 (11,2%), c'est 2,2G$ de plus qu'il faudrait pour financer la dette.

Figure 9.4
LE POIDS DU SERVICE DE LA DETTE SUR LES RECETTES, CANADA ET QUÉBEC



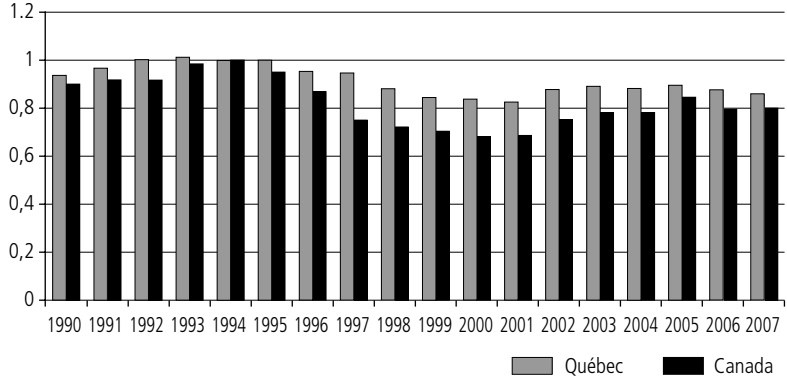
Source : Calculs de l'auteur à partir des Comptes publics du Canada et du Québec.

2. Le poids des dépenses de programmes sur les recettes

Afin de pouvoir distinguer les effets de structure des effets de conjoncture, il faut mettre de côté le service de la dette et examiner la part des recettes qui sert à financer les dépenses de programmes, c'est-à-dire les dépenses ordinaires du gouvernement. Une structure de dépenses de programmes qui dépasse régulièrement les recettes mène à des déficits et à une dette en croissance. Elle identifie une tendance structurelle à montrer des soldes négatifs et à créer de l'endettement.

Les gouvernements canadiens et québécois se sont donné des programmes de dépenses très lourds qui dépassaient systématiquement les recettes publiques jusqu'au milieu des années 1980. Par la suite, un léger déclin s'est produit, suivi d'une remontée avec la récession du début des années 1990. Les dépenses de programmes du gouvernement du Québec ne sont descendues sous la barre de 90 % des recettes que depuis la fin des années 1990 et on constate qu'elles se maintiennent par la suite près de ce niveau ; celles du gouvernement fédéral ont connu une trajectoire similaire mais se situent depuis les années 2000 plus près de 80 % que de 90 %. Dans les deux cas donc, les mesures de réduction des dépenses ont infléchi à la baisse le poids des programmes sur les recettes mais elles n'auraient pas suffi à endiguer les déficits sans une augmentation progressive des recettes, comme nous l'avons vu au chapitre précédent.

Figure 9.5
LE POIDS DES DÉPENSES DE PROGRAMMES SUR LES RECETTES, CANADA ET QUÉBEC



Source : Calculs de l'auteur à partir des Comptes publics du Canada et du Québec.

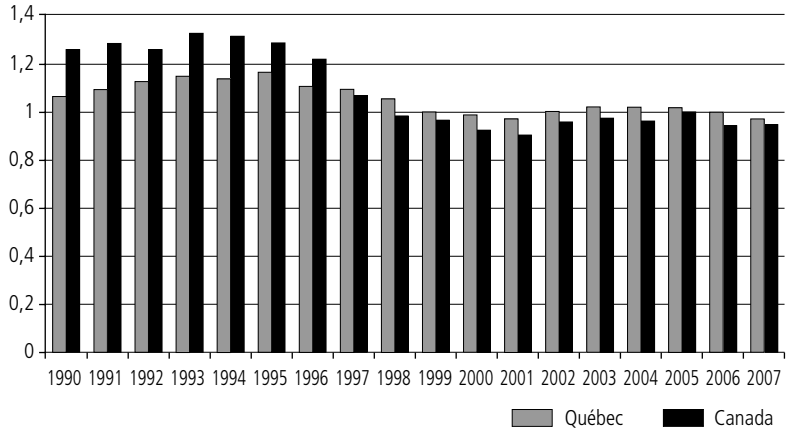
3. Le ratio dépenses totales / recettes

Globalement, est-ce que le fardeau des dépenses s'alourdit ? Excède-t-il systématiquement les recettes ? Toutes dépenses confondues, les gouvernements canadiens et québécois ont réussi dans la deuxième moitié des années 1990 à équilibrer leurs comptes. C'est dire que si le fardeau de la dette continue d'augmenter, ce n'est plus en raison des déficits d'opération annuels.

Les dépenses du gouvernement du Québec ont été supérieures aux revenus du début des années 1960 jusqu'à la fin des années 1990, comme cela a déjà été mentionné. Durant cette période, le ratio dépenses / recettes a dépassé le niveau de 1,1 à vingt reprises et atteint un sommet de 1,24 en 1980-1981. Il va de soi qu'un ratio supérieur à 1 de manière récurrente est l'indice d'un grave problème budgétaire qui mène au recours systématique à l'emprunt. Depuis l'atteinte de l'équilibre des comptes en 1998-1999 (voir la figure 9.6), on pourrait croire que l'époque des dépassements est révolue ; tel n'est cependant pas le cas puisque de 2001-2002 à 2004-2005, le ratio fut supérieur à l'unité, ce qui signifie que la tendance au déséquilibre des dépenses par rapport aux recettes n'a pas été contrée définitivement et que les acquis sont fragiles. Si des déficits ont été enregistrés ces années-là, ils furent cependant compensés par les surplus accumulés les années précédentes.

En ce qui concerne le gouvernement fédéral, il faut également attendre la deuxième moitié des années 1990 pour que le ratio descende sous la barre de 1,0. Signalons qu'il avait atteint des sommets au début des années 1980, dépassant les 1,5 à plusieurs reprises. Des dépenses supérieures de 50 % aux

Figure 9.6
LE RATIO DES DÉPENSES TOTALES AUX RECETTES, CANADA ET QUÉBEC



Source : Calculs de l'auteur à partir des Comptes publics du Canada et du Québec.

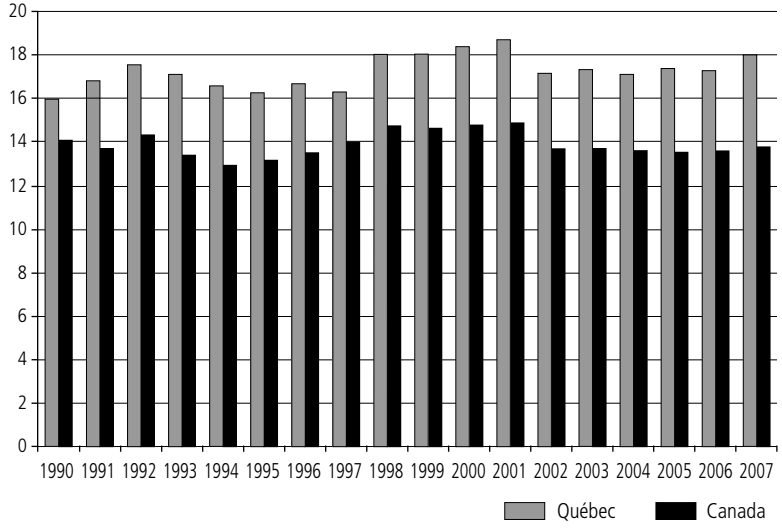
revenus sont certainement le signe de problèmes budgétaires très graves et d'un déséquilibre structurel majeur. Depuis la fin des déficits, le ratio est resté systématiquement sous l'unité de sorte qu'on peut dire que la situation est maintenant sous contrôle. Une décennie s'est écoulée et les surplus annuels ayant servi à diminuer la dette, la pression sur les dépenses engendrée par le service de la dette a été de beaucoup allégée. Le ratio a aussi bénéficié de la vigueur de l'économie canadienne durant ces années et de rentrées fiscales additionnelles.

4. La part des taxes et impôts dans le PIB

La question qu'on doit également se poser est de savoir si l'amélioration ou la détérioration des finances publiques s'effectue dans un contexte de prélèvement accru sur la richesse nationale. Si tel est le cas, l'économie ne manquera pas d'en être influencée.

Le poids des prélèvements publics, au niveau canadien, a été relativement stable au cours du dernier quart de siècle, variant entre 13 % et 15 % du PIB. Une tendance à la stabilisation sous les 14 % s'est installée à l'orée des années 2000 qui se poursuit depuis lors. Par conséquent, l'amélioration des finances publiques ne s'est pas faite par une ponction plus forte sur la richesse nationale, même si les revenus publics ont augmenté. Au Québec, la situation est relativement stable aussi depuis le début de la décennie 1980. Cependant, c'est entre 16 % et 18 % du PIB que le poids des taxes et impôts se situe, donc

Figure 9.7
LA PART DES TAXES ET IMPÔTS DANS LE PIB, CANADA ET QUÉBEC*



* Dans le cas du Québec, il s'agit des revenus autonomes (donc en ne tenant pas compte des transferts fédéraux) ; dans le cas du Canada, les revenus de l'assurance-emploi et les revenus d'autres sources sont exclus.

Source : Calculs de l'auteur à partir des Comptes publics du Canada et du Québec.

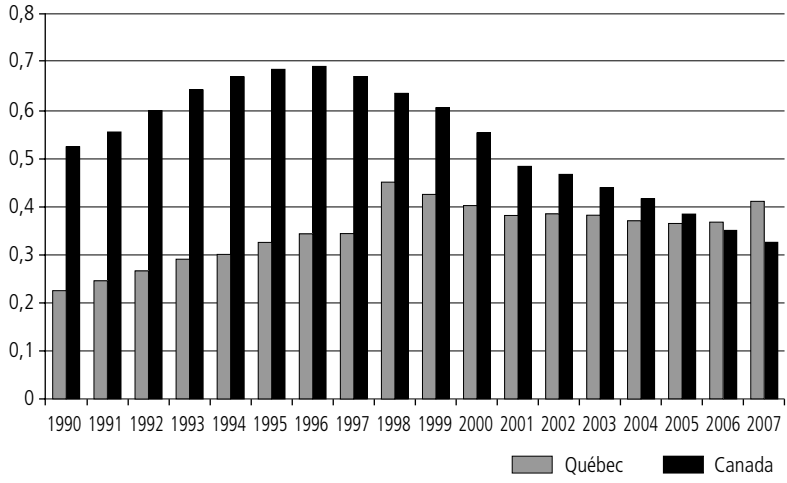
quelques points de pourcentage plus élevé qu'au niveau fédéral. Le retour à l'équilibre budgétaire a certes eu un impact sur la part des prélèvements publics dans l'économie mais cet impact est moindre. Plutôt qu'à une baisse, c'est à une stabilisation autour de 17 % qu'on a assisté, ce qui, toute proportion gardée, représente encore une pression fiscale importante sur l'économie.

5. Le ratio dette / PIB

Une dette publique croissant à un rythme plus rapide que l'économie accapare une part relative plus grande de la richesse collective. Il ne s'agit pas en soi d'un problème insoluble s'il n'est que conjoncturel et si les niveaux atteints ne sont pas très élevés. Toutefois, une augmentation du poids relatif de la dette sur le PIB qu'on ne parvient pas à contrôler peut mener à des dérapages financiers majeurs.

À plus de 122G$ en 2007, la dette du gouvernement du Québec représentait 41 % du PIB québécois, marquant une diminution depuis le sommet de 45 % atteint en 1998-1999 et une stabilisation sous les 40 % par la suite. En fait, la dette ne diminue pas en termes réels, elle continue d'augmenter :

Figure 9.8
LE RATIO DE LA DETTE AU PIB DU QUÉBEC ET DU CANADA*



* Le concept de dette utilisé ici est celui des déficits accumulés pour le gouvernement fédéral et celui de dette nette pour le gouvernement du Québec.

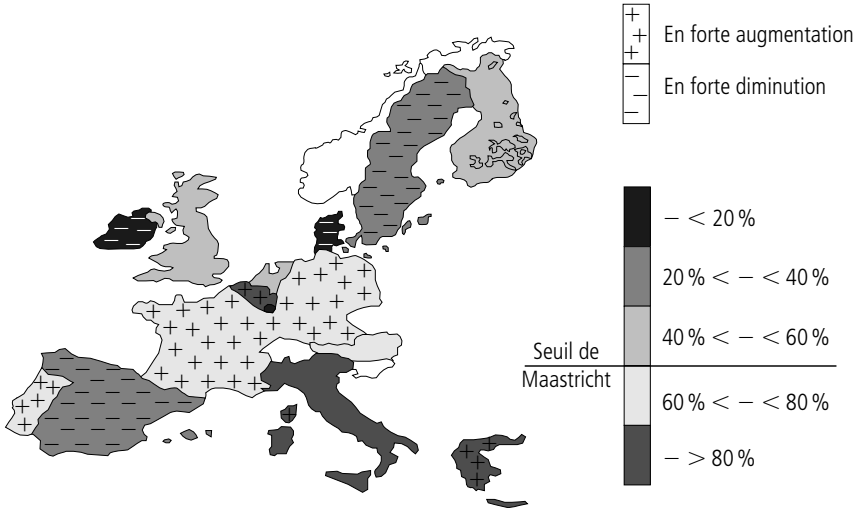
Source : Calculs de l'auteur à partir des Comptes publics du Canada et du Québec.

c'est son rythme d'augmentation qui est moindre que la progression de l'économie. Au niveau fédéral, la régression du poids de la dette dans l'économie a été plus spectaculaire. En effet, après avoir dépassé les 65 % du PIB au milieu des années 1990, la dette ne représente dix ans plus tard que 35 % (et 32 % en 2007-2008). Une croissance économique plus forte que celle du Québec et des remboursements annuels substantiels ont permis de tels résultats.

***

La dette peut donc être examinée de plusieurs façons et les mesures à prendre pour en réduire l'impact seront fonction non seulement de son niveau global mais également des facteurs qui sont à son origine. S'il s'agit de facteurs reliés à des déficits structurels, par exemple des programmes de dépenses démesurés par rapport aux recettes et par rapport à la capacité de l'économie de les supporter, les moyens à mettre en œuvre pour y remédier risquent d'être assez radicaux. S'il s'agit de facteurs conjoncturels ou si l'économie croît à un rythme adéquat, on pourra jouer sur plusieurs tableaux en même temps, dépenses comme revenus, de sorte que la difficulté sera moindre. Il n'empêche cependant que la volonté politique de contrôler le développement de la dette et de la contenir dans des limites raisonnables devra se manifester.

Figure 9.9
RATIO DETTE/PIB DES PAYS DE L'UE EN 2005
(en pourcentage)



Source : Bouthevillain, Carine (2006). « Les stratégies de désendettement du secteur public : enjeux économiques et enseignements des expériences étrangères », *Bulletin de la Banque de France*, nº 154, p. 30.

En fait, même lorsque des limites claires sont établies, comme pour les pays de l'Union européenne, tous les gouvernements n'arrivent pas facilement à les respecter comme le montre la figure 9.9. La détermination politique joue un rôle important. En 2005, des pays comme la France et l'Allemagne ne parvenaient pas à respecter le seuil de 60 % (dette / PIB) fixé par le traité de Maastricht et connaissaient même une forte augmentation de ce ratio, symptôme de difficultés accrues. De leur côté, les pays scandinaves, l'Irlande et l'Espagne, appliquant des mesures fortes, ont réussi à ramener leur ratio dette/PIB sous la barre des 40 %, diminution très significative.

C. LA RÉDUCTION DE LA DETTE

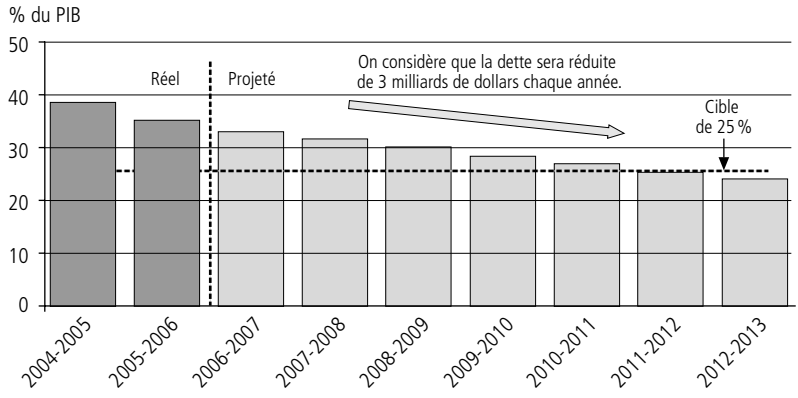
Compte tenu de l'expérience canadienne et internationale, deux grandes approches peuvent être envisagées à l'égard de la réduction de la dette. On peut, premièrement, procéder à des remboursements annuels, soit à partir de surplus budgétaires, soit à partir de réserves constituées dans le budget si les sommes prévues ne sont pas utilisées en cours d'année. Deuxièmement, on peut créer un fonds dans lequel s'accumulent des revenus dédiés ou les surplus d'opération, soit en totalité soit en partie. Plusieurs pays choisissent d'affecter

une partie de leurs revenus pétroliers, par exemple, dans de tels fonds qui servent dans l'immédiat à diminuer la dette totale et, éventuellement, à des remboursements. On trouve des exemples des deux approches au Canada.

1. Au niveau canadien

Le gouvernement fédéral a choisi la première approche et intègre dans son plan financier une « réserve pour éventualités » de 3 milliards de dollars par année. Cette réserve lui permet de se prémunir contre les changements majeurs de la conjoncture économique et d'utiliser en fin d'année les sommes non affectées (de la réserve et du budget général) au remboursement de la dette. C'est ainsi que de 1997 à 2009, le gouvernement fédéral a remboursé 105 milliards de sa dette. Le maintien dans le temps de cette approche devait lui permettre de ramener le poids de sa dette dans le PIB à 25 % dans un horizon de quelques années (voir la figure 9.10). Récemment, la dette ayant diminué plus rapidement que prévu, la réserve pour éventualités a même diminué[2].

Figure 9.10
SCÉNARIO DE RÉDUCTION DU RATIO DETTE CANADIENNE / PIB



Source : Ministère des Finances du Canada (2006), <www.fin.gc.ca/ec2006/ec/ecc2-fra.asp>.

2. C'était bien sûr la situation avant la crise économique majeure de l'automne 2008. Le budget fédéral de février 2009 fait état d'une augmentation des dépenses en même temps que d'une diminution des revenus et, ce faisant, d'un retour aux déficits budgétaires. De 2009-2010 à 2012-2013, un solde budgétaire négatif cumulé de 85 milliards est envisagé, ce qui fera remonter le ratio dette/PIB au-dessus de la barre des 30 %. Ce n'est qu'en 2013-2014 qu'on retrouverait un ratio sous les 30 % de sorte que l'objectif de réduire le poids de la dette à 25 % du PIB, s'il demeure, ne pourra âtre atteint que dans la deuxième moitié de la décennie 2010.

Plusieurs gouvernements provinciaux ont emprunté aussi la voie de la réduction de la dette. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse s'est doté en 2003 d'un plan de réduction de la dette nette avec la création d'un fonds qui y est spécifiquement dédié et où sont versés les revenus provenant, par exemple, de la vente d'actifs. Par ailleurs, en 2005, on y a ajouté les sommes provenant des revenus pétroliers à la suite d'un accord particulier avec le gouvernement fédéral visant à exclure ces revenus du calcul de la péréquation. L'Alberta, quant à elle, dans sa loi de 1995 sur l'équilibre budgétaire et l'élimination de la dette, obligeait son gouvernement à établir un plan visant à éliminer sa dette totale au plus tard en 2021-2022, à l'exception du passif des régimes de retraite. Grâce à d'importants revenus pétroliers, cet objectif a été atteint en 2000-2001. On peut également citer le gouvernement du Manitoba qui a créé un fonds d'amortissement de la dette en 1997-1998, y a injecté près de 800 millions de dollars jusqu'en 2005-2006 et s'oblige depuis lors à y verser un minimum de 110 M$ par année.

2. Au Québec

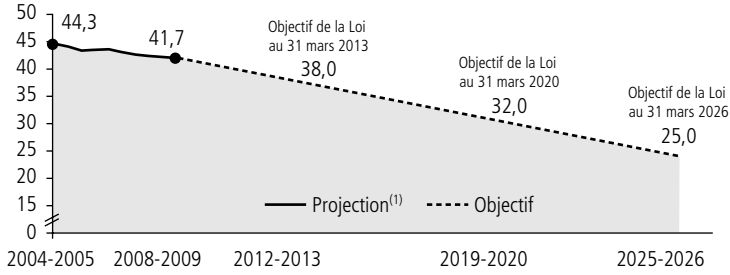
Le gouvernement du Québec a pu bénéficier, lors des consultations budgétaires de 2005-2006, de consensus à partir desquels il a bâti sa position actuelle par rapport à la réduction de la dette. D'abord, l'objectif premier n'est pas de rembourser la dette mais d'en réduire le poids par rapport à la richesse collective. Ensuite, la réduction de la dette ne doit pas être obtenue par une forte diminution des dépenses ni par un alourdissement du fardeau fiscal. Enfin, la démarche devrait être encadrée par une législation afin d'assurer l'atteinte des résultats fixés et la pérennité de la démarche. Dans ce contexte, il est apparu que le dégagement d'une marge à l'intérieur du budget, via une réserve pour éventualités par exemple, ne serait pas approprié et on a plutôt opté pour la constitution d'un fonds alimenté par des revenus dédiés de sources extra budgétaires.

En juin 2006 est adoptée la *Loi sur la réduction de la dette*, instituant également le Fonds des générations. Cette loi attribue des cibles concrètes[3] au processus de réduction du poids de la dette du gouvernement : 38 % du PIB au plus tard le 31 mars 2013, 32 % du PIB au plus tard le 31 mars 2020 et 25 % du PIB au plus tard le 31 mars 2026 (figure 9.11).

Cet objectif ultime de ramener la dette du Québec à 25 % du PIB fut établi à partir de ce qui apparaissait comme une cible raisonnable à ce moment-là, compte tenu du niveau d'endettement moyen des provinces canadiennes et du Québec (voir la figure 9.12) et de la cible choisie par le gouvernement fédéral.

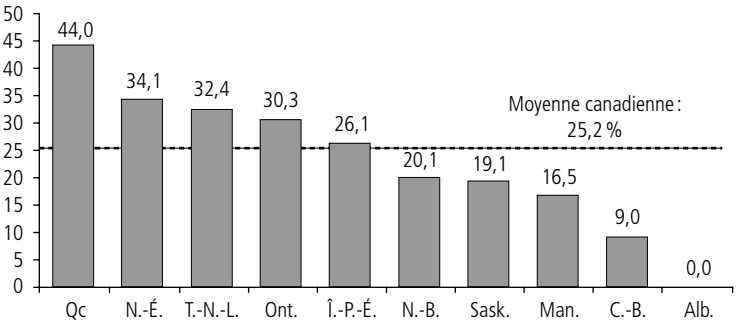
3. Comme pour la *Loi sur l'élimination du déficit*.

Figure 9.11
SCÉNARIO DE RÉDUCTION DU RATIO DETTE QUÉBÉCOISE / PIB



(1) Données réelles pour 2005-2006 et pour les années antérieures.
Source : Ministère des Finances (2006). *Le Fonds des générations*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 35.

Figure 9.12
COMPARAISON DE L'ENDETTEMENT DES PROVINCES AU 31 MARS 2005
(en pourcentage du PIB)



Source : Ministère des Finances (2006). *Le Fonds des générations*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 9.

Le Fonds des générations (FDG) est alimenté par cinq sources de revenus sans effet sur le fardeau fiscal des contribuables québécois :

- les redevances hydrauliques versées par Hydro-Québec ;
- les redevances hydrauliques versées par les producteurs privés d'électricité ;
- une partie des bénéfices réalisés par Hydro-Québec sur les ventes d'électricité à l'extérieur du Québec provenant de nouvelles capacités de production ;

- une redevance sur l'eau captée au Québec ;
- des sommes provenant de la vente d'actifs ainsi que des revenus de placement du Fonds des générations.

Tableau 9.2
PROJECTION DES SOMMES ACCUMULÉES DANS LE FONDS DES GÉNÉRATIONS (en millions de dollars)

	Redevances hydrauliques		Exportation d'électricité d'Hydro-Québec				
	Hydro-Québec[1]	Producteurs privés		Eau captée	Vente d'actifs	Revenus de placements	Solde au 31 mars
2006-2007	64	9	–	–	–	1	74
2007-2008	325	49	↑	↑	↑	16	464
2008-2009	535	80	↑	↑	↑	53	1 132
2009-2010	546	81	↑	↑	↑	102	1 861
2010-2011	564	83	Impact à déterminer			158	2 666
2015-2016	645	91	↓	↓	↓	578	8 173
2020-2021	712	100	↓	↓	↓	1 212	16 764
2025-2026	787	110	↓	↓	↓	2 180	29 877

(1) La croissance anticipée jusqu'en 2011-2012 provient principalement de l'augmentation actuellement prévue de la capacité de production d'Hydro-Québec. Par la suite, l'augmentation provient seulement de l'indexation des redevances hydrauliques déjà prévue par la *Loi sur le régime des eaux*.

Source : Ministère des Finances (2006). *Le Fonds des générations*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 34.

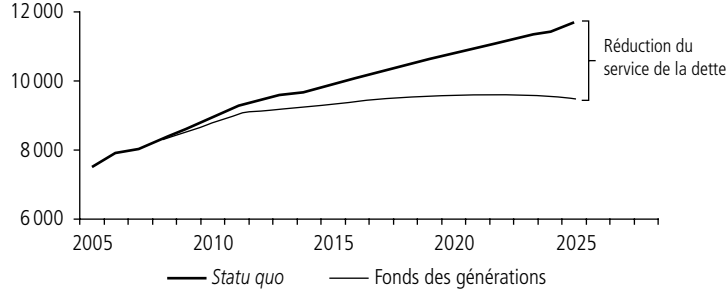
La loi prévoit que les sommes déposées dans le FDG seront gérées par la Caisse de dépôt et de placement du Québec qui agira à titre de fiduciaire et mettra en œuvre une politique de placement déterminée par le gouvernement. Compte tenu que les rendements obtenus par la Caisse de dépôt et de placement sont généralement plus élevés que l'intérêt payé par le gouvernement pour ses emprunts[4], les revenus dédiés ne seront pas utilisés au cours des prochaines années pour rembourser les emprunts du gouvernement mais seront accumulés dans le FDG. Il est prévu que lorsque des sommes suffisantes auront été amassées, le gouvernement pourra rembourser des emprunts venant à échéance.

Le fait de rembourser chaque année une légère fraction de la dette, ou de déposer de petites sommes dans un fonds, aurait évidemment un impact mineur sur le ratio dette/PIB comparativement à l'effet de croissance de l'économie. Les fruits d'un remboursement assidu de la dette, de l'ordre d'un milliard de dollars par année par exemple, ne se feraient pas sentir de manière

4. La publication prochaine, en février 2009, des derniers états financiers de la CDPQ pourrait remettre ce raisonnement en question, si les résultats sont fortement négatifs.

significative (par une réduction équivalente du service de la dette par exemple) avant une quinzaine d'années. Le remboursement de la dette, dans ce contexte, n'apparaît pas comme une politique « rentable » à court terme parce que les sommes que l'on peut y consacrer ne sont pas assez considérables. À long terme, cependant, le remboursement de la dette apparaît comme une façon efficace de redonner une marge de manœuvre au gouvernement et de supporter les contrecoups du vieillissement de la population.

Figure 9.13
RÉDUCTION DU SERVICE DE LA DETTE GÉNÉRÉE PAR LE FONDS DES GÉNÉRATIONS
(en millions de dollars)

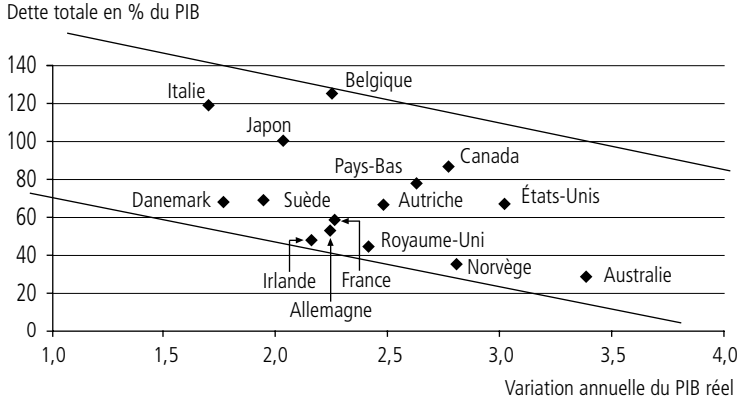


Source : Ministère des Finances (2006). *Le Fonds des générations*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 37.

Lorsqu'on cherche à réduire le ratio d'endettement par rapport au PIB, d'autres leviers que le remboursement de la dette peuvent bien sûr être envisagés. Celui qui semble le plus évident et le plus facile, c'est la croissance économique. Si le dénominateur (PIB) augmente plus vite que le numérateur (dette), les conséquences sont immédiates : le ratio baisse. Au plan économique, une hausse du PIB et de l'emploi se traduit par moins de dépenses sociales et plus de recettes grâce au dynamisme des assiettes budgétaires. Cependant, postuler que la croissance économique sera au rendez-vous, parce qu'on en a besoin, relève un peu de la pensée magique. Supposer que l'économie est sur une trajectoire de long terme très favorable est une sorte de pari sur l'avenir. Pour le Québec, par exemple, est-ce que les écarts de croissance avec les autres provinces et l'impact négatif possible des tendances démographiques ne viendront pas obscurcir le portrait économique ? Miser d'abord et avant tout sur la croissance économique, c'est non seulement risquer de faire porter à d'autres le poids de décisions passées mais c'est également refuser de voir qu'un niveau d'endettement déjà élevé, en plus d'entraver l'action publique, est un boulet pour l'économie et compromet la croissance.

La figure 9.14 montre bien qu'une relation existe entre le niveau de croissance du PIB et le niveau de la dette. De manière générale, les pays de l'OCDE ayant une dette élevée ont connu une croissance économique inférieure aux pays ayant une dette moindre au cours de la période allant de 1988 à 2003. Conséquemment, prétendre que les problèmes de déficit et d'endettement se règleront d'eux-mêmes parce que la croissance sera au rendez-vous équivaut à faire un pari risqué. La croissance est nécessaire, nul ne le conteste, mais elle doit être accompagnée de mesures de soutien visant soit à réduire la dette, soit à ralentir le rythme de sa progression à un niveau inférieur à celui du PIB. Trop de dette compromet la croissance économique.

Figure 9.14
CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET ENDETTEMENT PUBLIC
(17 pays de l'OCDE – 1988 à 2003)



Source : Ministère des Finances (2006). *Le Fonds des générations*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 39.

Par ailleurs, il apparaît difficile de soutenir la croissance sans en même temps exercer un contrôle adéquat des dépenses publiques. Par contrôle des dépenses publiques, on n'entend pas nécessairement une diminution en termes absolus mais un ralentissement des dépenses publiques. En effet, les revenus budgétaires continuent normalement d'augmenter chaque année en raison de la croissance économique et de l'inflation, sauf lors de chocs macroéconomiques majeurs. Une première option consisterait à abaisser le taux de croissance des dépenses publiques sous le taux de croissance des revenus et une deuxième option serait de s'assurer que la croissance des dépenses publiques reste moindre que la croissance du PIB réel. On ne peut toutefois penser réaliser l'une ou l'autre de ces options sans des changements substantiels dans les programmes de dépenses publiques, notamment dans la santé qui accapare une large partie des deniers publics. Sans contrôle des dépenses gouvernementales, la spirale de l'endettement pourrait reprendre.

Pour y arriver, il faut également résister à la tentation de réduire les impôts aussitôt qu'un espace budgétaire est dégagé. L'exemple du Québec est à ce chapitre intéressant : malgré l'atteinte du déficit zéro, les finances publiques demeurent fragiles, dégageant peu de marge de manœuvre, et sont soumises aux aléas de la conjoncture. Tant que des réserves suffisantes n'auront pas été constituées, les gouvernements devraient éviter d'abaisser substantiellement les impôts et les taxes aux particuliers parce que, ce faisant, ils ne font qu'accroître la vulnérabilité des finances publiques. Un allègement fiscal à court terme, alors que les équilibres financiers sont très serrés, peut se transformer rapidement en déficit et devoir être récupéré plus tard. Compte tenu de l'environnement hautement compétitif dans lequel évoluent les États qui souhaitent conserver et attirer chez eux des entreprises de plus en plus mobiles, certains vont jusqu'à prétendre que les allégements fiscaux que les États endettés pourraient vouloir accorder devraient, en premier lieu, être dirigés vers elles. Ainsi en serait-il également des taxes sur la masse salariale.

D. LES MARCHÉS FINANCIERS

Sur les marchés de capitaux, les gouvernements jouent un rôle important, leurs besoins de financement étant considérables. Justement parce qu'ils y sont très actifs, leurs interventions ont eu, avec le temps, un effet structurant sur les marchés de sorte que, lorsqu'on essaie de mieux comprendre leurs rapports avec les milieux financiers, il faut distinguer leur rôle de régulateur de celui d'emprunteur. C'est le côté un peu paradoxal d'une situation où l'État a intérêt à réduire sa dette pour continuer de gouverner efficacement mais où son remboursement complet créerait par ailleurs des effets non souhaitables.

1. L'État régulateur

L'effet structurant de l'intervention de l'État sur les marchés est à double sens : d'une part, les marchés financiers ont besoin de la dette publique et, d'autre part, l'État appuie sa politique monétaire sur la dette.

Les titres de dette publique servent de référence pour les opérateurs de marché car ce sont les titres présentant le risque le plus faible. Ce faisant, leur rendement est bas mais assuré. Ce sont des valeurs refuges qui permettent d'établir par comparaison les conditions de prêt des autres catégories d'emprunteurs. Ils sont également utilisés pour diminuer le risque global d'un portefeuille. Il peut être utile, en effet, de disposer de titres publics afin d'enrichir les possibilités de diversification des portefeuilles. Le secteur privé a besoin de détenir des titres peu risqués pour des raisons de sécurité, notamment quand il s'agit de constituer une épargne de précaution ou de répondre à la demande d'institutions qui gèrent de l'épargne à long terme (caisses de retraite,

fonds mutuels, compagnies d'assurance). Le maintien d'un flux continu d'emprunts publics est donc nécessaire pour un fonctionnement adéquat des marchés de capitaux.

Il faut également être conscient que l'existence de marchés financiers bien alimentés et efficaces est importante pour les banques centrales. La liquidité, la transparence et la régularité sont les caractéristiques d'un marché efficient et les initiatives des banques centrales vont chercher à rendre optimaux les rapports entre ces trois éléments dans des contextes particuliers. De façon générale, elles vont influencer la structure des taux d'intérêt par des ventes et des achats d'obligations gouvernementales. Une réduction importante, voire la disparition de telles obligations, entraînerait de sérieuses difficultés dans la conduite de la politique monétaire nationale. Ainsi, par exemple, les emprunts en devises sont dictés par les besoins des réserves de change : les éliminer, c'est nuire au commerce extérieur et se priver d'influencer le cours de la monnaie nationale.

Les tenants du non-remboursement intégral de la dette mais plutôt d'une réduction progressive de son poids sur le PIB disposent par conséquent d'arguments importants qu'on aurait intérêt à ne pas négliger. La dette publique a un effet positif et structurant sur les marchés dont la conduite de la politique monétaire, levier important de la politique économique, peut difficilement se passer.

2. L'État emprunteur

Sur les marchés financiers, les emprunts des gouvernements sont évalués par rapport à leur capacité de rembourser. Des agences de cotation sont spécialisées dans l'évaluation des emprunts publics et attribuent des cotes de crédit qui sont des mesures de la capacité des États emprunteurs de payer les intérêts sur leur dette et d'en rembourser le capital à l'échéance. Pour établir la cote de crédit d'un gouvernement, les agences de cotation prennent en compte un ensemble de facteurs économiques, fiscaux et financiers parmi lesquels la taille, la structure et la vitalité de l'économie, la situation du marché du travail, la compétitivité fiscale, la situation des finances publiques et l'endettement.

Les institutions financières utilisent ces cotes de crédit pour déterminer le taux d'intérêt qui sera exigé des gouvernements emprunteurs mais, par-delà le risque, le taux d'intérêt va également refléter les fluctuations du marché, l'échéance prévue de même que le type d'instrument financier et de taux choisi, fixe ou variable.

De leur côté, les gouvernements ne restent pas passifs et pratiquent une gestion active de leurs emprunts et de la dette. Par exemple, si le marché est favorable, ils peuvent devancer leurs besoins d'emprunt pour profiter de meilleurs taux ou, au contraire, reporter certains emprunts de long terme si les conditions de financement ne sont pas propices. Pour emprunter au plus

Tableau 9.3
SIGNIFICATION DES COTES DE CRÉDIT

ÉCHELLE DES COTES

Définition	Moody's	Fitch Ratings, Standard & Poor's et Japan Credit Rating Agency	DBRS
Capacité *extrêmement élevée* de payer les intérêts et rembourser le principal.	Aaa	AAA	AAA
Capacité *très élevée* de payer les intérêts et rembourser le principal.	Ab1 Ab2 Ab3	AA+ AA AA–	AA (high) AA AA (low)
Capacité *élevée* de payer les intérêts et rembourser le principal, malgré une plus grande sensibilité aux conditions économiques que les niveaux AAA et AA.	A1 A2 A3	A+ A A–	A (high) A A (low)
Capacité *adéquate* de payer les intérêts et rembourser le principal. Des conditions économiques difficiles peuvent diminuer cette capacité.	Bbb1 Bbb2 Bbb3	BBB+ BBB BBB–	BBB (high) BBB BBB (low)
Capacité *incertaine* de payer les intérêts et rembourser le principal, particulièrement lorsque les conditions économiques sont difficiles.	Bb1 Bb2 Bb3	BB+ BB BB–	BB (high) BB BB (low)
Capacité *très incertaine* de payer les intérêts et rembourser le principal, particulièrement lorsque les conditions économiques sont difficiles.	B1 B2 B3	B+ B B–	B (high) B B (low)

Source : Ministère des Finances (2008). « La dette, le financement et la gestion de la dette », dans *Budget 2008-2009*, Plan budgétaire, Québec, Gouvernement du Québec, p. D25

bas taux possible, les gouvernements vont chercher à diversifier leurs sources de financement par marché, par instrument financier et par échéance. Des opérations de financement seront effectuées régulièrement sur la majorité des marchés de capitaux, en Amérique, en Europe et en Asie. De plus, pour répondre aux besoins des investisseurs, une large gamme de produits financiers est utilisée dans le cadre des opérations de financement : bons du Trésor pour les emprunts de court terme et, pour le long terme, émissions publiques d'obligations, emprunts privés et produits d'épargne. Par ailleurs, les gouvernements vont chercher à répartir dans le temps l'échéance des nouveaux emprunts pour avoir un profil de refinancement stable et une présence régulière sur les marchés.

a) La dette du Canada

Le gouvernement du Canada a vu sa gestion financière (contrôle des dépenses, surplus budgétaires, remboursement de la dette) recevoir un accueil favorable des marchés financiers et les cotes de crédit des principales agences de cotation reflètent la confiance que les investisseurs peuvent avoir lorsqu'ils acquièrent des titres de dette canadiens. Le tableau 9.4 le montre clairement. Il faut signaler cependant que les titres d'États souverains obtiennent généralement de meilleures cotes que ceux des gouvernements constituants.

Tableau 9.4
COTE DE CRÉDIT DU CANADA
(31 mars 2007)

	Standard and Poor's	Moody's	DBRS
Dette intérieure	AAA	Aaa	AAA
Tendance	Stable	Stable	Stable
Dette étrangère	AAA	Aaa	AAA
Tendance	Stable	Stable	Stable

Source : Ministère des Finances du Canada. <www.fin.gc.ca>.

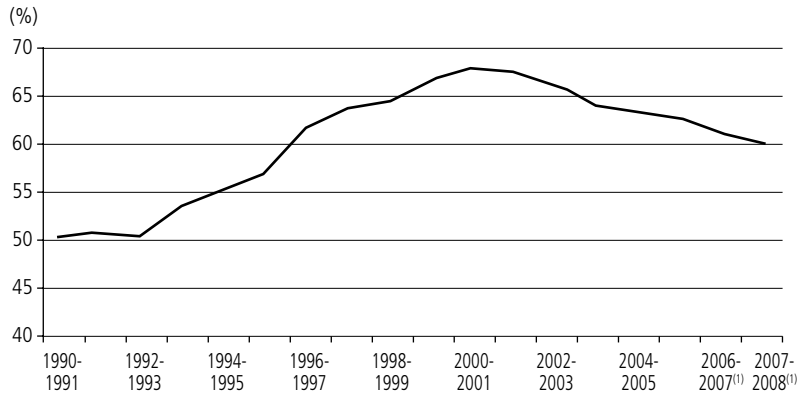
Au 31 mars 2007, la dette fédérale financée sur les marchés atteignait 418,8 milliards de dollars. L'essentiel de cette somme était libellé en dollars canadiens alors que seulement 10,4 G$ étaient en devises étrangères. C'est donc dire que la dette canadienne est presque complètement à l'abri des fluctuations du marché monétaire international.

Trois objectifs déterminent la gestion de la dette fédérale : sa réduction progressive en termes absolus et par rapport au PIB, l'obtention d'un financement stable et à faible coût et le bon fonctionnement du marché des titres gouvernementaux.

Ainsi, en 2006-2007, la dette fédérale a été réduite de 14,2G$ et la dette contractée sur les marchés de 8,5G$. Depuis 1996-1997, ce sont 58,1G$ de titres canadiens de moins qui se transigent sur les marchés. Il s'en est suivi conséquemment une réduction du ratio dette fédérale / PIB (lequel est passé à 32,3% au 31 mars 2007 de 68,4% qu'il était en 1996-1997) et une diminution des frais de la dette (33,9G$ en 2006-2007 par rapport à 49,4G$ en 1995-1996), comme l'indique la figure 9.15. Les frais de la dette publique exprimés en pourcentage des revenus budgétaires ont également régressé et le gouvernement ne consacre plus que 14 cents de chaque dollar au paiement des intérêts sur la dette publique contre 37,6 cents en 1990-1991.

L'obtention d'un financement stable à faible coût implique une gestion du risque de variation des taux d'intérêt. La dette du gouvernement sur les marchés financiers comprend des titres à court et à long terme. Pour fixer les

Figure 9.15
LA DETTE CANADIENNE À TAUX FIXE



(1) Estimation pour 2006-2007 ; projection pour 2007-2008.

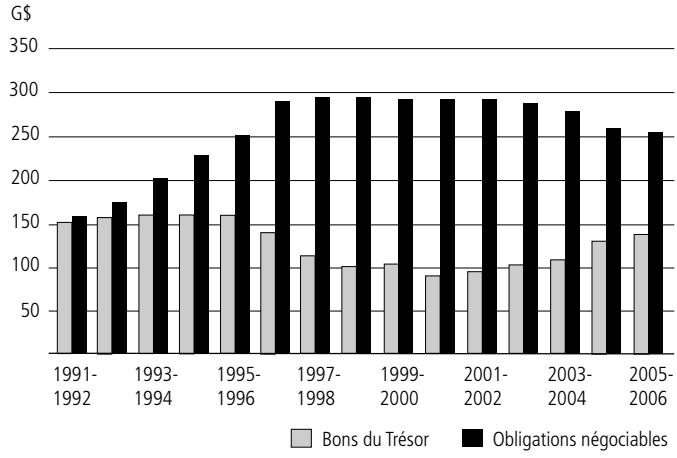
Source : Ministère des Finances (2007). *Rapport sur la gestion de la dette 2006-2007*, Ottawa, Gouvernement du Canada, p. 22.

échéances des émissions, un arbitrage est fait entre les coûts et les risques. En effet, les coûts des emprunts à long terme (obligations) sont généralement supérieurs mais fixés pour la durée du prêt, ce qui réduit le risque de rééchelonnement à des taux d'intérêt plus élevés tandis que si les coûts des emprunts de court terme (bons du Trésor) sont habituellement plus faibles, leur période plus courte comporte un risque plus grand de rééchelonnement à des coûts plus élevés. Un équilibre doit donc être recherché entre les titres à taux fixes et les titres à taux variable. Le Canada s'est donné comme objectif de ramener la part de ses emprunts à taux fixe à 60%, niveau optimal d'équilibre dans le marché actuel c'est-à-dire celui permettant, d'après les calculs du ministère des Finances, de réaliser les meilleures économies de taux d'intérêt.

Le bon fonctionnement du marché des titres publics aide aussi à garder les frais de la dette à un bas niveau. Le marché doit être approvisionné régulièrement de titres de dette diversifiés pour satisfaire les besoins des investisseurs et assurer une bonne liquidité des titres. Ce n'est qu'à cette condition que le gouvernement peut bénéficier de conditions d'emprunt satisfaisantes. Dans le cas du Canada, sa dette demeure élevée, générant un flux continu sur les marchés[5] mais elle est en contraction de sorte que les besoins d'emprunt sont moindres. Comme on cherche aussi à réduire la part à taux fixe de la dette, certains instruments financiers sont privilégiés par rapport à d'autres, en

5. La situation va changer à compter de 2009 comme le plus récent budget fédéral l'a annoncée.

Figure 9.16
ENCOURS DES BONS DU TRÉSOR ET DES OBLIGATIONS NÉGOCIABLES



Source : Ministère des Finances (2007). *Rapport sur la gestion de la dette 2006-2007*, Ottawa, Gouvernement du Canada, p. 23.

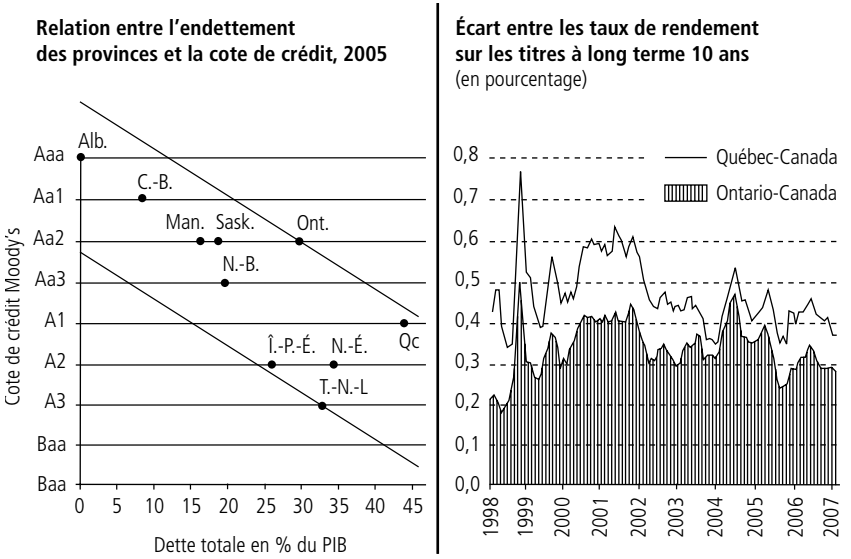
l'occurrence les bons du Trésor par rapport aux obligations (voir la figure 9.16). Au cours de la dernière décennie, la valeur annuelle nette des émissions obligataires a diminué de 60 %.

b) La dette du Québec

Les gestes posés par le gouvernement du Québec au cours des dernières années (équilibre budgétaire, gestion rigoureuse des dépenses, création du Fonds des générations) ont permis une amélioration de sa cote de crédit, ce qui lui permet d'obtenir des taux plus avantageux pour ses nouveaux emprunts. Le tableau 9.5 présente les cotes actuellement attribuées par les différentes agences de cotation.

Le Québec reste pourtant la province la plus endettée au Canada et sa dette, malgré l'amélioration récente de sa cote de crédit, continue d'être un élément considéré avec prudence par les marchés financiers. Une relation étroite est d'ailleurs établie par les agences de cotation entre le poids relatif de la dette dans l'économie et la cote qui est attribuée, la conséquence directe étant évidemment un prix plus élevé pour le crédit (voir la figure 9.17). Plus endetté que l'Ontario dont l'économie est plus forte, le Québec doit payer plus cher pour ses emprunts. Cette prime s'est resserrée au cours de la dernière décennie, mais un écart significatif subsiste. Signalons qu'une variation de 100 points de base (ou 1 %) des taux d'intérêt a un impact d'environ 300 millions de dollars sur le service de la dette québécois.

Figure 9.17
ENDETTEMENT, COTE DE CRÉDIT ET TAUX D'INTÉRÊT



Source : Ministère des Finances (2006). *Le Fonds des générations*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 38 ; Ministère des Finances (2008). « La dette, le financement et la gestion de la dette », *Budget 2008-2009*, Québec, Gouvernement du Québec, Plan budgétaire, p. D39.

Tableau 9.5
LA COTE DE CRÉDIT DU QUÉBEC

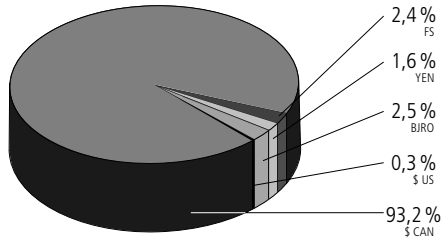
Agence	Cote	Perspective
Moody's	Aa2	Stable
Standard & Poor's (S&P)	A+	Positive
Dominion Bond Rating Service (DBRS)	A (high)	Stable
Fitch Ratings (Fitch)	AA–	Positive
Japan Credit Rating Agency (JCR)	AA+	Stable

Source : Ministère des Finances (2008). « La dette, le financement et la gestion de la dette », dans *Budget 2008-2009*, Plan budgétaire, Québec, Gouvernement du Québec, p. D26.

Au 31 mars 2007, la dette directe, celle contractée sur les marchés financiers, était de 90,3 milliards de dollars. Elle est constituée à 93,2 % de titres de dette libellés en dollars canadiens et à 6,8 % de titres en devises

Figure 9.18
LA DETTE DU QUÉBEC EN DEVISES

Structure de la dette totale par devise au 31 mars 2007(1)

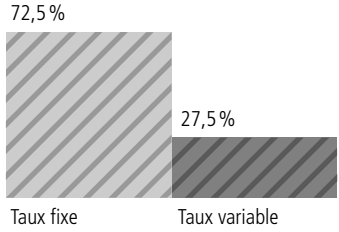


(1) Résultats préliminaires.

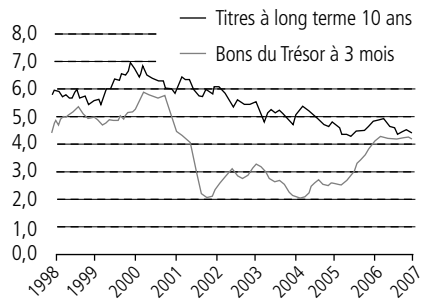
Source : Ministère des Finances (2008). « La dette, le financement et la gestion de la dette », *Budget 2008-2009*, Québec, Gouvernement du Québec, Plan budgétaire, p. D42.

Figure 9.19
STRUCTURE ET RENDEMENT DE LA DETTE DU QUÉBEC

Structure de la dette totale par taux d'intérêt au 31 mars 2007(1)



Taux de rendement sur les titres du Québec
(en pourcentage)



(1) Résultats préliminaires.

Source : Ministère des Finances (2008). « La dette, le financement et la gestion de la dette », *Budget 2008-2009*, Québec, Gouvernement du Québec, Plan budgétaire, p. D39 et D43.

étrangères. Les fluctuations du marché monétaire international ont donc un impact limité mais quand même non négligeable sur le service de la dette québécois.

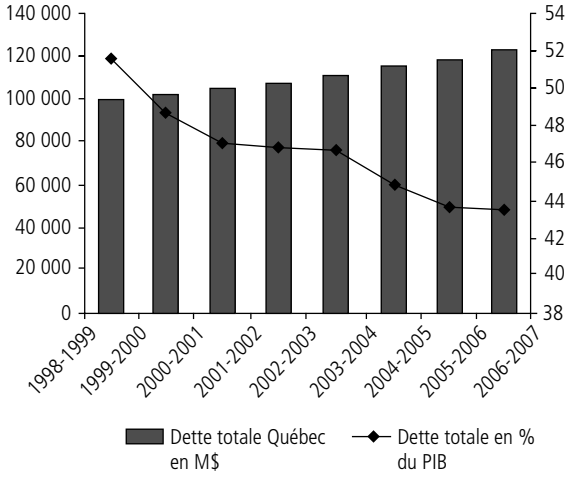
La stratégie de gestion de la dette du gouvernement du Québec vise d'ailleurs à minimiser les coûts de la dette tout en limitant le risque lié aux variations des taux de change et des taux d'intérêt. Les moyens utilisés sont d'une part la surveillance des marchés pour s'assurer que les emprunts sont effectués là où les fonds sont disponibles au plus bas coût possible et, d'autre part, l'utilisation des contrats d'échange de taux d'intérêt et de devises et des contrats à terme (*swaps*) pour obtenir les proportions désirées par devise et par taux d'intérêt. On cherche également à obtenir un meilleur équilibre entre les emprunts à taux fixe et ceux à taux variables, entre les emprunts à court terme et ceux à long terme. Les graphiques de la figure 9.19 montrent que la proportion de la dette à taux fixe est plus importante que celle du gouvernement fédéral (72,5 % versus 60 %) et que l'écart entre les bons du Trésor et les titres de long terme s'est considérablement rétréci au cours des dernières années.

En somme, en matière de gestion de la dette, l'approche du Québec s'apparente, à quelques éléments près, à celle du gouvernement fédéral. Là où une différence sensible existe, c'est au niveau de la réduction de la dette. Non seulement le gouvernement du Québec ne sera-t-il pas en mesure de profiter des sommes accumulées dans le Fonds des générations avant plusieurs années pour diminuer concrètement sa dette, mais celle-ci continue de croître. Depuis l'atteinte de l'équilibre budgétaire jusqu'à aujourd'hui, plus de 21 milliards de dollars se sont ajoutés à sa dette totale de sorte que le besoin de financement augmente en dépit de la diminution du poids de la dette dans l'économie.

Pourquoi la dette augmente-t-elle malgré l'absence de déficit ? Cela s'explique principalement par les investissements du gouvernement dans les sociétés d'État et les immobilisations. Chaque année, le gouvernement laisse une partie des bénéfices aux entreprises publiques pour qu'elles financent des investissements productifs, la partie laissée constituant un placement du gouvernement (actif financier). Dans le cas d'Hydro-Québec, cela représente 50 % des dividendes versées annuellement au gouvernement[6]. Il en résulte une hausse des besoins financiers du gouvernement, donc de sa dette puisqu'il n'a pas la marge de manœuvre budgétaire pour absorber ce non-versé. De même, les immobilisations publiques (routes, bâtiments, terrains, etc.) ne sont pas payées comptant mais financées par des emprunts et amorties annuellement. Comme les dépenses d'immobilisations sont en croissance, elles ont un impact direct sur la dette. L'annonce dans le budget 2007-2008 d'un plan d'immobilisations de 30 milliards de dollars viendra au fur et à mesure de sa réalisation et de son financement s'ajouter à la dette[7].

6. Cette proportion serait ramenée à 25 % à partir du budget 2008-2009.
7. Évidemment, si la crise économique que nous traversons devait entraîner le retour des déficits, ceux-ci viendront grossir la dette.

Figure 9.20
LA DETTE TOTALE DU QUÉBEC CONTINUE D'AUGMENTER



Source : Calculs de l'auteur à partir des Comptes publics du Québec

***

Pour le Québec comme pour le Canada, la fin des déficits a permis de cesser de financer les dépenses courantes par des emprunts et de reporter sur les contribuables à venir le fardeau des dépenses actuelles. Pourtant, l'atteinte de l'équilibre budgétaire ne signifie pas la fin de la croissance de la dette à moins d'effectuer des remboursements qui dépassent les investissements en immobilisations. Pour les gouvernements qui ne peuvent effectuer de remboursement et dont les besoins en immobilisations sont importants, le recours à des emprunts additionnels s'impose. Rien ne s'y oppose d'ailleurs, une règle d'or en matière de dette est de réserver les emprunts à des dépenses dont bénéficieront tous les contribuables, ceux du présent comme ceux du futur. La difficulté est de s'assurer que cet endettement supplémentaire ne se fasse pas en empiétant davantage sur la richesse collective mais soit plutôt compatible avec une diminution du poids relatif de la dette.

L'incapacité qu'a un gouvernement de maintenir un équilibre budgétaire stable est préoccupante parce qu'elle est le signe qu'un déséquilibre structurel des dépenses par rapport aux revenus n'a pas été corrigé. Il en résulte une fragilité par rapport à la conjoncture économique, un ralentissement ou une récession pouvant entraîner de plus grands déficits et ce, de manière récurrente. Il importe de constituer des réserves ou de diminuer la dette pour être en mesure de faire face adéquatement à des périodes plus difficiles mais aussi de

dégager des marges de sécurité à l'intérieur des budgets courants. C'est d'autant plus important pour la santé financière des gouvernements qu'ils auront à faire face, indépendamment de la conjoncture, aux contraintes du vieillissement et de l'évolution des systèmes de santé.

PISTES BIBLIOGRAPHIQUES

BOUTHEVILLAIN, CARINE (2006). « Les stratégies de désendettement du secteur public : enjeux économiques et enseignements des expériences étrangères », *Bulletin de la Banque de France*, nº 154, p. 23-36.

COMMISSION D'ÉTUDES SUR LA DETTE PUBLIQUE (2006). *Rapport Pébereau*, Paris, Ministère de l'Économie et des Finances, République française, 128 p.

CREEL, JÉRÔME et HENRI STERDYNIAK (2006). *Faut-il réduire la dette publique ?,* Observatoire français des conjonctures économiques, Lettre de l'OFCE, nº 271, 4 p.

DUPUIS, JEAN (2005). *Évolution des finances publiques du Canada*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 8 p.

GILL, LOUIS (2006). *Rembourser la dette, la pire des solutions*, Montréal, Chaire d'études socioéconomiques de l'UQAM, 177 p.

JOANNIS, MARCELIN et CLAUDE MONTMARQUETTE (2004). *La dette publique : un défi prioritaire pour le Québec*, Montréal, Cirano, 57 p.

JOANNIS, MARCELIN et CLAUDE MONTMARQUETTE (2005). *La problématique de la dette publique au Québec : causes, conséquences, solutions*, Montréal, Cirano, 43 p.

MINISTÈRE DES FINANCES (2006). *Le Fonds des générations*, Québec, Gouvernement du Québec, 41 p.

MINISTÈRE DES FINANCES (2007a). *La dette du gouvernement du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 37 p.

MINISTÈRE DES FINANCES (2007b). *Rapport sur la gestion de la dette 2006-2007*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 82 p.

MINISTÈRE DES FINANCES (2008). « La dette, le financement et la gestion de la dette », *Budget 2008-2009, Plan budgétaire, partie D*, Québec, Gouvernement du Québec, 47 p.

NECK, REINHARD (2008). *Sustainability of Public Debt*, Cambridge, MIT Press, 271 p.

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2007). « La dette », *L'État québécois en perspective*, Québec, ENAP.

OCDE (1999). « La gestion de la dette publique à la croisée des chemins », *Perspectives économiques de l'OCDE*, nº 66, p. 179-198.

PAQUET, ALAIN (1998). *Prudence fiscale, indicateurs d'endettement et évolution de l'état des finances des administrations publiques au Canada*, Montréal, UQAM, CREFE, cahier de recherche nº 59.

PIGEON, MARC-ANDRÉ (2005). *Bilans et excédents budgétaires : analyse des exercices 1997-1998 à 2003-2004*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 16 p.

SERVICE D'ÉTUDES DES FINANCES PUBLIQUES (2006). « Désendettement et maîtrise des dépenses publiques », *Bulletin de la Banque de France*, nº 154, p. 21-36.

THOMPSON, RON et JEFF GREENBERG (1998). « Pour comprendre les déficits et la dette », *Rapport du vérificateur général du Canada*, chapitre 5, 20 p.

CHAPITRE 10

LA SOUTENABILITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES

Résumé

Les gouvernements éprouvent beaucoup de difficultés à maintenir un équilibre budgétaire stable et certains sont encore aux prises avec des déficits. Cela réduit la marge de manœuvre dont ils ont besoin dans l'immédiat pour gouverner efficacement mais cela affecte aussi leur capacité de répondre aux deux principaux défis budgétaires de l'avenir : les changements démographiques et la croissance des dépenses dans le secteur de la santé.

Les États occidentaux sont aux prises avec des tendances démographiques (faible natalité, vieillissement, diminution des effectifs) qui auront des répercussions importantes dans l'avenir et le Canada comme le Québec n'y échappent pas. Ces répercussions se feront sentir sur la main-d'œuvre d'abord, avec le rétrécissement du bassin des travailleurs potentiels et le déséquilibre entre population active et population inactive. Sur la croissance économique ensuite, alors que l'apport moindre de la démographie fera reposer la poursuite de l'enrichissement collectif sur l'amélioration de la productivité. Sur les finances publiques enfin, parce qu'un ralentissement de la croissance induira une baisse relative des revenus publics au moment où une hausse des dépenses se produira.

C'est au chapitre de la santé que l'augmentation des dépenses sera la plus forte parce que la demande de services ne cessera d'augmenter. Le vieillissement y contribuera mais d'autres facteurs tels, par exemple, les nouvelles technologies, le coût croissant des médicaments, une plus forte utilisation des services, une hausse de la rémunération ou l'inflation joueront un rôle encore plus important. Ce surcroît prévisible de dépenses pour les services de santé s'accompagnera d'une part relative plus importante des dépenses publiques qui y seront consacrées et d'un prélèvement plus considérable que maintenant sur la richesse collective.

Un arrimage adéquat dans le temps des besoins et des ressources doit être recherché et des mesures prises pour assurer la soutenabilité à long terme des dépenses publiques. Il s'agit pour les gouvernements de conserver les marges de manœuvre budgétaires permettant de couvrir le niveau de la dette et le dynamisme de la dépense. Nos politiques actuelles ne sont pas viables à long terme. Ni la hausse des prélèvements, ni la diminution des dépenses, ni le financement par emprunt ne sont envisageables séparément pour y faire face, hormis à des niveaux insoutenables. Non seulement faudra-t-il sans doute jouer modérément sur tous ces tableaux en même temps, selon les possibilités offertes par l'économie, mais en plus commencer très bientôt un provisionnement sectoriel partiel des besoins financiers à venir.

Des mesures touchant au marché du travail (productivité, âge de la retraite, cumul prestations de retraite et salaires, formation professionnelle et perfectionnement) et à la démographie (immigration, naissances, conciliation famille/travail) seront aussi nécessaires.

À l'horizon budgétaire, de sombres nuages s'avancent qui bientôt risquent d'obscurcir une embellie obtenue de haute lutte. De nombreux gouvernements n'ont pas encore réussi à équilibrer leurs comptes ni à entraver la croissance de leur endettement ou s'ils l'ont fait, comme le Québec, leur situation reste fragile et ils sont vulnérables à de brusques changements de conjoncture, voire à certaines tendances déjà à l'œuvre mais non encore véritablement prises en compte. Les modifications en cours de la structure démographique et l'inévitable vieillissement des populations marqueront profondément les finances publiques des pays occidentaux et leur impact budgétaire se fera particulièrement sentir dans les services de santé.

Peut-on croire que la diminution de la population en âge de travailler ou l'aggravation du rapport de dépendance démographique n'ont qu'un rapport lointain avec la santé financière des États ? De même, le plafonnement ou la décroissance des effectifs des populations n'aura-t-il aucune conséquence sur l'évolution de la richesse des nations ? Rares sont aujourd'hui ceux qui remettent en question les impacts économiques et financiers des transformations de la démographie. L'OCDE et la Communauté européenne ont commencé à sensibiliser fortement leurs membres à ces éventualités, les engageant à s'y préparer activement.

Ainsi en est-il également du vieillissement qui ne manquera pas d'augmenter la demande de services de santé. Qu'il ne s'agisse que d'un élément parmi d'autres dans une dynamique haussière ne change pas fondamentalement la donne : les dépenses dans le secteur de la santé croissent plus rapidement que les autres dépenses depuis plusieurs décennies et aucun gouvernement n'est parvenu jusqu'ici à endiguer de manière adéquate cette croissance. La question alors n'est pas de savoir si le vieillissement à lui seul expliquera la majeure partie de cette hausse mais de reconnaître que, dans un contexte d'augmentation rapide du nombre de personnes âgées, cette dynamique non résolue crée un problème considérable et appelle une prise d'action énergique.

Il n'y a aucune fatalité financière ou budgétaire qui serait associée à ces phénomènes. Rien n'empêche les gouvernements d'agir et de mettre en œuvre les mesures permettant de s'y adapter. En fait, plus ils agiront rapidement, moins difficiles et draconiennes seront probablement les actions à prendre. Pour cela, il importe de reconnaître le problème, son acuité potentielle, et non de le nier. Le changement peut être vu comme une contrariété ou une opportunité : dans le premier cas, on résiste, on retarde, on fait le minimum

à court terme ; dans le second cas, on l'accueille avec ouverture et on cherche à l'intégrer à une vision nouvelle, plus globale, qu'on met en œuvre immédiatement, progressivement mais avec détermination. Ce qui est en cause, c'est la capacité de maintenir dans la durée la structure de dépenses actuelles et la viabilité à long terme des finances publiques.

Dans les développements qui suivent, nous nous attarderons à préciser et à mieux comprendre les tenants et aboutissants des tendances démographiques ainsi qu'à cerner les divers éléments de la dynamique particulière en matière de santé. L'exemple du Québec servira de fil conducteur, mais il sera constamment soutenu par des références à ce qui se passe au Canada et en Europe.

A. LES CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES

Quels sont ces éléments de la conjoncture démographique actuelle qui se répercuteront en s'amplifiant dans l'avenir ? Ils concernent la faible natalité, l'allongement de la durée de vie, les cohortes nombreuses du *baby boom* et les migrations.

1. Les tendances de base

À quelques variations près, on retrouve les mêmes tendances des deux côtés de l'Atlantique. Les éléments actuels sont le fruit de transformations similaires dans le passé et ils constituent l'assise principale des changements à venir.

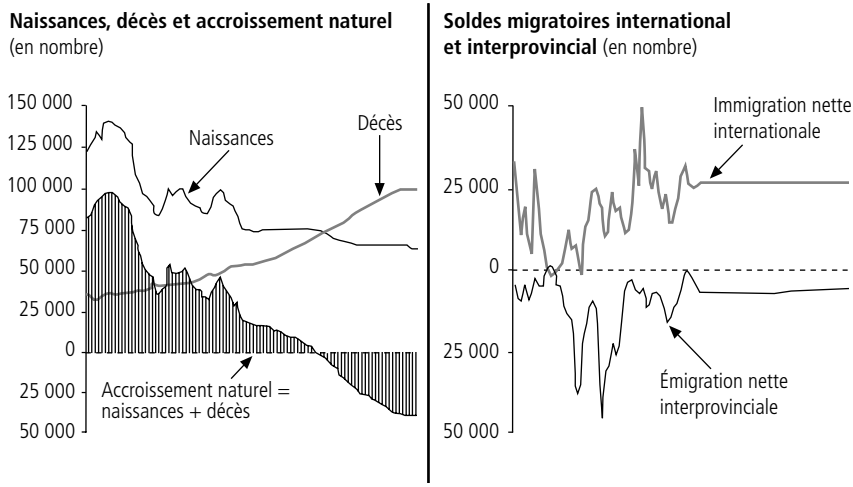
a) Au Québec

La démographie québécoise actuelle présente certaines caractéristiques fondamentales : une faible natalité, des mouvements migratoires peu favorables, un allongement de l'espérance de vie et la progression des *baby boomers* dans la pyramide des âges.

On assiste depuis plusieurs décennies à une diminution sensible du nombre de naissances. Celle-ci s'accompagne d'une augmentation de la mortalité alors que la population vieillit. Le résultat net est évidemment un ralentissement de l'accroissement naturel.

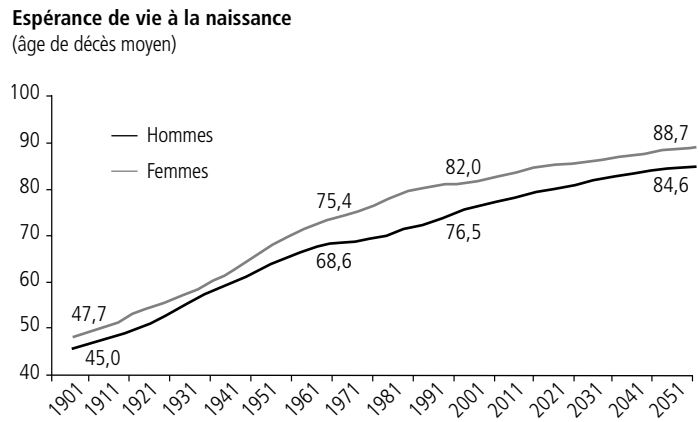
Comme on peut le voir dans un des graphiques de la figure 10.1, les mortalités surpasseront les naissances à partir de la prochaine décennie, ce qui se traduira par un déclin des effectifs à moins que l'apport migratoire ne vienne compenser. Sur l'autre graphique cependant, les aléas des migrations sont évidents alors que l'on peut constater que l'apport migratoire international positif est systématiquement diminué par une émigration négative au niveau interprovincial. Seule une hausse substantielle et soutenue des immigrants

Figure 10.1
ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA POPULATION DU QUÉBEC



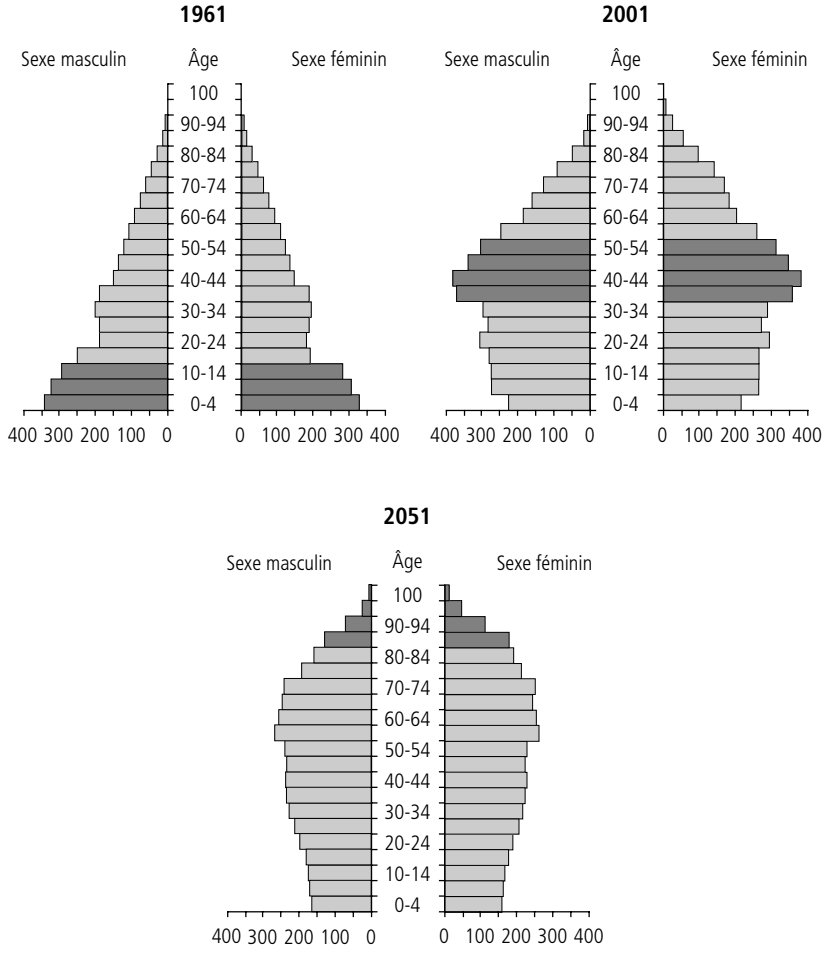
Source : Ministère des Finances (2005). *Impacts des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 6 et 7

Figure 10.2
L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE DE VIE AU QUÉBEC



Source : Ministère des Finances (2005). *Impacts des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 8.

Figure 10.3
PYRAMIDE DES ÂGES DU QUÉBEC, 1961, 2001, 2051



Source : Site de l'Institut de la Statistique du Québec : <www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/persp_poplt/pers2001-2051/pyramides_ages.htm>.

internationaux, de l'ordre de 1 % de sa population par année environ (ce qui est considérable), pourrait permettre au Québec d'absorber une croissance naturelle négative et des pertes interprovinciales.

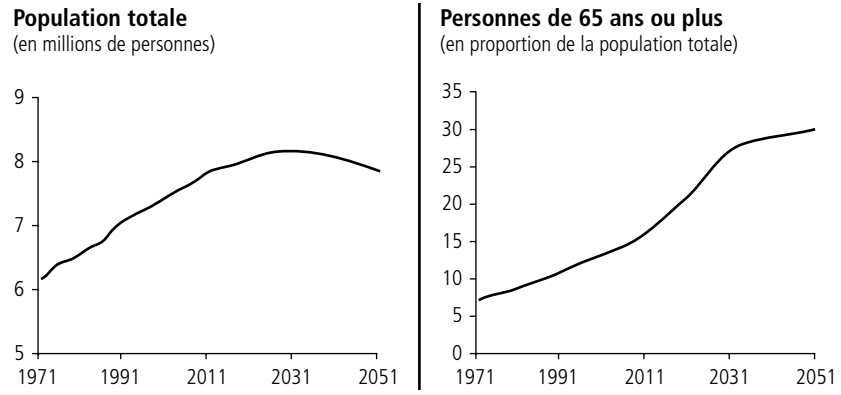
Un double vieillissement se manifeste simultanément : au niveau individuel et au niveau collectif. Du début du XX^e siècle jusqu'à aujourd'hui, l'âge moyen au décès s'est élevé rapidement. Alors qu'il était de 47,7 ans pour

les femmes en 1901, il dépasse maintenant les 82 ans et il en est de même en ce qui concerne les hommes pour qui il est passé au cours du siècle dernier de 45 ans à plus de 77 ans.

Cet allongement de la durée de vie se poursuivra dans les décennies prochaines et pourrait approcher en moyenne les 90 ans pour les femmes et 85 ans pour les hommes en 2050. L'espérance de vie augmente et fera en sorte que de plus en plus d'individus atteindront le quatrième âge. Un vieillissement de la population s'opère donc en même temps. En effet, à la faveur d'une diminution des cohortes de jeunes provoquée par le ralentissement des naissances, la population dans son ensemble vieillit. L'âge médian qui était de 24 ans en 1961 est aujourd'hui de 40 ans. Les graphiques de la figure 10.3 permettent d'une part de constater les transformations produites dans la pyramide des âges et leurs répercussions jusqu'au milieu du siècle qui commence et, d'autre part, de visualiser les rapports modifiés entre les principaux groupes d'âge au sein de la population. Le vieillissement y est spectaculaire.

Globalement, les tendances en cours au Québec mènent à une lente décroissance ainsi qu'à un vieillissement rapide de la population. En comparaison, disons que le nombre d'années nécessaires pour que la proportion de personnes âgées de 65 ans et plus double au sein de la population, passant de 12% à 24%, est de 30 ans au Québec contre 45 ans dans le reste du Canada, 60 ans aux États-Unis, 65 ans en France et 85 ans au Royaume-Uni.

Figure 10.4
LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION DU QUÉBEC



Source : Ministère des Finances (2005). *Impacts des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 4 et 5.

b) Au Canada

La démographie canadienne se caractérise par une baisse de la fécondité et un accroissement naturel négatif à moyen et, à long terme, une hausse de l'apport migratoire qui devient le moteur de la croissance de la population et la poursuite de l'allongement de la durée de la vie.

En l'espace d'une cinquantaine d'années, de 2005 à 2056, la pyramide des âges se transformera radicalement. D'une forme de losange aux sommets pointus, elle évolue en s'aplatissant vers une forme de pot de fleurs peu évasé et, ce faisant, elle reflète la baisse de l'intrant naturel et la hausse de l'âge moyen de la population canadienne.

Par ailleurs, les figures 10.6 et 10.7 laissent voir que ces tendances conduiront à un ralentissement important de la croissance démographique à partir de 2030 avec une population dont les effectifs totaux plafonneront autour de 45 millions de personnes (scénario moyen). Le poids relatif des groupes d'âge sera grandement affecté lui aussi alors que les 15-64 ans qui composent aujourd'hui un peu plus de 70 % des effectifs diminueront à environ 60 % ; à l'inverse, les 0-14 ans perdront la moitié de leur poids démographique pendant que celui des 65 ans et plus sera multiplié par 3.

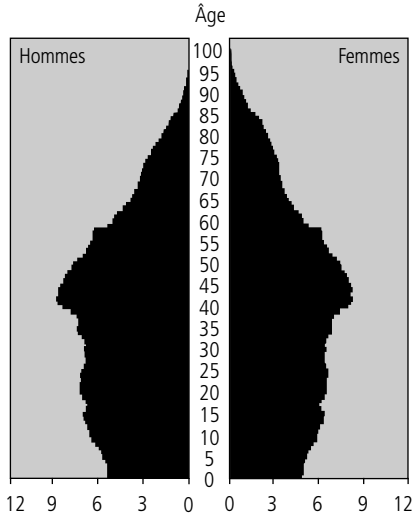
c) En Europe

Dans la conjoncture démographique européenne, trois facteurs pèsent sur l'évolution à venir : le faible taux de fécondité (1,5 enfant par femme pour l'UE25), le passage à la retraite des générations du *baby boom* et l'augmentation de l'espérance de vie. Ralentissement de la croissance des effectifs suivi d'une diminution en termes absolus et vieillissement accéléré sont donc au menu des prochaines décennies.

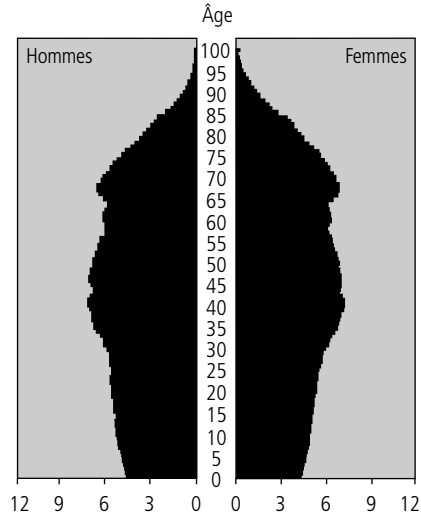
Le tableau 10.1 fait aussi état de la transformation importante des groupes d'âge. Sur l'ensemble de la période, les 0-14 ans verront leurs effectifs réduits de près de 20 %. Il en va de même pour les jeunes (15-24 ans), les jeunes adultes (25-39 ans) et les adultes (40-54 ans) dont les pertes oscilleront entre 20 % et 25 %. Pour ce qui est des travailleurs âgés (55-64 ans), des « seniors » (65-79 ans) et des personnes très âgées, leurs effectifs s'accroîtront de 8 %, de 44 % et de 180 % respectivement. Encore là, une grande similitude avec les projections canadiennes et québécoises, notamment l'émergence du quatrième âge comme groupe social important. Il peut toutefois y avoir, notons-le, des variations nationales importantes au sein de l'Europe des 25.

Figure 10.5
PYRAMIDES DES ÂGES DU CANADA, 2005, 2031, 2056

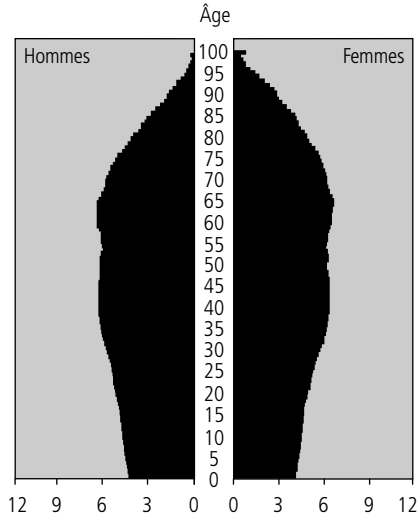
Pyramide des âges de la population canadienne, 2005



Pyramide des âges de la population canadienne, 2031 (scénario 3)



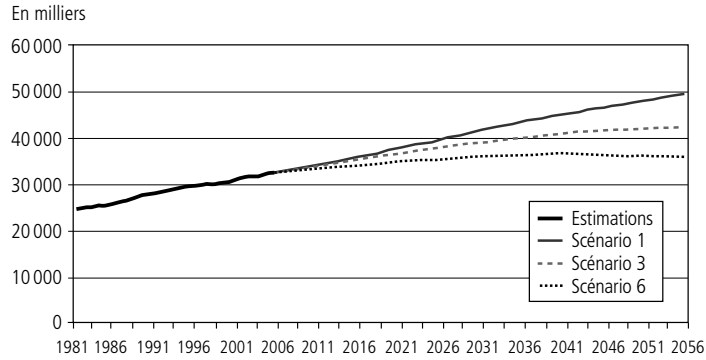
Pyramide des âges de la population canadienne, 2056 (scénario 3)



Source : Statistique Canada (2005). *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires 2005-2031*, Ottawa, Gouvernement du Canada, p. 43-45, nº de référence 2008361.

Figure 10.6
PROJECTIONS DE LA POPULATION CANADIENNE

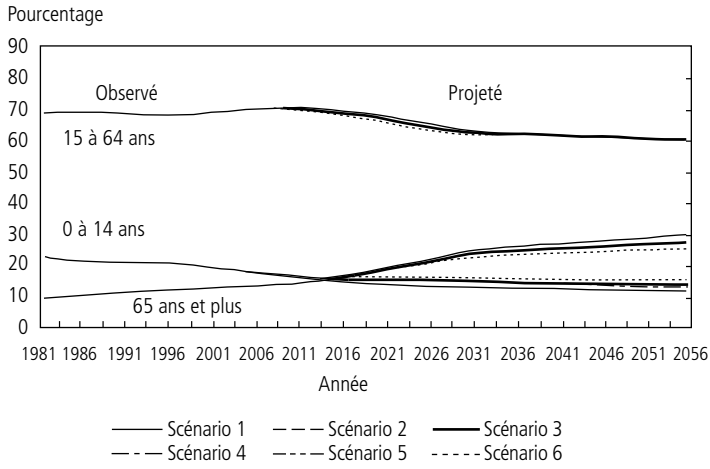
Population observée (1981 à 2005) et projetée (2006-2056) selon trois scénarios, Canada



Source : Statistique Canada (2005). *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires 2005-2031*, Ottawa, Gouvernement du Canada, p. 39 et 47, nº de référence 2008361.

Figure 10.7
PROJECTION DES GROUPES D'ÂGES AU SEIN DE LA POPULATION DU CANADA

Proportion de la population âgée de 0 à 14 ans, de 15 à 64 ans et de 65 ans et plus, observée (1981 à 2005) et projetée (2006-2056) selon six scénarios, Canada



Source : Statistique Canada (2005). *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires 2005-2031*, Ottawa, Gouvernement du Canada, p. 39 et 47.

Tableau 10.1
PROJECTION DE LA POPULATION EUROPÉENNE

SCÉNARIO DE BASE D'EUROSTAT, EU-25 (entre parenthèses, en milliers)

	2005-2050	2005-2010	2010-2030	2030-2050
Population totale	–2,1 % (–9 642)	+1,2 % (+5 444)	+1,1 % (+4 980)	–4,3 % (–20 066)
Enfants (0-14)	–19,4 % (–14 415)	–3,2 % (–2 391)	–8,9 % (–6 411)	–8,6 % (–5 612)
Jeunes (15-24)	–25,0 % (–14 441)	–4,3 % (–2 488)	–12,3 % (–6 815)	–10,6 % (–5 139)
Jeunes adultes (25-39)	–25,8 % (–25 683)	–4,1 % (–4 037)	–16,0 % (–15 271)	–8,0 % (–6 375)
Adultes (40-54)	–19,5 % (–19 125)	+4,2 % (+4 170)	–10,0 % (–10 267)	–14,1 % (–13 027)
Travailleurs âgés (55-64)	+8,7 % (+4 538)	+9,6 % (+5 024)	+15,5 % (+8 832)	–14,1 % (–9 318)
« Seniors » (65-79)	+44,1 % (+25 458)	+3,4 % (+1 938)	+37,4 % (+22 301)	+1,5 % (+1 219)
Personnes très âgées (80+)	+180,5 % (+34 026)	+17,1 % (+3 229)	+57,1 % (+12 610)	+52,4 % (+18 187)

Source : Commission des communautés européennes (2005). Livre vert « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre les générations », communication de la Commission, FR., p. 4. <ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/comm2005-94_fr.pdf>.

2. Les conséquences

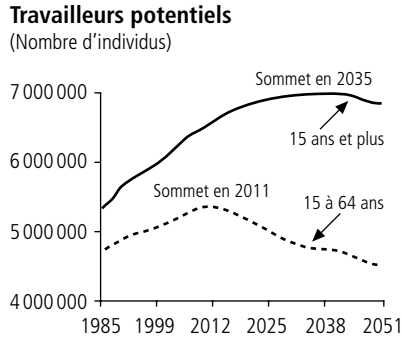
Des tendances aussi marquées ne peuvent manquer d'avoir des retombées considérables. Elles seront particulièrement évidentes sur la main-d'œuvre, sur la croissance économique et sur les finances publiques.

a) Sur la main-d'œuvre

Au Québec, deux phénomènes majeurs valent qu'on les signale : premièrement, le rétrécissement du bassin des travailleurs potentiels et, deuxièmement, le déséquilibre entre la population active et la population inactive.

La population en âge de travailler, les 15 ans et plus, verra ses effectifs augmenter jusqu'au milieu des années 2030 pour décroître lentement par la suite (voir la figure 10.8). Les 15-64 ans, quant à eux, qui forment l'essentiel de la population active, culmineront autour de 5,4 millions d'individus au début de la décennie prochaine pour n'être plus que 4,5 millions en 2051. Le tableau qui suit montre par ailleurs que le rapport de dépendance démographique

Figure 10.8
L'ÉVOLUTION DU BASSIN DE MAIN-D'ŒUVRE DU QUÉBEC



Année	Population totale (a)	0 à 14 ans (b)	15 à 64 ans (c)	65 ans et plus (d)	Ratio de personnes âgées de 65 ans et + (d/a)	Ratio de dépendance ((b+d)/c)	Nombre de travailleurs par retraité (c/d)
	en milliers						
2001	7 397	1 305	5 127	965	13,0 %	44,3 %	5,3
2011	7 767	1 159	5 370	1 238	15,9 %	44,6 %	4,3
2021	8 014	1 154	5 157	1 704	21,3 %	55,4 %	3,0
2031	8 107	1 104	4 819	2 184	26,9 %	68,2 %	2,2
2041	8 017	1 028	4 714	2 275	28,4 %	70,1 %	2,1
2051	7 832	1 006	4 501	2 325	29,7 %	74,0 %	1,9

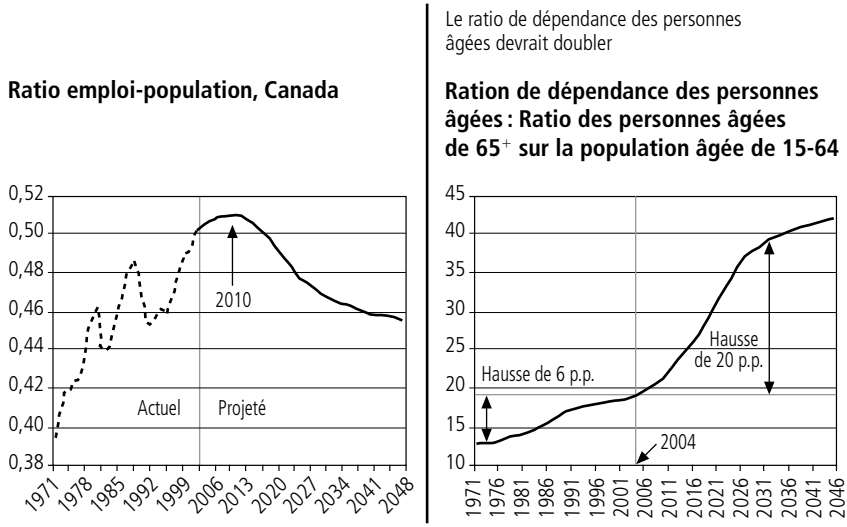
Source : Ministère des Finances (2005). *Impacts des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 12 ; St-Cerny, Suzie, Luc Godbout *et al.* (2007). *Oser choisir maintenant : des pistes de solution pour protéger les services publics et assurer l'équité entre les générations*, Sherbrooke, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, p. 12.

s'accentuera et que le nombre de travailleurs par retraité ne sera plus que de 1,9 en 2051 par rapport à 5,3 qu'il était en 2001. Il aura été divisé par 2,7 en cinquante ans. Quant on sait que c'est sur les épaules des travailleurs que reposent la majeure partie des charges fiscales et le progrès économique de la société, c'est dire l'alourdissement que connaîtra leur fardeau dans l'avenir.

Au Canada aussi, on assistera à une diminution de la population active tandis que son fardeau s'alourdira. Les projections indiquent que le rapport emploi-population atteindra son apogée vers 2015, à un peu plus de 50 %, pour décroître progressivement par la suite et se situer à près de 45 % en 2050. Ce tassement du bassin des travailleurs potentiels sera accompagné du doublement du rapport de dépendance des personnes retraitées sur les personnes actives.

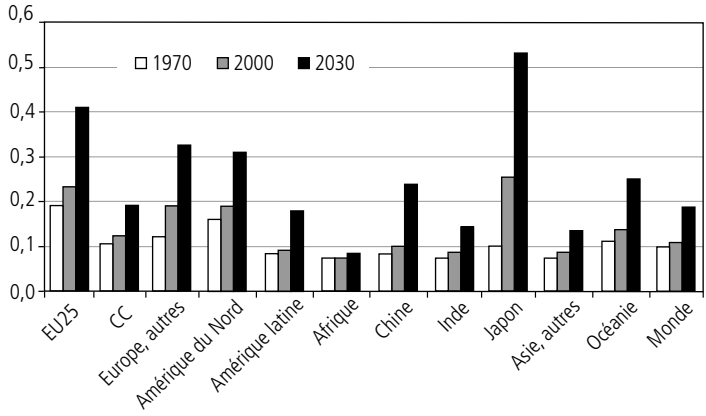
Ces phénomènes ne sont pas particuliers au Québec et au Canada. La figure 10.10 montre que tous les pays sont aux prises avec un vieillissement de leur population et un accroissement de la charge des travailleurs actifs.

Figure 10.9
POPULATION ACTIVE ET TAUX DE DÉPENDANCE AU CANADA



Source : Finance Canada (2004). *Les défis économiques et financiers du vieillissement de la population*, Ottawa, Gouvernement du Canada,Travaux publics et Services gouvernementaux, p. 3 et 7.

Figure 10.10
ÉVOLUTION DU TAUX DE DÉPENDANCE DANS LE MONDE



Source : Commission des communautés européennes (2005). Livre vert « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre les générations », communication de la Commission, FR., p. 16 ; <ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/comm2005-94_fr.pdf>.

b) Sur la croissance économique

L'évolution des effectifs totaux de même que le vieillissement n'auront pas que des effets sur la main-d'œuvre. Leurs impacts sur l'économie et sur le niveau de vie des citoyens seront manifestes alors qu'ils seront la source d'un ralentissement de la croissance. Lorsqu'il y a moins de citoyens au travail (et que ceux-ci n'augmentent pas leur temps de travail), la production de la richesse repose sur l'amélioration de la productivité. Ce sont les deux piliers qui soutiennent la production intérieure brute. Si l'un augmente au même rythme que l'autre diminue, rien n'est changé mais un déséquilibre se créera si la compensation est incomplète.

Une diminution de la force de travail entraîne une baisse du chômage et une hausse du taux d'activité. Par ailleurs, la concurrence à l'embauche crée une pression à la hausse sur les salaires qui amène les employeurs à effectuer des investissements pour diminuer le besoin en main-d'œuvre en augmentant la productivité. Telle est, schématiquement résumée, la relation d'équilibre dynamique entre main-d'œuvre, productivité et croissance.

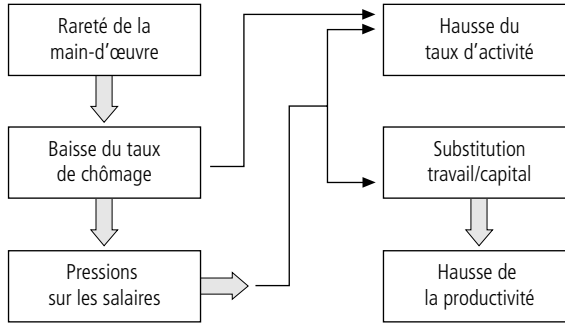
À l'examen de l'évolution simultanée de la démographie québécoise et de la croissance économique (graphique qui suit), on constate qu'une relation étroite existe entre les deux. Leurs trajectoires temporelles font ressortir un parallélisme évident et indiquent bien que la croissance a été en partie alimentée par la démographie. On estime qu'au cours du dernier quart de siècle près de la moitié de la hausse est attribuable aux variables de population (cf. figure 10.12).

Dans l'avenir, cependant, les choses vont changer et la contribution de la démographie à la croissance non seulement sera moindre mais elle entraînera le PIB avec elle. Les prévisions actuelles du ministère des Finances du Québec (figure 10.13) indiquent un net ralentissement de la croissance économique à partir de 2010 avec un rythme d'augmentation annuelle du PIB réel se situant de manière constante sous la barre des 1,5 %. La contribution de la démographie deviendrait négative à compter de 2030.

Le Canada présente des données démographiques plus favorables que celles du Québec, comme nous l'avons vu précédemment. Elles expliquent en majeure partie l'écart de croissance économique entre les deux au cours de la dernière décennie alors que la croissance annuelle moyenne du PIB a été de 3,3 % au Canada et de 2,8 % au Québec (voir la figure 10.14). Dans le futur, à productivité constante, la population et la richesse canadiennes connaîtront des courbes descendantes parallèles.

En Europe, les taux de croissance économique vont diminuer aussi sous l'effet conjugué du vieillissement de la population et de la réduction de la population en âge de travailler. Les projections de l'Union européenne montrent que, si les tendances actuelles restent inchangées, le taux de croissance moyen annuel du PIB réel de l'UE25 passera de 2,4 % pour la période 2004-2010 à 1,2 % entre 2030 et 2050.

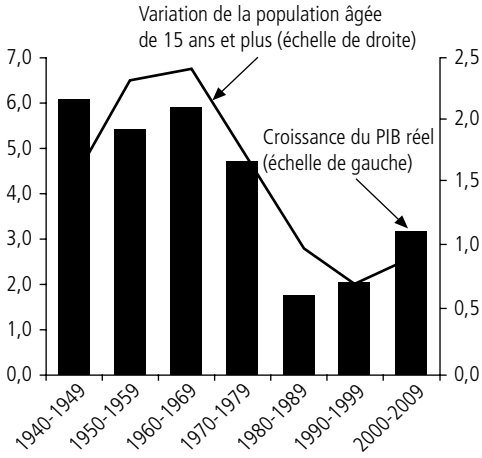
Figure 10.11
SCHÉMA DES RAPPORTS ENTRE MAIN-D'ŒUVRE, PRODUCTIVITÉ ET CROISSANCE



Source : St-Cerny, Suzie, Luc Godbout *et al.* (2007). *Oser choisir maintenant : des pistes de solution pour protéger les services publics et assurer l'équité entre les générations*, Sherbrooke, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, présentation à la FPPU, p. 20.

Figure 10.12
LES RAPPORTS ENTRE CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET DÉMOGRAPHIE AU QUÉBEC

Croissances économique et démographique
(moyenne annuelle en pourcentage)



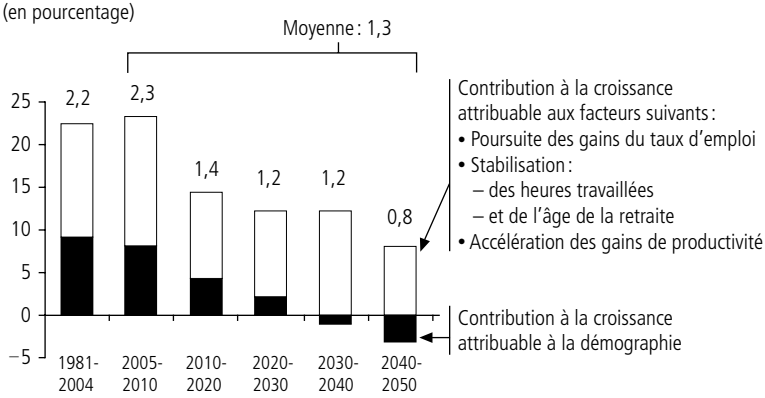
Croissance du PIB réel de 2,1 % par année en moyenne de 1981 à 2005 :

Profil démographique	0,9
Taux d'activité	0,2
Taux d'emploi	0,1
Productivité	0,9

Sources : Ministère des Finances (2005). *Impacts des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 33 p. ; St-Cerny, Suzie, Luc Godbout *et al.* (2007). *Oser choisir maintenant : des pistes de solution pour protéger les services publics et assurer l'équité entre les générations*, Sherbrooke, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, présentation à la FPPU, p. 17.

Figure 10.13
ÉVOLUTION PROJETÉE DES RAPPORTS ENTRE ÉCONOMIE ET DÉMOGRAPHIE AU QUÉBEC

Croissances économique annuelle moyenne du PIB réel
(en pourcentage)



Contribution de la démographie à la croissance économique
(en point de pourcentage, moyenne annuelle)

1981-2004	0,9
2005-2010	0,8
2010-2020	0,4
2020-2030	0,2
2030-2040	–0,1
2040-2050	–0,3

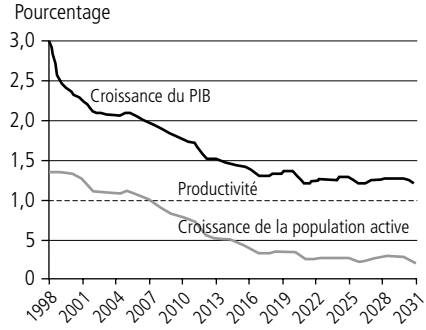
Source : Ministère des Finances (2005). *Impacts des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 12 et 15.

Même démographie, même croissance. Des évolutions comparables sur le plan démographique donnent des conséquences semblables sur le plan économique.

c) Sur les finances publiques

L'économie étant affectée par les tendances démographiques, les finances des gouvernements s'en ressentiront également. Un ralentissement de la croissance induira une décélération des entrées de revenus au moment où le vieillissement provoquera une hausse des dépenses, notamment au titre des retraites et de la santé, d'où des difficultés à maintenir l'équilibre budgétaire. Ces pressions en sens contraire ne permettent pas de trouver facilement le chemin d'une gestion optimale.

Figure 10.14
ÉVOLUTION PROJETÉE DES RAPPORTS ENTRE ÉCONOMIE ET DÉMOGRAPHIE AU CANADA



Sources de la croissance économique, 1995-2004
(en pourcentage)

	Canada	Québec	
PIB par habitant	2,3	2,3	Croissance équivalente de la richesse par habitant
Population	1,0	0,5	Croissance démographique plus faible au Québec
Croissance économique	3,3	2,8	Au total, le PIB du Québec progresse moins vite

Source : Ministère des Finances (2005). *Impacts des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 33 p.; Finances Canada (2004). *Les défis économiques et financiers du vieillissement de la population*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 19 p.

Le tableau 10.2 fait une projection dans le temps des recettes et des dépenses du Québec sur la base du scénario démographique tendanciel moyen de l'Institut de la statistique du Québec en y ajoutant des ajustements mineurs aux paramètres économiques définis précédemment par le ministère des Finances du Québec. On y voit se creuser progressivement un écart entre les recettes et les dépenses gouvernementales. Celles-ci étant plus élevées que celles-là, particulièrement à partir du milieu de la prochaine décennie, un solde budgétaire négatif se crée qui gonfle à mesure qu'on s'approche de la fin de la période de projection. Le Québec risque donc, si les actions correctrices appropriées ne sont pas entreprises, de se retrouver dans une situation semblable à celles des années 1970 et 1980 où de lourds déficits annuels ont généré une dette considérable. Or, pendant toute la période de projection, le seul poste de dépenses qui verrait son poids relatif augmenter, occupant une place de plus en plus grande dans le budget, c'est celui de la santé et des services sociaux.

Au Canada, les dépenses de protection sociale vont aussi croître de façon significative. Le tableau 10.3 montre que, si les dépenses des régimes publics de soutien au revenu à la retraite vont accaparer une part presque deux fois

Tableau 10.2
PROJECTION DES RECETTES ET DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 2005-2051

	2005	2011	2021	2031	2041	2051	Croissance annuelle moyenne
Recettes	59 175G$	74 361	103 254	141 664	196 527	267 704	3,3 %
Dépenses	59 175G$	74 085	107 681	158 953	230 516	321 482	3,7 %
Solde	0	276	–4 427	–17 289	–33 989	–54 178	

Source : St-Cerny, Suzie, Luc Godbout *et al.* (2007). *Oser choisir maintenant : des pistes de solution pour protéger les services publics et assurer l'équité entre les générations*, présentation FPPU, Sherbrooke, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, p. 35.

Tableau 10.3
PROJECTION DES DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL CANADIEN

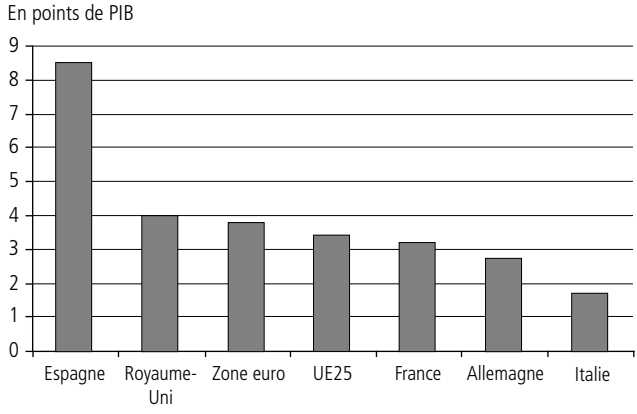
	PROJECTIONS (en pourcentage du PIB)			
	1996	2011	2021	2031
RPC/RRQ	2,7	3,4	4,2	4,7
SV	2,0	2,1	2,5	2,9
SRG	0,5	0,5	0,5	0,6
Santé				
Peu élevé(1)	6,4	6,2	6,4	6,5
Moyen(2)	6,4	7,1	8,1	9,0
Élevé(3)	6,4	8,1	10,1	12,5
Total				
Peu élevé	11,6	12,2	13,7	14,7
Moyen	11,6	13,1	15,4	17,2
Élevé	11,6	14,1	18,4	20,7

(1) Les dépenses de santé par habitant, par groupe d'âge, augmentent selon l'inflation.
(2) Les dépenses de santé par habitant, par groupe d'âge, augmentent au taux réel de 1 %.
(3) Les dépenses de santé par habitant, par groupe d'âge, augmentent au taux réel de 2 %.

Source : Finances Canada (2004). *Les défis économiques et financiers du vieillissement de la population*, Ottawa, Gouvernement du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux, 19 p.

plus importante de la richesse collective en 2031 par rapport à ce qu'il en était en 1996, les dépenses de santé pourraient également doubler selon le scénario de projection retenu. Il convient de rappeler qu'en matière de santé, le gouvernement fédéral assume moins de 40 % des dépenses, les provinces prenant charge du reste.

Figure 10.15
SURCROÎT DE DÉPENSES PUBLIQUES ATTRIBUABLE AU VIEILLISSEMENT DES POPULATIONS EN 2050 EN EUROPE



Source : Conseil d'orientation des dépenses publiques (2007). *Premier rapport du Conseil d'orientation des dépenses publiques*, République française, p. 8. <www.finances.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/ministre/conf070212/rapport_fin_pub.pdf>.

Que ce soit pour les retraites, les services de santé, la lutte au chômage et à la dépendance ou l'éducation, des hausses importantes des dépenses publiques sont aussi prévues par la Commission européenne à l'horizon 2050. Le surcroît de dépenses publiques en proportion du PIB dû au vieillissement s'approcherait de 4 % pour l'ensemble de la Zone euro et certains pays feraient face à un décrochage plus marqué.

Les tendances démographiques en cours auront des conséquences économiques et financières majeures, à telle enseigne que les gouvernements occidentaux risquent de voir leur situation se dégrader singulièrement s'ils ne prennent pas les moyens pour changer le cours des choses. On pourrait perdre rapidement certains gains récents et difficilement acquis, dans l'ordre de la discipline budgétaire. L'évolution possible des dépenses de santé est particulièrement préoccupante à cet égard.

B. LES DÉPENSES DE SANTÉ

Les dépenses de santé ont fortement augmenté depuis une vingtaine d'années. En soi, cette situation ne vaudrait pas qu'on s'y arrête parce que tout a augmenté ; ce qui est particulier au secteur de la santé, c'est que les dépenses y ont crû à un rythme supérieur à la croissance des revenus de l'État et de la

richesse collective. Ce faisant, on peut raisonnablement penser ne pas pouvoir soutenir un tel rythme à long terme, sous peine de voir les gouvernements délaisser certaines fonctions qu'ils sont les seuls à pouvoir assumer.

1. Évolution des dépenses de santé

Au cours des dix dernières années, trois groupes de travail (Clair, Ménard et Castonguay) ont reçu le mandat de se pencher sur les budgets consacrés à la santé au Québec. Leurs analyses concordent remarquablement et insistent sur le caractère insoutenable de l'évolution budgétaire.

Les dépenses de programmes du gouvernement du Québec ont évolué au rythme moyen de 4,2% par année de 1997-1998 à 2004-2005. Pendant la même période, le budget de la santé a augmenté de 6,5% par année en moyenne (tableau 10.4).

Ces données, tirées du rapport Ménard, permettent de comprendre qu'une dynamique particulière est à l'œuvre dans le domaine de la santé et des services sociaux qui entraîne des coûts supplémentaires importants sans même que l'on modifie les programmes existants. En fait, le développement des services au cours de la période (1,9G$) ne représente qu'une petite partie des « coûts de système » additionnels attribués, la majeure partie résultant de la croissance de la clientèle et de l'utilisation des services. Dans l'ensemble, ce sont l'indexation, la rémunération, le comblement de déficits et la demande de services qui ont absorbé les crédits additionnels alloués à la santé et aux services sociaux.

S'agit-il d'une croissance induite par le vieillissement de la population ? On peut certainement lui en attribuer une part parce que, comme le graphique de la figure 10.16 l'indique, la population âgée est en augmentation et elle a besoin de plus de services de santé que les autres groupes d'âge.

Cette association entre vieillissement et augmentation des dépenses de santé peut s'expliquer de plusieurs façons : premièrement, par la détérioration de la santé avec l'âge qui provoque une hausse progressive du besoin en services ; deuxièmement, par l'augmentation du nombre de personnes qui sont dans la dernière année de leur vie, laquelle est la plus onéreuse du point de vue des services requis. Toutefois, le vieillissement n'est pas jusqu'à maintenant le seul ni le principal facteur explicatif de la croissance des dépenses de santé. Le graphique de la figure 10.17, tiré d'une étude de Santé Canada couvrant les années 1980 à 2000, ne lui donne qu'une part relativement limitée.

En fait, l'impact du vieillissement n'est pas encore très marqué parce que le *papy boom* en est à ses débuts. Les cohortes du *baby boom* ne commenceront à arriver à l'âge de 65 ans qu'à compter de 2011 et alors seulement s'amorcera l'augmentation rapide des contingents âgés au sein de la population. La situation actuelle des dépenses de santé créant déjà un déséquilibre budgétaire majeur, comment croire que la phase aigue du vieillissement

Tableau 10.4
ÉVOLUTION RÉCENTE DES DÉPENSES DE SANTÉ AU QUÉBEC

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU SECTEUR DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, DE 1997-1998 À 2004-2005 (en millions de dollars)

Catégorie de dépenses	1997-1998	2004-2005(1)	Écart	Taux annuel moyen d'augmentation
Réseau(2)	9 563	14 457	4 894	6,1 %
Assurance médicaments	695	1 703	1 008	13,7 %
Services médicaux et autres programmes de la RAMQ	2 300	3 370	1 070	5,6 %
Administration (ministère, RAMQ et agences) et OPHQ	265	332	67	3,3 %
Fonctions nationales(3)	99	174	75	8,4 %
Ensemble des programmes	12 922	20 036	7 114	6,5 %

(1) Dépenses probables 2004-2005.
(2) Incluant les activités connexes du réseau, le service de la dette et les organismes communautaires.
(3) Incluant l'assurance hospitalisation hors Québec, l'hépatite C, la recherche, etc.

UTILISATION DES CRÉDITS ADDITIONNELS RÉCURRENTS ACCORDÉS AU SECTEUR DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, DE 1997-1998 À 2004-2005(1)

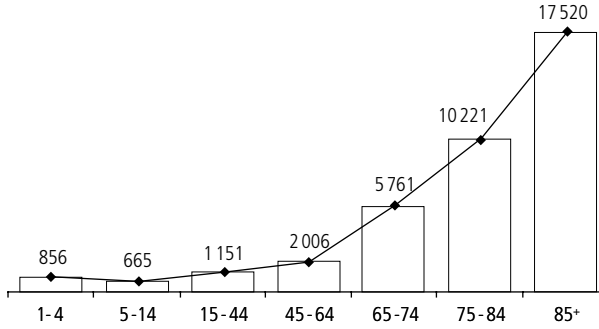
	Montant (millions $)	Contribution des facteurs
Croissance régulière du coût des programmes(2)	2 388	2,2 %
Assurance médicaments	1 007	0,9 %
Services médicaux	1 031	0,9 %
Redressement des bases budgétaires du réseau	765	0,7 %
Développement des services et coût du système de santé	1 923	1,8 %
Total	7 114	6,5 %

(1) Selon les dépenses probables 2004-2005.
(2) Indexation des salaires, ajustement des contributions des employeurs, indexation des fournitures, etc.

Source : Comité de travail sur la pérennité du système de santé et de service sociaux du Québec (2005). *Pour sortir de l'impasse : la solidarité entre nos générations* (Rapport Ménard), Québec, Gouvernement du Québec, p. 19 et 21.

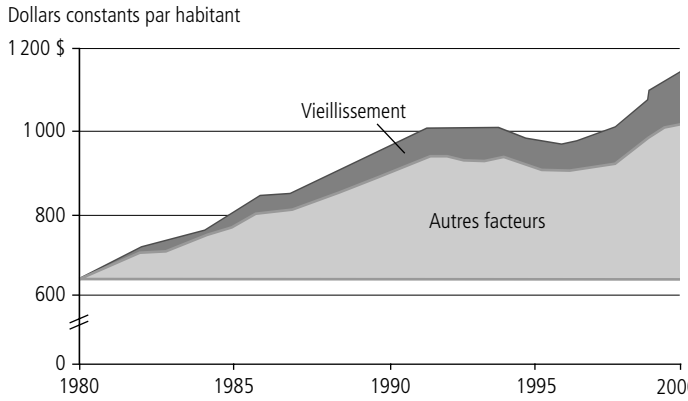
démographique ne viendra pas l'aggraver ? Ce qui est inquiétant présentement concerne deux éléments : les dépenses de santé croissent plus vite que les autres dépenses d'une part et, d'autre part, les dépenses de santé croissent plus vite que le PIB.

Figure 10.16
DÉPENSES DE SANTÉ DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC SELON L'ÂGE, 2004
(en dollars par habitant)



Source : Comité de travail sur la pérennité du système de santé et de service sociaux du Québec (2005). *Pour sortir de l'impasse : la solidarité entre nos générations* (Rapport Ménard), Québec, Gouvernement du Québec, 145 pages.

Figure 10.17
IMPORTANCE RELATIVE DU VIEILLISSEMENT DANS L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES DÉPENSES DE SANTÉ

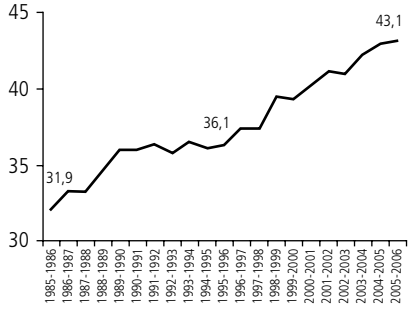


Source : Santé Canada (2001). *Le vieillissement et ses répercussions financières sur le système de santé,* Ottawa, Santé Canada, p. 13. <www.hc-sc.gc.ca/sr-sr/pubs/hpr-rpms/bull/2001-1-aging-veillissement/method-fra.php>.

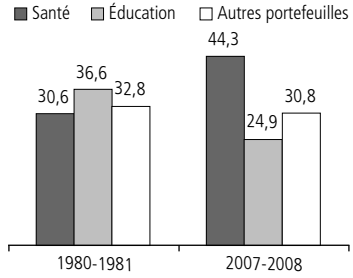
Les graphiques de la figure 10.18 portent sur la place qu'occupe la santé dans les dépenses de programmes du gouvernement du Québec, excluant le service de la dette. On y voit qu'au cours des 20 dernières années, le budget consacré à la santé est passé de 30 % à presque 45 % des dépenses de programmes et, conséquemment, que sa part relative des dépenses publiques a augmenté de 50 %. Les effets pratiques de cette tendance sont que les autres

Figure 10.18
LES DÉPENSES DE SANTÉ DANS L'ENSEMBLE DES DÉPENSES AU QUÉBEC

Part des dépenses de santé et de services sociaux dans l'ensemble des dépenses de programmes du gouvernement du Québec, de 1985-1986 à 2005-2006(1)
(en pourcentage)



Dépenses de santé, d'éducation et des autres portefeuilles, 1980-1981 et 2007-2008
(en pourcentage)



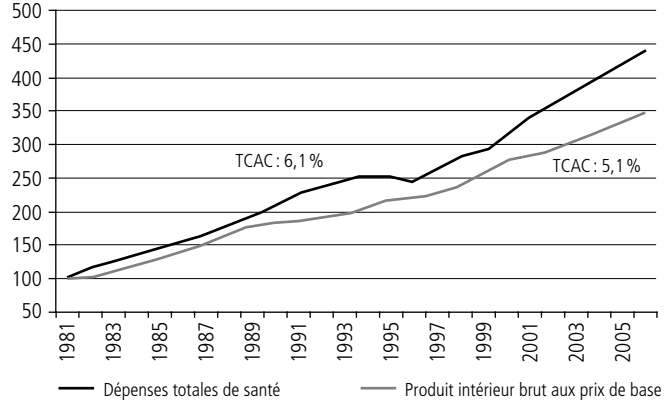
(1) Données prévisionnelles pour 2005-2006.

Source : Comité de travail sur la pérennité du système de santé et de service sociaux du Québec (2005). *Pour sortir de l'impasse : la solidarité entre nos générations* (Rapport Ménard), Québec, Gouvernement du Québec, 145 p. ; Conseil du trésor (2007). *Budget de dépenses 2007-2008*, Québec, Gouvernement du Québec.

programmes de dépenses ont dû se restreindre pour satisfaire l'appétit budgétaire grandissant de la santé et se contenter de croissances inférieures : des développements ont été reportés, des investissements étalés, des coupures effectuées, etc. L'année précédant le retour à l'équilibre budgétaire fut le seul moment où le budget de la santé, en termes réels, a cessé d'augmenter et où ce secteur d'activité contribua aux objectifs de rationalisation budgétaire du gouvernement en proportion de son budget. Depuis lors, la croissance a repris à un rythme accéléré et les autres secteurs (l'éducation un peu moins depuis 2003) ont dû vivre avec de fortes contraintes financières. Il n'est pas évident qu'une telle situation puisse être maintenue encore longtemps sans effets néfastes.

Ce surcroît de dépenses pourrait n'être qu'un demi-mal s'il n'était accompagné d'une progression plus rapide que la création de la richesse. En effet, les dépenses de santé augmentent plus vite que le PIB. Comme elles sont financées principalement par les fonds publics, cet écart risque de provoquer de sérieux déséquilibres. Alors que le gouvernement cherche à diminuer progressivement le poids de ses prélèvements sur la richesse collective, l'élément principal de son budget continue, lui, d'évoluer à un rythme supérieur au PIB. À terme, si la situation ne change pas, cela signifie potentiellement soit une augmentation des prélèvements, soit un retour aux déficits, soit davantage de contraintes pour les autres secteurs d'activité (et probablement un peu des trois).

Figure 10.19
ÉVOLUTION COMPARATIVE DU PIB ET DES DÉPENSES DE SANTÉ AU QUÉBEC (1981 = 100)



Source : Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations <www.cirano.qc.ca/>.

2. Évolution projetée

La hausse des coûts de la santé devrait se poursuivre dans les années à venir. De nombreux facteurs sont à l'œuvre qui appelleront des déboursés additionnels. De nouvelles technologies font leur apparition dont il faut doter le réseau d'établissements pour maintenir et améliorer la qualité des services. De nouveaux médicaments, plus chers mais plus efficaces, arrivent sur le marché et on ne peut en priver les Québécois. L'augmentation de la rémunération des médecins et des autres personnels qui cherchent à combler au moins en partie les écarts qui les séparent de leurs collègues des autres provinces du Canada est également au programme. On ne peut exclure que des ajustements mineurs soient effectués à la couverture des programmes de santé pas plus qu'on ne peut retarder l'embauche de personnel infirmier qui fait défaut actuellement. De même, si une proportion significative des établissements de santé continuent de faire des déficits, ceux-ci devront éventuellement être absorbés et leurs bases budgétaires relevées.

Concrètement, cela signifie, comme les tableaux suivants permettent de s'en rendre compte, que la croissance des dépenses se poursuivra à un rythme annuel moyen de près de 6 %, comparable en somme au rythme des dernières décennies. Le gros de cette augmentation concernera les services de santé et les services sociaux fournis par les établissements mais l'assurance maladie et l'assurance médicaments connaîtront aussi une croissance significative. Par ailleurs, la part de la démographie attribuable à cette augmentation annuelle variera entre 25 % et 30 %, s'élevant progressivement d'ici 2030, alors que le facteur vieillissement prendra de plus en plus de place.

Tableau 10.5
CROISSANCE PROJETÉE DES DÉPENSES DE SANTÉ AU QUÉBEC

CROISSANCE ANNUELLE PRÉVUE DES DÉPENSES DE SANTÉ (CROISSANCE STRUCTURELLE), 2008-2018 (en pourcentage)

	Part des dépenses	Croissance annuelle moyenne	Contribution à la croissance
Services de santé	37,6	5,9	2,20
Services sociaux	34,1	4,1	1,41
Santé publique	1,9	2,4	0,05
Rémunération des médecins	14,9	7,5	1,12
Régime d'assurance médicaments	8,8	11,0	0,97
Autres programmes de la RAMQ	1,2	2,8	0,03
Administration	1,5	2,0	0,03
Croissance annuelle moyenne(1)			5,81

(1) Il s'agit de la borne supérieure de la croissance structurelle annuelle prévue de 5,47 % à 5,81 %, telle qu'estimée par le Secrétariat du Conseil du trésor.

IMPACTS ANNUELS DE L'AUGMENTATION ET DU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION SUR LES DÉPENSES DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX (taux de croissance annuelle moyen)

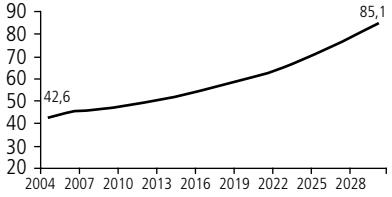
	Augmentation de la population	Vieillissement de la population	Total
Court terme (2005-2006 à 2010-2011)	0,4 %	1,0 %	1,4 %
Moyen terme (2010-2011 à 2015-2016)	0,4 %	1,1 %	1,5 %
Long terme (2015-2016 à 2020-2021)	0,3 %	1,3 %	1,6 %
Ensemble de la période (2005-2016 à 2020-2021)	0,4 %	1,1 %	1,5 %
Perspectives 2020-2030	0,3 %	1,4 %	1,7 %

Source : Groupe de travail sur le financement du système de santé (2008). *En avoir pour notre argent* (Rapport Castonguay), Québec, Gouvernement du Québec, p. 36 ; Comité de travail sur la pérennité du système de santé et de service sociaux du Québec (2005). *Pour sortir de l'impasse : la solidarité entre nos générations* (Rapport Ménard), Québec, Gouvernement du Québec, p. 36.

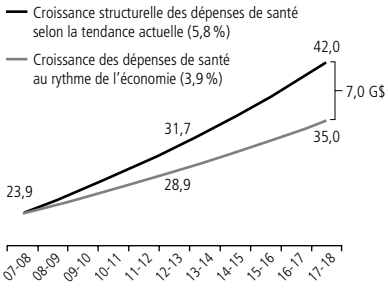
Cette progression des dépenses qui faisait déjà problème en 2004-2005, par l'accaparement des ressources publiques et de la richesse collective qu'elle entraîne, se poursuivra donc dans un avenir prévisible (voir la figure 10.20). Si on la laissait se poursuivre sans rien entreprendre, 85 % du budget des programmes serait consacré à la santé vers 2035. À sa face même, cette hypothèse est farfelue et ne saurait se réaliser : elle signifierait que le gouvernement du Québec laisse tomber la majorité de ses mandats collectifs à l'exception de celui de la santé. Cette progression ininterrompue doit être stoppée. Pour ce

Figure 10.20
PROJECTION DE LA PART RELATIVE DES DÉPENSES DE SANTÉ

Part des dépenses de santé et services sociaux dans les dépenses de programmes du gouvernement du Québec, de 2004-2005 à 2033-2034
(en pourcentage)



Projection des dépenses publiques de santé, 2007-2008 à 2017-2018
(en milliards de dollars)



Source : Forum des générations (2004). *Cahier du participant : contexte et enjeux, Rétablir la marge de manœuvre du gouvernement*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 29 ; Groupe de travail sur le financement du système de santé (2008). *En avoir pour notre argent* (Rapport Castonguay), Québec, Gouvernement du Québec, p. 8.

qui est du PIB, l'écart de 2 % par année sous la croissance des dépenses de santé, mène lui aussi à un cul-de-sac : dans dix ans, 7 milliards de dollars de plus que la seule croissance du PIB ne l'aurait permis seraient ajoutés au budget du ministère de la Santé et des Services sociaux. À ce rythme-là, on doit parler d'accaparement de la richesse collective par le système de santé.

C. LA VIABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES

Le Québec, le Canada et l'ensemble des sociétés occidentales sont engagés dans une transition démographique menant à un vieillissement rapide et important de leurs populations. À celui-ci est associée une augmentation substantielle des dépenses publiques qui, s'ajoutant à une dette très lourde, risque d'imposer aux générations futures un fardeau inéquitable. La croissance économique pourrait également en être affectée. Des mesures doivent donc être prises pour assurer la soutenabilité budgétaire à long terme et l'arrimage adéquat dans le temps des besoins et des ressources. La préoccupation d'assurer la viabilité des finances publiques en longue durée s'impose comme une dimension capitale du développement durable.

La notion de soutenabilité des finances publiques s'intéresse à la capacité du gouvernement de rester solvable, c'est-à-dire de conserver des marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour couvrir le niveau de la dette et le

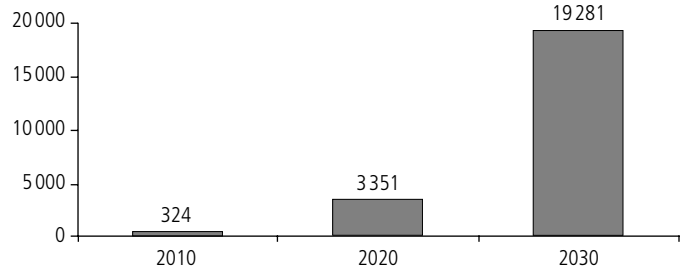
dynamisme de la dépense. La difficulté tient dans l'appréciation des limites de cette capacité de rester solvable. On retient généralement deux façons de la mesurer :

- la capacité de respecter un certain niveau de dette sur un horizon donné ;
- la capacité de financer l'endettement contracté à ce jour par des surplus futurs.

Nos politiques actuelles ne sont pas viables à long terme dans la mesure où elles ne permettent pas de faire face à la réduction attendue du nombre de personnes actives et à la perspective de dérapage des finances publiques. La source du problème n'est pas le vieillissement en tant que tel mais l'incapacité ou le retard des politiques actuelles à s'adapter à la nouvelle donne démographique et la réticence des entreprises et des citoyens à modifier leurs anticipations et leurs comportements.

Les projections du ministère des Finances du Québec présentées ci-dessous montrent l'ampleur des efforts qui seront nécessaires pour maintenir l'équilibre budgétaire d'ici 2030. La hauteur des sommes en jeu ne laisse pas beaucoup d'illusions quant à la nécessité de prendre dès à présent la mesure de ce qu'on peut faire. Comment faire face ? Par un endettement accru ? Par une réduction des dépenses ? Par une augmentation des prélèvements ?

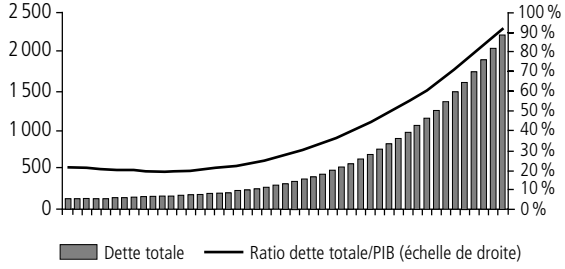
Figure 10.21
EFFORTS NÉCESSAIRES POUR MAINTENIR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE SELON LES TENDANCES ACTUELLES
(en millions de dollars)



Source : Ministère des Finances (2006). *Le Fonds des générations*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 19.

Une étude récente d'économistes de l'Université de Sherbrooke[1], dont le graphique et le tableau de la figure 10.22 sont tirés, permet de répondre à ces questions. Si la facture du choc démographique devait être financée par emprunts et endettement, le ratio de la dette totale sur le PIB serait, en l'espace de quarante-cinq ans, plus de quatre fois plus élevé qu'aujourd'hui et culminerait à plus de 180 %, à supposer que le Québec puisse trouver du financement pour une dette pareille. Si la voie du financement par la réduction des dépenses et des services (à l'exception des dépenses de santé et d'éducation) était choisie, à budget équilibré et fardeau fiscal constant, il faudrait amputer les dépenses des autres postes budgétaires de 41 % en 2031, de 59 % en 2041 et de 69 % en 2051. Solution à sa face même impraticable, qui mènerait à un gouvernement unidimensionnel. Reste la voie des augmentations de taxes et d'impôts. Pour équilibrer le budget annuel, il faudrait progressivement hausser les prélèvements de 25 %; les contribuables québécois actuels sont déjà les plus taxés au Canada et ceux de l'avenir le seraient encore davantage.

Figure 10.22
LES SOLUTIONS AUX PROBLÈMES BUDGÉTAIRES À VENIR



	Coupures des autres dépenses	Augmentation des impôts
2021	14 %	5 %
2031	41 %	15 %
2041	59 %	21 %
2051	69 %	25 %

Source : St-Cerny, Suzie, Luc Godbout *et al.* (2007). *Oser choisir maintenant : des pistes de solution pour protéger les services publics et assurer l'équité entre les générations*, Sherbrooke, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, présentation à la FPPU, p. 45-47.

1. Luc Godbout, Suzy St-Cerny *et al.* (2007). *Oser choisir maintenant : Des pistes de solutions pour protéger les services publics et assurer l'équité entre les générations*, Sherbrooke, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke.

Aucun de ces moyens ne permet par lui-même, on s'en rend compte, de faire face au surcroît de dépenses. Le financement par endettement ne serait pas soutenable, le financement par une hausse des prélèvements obligatoires serait injuste et non crédible et le financement par des coupes budgétaires dans les services créerait une dynamique d'affrontement et d'instabilité politique intenable. Il n'y a donc pas de solution unique mais toutes risquent d'être nécessaires. Un dosage approprié s'imposera.

La rigueur des mesures à prendre pourrait être diminuée par un provisionnement partiel des besoins financiers à venir. Un provisionnement complet et immédiat, en plus d'être impossible, conduirait à des stratégies de finances publiques irréalistes et dangereuses. Il faut viser la soutenabilité à long terme tout en conservant une flexibilité permettant la gestion du cycle économique et le financement des dépenses d'avenir. En lissant l'ajustement dans le temps, le provisionnement partiel permettrait à la fois d'éviter des objectifs démesurés à moyen terme et aussi de prendre en compte le cas échéant les gains potentiels d'autres mesures, notamment de réformes structurelles des programmes publics permettant d'en diminuer substantiellement les coûts.

Ce provisionnement partiel pourrait prendre plusieurs formes. On peut certes commencer maintenant à rembourser la dette actuelle, ce qui libérerait un espace de financement. L'accumulation accélérée de sommes plus importantes dans le Fonds des générations est également une option à considérer sérieusement. Cela risque toutefois de n'être pas suffisant et la création de fonds spécifiques (caisse santé, caisse autonomie, fonds routier ou autres) alimentés par les contributions des citoyens et des usagers pourrait devoir être rapidement examinée.

Des mesures dans l'ordre de la démographie et du marché du travail s'avéreront également nécessaires parce que seules capables d'étaler dans le temps l'impact des changements en cours et, conséquemment, d'en diminuer l'acuité. L'amélioration de la productivité, un recours accru à une main-d'œuvre d'origine étrangère (via l'immigration temporaire ou permanente), le maintien en emploi des travailleurs âgés, l'augmentation des taux d'activité et l'accès amélioré à la formation professionnelle sont autant d'objectifs à poursuivre pour les gouvernements.

PISTES BIBLIOGRAPHIQUES

COMITÉ DE TRAVAIL SUR LA PÉRENNITÉ DU SYSTÈME DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU QUÉBEC (2005). *Pour sortir de l'impasse : la solidarité entre nos générations* (Rapport Ménard), Québec, Gouvernement du Québec, 145 p.

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE (2006). *La bombe à retardement démographique : atténuer les effets des changements démographiques au Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 59 p.

COMMISSION D'ÉTUDES SUR LES SERVICES DE SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX (2000). *Les solutions émergentes* (Rapport Clair), Québec, Gouvernement du Québec, 409 p.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2007). *L'avenir démographique de l'Europe : faits et chiffres*, Bruxelles, 150 p.

COMMISSION DES FINANCES, DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET DES COMPTES DE LA NATION (2005). *Les sept piliers de la sagesse*, Sénat de la République française, 141 p.

COMMISSION EUROPÉENNE (2006). *Viabilité à long terme des finances publiques dans l'UE*, Bruxelles, COM, 574 p.

CONSEIL D'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES (2007). *Premier rapport du Conseil d'orientation des finances publiques*, Paris, 57 p.

DUPUIS, FRANÇOIS *et al.* (2006). *Le défi des finances publiques : le redressement de la situation fiscale du Québec*, Cirano et Desjardins Études économiques, 46 p.

DURY, DRIES et LUC VAN MEENSEL (2007). « La soutenabilité des finances publiques dans le contexte du vieillissement », *Revue économique*, septembre, 15 p.

FINANCES CANADA (2004). *Les défis économiques et financiers du vieillissement de la population*, Ottawa, Ottawa, Gouvernement du Canada, 19 p.

GIGNAC, CLÉMENT (2008). *Finances publiques et choc démographique : constats et réflexions*, Québec, Congrès annuel de l'IGF, 34 p.

GODBOUT, LUC *et al.* (2006). *Agir maintenant pour le Québec de demain*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 253 p.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE FINANCEMENT DU SYSTÈME DE SANTÉ (2008). *En avoir pour notre argent* (Rapport Castonguay), Gouvernement du Québec, 338 p.

HOGAN, SEAMUS et SARAH HOGAN (2002). *Quel effet aura le vieillissement de la population sur les besoins et les coûts liés aux soins de santé dans l'avenir prévisible ?*, Ottawa, Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, 33 p.

MINISTÈRE DES FINANCES (2005). *Impacts des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 33 p.

OCDE (2002). « Soutenabilité budgétaire : le rôle des règles », *Perspectives économiques de l'OCDE 72*, Paris, OCDE, p. 147-167.

OCDE (2006). « Les dépenses budgétaires à prévoir pour les dépenses relatives aux soins de santé et aux soins de longue durée », *Perspectives économique de l'OCDE*, chap. 3, Paris, OCDE, p. 177-190.

SANTÉ CANADA (2001). « Le vieillissement et ses répercussions financières sur le système de santé », *Bulletin de recherche sur les politiques de santé*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 21 p.

ST-CERNY, SUZIE, LUC GODBOUT *et al.* (2007). *Oser choisir maintenant : des pistes de solution pour protéger les services publics et assurer l'équité entre les générations*, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 52 p.

THOMPSON, RON et JEFF GREENBERG (1998). « Le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement : pour comprendre les choix », *Rapport du Vérificateur général du Canada*, chapitre 6, 17 p.

CONCLUSION

NOUVELLES PERSPECTIVES DE LA GESTION BUDGÉTAIRE

« Aux grands maux, les grands remèdes », dit-on. Lorsque les recettes antérieures ont prouvé leur inefficacité, il faut bien en changer, chercher d'autres façons de faire qui permettraient d'atteindre les fins recherchées et qui soient mieux adaptées au contexte. Ni l'encadrement de la procédure budgétaire, ni les systèmes de gestion de plus en plus tournés vers l'amélioration de l'efficience n'ont empêché la dégradation des finances publiques au cours des dernières décennies. Ni l'un ni l'autre n'avaient d'ailleurs mission de le faire : la détermination du quantum budgétaire est l'affaire des gouvernements. Les conséquences sont de deux ordres cependant et renvoient à des perspectives temporelles différentes : le court terme et le long terme. À court terme, il faut restaurer la capacité d'action des gouvernements et, à long terme, il faut assurer la viabilité des finances publiques.

Fortement endettées, les administrations publiques sont aux prises avec des services de dette envahissants alors que les programmes de dépenses en place continuent dans plusieurs cas de dépasser les capacités de prélèvement immédiates. Coincés, les gouvernements voient leur aptitude d'agir diminuer de même que leur faculté de s'adapter à des contextes changeants. La situation est paradoxale : les dépenses publiques sont plus élevées que jamais tandis que la marge de manœuvre financière diminue. La croissance automatique des prélèvements ne parvient pas à dégager un espace budgétaire suffisant parce que

les ressources additionnelles sont tout de suite absorbées par les besoins financiers des programmes existants. Comment dans ces conditions mener une action publique cohérente et efficace ? Comment éviter le rétrécissement de l'intervention à certains secteurs plus politiquement sensibles comme l'éducation, la santé ou la sécurité publique au détriment d'autres comme la justice, la culture ou les transports ?

La capacité des programmes actuels de franchir l'épreuve du temps n'est pas non plus garantie. Les sociétés occidentales sont engagées dans une transition démographique menant à un vieillissement rapide et important de leur population. À celui-ci est associée une augmentation majeure des dépenses publiques qui, s'ajoutant à une dette très lourde, risque d'imposer aux générations futures un fardeau inéquitable. La croissance économique pourrait également en être affectée. Des mesures doivent donc être prises pour assurer la soutenabilité budgétaire à long terme et l'arrimage adéquat dans le temps des besoins et des ressources. La préoccupation d'assurer la viabilité des finances publiques en longue durée s'impose comme une dimension capitale du développement durable.

Pour faire face à ces perspectives financières, des instruments nouveaux et une détermination renouvelée seront nécessaires. Il faudra en plus la souplesse qui permet de s'adapter aux conjonctures et de construire les consensus soutenant la prise d'actions difficiles. Mais le maître-mot demeure sans doute la discipline, la volonté soutenue de poursuivre une politique où présent et avenir restent compatibles.

Parmi les réformes qui pourraient permettre d'y arriver figurent la programmation budgétaire pluriannuelle, la comptabilité générationnelle, les règles financières et un rôle accru pour les parlementaires.

A. LA PLURIANNUALITÉ

L'action budgétaire inscrite dans le carcan des budgets annuels apparaît de plus en plus comme une entrave à la bonne gestion. Non seulement entretient-elle la fiction que les affectations budgétaires dépendent de décisions annuelles mais la centration sur l'année en cours rend plus difficile la prise en compte des conséquences de celle-ci.

Ainsi, les dépenses obligatoires (prévues dans le cadre de lois spécifiques qui n'ont pas à être revotées à chaque année) entraînent l'octroi de crédits permanents occupant une place démesurée dans l'espace budgétaire. Au Québec, ces crédits concernent le tiers des dépenses publiques alors qu'au niveau fédéral, les deux tiers des crédits sont de cette nature. Il faut aujourd'hui leur ajouter la possibilité de crédits reportés, sans parler des crédits déjà votés par les parlementaires. On ne peut pratiquer aujourd'hui une gestion efficace et respecter intégralement le principe de l'annualité budgétaire.

Certaines interventions gouvernementales ne peuvent par ailleurs se concevoir dans un cadre aussi restreint et leur déploiement s'opère sur plusieurs années. Pensons d'abord aux plans d'investissement qui se préparent et se gèrent couramment sur une base triennale, voire quinquennale, tant leur réalisation ne saurait être limitée à des échéances calendaires. Pensons également aux exercices de planification stratégique dont l'horizon va de trois à cinq ans parce que l'atteinte d'objectifs significatifs demande la préparation et la mise en œuvre de mesures dont les effets ne répondent pas aux dictats du calendrier immédiat. Bien plus, qu'ont fait les gouvernements qui se sont donné comme but explicite le retour à l'équilibre budgétaire ? Ils se sont accordé un horizon de temps suffisant, entre trois et cinq ans, pour progresser et atteindre leur objectif. Toute action d'une certaine ampleur a besoin de temps pour se déployer.

En réalité, l'application intégrale du principe de l'annualité mène à une myopie de la gestion budgétaire. Pour que celle-ci soit efficace, elle doit avoir une vue d'ensemble et considérer les effets de décisions qui vont au-delà de l'année courante ; ainsi en est-il par exemple de certaines coupures qui sont d'un bon rapport à court terme mais désastreuses lorsqu'on les examine sur plusieurs exercices financiers. De même, les réformes les plus structurantes débordent la plupart du temps le cadre du calendrier et sont de ce fait grevées d'incertitude parce que les arbitrages budgétaires annuels ne peuvent garantir leur déroulement adéquat. Il s'ensuit souvent une faiblesse du pilotage des projets avec un accent sur le micro-management plutôt que sur la trajectoire globale et le respect des coûts initiaux. Sans compter que l'annualité peut mener à la surconsommation, avec la frénésie de dépenses que l'on peut à l'occasion observer en fin d'année.

Le passage de l'annualité budgétaire à la pluriannualité peut prendre plusieurs formes qui correspondent dans certains cas à autant d'étapes. Il faut en effet distinguer entre le cadre budgétaire pluriannuel et le budget pluriannuel. Le cadrage pluriannuel prolonge la budgétisation annuelle par des projections de moyen et de long terme. C'est un instrument de gestion budgétaire et non un instrument financier ayant valeur juridique. Son utilité est grande parce qu'il permet d'inciter à une plus grande discipline budgétaire en situant recettes et dépenses dans la trajectoire économique globale et en faisant ressortir le coût de la poursuite des actions en cours et leur impact sur les budgets à venir. La plupart des gouvernements accompagnent aujourd'hui leur budget annuel de documents qui montrent l'évolution prévisible des grands agrégats financiers. Ils constituent en quelque sorte un système d'alerte avancé qui met en évidence certaines tendances favorables ou défavorables.

Le budget pluriannuel, lui, est un véritable budget portant ouverture de crédits. Son ambition est de mener à une programmation budgétaire plus efficace, en phase avec les engagements juridiques et politiques. La succession de budgets annuels déconnectés d'une programmation d'ensemble de moyen terme apparaît moins efficace dans un contexte où les gouvernements

poursuivent des objectifs budgétaires qui requièrent un horizon d'exécution plus long et cherchent à moduler leurs interventions selon les cycles économiques. Mais le budget pluriannuel présente d'autres avantages : une trajectoire maîtrisée et sécurisée des finances publiques qui se voient imposer des limites tangibles et compatibles avec les perspectives de l'économie, une visibilité accrue des conséquences financières des programmes publics et des mesures d'économie attachées à leur réalisation, une confiance renouvelée des administrateurs publics dans la possibilité d'inscrire leur gestion dans la durée et de véritablement poursuivre des réformes améliorant efficacité et efficience.

Plusieurs pays se sont, au cours des dernières années, engagés sur la voie de la budgétisation pluriannuelle. Celle-ci, loin d'être un modèle unique, peut se présenter sous des formes qui expriment les particularités de chacun. Qu'il suffise de mentionner qu'en Suède, par exemple, le budget pluriannuel prend des extensions différentes suivant les catégories d'organismes publics en cause ; qu'en Grande-Bretagne, environ 60 % des dépenses font l'objet d'une programmation sur 3 ans alors que le reste demeure sous l'emprise des budgets annuels ; qu'en France, une programmation budgétaire triennale s'applique aux enveloppes de mission tandis que les budgets de programmes qui y sont inclus n'ont qu'une valeur indicative ; et qu'en Ontario, les budgets pluriannuels ne concernent que les transferts aux établissements des réseaux scolaires et sociosanitaires.

B. LA COMPTABILITÉ GÉNÉRATIONNELLE

S'il semble de plus en plus nécessaire pour améliorer la gestion et renforcer la discipline budgétaire de déborder le cadre de la programmation annuelle et de se donner un horizon d'intervention plus long, l'indispensable précision des données budgétaires interdit de dépasser une limite triennale. C'est un pas énorme toutefois et on peut considérer que la myopie budgétaire en sera beaucoup diminuée. Il n'empêche que pour prendre vraiment en compte tout l'impact des engagements actuels, le regard doit porter encore plus loin. On y perd sans doute en précision opérationnelle mais on y gagne en vision stratégique.

Ce sont les modèles créant des cadres budgétaires de long terme qui, en projetant sur plusieurs décennies les tendances démographiques en cours, ont fait ressortir les difficultés de maintenir dans le temps la structure des dépenses actuelles. Ils ont conduit à s'interroger sur la viabilité, la soutenabilité à long terme des finances publiques. Ce faisant, une interrogation d'un autre niveau a également vu le jour : n'est-on pas en train de transférer aux générations futures le poids des bénéfices octroyés aux générations actuelles ? Est-ce équitable ? Les absents ayant toujours tort et personne n'intervenant en leur nom dans les décisions actuelles de programmes et de budgets, les générations futures ne risquent-elles pas de supporter un fardeau démesuré ?

Ces questionnements ont mené plusieurs pays (il y en a près d'une trentaine présentement) à développer des instruments permettant d'apprécier la portée intergénérationnelle de leurs engagements financiers. Connue sous le nom de comptabilité générationnelle, cette méthode vise à mesurer le déséquilibre potentiel entre les générations vivantes et celles à naître du point de vue fiscal. Autrement dit, le maintien indéfini des politiques fiscales et sociales actuelles conduirait-il à un paiement net (taxes et impôts moins transferts reçus) des générations futures plus important que celui des générations actuelles ?

Entre 50 % et 75 % des dépenses publiques prennent la forme de transferts aux individus en vertu de la redistribution opérée par l'État : des riches vers les pauvres, des bien-portants vers les malades, des célibataires vers les familles, des actifs vers les inactifs et les retraités. Ce sont des groupes d'âge différents qui sont les cibles de ces différents transferts. Dans la mesure où ce système de protection sociale fonctionne principalement par répartition (c'est-à-dire que les dépenses de l'année sont couvertes par les recettes de l'année et non par une capitalisation des recettes passées), une dépense plus forte dans l'avenir entraînera une hausse des prélèvements et conséquemment, un transfert entre les différents groupes d'âge et entre générations. Si les mêmes montants de taxes nettes peuvent être reproduits, période après période, sans mettre en péril l'équilibre des finances publiques, il n'y a pas redistribution mais neutralité ou parité : le représentant de chaque génération paye et reçoit des montants identiques selon son âge. Si au contraire, l'évolution fait qu'il devient nécessaire d'accroître les recettes ou de baisser les prestations, un déséquilibre est observé.

Pratiquée par plusieurs pays de l'Union européenne ou de l'OCDE, la comptabilité générationnelle n'est pas à proprement parler une façon de présenter les données budgétaires qui pourrait servir de substitut aux méthodes traditionnelles. Elle apparaît davantage comme un instrument de prévision complémentaire et, à ce titre, fournit un éclairage additionnel aux décideurs publics lorsque vient le temps d'apprécier les retombées futures de leurs actions. La préoccupation de maintenir un équilibre entre les générations dans la mise en œuvre d'un développement durable, qui est à l'origine de sa conception et de son utilisation, interpelle les gouvernements alors que les débats publics font une place de plus en plus grande à l'équité et à la nécessaire solidarité entre les générations.

Dans son développement actuel, la comptabilité générationnelle n'est pas sans faiblesses (toutes les dépenses ne sont pas prises en compte, une grande sensibilité à certains paramètres permettant d'actualiser les projections, des effets incitatifs mal maîtrisés notamment l'interaction entre les programmes et le comportement des individus, …) mais elle a le mérite principal de mettre l'accent sur une dimension stratégique de la gestion budgétaire tout en cheminant vers des modèles plus précis et plus complexes fondés sur l'équilibre macroéconomique. Les gouvernements qui ont commencé à l'utiliser y voient un accompagnement utile, voire indispensable, aux documents budgétaires habituels.

C. LES RÈGLES FINANCIÈRES

Les règles et principes qui encadrent le processus de budgétisation n'ont pas permis d'éviter le dérapage des finances publiques et l'accumulation d'une dette excessive. En vérité, la procédure budgétaire ne vise qu'à distribuer les rôles et à attribuer les tâches, elle est neutre par rapport aux résultats. Le respect de la procédure n'est pas synonyme de discipline budgétaire. Au cours des années 1980 et 1990, les gouvernements se sont donné des objectifs contraignants, sous la forme de normes ou balises budgétaires, souvent inscrites dans des lois, et ont entrepris un lent et difficile cheminement vers l'assainissement de leur situation financière. Plusieurs ont réussi à équilibrer leurs comptes, voire à diminuer leur dette. Cette embellie fut de courte durée toutefois et, à la faveur d'une conjoncture plus favorable, on a assisté, à partir de la fin des années 1990, à une reprise des dépenses et à la réapparition des maux antérieurs : déficits, hausse des prélèvements, augmentation de la dette.

Ce que ce dernier épisode a permis de réaliser, c'est que les règles financières sont aussi fortes que la détermination des hommes et des femmes politiques : lorsque celle-ci est grande, les règles financières permettent de résister plus facilement aux pressions qui s'exercent sur la dépense ; lorsque celle-ci faiblit, les règles ne parviennent pas à endiguer le flot des dépenses et des déficits. Les règles financières sont établies par les dirigeants politiques, appliquées par eux et enfreintes par eux. Leur efficacité repose sur la volonté des politiciens de s'y conformer et ceux-ci y sont d'autant plus disposés qu'ils peuvent s'appuyer sur un consensus sociopolitique robuste. De tels consensus, dans l'état actuel du jeu politique, ne sont pas fréquents, ne durent malheureusement pas longtemps et s'ils ne peuvent être reconstitués, la volonté des gouvernants défaille.

Les impératifs de la gouverne budgétaire immédiate autant que de la pérennité des services publics et de l'équité entre les générations ramènent sur la place publique le débat sur la discipline budgétaire et la nécessité de se doter de règles contraignantes par rapport aux grands agrégats financiers : dépenses, recettes, déficits, dette. Un retour à l'imposition et au respect de limites budgétaires apparaît inévitable. Par le passé, l'accent a été mis sur la lutte aux déficits, l'utilisation du levier de la dépense n'étant qu'un outil pour arriver à l'équilibre mais, à la lumière des événements récents, il semble que le contrôle de la dette doive devenir l'objectif premier en matière de finances publiques et qu'on doive utiliser des normes accessoires relatives aux dépenses, l'approche par le déficit n'ayant pas toutes les vertus qu'on lui a prêtées. En effet, les règles de déficit les plus courantes, fixant seulement un plafond au déficit autorisé, peuvent être vues comme incitant les gouvernements à aller jusqu'à la limite maximale et à continuer d'accumuler des déficits (plus légers mais avec la possibilité d'une dégradation en cas de récession ou de ralentissement économique) ; en revanche, les règles de dépense (par exemple plafond d'augmentation par rapport au PIB ou aux recettes) sont simples et leur application facile à constater. Rappelons en outre que la règle du déficit peut être

transgressée assez facilement en appuyant les équilibres financiers sur des prévisions économiques trop optimistes alors que le non-respect d'une règle de dépense est transparent et incontestable.

Des gouvernements comme ceux du Canada et du Québec ont difficilement réussi, en se donnant un plan rigoureux de retour à l'équilibre budgétaire, à éliminer les déficits et à entreprendre de réduire leur dette pour en diminuer l'impact sur les finances publiques (dans le cas du Canada) et sur l'économie. C'est un pas en avant mais la route vers la soutenabilité à long terme des finances publiques reste à parcourir et les embûches ne manqueront pas. La fragilité des équilibres financiers (particulièrement ceux du Québec) les rend sensibles aux variations de la conjoncture et il est si facile, en période de prospérité, d'oublier ou de mettre de côté les réformes à accomplir pour sécuriser le présent et l'avenir. De même, les campagnes électorales permettent de voir que la discipline budgétaire n'est pas acquise définitivement et qu'une forte pression continue de s'exercer sur les partis politiques. Un appétit pour des dépenses nouvelles est apparu et la courbe des budgets a repris ces dernières années une trajectoire ascendante inquiétante.

Discipline et règles financières sont encore et pour longtemps à l'ordre du jour. Reprendre la route des déficits et de l'endettement ne mènera qu'à des mesures plus radicales de reprise en mains de nos destinées budgétaires.

D. UN RÔLE PARLEMENTAIRE ACCRU

En matière de budget, le schéma est en gros le suivant : les Parlements autorisent les crédits, les gouvernements établissent les budgets. Le pouvoir législatif est cantonné dans un rôle de contrôle et ses interventions se bornent, une fois les crédits votés, à vérifier la conformité des gestes de l'administration par rapport aux orientations annoncées et aux autorisations données. La reddition de comptes peut certes s'appuyer sur une information plus complète qu'avant et de meilleure qualité mais les parlementaires, hormis les circonstances exceptionnelles créées par des gouvernements minoritaires ou des gouvernements de coalition, n'ont pas la capacité d'influencer en amont le processus budgétaire. Les pouvoirs de la majorité et les contraintes engendrées par la discipline de parti sont tels que les élus n'ont plus qu'une alternative, la soumission ou la critique excessive et inflationniste. Dans l'un et l'autre cas, la conséquence directe est une déresponsabilisation difficilement compatible avec l'exercice de leur mandat de représentation et avec l'ampleur des problèmes budgétaires immédiats et de ceux qui se profilent à l'horizon.

Pour dresser le cadre d'un développement budgétaire durable, il faudra une discipline budgétaire accrue et l'utilisation de moyens nouveaux. Une programmation pluriannuelle véritable nécessite la collaboration des parlementaires d'une part pour qu'ils acceptent d'en voter la loi et qu'ils en assument les conséquences sur le fonctionnement de l'Assemblée et, d'autre part, pour que les modalités n'entrent pas en conflit avec l'autorisation des crédits

annuels. On peut déjà imaginer que les parlementaires n'accepteront cette réforme que dans la mesure où les conditions d'un réel débat d'orientation budgétaire seront réunies, c'est-à-dire obtention d'un temps d'examen et de discussion suffisant, possibilité véritable d'influencer les orientations proposées et nécessité de revenir devant l'Assemblée pour toute modification. Certains gouvernements pourraient être tentés d'y résister tant est forte la tradition d'une mainmise complète du pouvoir exécutif sur les questions budgétaires. Pourront-ils, ce faisant, instituer le cadre de moyen terme rigoureux et la discipline soutenue que la situation exige ? De brusques changements de cap budgétaires, parce que les partis politiques qui alternent à la tête de l'État n'ont pas su se mettre d'accord sur les points essentiels de la politique à suivre, constituent une recette infaillible pour l'échec en matière de soutenabilité des finances publiques.

La nécessité de consensus politiques relatifs aux règles, aux méthodes de programmation et à la discipline budgétaire ne fait pas de doute. Il n'est pas douteux non plus que cela passe par la reconnaissance d'un rôle accru pour les parlementaires et une modernisation de l'institution parlementaire pour tout ce qui concerne le budget. Améliorer l'affectation des deniers publics, stimuler l'efficience opérationnelle de l'administration et promouvoir la discipline budgétaire sont autant de fonctions nouvelles pour un Parlement responsable, que l'on voudrait à la fois préoccupé des programmes et des finances publiques. Les temps qui viennent et les défis qu'ils amènent ne manqueront pas de forcer le rapprochement et la collaboration entre le législatif et l'exécutif en matière budgétaire.

BIBLIOGRAPHIE

ARSENEAULT, PAUL (2005). « L'évaluation des politiques budgétaires : les leçons à tirer de l'expérience québécoise », *Pouvoirs locaux, Les cahiers de la décentralisation*, juin, p. 86-91.

ARSENEAULT, PAUL (2006). *Le processus budgétaire au Québec*, Présentation devant le Forum des gestionnaires en ressources financières, Québec, Ministère des Finances du Québec, 54 p.

AUDET, MICHEL (1975). *Le budget à Québec*, Québec, Ministère des Finances du Québec, 25 p.

BANQUE DU CANADA (2006, 2007, 2008). *Rapport sur la politique monétaire*, Ottawa, Banque du Canada, 40 p.

BEAUD, MICHEL et GILLES DOSTALER (1996). *La pensée économique depuis Keynes*, Paris, Seuil, 444 p.

BÉLANGER, GÉRARD (1992). « Quelques difficultés d'interprétation des données sur le secteur public », *Revue française de finances publiques*, vol. 40, p. 100-112.

BÉLANGER, GÉRARD (2007). *L'économie du Québec, mythes et réalités*, Québec, Varia, 361 p.

BÉNASSY OUÉRÉ, AGNÈS (2004). *Politique économique*, Bruxelles, De Boeck, 628 p.

BERGERON, GÉRARD (1990). *Petit traité de l'État*, Paris, Presses universitaires de France, 263 p.

BERGERON, GÉRARD (1993). *L'État en fonctionnement*, Paris, L'Harmattan, 170 p.

BERGERON, PIERRE-G. (1981). *Planification, budgétisation et gestion par les objectifs*, Hull, Éditions Asticou, 253 p.

BERGERON, SIMON (2005). *La prévision des revenus du gouvernement du Québec*, Québec, Ministère des Finances du Québec, 43 p.

BERNARD, ANDRÉ (1992). *Politique et gestion des finances publi*ques, Québec, Presses de l'Université du Québec.
BERNIER, LUC, GUY LACHAPELLE et PIERRE P. TREMBLAY (1999). *Le processus budgétaire au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
BERNIER, ROBERT et JAMES IAIN GOW (1994). *Un État réduit? A Down-sized State?,* Québec, Presses de l'Université du Québec, 435 p.
BERSTEIN, SERGE *et al.* (1998). *La démocratie libérale*, Paris, Presses universitaires de France, 950 p.
BLONDAL, JON (2001). « La procédure budgétaire au Canada », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, nº 2, p. 43-91.
BLONDAL, JON *et al.* (2003). « La budgétisation aux États-Unis », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 3, nº 2, p. 7-62.
BOUTHEVILLAIN, CARINE (2006). « Les stratégies de désendettement du secteur public : enjeux économiques et enseignements des expériences étrangères », *Bulletin de la Banque de France*, nº 154, p. 23-36.
BRUN, HENRI et GUY TREMBLAY (2002). *Droit constitutionnel*, Cowansville, Éditions Y. Blais, 1425 p.
BUCHANAN, JAMES (1984). *The Theory of Public Choice*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 453 p.
CANNAC, YVES (1992). « Dépense privée, dépense publique », *Revue française de finances publiques*, vol. 40, p. 9-15.
COMBEMALE, PASCAL (2006). *Introduction à Keynes*, Paris, Éditions La Découverte, 122 p.
COMITÉ DE TRAVAIL SUR LA PÉRENNITÉ DU SYSTÈME DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU QUÉBEC (2005). *Pour sortir de l'impasse : la solidarité entre nos générations* (Rapport Ménard), Québec, Gouvernement du Québec, 145 p.
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE (2006). *La bombe à retardement démographique : atténuer les effets des changements démographiques au Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 59 p.
COMMARMOND, GISÈLE (2004). *Manager par les objectifs*, Paris, Dunod, 213 p.
COMMISSION D'ÉTUDES SUR LA DETTE PUBLIQUE (2006). *Rapport Pébereau*, Paris, Ministère de l'Économie et des Finances, République française, 128 p.
COMMISSION D'ÉTUDES SUR LES SERVICES DE SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX (2000). *Les solutions émergentes* (Rapport Clair), Québec, Gouvernement du Québec, 409 p.
COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2007). *L'avenir démographique de l'Europe : faits et chiffres*, Bruxelles, 150 p.
COMMISSION DES FINANCES, DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET DES COMPTES DE LA NATION (2005). *Les sept piliers de la sagesse*, Sénat de la République française, 141 p.
COMMISSION EUROPÉENNE (2006). *Viabilité à long terme des finances publiques dans l'UE*, Bruxelles, COM, 574 p.
CONSEIL D'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES (2007). *Premier rapport du Conseil d'orientation des finances publiques*, Paris, 57 p.
CONSEIL DE LA FÉDÉRATION (2006). *Réconcilier l'irréconciliable : s'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*, Ottawa, 138 pages.
CONWAY, MADELEINE (1981). *Le budget base zéro : conditions d'introduction et limites d'application*, Paris, Masson, 215 p.
COTTERET, JEAN-MARIE (1994). *Le budget de l'État*, Paris, Presses universitaires de France, 127 p.
CREEL, JÉRÔME et HENRI STERDYNIAK (2006). *Faut-il réduire la dette publique?,* Observatoire français des conjonctures économiques, Lettre de l'OFCE, nº 271, 4 p.
CROZET, YVES (1996). *Analyse économique de l'État*, Paris, Armand Colin, 191 p.
CUTT, JAMES (1984). *Public Non-Profit Budgeting : The Evolution and Application of Zero-Base Budgeting*, Toronto, The Institute of Public Administration of Canada, 154 p.

DAINTITH, TERENCE et ALAN PAGE (1999). *The Executive in the Constitution*, Oxford, Oxford University Press.
DAVID, RENÉ (1990). *Les grands systèmes du droit contempo*rain, Paris, Dalloz-Sirrez.
DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA RÉFORME DE L'ÉTAT (2000). *Les indicateurs de résultats dans les documents budgétaires*, Paris, République française, 24 p.
DEROME, RENÉ (1980). *Le zero base budgeting*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 273 p.
DESBIENS, JEAN-FRANÇOIS *et al.* (2005). *Le fédéralisme dans tous ses états*, Éditions Y. Blais, 474 p.
DESCHÊNES, GASTON (2005). *Le Parlement de Québec*, Québec, Éditions Multi-Mondes, 323 p.
DEWIEL, BORIS (2005). *La démocratie : histoire des idées*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 270 p.
DODGE, DAVID (2002). *L'interaction entre les politiques monétaires et budgétaires*, Ottawa, Banque du Canada, 19 p.
DRUCKER, PETER-F. (1954). *The Practice of Management*, New York, Harper and Row, 404 p.
DRUCKER, PETER-F. (1968). *L'efficacité, objectif numéro 1 des cadres*, Paris, Éditions d'Organisation, 161 p.
DUCHARME, ÉRIC (2005). *Préparation et élaboration des politiques économiques et fiscales*, Québec, Ministère des Finances du Québec, 44 p.
DUPUIS, FRANÇOIS *et al.* (2006). *Le défi des finances publiques : le redressement de la situation fiscale du Québec*, Cirano et Desjardins Études économiques, 46 p.
DUPUIS, JEAN (2005). *Évolution des finances publiques du Canada*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 8 p.
DURY, DRIES et LUC VAN MEENSEL (2007). « La soutenabilité des finances publiques dans le contexte du vieillissement », *Revue économique*, septembre, 15 p.
ETNER, FRANÇOIS (2000). *Histoire de la pensée économique*, Paris, Economica, 369 p.
FINANCES CANADA (2004). *Les défis économiques et financiers du vieillissement de la population*, Ottawa, Ottawa, Gouvernement du Canada, 19 p.
FINANCES CANADA (2008). « La dette, le financement et la gestion de la dette », *Budget 2008-2009, Plan budgétaire, partie D*, Québec, Gouvernement du Québec, 47 p.
FORUM DES GÉNÉRATIONS (2004). *Cahier du participant : contexte et enjeu*x, Québec, Gouvernement du Québec, 40 p.
GAGNON, ALAIN (2006). *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 559 p.
GIGNAC, CLÉMENT (2008). *Finances publiques et choc démographique : constats et réflexions*, Québec, Congrès annuel de l'IGF, 34 p.
GILL, LOUIS (2006). *Rembourser la dette, la pire des solutions*, Montréal, Chaire d'études socioéconomiques de l'UQAM, 177 p.
GIRARD, BRIAN et P.-E. ARSENEAULT (2006). *Les grands enjeux en matière de finances publiques*, Québec, Ministère des Finances du Québec, 54 p.
GIROUX, YVAN (2005). *Le contrôleur des finances*, Québec, Ministère des Finances du Québec, 28 p.
GODBOUT, LUC *et al.* (2006). *Agir maintenant pour le Québec de demain*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 253 p.
GOUVERNEMENT DU CANADA (2001). *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 70 p.
GREFFE, XAVIER (1995). *Comprendre la politique économique*, Paris, Economica, 112 p.
GROUPE DE TRAVAIL SUR LE FINANCEMENT DU SYSTÈME DE SANTÉ (2008). *En avoir pour notre argent* (Rapport Castonguay), Gouvernement du Québec, 338 p.

GUÈVREMONT, NORMAND (2001). *L'avènement de la démocratie libérale*, Shefford, Éditions Cartier, 143 p.

HOGAN, SEAMUS et SARAH HOGAN (2002). *Quel effet aura le vieillissement de la population sur les besoins et les coûts liés aux soins de santé dans l'avenir prévisible ?*, Ottawa, Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, 33 p.

HUET, PHILIPPE (1973). *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires (RCB)*, Paris, Presses universitaires de France, 294 p.

HUSSENOT, PHILIPPE (1983). *La gestion publique par objectifs : des ambitions à la pratique*, Paris, Éditions d'Organisation, 249 p.

IBM CENTER FOR THE BUSINESS OF GOVERNMENT (2003). *Linking Performance and Budgeting*, Washington, IBM, 135 p.

IMBEAU, LOUIS *et al.* (2005). *Politiques publiques comparées dans les États fédérés*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 271 p.

INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS (2004). *Règles comptables suivies par les gouvernements au Canada dans leur processus budgétaire*, Rapport de recherche, 105 p.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2007). *Le bilan démographique du Québec*, Québec, Institut de la statistique du Québec, 69 p.

JACQUES, JOCELYN (1977). *Le budget de programme, un outil moderne de gestion*, Québec, Éditions Jeanne-d'Arc, 310 p.

JOANNIS, MARCELIN et CLAUDE MONTMARQUETTE (2004). *La dette publique : un défi prioritaire pour le Québec*, Montréal, Cirano, 57 p.

JOANNIS MARCELIN et CLAUDE MONTMARQUETTE (2005). *La problématique de la dette publique au Québec : causes, conséquences, solutions*, Montréal, Cirano, 43 p.

JOYAL, ANDRÉ (2000). *Le néolibéralisme à travers la pensée économique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 138 p.

KARMIS, DIMITRIOS et WAYNE NORMAN (2005). *Theories of Federalism*, New York, Palgrave Macmillan, 331 p.

LACOURSIÈRE, JACQUES (1995). *Une histoire populaire du Québec*, volume II (de 1791 à 1841), Québec, Septentrion.

LANDRY, RÉJEAN (1986). *Biens publics, biens privés et interventions gouvernementale*s, Laboratoire d'études politiques et administratives, 28 p.

LE BOURDAIS, Céline et VICTOR PICHÉ (2003). *La démographie québécoise : enjeux du XXIe siècle*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 319 p.

LECLERC, JEAN et BACHIR MAZOUZ (2008). *La gestion intégrée par résultats : gérer autrement la performance de l'administration publique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 440 p.

LELART, MICHEL (2007). *Le système monétaire international*, Paris, La Découverte, 123 p.

LENOIR, NORBERT (2006). *La démocratie et son histoire*, Paris, Presses universitaires de France, 247 p.

LÉVESQUE, RENÉ (1986). *Attendez que je me rappelle*, Montréal, Québec-Amérique, 525 p.

MARTIN, V. et M.H. JOBIN (2004). « La gestion axée sur les résultats : comparaison des cadres de gestion de huit juridictions », *Administration publique du Canada*, vol. 7, nº 3, p. 304-331.

MERCIER, JEAN (2002). « Le processus budgétaire et les finances publiques », dans J. Mercier, *L'administration publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 179-237.

MIGNOLET, MICHEL (2005). *Le fédéralisme fiscal : leçons de la théorie économique*, Bruxelles, De Boeck, 410 p.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE (2004). *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs*, Paris, République française, 51 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC (1971). *Le système budgétaire et financier, description analytique du système*, Québec, Ministère de l'Éducation, 13 p.

MINISTÈRE DES FINANCES (2005). *Impacts des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 33 p.

MINISTÈRE DES FINANCES (2006). *Le Fonds des générations*, Québec, Gouvernement du Québec, 41 p.

MINISTÈRE DES FINANCES (2007a). *La dette du gouvernement du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 37 p.

MINISTÈRE DES FINANCES (2007b). *Rapport sur la gestion de la dette 2006-2007*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 82 p.

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC (1996a). *L'évolution des finances publiques au Québec, au Canada et dans les pays de l'OCDE*, Québec, Gouvernement du Québec, 55 p.

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC (1996b). *La législation en matière d'équilibre budgétaire*, Québec, Gouvernement du Québec, 33 p.

MINISTÈRE DES FINANCES ET SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC (1993). *Les finances publiques du Québec : vivre selon nos moyens*, Québec, Gouvernement du Québec, 41 p.

MINISTÈRE DU BUDGET ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT (2006). *Guide pratique de la LOLF*, Paris, République française, 64 p.

MUSGRAVE, RICHARD ABEL (1959). *The Theory of Public Finance : A Study in Public Economy*, New York, McGraw-Hill, 628 p.

NECK, REINHARD (2008). *Sustainability of Public Debt*, Cambridge, MIT Press, 271 p.

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2005a). *Étude comparative sur les politiques de gestion de la performance*, Québec, ENAP, 227 p.

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2005b). « Australie », *Étude comparative sur les politiques de gestion de la performance*, Québec, ENAP, p. 51-114.

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2005c). « États-Unis », *Étude comparative sur les politiques de gestion de la performance*, Québec, ENAP, p. 115-143.

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2005d). « Royaume-Uni », *Étude comparative des politiques de gestion de la performance*, Québec, ENAP, p. 169-221.

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2007). « La dette », *L'État québécois en perspective,* Québec, ENAP.

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2008a). « La politique économique du Québec, entre libéralisme et coordination », dans Observatoire de l'administration publique, *L'État québécois en perspective*, 40 p.

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2008b). *L'État québécois en perspectives : les dépenses et les revenus*, Québec, ENAP.

OCDE (1994). *Gestion des performances dans l'administration : mesure des performances et gestion axée sur les résultat*s, Paris, PUMA, 102 p.

OCDE (1997a). « Australie », *En quête de résultats : pratiques de gestion des performances*, Paris, OCDE, p. 35-43.

OCDE (1997b). « États-Unis », *En quête de résultats : pratiques de gestion des performances*, Paris, OCDE, p. 117-127.

OCDE (1997c). « France », *En quête de résultats : pratiques de gestion des performances,* Paris, OCDE, p. 73-81.

OCDE (1997d). « Royaume-Uni », *En quête de résultats : pratiques de gestion des performances*, Paris, OCDE, p. 107-117.

OCDE (1997e). « Canada », *En quête de résultats : pratiques de gestion des performances,* Paris, OCDE, p. 45-55.

OCDE (1999). « La gestion de la dette publique à la croisée des chemins », *Perspectives économiques de l'OCDE*, nº 66, p. 179-198.

OCDE (2002). « Soutenabilité budgétaire : le rôle des règles », *Perspectives économiques de l'OCDE*, nº 72, p. 147-167.

OCDE (2003). « Chapitre 3 », *Economic Surveys : France,* vol. 3, nº 11.
OCDE (2004a). « The Legal Framework for Budget Systems, an International Comparison », *OECD Journal on Budgeting,* special issue.
OCDE (2004b). « Budgeting in United Kingdom », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, nº 3, p. 405-443.
OCDE (2004c). « Budgeting in France », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, nº 3, p. 185-218.
OCDE (2004d). « Budgeting in United States », *OECD Journal on Budgeting*, vol., 4 nº 3, p. 445-477.
OCDE (2004e). « Budgeting in Germany », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, nº 3, p. 219-254.
OCDE (2004f). « Budgeting in Canada », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, nº 3, p. 157-183.
OCDE (2006). « Les dépenses budgétaires à prévoir pour les dépenses relatives aux soins de santé et aux soins de longue durée », *Perspectives économiques de l'OCDE*, chap. 3, Paris, OCDE, p. 177-190.
OCDE (2007a). *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, 222 p.
OCDE (2007b). « Australie », *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 93-110.
OCDE (2007c). « États-Unis », *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 170-184.
OCDE (2007d). « Royaume-Uni », *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 207-225.
OCDE (2007e). « Canada », *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 111-131.
Orio, Lucien (2005). *L'économie keynésienne : un projet radical*, Paris, Armand Colin, 208 p.
Painchaud, Marcel (2007). *Introduction à la vie politique*, Montréal, Gaétan Morin, 177 p.
Paquet, Alain (1998). *Prudence fiscale, indicateurs d'endettement et évolution de l'état des finances des administrations publiques au Canada*, Montréal, UQAM, CREFE, cahier de recherche nº 59.
Paul, Laurent et Jeanne Pavot (2006). « La maîtrise des dépenses : un facteur clé pour des finances publiques saines », *Bulletin de la Banque de France*, nº 154, p. 37-66.
Pelletier, Réjean et Manon Tremblay (2005). *Le parlementarisme canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 541 p.
Pigeon, Marc-André (2005). *Bilans et excédents budgétaires : analyse des exercices 1997-1998 à 2003-2004*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 16 p.
Pollitt, Christopher (2001). « Intégrer gestion des performances et gestion financière », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, p. 7-41.
Prince, Michael J. (1987). *How Ottawa Spends 1987-1988 : Restraining the State*, Toronto, Methuen, 300 p.
Riverin, Alphonse (1984). « Les processus budgétaires », dans A. Riverin, *Le management des affaires publiques*, Chicoutimi, Gaëtan Morin éditeur, p. 181-221.
Santé Canada (2001). « Le vieillissement et ses répercussions financières sur le système de santé », *Bulletin de recherche sur les politiques de santé*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 21 p.
Schick, Allen (2003). « L'État performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 3, nº 2, p. 79-117.

Secrétariat des conférences socioéconomiques (1996). *Un Québec de responsabilité et de solidarité : Oser choisir ensemble*, Conférence sur le devenir social et économique du Québec, 50 p.

Secrétariat du Conseil du trésor (1972). *Le système de budget par programme (PPBS) et son utilisation au gouvernement du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 45 p.

Secrétariat du Conseil du trésor (1999). *Pour de meilleurs services aux citoyens*, Québec, Gouvernement du Québec, 59 p.

Secrétariat du Conseil du trésor (2002). *Guide sur la gestion axée sur les résultats,* Québec, 31 p.

Secrétariat du Conseil du trésor (2004). *Moderniser l'État : pour de meilleurs services aux citoyens*, Québec, Gouvernement du Québec, 118 p.

Secrétariat du Conseil du trésor (2004). *Le processus budgétaire au gouvernement du Québec : budget de dépenses*, Québec, Gouvernement du Québec.

Secrétariat du Conseil du trésor (2005a). *Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 49 p.

Secrétariat du Conseil du trésor (2005b). *Politique sur la gestion des ressources et des résultats*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 45 p.

Service d'études des finances publiques (2006). « Désendettement et maîtrise des dépenses publiques », *Bulletin de la Banque de France*, nº 154, p. 21-36.

Soucy, Jean (2000). *La politique budgétaire au Canada*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 20 p.

St-Cerny, Suzie, Luc Godbout *et al.* (2007). *Oser choisir maintenant : des pistes de solution pour protéger les services publics et assurer l'équité entre les générations*, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 52 p.

Tellier, Geneviève (1997). *Les dépenses publiques et la mesure de leur croissance réelle*, Québec, Laboratoire d'études politiques et administratives, Université Laval, 23 p.

Tellier, Geneviève (2005). *Les dépenses des gouvernements provinciaux canadiens*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 252 p.

Thompson, Ron et Jeff Greenberg (1998). « Pour comprendre les déficits et la dette », *Rapport du vérificateur général du Canada*, chapitre 5, 20 p.

Thompson, Ron et Jeff Greenberg (1998). « Le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement : pour comprendre les choix », *Rapport du Vérificateur général du Canada*, chapitre 6, 17 p.

Tremblay, Pierre et Pierre Roy (1997). « Le processus budgétaire au gouvernement du Québec », dans J. Bourgault (dir.), *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Québec, Les publications du Québec, p. 290-302.

Tremblay, Pierre P. (2005). *Sisyphe et le financement de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 188 p.

Vérificateur général du Québec (2007). *Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers du gouvernement du Québec pour l'année 2006-2007*, 53 p.

Voisin, Michel (2006). *Monnaie et politique monétaire*, Rosny, Bréal, 128 p.

Wolff, Jacques (1991). *Histoire de la pensée économique : des origines à nos jours*, Paris, Montchrétien, 305 p.

La mise en œuvre des intentions gouvernementales peut rarement s'effectuer sans que des ressources y soient affectées et consignées dans les documents budgétaires. En fait, toute l'action des gouvernements se trouve résumée dans la succession des budgets qu'ils déposent et font adopter.

Inspirées par une certaine conception de l'État et de son rôle dans l'économie et la société, les politiques budgétaires incorporent les contraintes liées à la conjoncture particulière dans laquelle elles sont élaborées. Un cadre juridico-administratif précis en gouverne l'élaboration, l'adoption et la gestion qui en découlent. De même, la budgétisation proprement dite est fortement influencée par les systèmes de gestion en place. Il ne s'agit toutefois pas d'un univers statique, mais au contraire en constante évolution, régi à la fois par les conséquences de l'évolution budgétaire passée et les défis de l'avenir. Il ne s'agit pas non plus d'un monde fermé, accessible aux seuls techniciens, car il reflète et soutient la gestion publique dans toute son ampleur et la variété de ses interventions.

Ce livre s'adresse à tous ceux, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration gouvernementale, que la gestion publique intéresse, qui sont préoccupés par ce qui s'y passe, ou qui veulent comprendre comment la gestion budgétaire s'inscrit dans la panoplie des instruments utilisés par les gouvernements et pourquoi il s'agit de l'un des vecteurs privilégiés de l'action publique. En partant de l'exemple québécois tout en cherchant à le situer par rapport aux expériences étrangères, l'auteur explique en quoi la gestion budgétaire québécoise est semblable ou différente de celle qui se pratique ailleurs. Ces comparaisons permettent d'enrichir la perspective québécoise tout en développant une compréhension large de la gestion budgétaire publique.

PIERRE CLICHE, Ph.D. et gestionnaire de carrière, a occupé au cours des vingt dernières années des postes stratégiques au sein de l'administration publique québécoise, que ce soit au secrétariat du Conseil du trésor, au ministère du Conseil exécutif, au ministère de la Santé et des Services sociaux ou à la Société d'habitation du Québec. Il a été associé et a contribué directement à certains des changements les plus importants de l'appareil public québécois. Maintenant rattaché à l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, il continue de participer, par l'enseignement et le conseil, au développement d'une fonction publique de qualité.

ISBN 978-2-7605-2367-8

9 782760 523678

www.puq.ca